

CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIHORIZONTES

Programa de Pós-Graduação em Administração
Mestrado

Fernando Henrique Marinho

**BARREIRAS DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NA
PARTICIPAÇÃO DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS:
um estudo das licitações na Universidade Federal de Viçosa-MG**

Belo Horizonte

2018

Fernando Henrique Marinho

**BARREIRAS DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NA
PARTICIPAÇÃO DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS:
um estudo das licitações na Universidade Federal de Viçosa-MG**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Acadêmico em Administração do Centro Universitário Unihorizontes, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Reynaldo Maya Muniz

Linha de Pesquisa: Relações de Poder e Dinâmica nas Organizações

Área de concentração: Organização e Estratégia

Belo Horizonte

2018

DECLARAÇÃO DE REVISÃO DE PORTUGUÊS

À minha namorada Diva Arantes, que me deu todo apoio e compreensão para encarar esta etapa. Agora é reorganizar a vida e continuar nossos planos para o casamento. Que venham os preparatórios!

À minha mãe, que sempre torceu por mim, não medindo esforços para me dar oportunidade de estudo sem exigir nada em troca.

Obrigado!

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, a Deus, por ter-me dado fé, força e ânimo para seguir meu caminho, mesmo com todas as dificuldades.

Ao meu Orientador, Professor Doutor Reynaldo Maia Muniz, por ter-me conduzido com paciência e sabedoria durante todo o curso.

À minha mãe Maria Gorete Pires, por todo apoio e compreensão, por não ter medido esforços para que eu chegasse até aqui, pela luta e confiança, enfim, por tudo!

À minha namorada Diva Arantes, pela compreensão e pelo apoio, além de muito carinho, é claro; inclusive, por ter adiado o nosso casamento para que eu primeiro concluísse o mestrado, além de ter-me ajudado com sua paciência e me ensinando a ser paciente também, amenizando, assim, o “sofrimento” desta passagem de minha vida.

Aos meus “Amigos de Van”, aqueles “loucos” como eu, que encararam dois anos de idas e vindas a Belo Horizonte, em que a cada viagem eram quatro horas e meia de conversas, desabafos, piadas e, às vezes, até mesmo discussões, mas que sempre se resolviam na paz e na amizade.

Sem essa turminha guerreira, eu não teria conseguido este triunfo. Com esse grupo, montamos uma equipe de apoio e enfrentamos juntos todas as dificuldades, não deixando desistir aqueles que desanimavam – e todos chegaram a desanimar, ainda bem que em momentos diferentes, dando tempo, assim, de revezarmos nos sofrimentos.

É muito melhor lançar-se em busca de conquistas grandiosas, mesmo expondo-se ao fracasso, do que alinhar-se com os pobres de espírito, que nem gozam muito nem sofrem muito, porque vivem numa penumbra cinzenta, onde não conhecem nem vitória, nem derrota.

(Theodore Roosevelt)

RESUMO

Este estudo objetivou descrever e analisar as principais barreiras enfrentadas pelas Micro e Pequenas Empresas (MPE) para participarem de licitações, na modalidade pregão eletrônico, realizadas pela Universidade Federal de Viçosa. Foram pesquisadas empresas que participam e outras que não participam de procedimentos licitatórios na cidade de Viçosa, MG. Trata-se de pesquisa descritiva e qualitativa, baseada em um estudo de caso. A coleta de dados ocorreu por meio de entrevistas semiestruturadas com representantes de micro e pequenas empresas de Viçosa, escolhidas por acessibilidade. O tratamento dos dados deu-se pela análise de conteúdo, tendo sido definidas, *a posteriori*, três dimensões de estudo: a) Percepção dos representantes das MPE que participam de licitações públicas, na modalidade pregão eletrônico, sobre o processo licitatório; b) Desafios enfrentados pelas empresas vencedoras de pregões eletrônicos; e c) Desafios enfrentados pelas empresas que não participam de pregões eletrônicos. Os principais resultados da pesquisa apontam que concorrer com preços competitivos é um dos principais desafios para a participação e êxito em um procedimento licitatório, sendo os custos operacionais das MPE um dos principais componentes do preço dos produtos. Verificou-se a existência acirrada de empresas que possuem lojas físicas constituídas e outras abertas exclusivamente para atender às necessidades dos órgãos públicos. Além disso, nas organizações públicas, a falta de especificações precisas dos produtos, principalmente no tocante às exigências de padrões ou parâmetros de qualidade, se apresenta como dificultador desse processo licitatório. Para as empresas que não participam de licitações públicas, a falta de foco no mercado das compras públicas e o desconhecimento da legislação e das regras de tratamento diferenciado para as MPE, além do preconceito das empresas de que o processo é burocrático, fato contestado por este estudo, são apontados como entraves para que essas MPE possam participar do processo de compras públicas.

Palavras-chave: Micro e Pequenas Empresas. Compras Públicas. Tratamento Diferenciado. Licitações. Pregão Eletrônico.

ABSTRACT

The objective of this study was to describe and to analyze the main barriers faced by micro and small enterprises (MSE) to participate in bids, in the electronic trading modality, carried out by the Federal University of Viçosa. Companies that participate and others that do not participate in bidding procedures in the city of Viçosa, state of Minas Gerais, were all surveyed. This study is a descriptive and qualitative research, based on a case study. Data were collected through semi-structured interviews with representatives of micro and small companies in Viçosa, chosen for their accessibility. Data treatment were carried out by content analysis in which three study dimensions were a posteriori defined: a) Perception of the representatives of the MSEs that participate in public bids, in the electronic auction mode, on the bidding process; b) Challenges faced by winners of electronic trading venues; and c) Challenges faced by companies that do not participate in electronic trading sessions. The main results of the study point out that competing with aggressive prices is one of the main challenges for participation and success in a bidding process, where the operational costs of MSEs are the major components of product prices. A strong existence of companies that have physical stores set up and others opened exclusively to meet the needs of public agencies were observed. In addition, in public organizations, the lack of precise specifications of the products, especially in relation to the requirements of standards or quality parameters, presents itself as a constraint of this bidding process. For companies that do not participate in public tenders, the lack of focus on the public purchasing market and the lack of knowledge of the legislation and the rules of differential treatment for MSEs, in addition to the bias of the companies to the bureaucratic process, a fact argued by this study, are identified as obstacles for the participation of the MPE in in the public purchasing process.

Keywords: Bid. Differential treatment. Electronic trading. Micro and small companies. Public purchasing.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Tempo de atividade da empresa.....	44
Gráfico 2 – Setor de atuação.....	44
Gráfico 3 – Número de funcionários.....	45
Gráfico 4 – Grau de dificuldade do processo licitatório.....	46

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Perfil dos entrevistados.....	43
Quadro 2 – Categorias e subcategorias do conteúdo das entrevistas.....	47
Quadro 3 – Principais barreiras enfrentadas pelas MPE para participarem de licitações públicas.....	57

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
1.1 Objetivos.....	17
1.1.1 Objetivo geral.....	17
1.1.2 Objetivos específicos.....	17
1.2 Justificativa.....	17
2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....	19
2.1. Compras públicas.....	19
2.2 Princípios básicos dos procedimentos licitatórios.....	20
2.2.1 Princípio da legalidade.....	20
2.2.2 Princípio da impessoalidade.....	21
2.2.3 Princípio da moralidade.....	22
2.2.4 Princípio da igualdade ou isonomia.....	22
2.2.5 Princípio da publicidade.....	23
2.2.6 Princípio da probidade administrativa.....	24
2.2.7 Princípio da vinculação ao instrumento convocatório.....	24
2.2.8 Princípio do julgamento objetivo.....	25
2.3 Modalidades de licitação.....	25
2.4 Tipos de licitação.....	26
2.5 Inclusão do pregão como modalidade de licitação.....	27
2.6 As micro e pequenas empresas.....	29
2.7 Caracterização das micro e pequenas empresas.....	30
2.8 Micro e pequenas empresas e o acesso à licitação.....	32
3 PERCURSO METODOLÓGICO.....	35
3.1 Tipo de pesquisa.....	35
3.2 Abordagem da pesquisa.....	35
3.3 Método de pesquisa.....	36
3.4 Unidade de análise e sujeitos da pesquisa.....	36
3.5 Técnica de coleta de dados.....	38
3.6 Técnica de análise de dados.....	39
4. Apresentação e análise dos dados.....	41
4.1 Contexto do estudo.....	41

5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS COLHIDOS POR MEIO DAS ENTREVISTAS.....	43
5.1. Identificação e perfil dos sujeitos de pesquisa.....	43
5.2 Categorização e análise dos dados das entrevistas.....	46
5.3 Percepção dos representantes das MPE que participam de licitações públicas, na modalidade pregão eletrônico, sobre o processo licitatório.....	48
5.4 Desafios enfrentados pelas empresas vencedoras de pregões eletrônicos.....	49
5.5 Desafios enfrentados pelas empresas que não participam de pregões eletrônicos.....	53
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	59
REFERÊNCIAS.....	63
APÊNDICE A - Cessão Gratuita De Direitos De Depoimento Oral E Compromisso Ético De Não Identificação Do Depoente.....	69
APÊNDICE B - Roteiro De Entrevistas.....	70

1 INTRODUÇÃO

As compras governamentais são importantes instrumentos de estímulo à economia, tendo em vista o elevado volume de recursos empregados para suprir as necessidades de funcionamento dos órgãos e entidades governamentais, além de fomentarem as políticas públicas de um país. Esse poder de compra representa elevada fatia da economia de qualquer nação (ARLBJORN; FREYTAG, 2012).

Pino (2016) enfatiza que, por meio das compras governamentais, é possível gerar emprego e renda, ampliar a arrecadação de tributos e movimentar a economia. Ademais, essas compras são consideradas ferramentas estratégicas para o Estado promover o desenvolvimento regional.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios se viram obrigadas a adotar, na realização de suas compras, contratações de serviços e da alienação de bens, procedimento de licitação pública que assegurasse igualdade de condições a todos os concorrentes (BRASIL, 1988).

A obrigatoriedade de licitar, por mandamento constitucional, carecia de regulamentação por parte do Poder Legislativo. Em 1993, foi promulgada a Lei nº 8.666, que regulamentou o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública (BRASIL, 1993).

O objetivo do procedimento licitatório é selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e promover o desenvolvimento nacional sustentável, sem perder de vista os princípios constitucionais consagrados no *caput* do artigo 37 da Constituição de 1988: da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. Além desses princípios, há aqueles tipificados especificamente para tais procedimentos, como o da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e outros que lhes são correlatos (BRASIL, 1988, 1993).

A necessidade de licitar, de dar condições isonômicas àqueles que pretendem

contratar com a Administração Pública e promover o desenvolvimento regional sustentável é o que permite tratar o tema como política pública, que na visão de Secchi (2015, p. 2) é “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”.

Para comprovar a importância das compras do governo para estimular e fomentar a economia, recorreremos aos estudos de Dimitri, Piga e Spagnolo (2011), que mostram que as compras dos entes públicos representam cerca de 16% do Produto Interno Bruto (PIB) da Europa e algo em torno de 20% do PIB dos Estados Unidos. No Brasil, no mesmo período as compras públicas corresponderam a um montante de cerca de 600 bilhões, ou seja, 15% do PIB nacional (BRASIL, 2012).

Para Guedes e Marques (2016), toda licitação tem duplo objetivo: sendo o primeiro proporcionar aos órgãos públicos a realização de negócios mais vantajosos e o segundo, assegurar a democratização do acesso às contratações administrativas.

Para Faria *et al.* (2011), a democratização do acesso às compras públicas e a quebra das barreiras geográficas foram possíveis graças à inclusão do pregão eletrônico como modalidade de licitação, reduzindo gastos de deslocamento e aproximando demandantes e ofertantes em um ambiente virtual de negociação.

A inclusão do pregão como modalidade de licitação deu-se com a 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).

Em 2005, com a edição do Decreto nº 5.450, de 31 de maio, foi regulamentada, no âmbito da Administração Pública Federal, a modalidade de licitação denominada pregão eletrônico, um dos marcos da democratização das compras públicas no Brasil (BRASIL, 2005).

Os estudos de Vasconcellos (2008) indicam que o pregão eletrônico pode diminuir custos dos produtos em até 25%. Além disso, a inversão de fases da licitação trouxe enorme celeridade ao certame, pois, enquanto nas demais modalidades o resultado

da licitação demora, em média, 120 dias, no pregão eletrônico o resultado é instantâneo. Isso acaba por aumentar a capacidade de planejamento das empresas, reduz a incerteza e proporciona dinamismo ao processo de compra.

Se, de um lado, o governo é o maior consumidor de bens e serviços do país, de outro as Micro e Pequenas Empresas (MPE) são as maiores geradoras de emprego e renda. Em 2015, existiam 6.775.493 estabelecimentos deste tipo no Brasil, o que representa 99% de todos os estabelecimentos comerciais ativos no país, os quais são responsáveis pela geração de 17.192.686 empregos, ou seja, 51,2% de todos os empregos formais do país (SEBRAE, 2015).

Segundo dados do SEBRAE (2016), a taxa de sobrevivência das MPE com dois anos de atividade vem crescendo no Brasil, passando de 54,2% em 2008 para 76,6% em 2012. Embora se observe melhora significativa nesse quadro, ainda tem-se que, aproximadamente, a cada quatro MPE que são abertas, uma não irá completar dois anos de atividade. Essa realidade acaba por se tornar um problema a ser enfrentado pelos governos no sentido de fomentar o setor, uma vez que esses empreendimentos são responsáveis por mais de 17 milhões de empregos formais (SEBRAE, 2015, 2016).

Com a promulgação da Lei Complementar nº 123/2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, o governo passou a adotar em seus procedimentos licitatórios um tratamento diferenciado para as micro e pequenas empresas. Com isso, abriu-se a possibilidade para que as compras com valores abaixo de R\$80.000,00 pudessem ser ofertadas pelas MPE, conforme se observa no extrato a seguir:

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública poderá realizar processo licitatório:
I – destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja de até R\$80.000,00 (oitenta mil reais) (BRASIL, 2006).

No período compreendido entre 2006 e 2014, a lei trouxe a possibilidade da destinação das compras com valores abaixo de 80 mil reais às micro e pequenas empresas, o que, na prática, poderia não ocorrer, uma vez que a realização ou não

de tais procedimentos acabava por adentrar na seara de discricionariedade do gestor público.

A necessidade de garantir maior participação no mercado das compras públicas às MPE fez que o Legislativo brasileiro aprovasse a Lei Complementar nº 147/2014, que alterou dispositivos da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Essa alteração trouxe significativas mudanças na participação das MPE nas compras públicas, tendo em vista que a possibilidade estabelecida no art. 48, da LC nº 123/2006, foi transformada em obrigatoriedade, estando todos os órgãos da Administração Pública obrigados a lançarem as licitações com valores abaixo de R\$80.000,00 exclusivamente para as micro e pequenas empresas (BRASIL, 2014).

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

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) (BRASIL, 2014).

Embora essa lei tenha trazido a obrigatoriedade da destinação das licitações com valores abaixo de R\$80.000,00 às MPE, nota-se que o índice de sucesso dessas empresas nos certames do governo federal é relativamente baixo. Segundo dados do painel de compras do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2018), a participação dessas empresas no total de compras do governo ainda é pequena. Em 2015, o governo federal comprou, via licitação, R\$43.695.773.261,85 em produtos e serviços, tendo sido apenas 15,08% desse valor homologado para as MPE. Já nos anos seguintes a média de certames vencidos pelas micro e pequenas empresas se manteve próxima desse patamar, sendo 13,09% em 2016 e 14,64% em 2017 (BRASIL, 2018).

Diante desse contexto, em que o governo abriu a possibilidade de tratamento diferenciado para dar maior amplitude à participação das MPE nas compras públicas (BRASIL, 2006) e o ambiente virtual trouxe a quebra das barreiras geográficas para a participação dessas empresas nas licitações (FARIA, 2011), embora a taxa de licitações vencidas ainda seja baixa (BRASIL, 2018), surge a pergunta que motivou este estudo:

Quais as principais barreiras enfrentadas pelas Micro e Pequenas Empresas para participarem de licitações da modalidade pregão eletrônico?

1.1 Objetivos

Na intenção de responder ao problema de pesquisa proposto, foram traçados o objetivo geral e os objetivos específicos, que são descritos nos subitens subsequentes.

1.1.1 Objetivo geral

Descrever e analisar as principais barreiras enfrentadas pelas Micro e Pequenas Empresas para participarem de licitações na modalidade pregão eletrônico realizadas pela Universidade Federal de Viçosa (UFV).

1.1.2 Objetivos específicos

- a) Identificar os principais desafios enfrentados pelas Micro e Pequenas Empresas que participaram e venceram pregões eletrônicos realizados pela UFV.
- b) Identificar os principais desafios enfrentados pelas micro e pequenas empresas que não participam de pregões eletrônicos.

1.2 Justificativa

Neste estudo, pretende-se trazer algumas contribuições no campo acadêmico, tendo em vista que, mesmo diante dos esforços de estudos que trazem reflexões acerca das barreiras enfrentadas por micro e pequenas empresas ao participarem de pregões eletrônicos, se observa ainda possibilidades de novas pesquisas que abordem a temática em estudo.

No âmbito social, este estudo se justifica devido à preocupação com o melhor aproveitamento da circulação monetária que o governo promove através de suas compras públicas. Essa melhor realocação de valores possibilita não somente a

aquisição de bens e serviços, mas, também, o desenvolvimento regional, através da participação em licitações das MPE de todo o Brasil.

Foi realizada uma busca na base de dados na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) no período de 2011 a 2016, em que se utilizaram as palavras “Microempresas e compras públicas” como chave de pesquisa. Obtiveram-se como retorno seis dissertações que versavam sobre o tema, mas apenas os trabalhos de Pinus (2016) e Jankoski (2016) mantinham relação direta com o tema proposto neste estudo. Contudo, esses trabalhos não buscavam a compreensão do fenômeno com base e experiências vivenciadas pelas micro e pequenas empresas, conforme relataram seus representantes.

Também foram realizadas buscas no Scientific Periodicals Electronic Library (SPELL) e no Scientific Electronic Library Online (SciELO), que, com as palavras-chave juntas, não trouxeram resultados compatíveis. No entanto, quando lançadas de forma separada, surgiram 43 artigos relacionados. No entanto, com relevância e similaridade a este estudo, destacaram-se a obra de Silva Cunha e Le Bourlegat (2016).

Esta dissertação está estruturada em seis capítulos, incluindo esta introdução, que contempla a contextualização do tema, a definição do problema de estudo, o objetivo geral e os objetivos específicos, a justificativa e a estrutura. No segundo capítulo, desenvolve-se o referencial teórico, contendo as informações que constituem a base do conhecimento a respeito do tema principal. No terceiro, é discutido o percurso metodológico para a realização do estudo. No quarto capítulo, são apresentados e discutidos os dados coletados para esta pesquisa. No quinto capítulo, apresentam-se os principais achados; e, por fim, as considerações finais.

2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Este capítulo tem por objetivo revisitar a bibliografia que versa sobre as compras públicas, sobre o tratamento diferenciado adotado pelas micro e pequenas empresas para participarem de licitações públicas e sobre o cenário econômico e mercadológico em que as MPE estão inseridas.

2.1. 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”.

2.2 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).

2.2.1 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.

2.2.2 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 detrimimentos. 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).

2.2.3 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).

2.2.4 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 indissolivelmente 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.

2.2.5 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).

2.2.6 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.

2.2.7 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.

2.2.8 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.”

2.3 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.

2.4 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.

2.5 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 conseqüente 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.

2.6 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:
I – No caso da microempresa, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$360.000,00; e

II – 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.

2.7 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.

2.8 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 n.º 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).

3 PERCURSO METODOLÓGICO

Este capítulo apresenta o percurso metodológico percorrido pelo estudo para o alcance dos objetivos propostos.

3.1 Tipo de pesquisa

Este estudo se caracteriza como descritivo, que na visão de Gil (2008) possui como cerne a descrição de particularidades de uma população específica ou de um fenômeno. Para Collis e Hussey (2005), estudos desta natureza têm o objetivo de identificar informações relevantes sobre os fenômenos, além de possibilitarem ao pesquisador descrever os seus comportamentos.

Com base nesses ensinamentos, esta pesquisa se caracteriza como descritiva, uma vez que pretende identificar e descrever as principais barreiras enfrentadas pelas micro e pequenas empresas na participação em procedimentos licitatórios realizados, exclusivamente, para esse tipo de organização empresarial.

3.2 Abordagem da pesquisa

Este estudo possui abordagem qualitativa, que na visão de Marconi e Lakatos (2011) proporciona ao pesquisador a capacidade de análises mais precisas do comportamento daquelas pessoas e da sua relação com o fenômeno estudado.

Para Godoy, o foco de estudos com esta abordagem não está na medição de e, sim, no “contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo” (GODOY, 1995, p. 58).

Nesse mesmo sentido é a definição de Gaskell (2002) sobre as pesquisas de cunho qualitativo, a qual está intimamente ligada aos objetivos deste estudo. Para esse autor:

Abordagem qualitativa fornece os dados básicos para o desenvolvimento e a compreensão das relações entre os atores sociais e sua situação. O

objetivo é uma compreensão detalhada das crenças, atitudes, valores e motivação, em relação aos comportamentos das pessoas em contextos sociais específicos (GASKELL, 2002, p. 65).

Como justificativa para a utilização de uma abordagem qualitativa, observa-se a necessidade da realização de uma análise robusta, e com profundidade, das principais barreiras enfrentadas pelas micro e pequenas empresas na participação em procedimentos licitatórios, bem como das razões que levam outras empresas desta natureza a não buscar uma fatia no mercado das compras públicas.

3.3 Método de pesquisa

Com relação ao método desta pesquisa, foi adotado o estudo de caso. Segundo Yin (2010, p. 32), o estudo de caso objetiva “investigar um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real”. Permitindo, dessa forma, entender os fatos associados ao contexto social, por meio de métodos de interpretação e observação das informações disponibilizadas pelos sujeitos de pesquisa.

Para Gil (2008, p. 57), este tipo de método “é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado, tarefa praticamente impossível mediante os outros tipos de delineamentos considerados”.

Tendo em vista os objetivos pretendidos, este tipo de pesquisa se justifica enquanto proposta metodológica, uma vez que possibilita análise criteriosa, profunda e detalhada dos elementos dificultadores para que uma MPE possa obter êxito na participação em procedimento licitatório e, ainda, daqueles fatores que as impedem de participar dos certames.

3.4 Unidade de análise e sujeitos da pesquisa

Para Godoy (1995), a definição da unidade de análise é uma das importantes etapas para consecução dos objetivos propostos, tendo em vista que a correta definição da unidade de análise possibilitará ao pesquisador definir com quem falar, quando e como observar o fenômeno, quantos e quais documentos analisar, entre outros

pontos relevantes, sem perder o foco do problema ou da situação que motiva o pesquisador na realização do estudo.

Diante do exposto, definem-se como unidade de análise os procedimentos licitatórios, na modalidade pregão eletrônico, realizados pela Universidade Federal de Viçosa (UFV), *campus-sede*, no ano 2017, lançados para a participação exclusiva de MPE, conforme determinação contida na Lei Complementar nº 123/2006, ou seja, todas as licitações com valor inferior a R\$80.000,00.

Tendo em vista que a taxa de mortalidade de uma MPE nos dois primeiros anos de vida é de 23,4%, ou seja, aproximadamente a cada quatro empresas abertas no Brasil uma não completará dois anos de atividade, optou-se por estudar as empresas que atuam no mercado há mais de dois anos.

Levando em consideração a afirmação de Vergara (2007, p. 50) de que os “sujeitos da pesquisa são as pessoas que fornecerão os dados de que você necessita”, a definição do sujeito de pesquisa representa importante momento na delimitação do estudo.

Definiram-se sujeitos de pesquisa representantes das MPE localizadas no município de Viçosa, MG, que participaram e venceram licitações lançadas exclusivamente para esta categoria de empresas e daquelas localizadas nessa mesma cidade que não participam de procedimentos licitatórios.

Os sujeitos de pesquisa foram selecionados de forma intencional, sendo escolhidas seis MPE com mais de dois anos de atividade que participaram de pregões eletrônicos realizados pela Universidade Federal de Viçosa, localizadas no mesmo município desta instituição pública, no ano 2017, de acordo com os dados constantes no Sistema de Cadastro de Fornecedores do Governo Federal (SICAF) e no Sistema Integrado de Materiais (SIM) da UFV. Ainda, foram selecionadas quatro MPE, também com mais de dois anos de atividade, que não participam de licitações, de acordo com dados do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), unidade de Viçosa, MG.

3.5 Técnica de coleta de dados

De acordo com Yin (2010), as evidências para um estudo de caso podem vir de fontes distintas: documentos, registros em arquivo, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos e questionários.

A pesquisa documental, segundo Fonseca (2002), abrange diversas fontes que não possuem tratamento analítico, sendo elas: jornais, revistas, tabelas estatísticas, cartas, filmes, fotografias, documentos, relatórios, tapeçarias, pinturas, relatórios de empresas, programas de televisão, vídeos e outras fontes.

Para este estudo, a coleta de dados ocorreu em dois momentos distintos: no primeiro foi realizada uma pesquisa documental. Durante essa etapa, foram consultadas fontes de dados secundários, como o sistema de controle interno da logística da UFV, denominado Sistema Integrado de Materiais (SIM), e o Portal de Compras do Governo Federal. A pesquisa documental proporcionou a coleta de dados sobre as MPE que participaram dos pregões eletrônicos ocorridos na UFV no ano 2017. Outra fonte secundária consultada foram os documentos da base de dados do SEBRAE/MG, unidade Viçosa, de onde foi possível extrair os dados das MPE que, mesmo reunindo todas as condições para concorrer nas licitações públicas, não participam desses certames.

No segundo momento do estudo, realizaram-se entrevistas semiestruturadas com os sujeitos de pesquisa, já tipificados no item anterior. Segundo Gil (2009), entrevistas deste tipo permitem trabalhar temas complexos, os quais dificilmente poderiam ser investigados adequadamente por meio de questionários. Esse autor ainda revela que a entrevista é a técnica de que o investigador lança mão diante do investigado e lhe formula perguntas, com o objetivo de obter dados que interessam à investigação.

O roteiro das entrevistas foi realizado de maneira a possibilitar ao pesquisador extrair dos entrevistados informações sobre as principais barreiras que dificultam ou impossibilitam a participação nos procedimentos licitatórios. Para isso, levaram-se em conta os aspectos legais do processo, os aspectos mercadológicos de cada empresa pesquisada e dos seus recursos humanos e financeiros disponíveis, entre

outros.

Os sujeitos de pesquisa foram convidados para participarem deste estudo, sendo-lhes apresentado o termo de confidencialidade e sigilo e, no final, recolhida uma declaração de cada participante, sendo este último o documento que comprova a participação de cada um dos entrevistados no estudo. As entrevistas foram realizadas individualmente, no período de 29 de maio a 12 de junho de 2018, e gravadas em mídia eletrônica para posterior transcrição, com o intuito de facilitar a análise e apresentação dos dados.

3.6 Técnica de análise de dados

Para análise dos dados obtidos por meio das entrevistas semiestruturadas, optou-se pela análise de conteúdo. Para Gil (2009), o surgimento desta técnica se deve à necessidade de analisar e interpretar o grande volume de informações produzidas pelos meios de comunicação.

Bardin (2011) define a análise de conteúdo como:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 2011, p. 35).

Bardin (2011) estabelece que a análise de conteúdo se subdivide em três etapas, sendo a primeira a pré-análise, o momento em que se realiza a organização do material coletado, sistematizando e operacionalizando as ideias centrais. A segunda ocorre quando as unidades de registro e categorias são definidas, o que essa autora denomina de sistematização da pesquisa. Por fim, a terceira etapa corresponde à interpretação dos dados, momento que o pesquisador estabelece as relações e interpretações, com a finalidade de compreender o fenômeno, apoiado na bibliografia que sustenta o estudo.

A primeira etapa, pré-análise, foi realizada após a execução das entrevistas, que foram gravadas em mídia eletrônica e depois transcritas, de forma a facilitar a

análise. Os entrevistados receberão identificação por letras e números, por exemplo: E1, E2, E3...En.

A segunda etapa, sistematização da pesquisa, que para Bardin (2011) pode ser feita em dois momentos: o primeiro, *a priori*, em que as categorias são sugeridas de acordo com o marco teórico; e o segundo, *a posteriori*, as categorias são elaboradas após a análise do material. Para melhor aproveitamento do conteúdo das entrevistas, definiu-se que a categorização se daria *a posteriori*, levando-se em conta as respostas dos entrevistados.

Por fim, tem-se a etapa da interpretação dos dados, em que foram analisadas as respostas de cada entrevistado e comparadas com a teoria que sustenta este estudo, bem assim com todo o aparato legal que norteia as aquisições de bens e serviços pela Administração Pública.

4. Apresentação e análise dos dados

Neste capítulo são apresentados e analisados os dados da pesquisa, que foram colhidos por meio de entrevistas, com roteiro semiestruturado. As entrevistas foram realizadas no período de 29 de maio a 12 de junho de 2018, com representantes de micro e pequenas empresas localizadas na cidade de Viçosa, MG, que participam das licitações realizadas pela Universidade Federal de Viçosa e por outros órgãos públicos e com representantes de MPE que não participam de procedimentos licitatórios.

Antes da realização das entrevistas, procedeu-se a uma ampla e exaustiva pesquisa com o Sistema de Cadastro de Fornecedores (SICAF) do governo federal e no Sistema Integrado de Materiais (SIM), sendo este último um sistema interno da UFV. Essa busca permitiu a identificação das MPE, da cidade de Viçosa, que mantêm cadastro ativo para fornecimento de bens e serviços aos órgãos públicos federais. De posse dos dados colhidos no SICAF, verificou-se, no portal de compras do governo federal (Comprasnet), quais empresas cadastradas participavam das licitações, sendo essas organizações uma das bases para a coleta de dados. Por fim, para identificar as MPE que não participam de licitações, foi realizada uma pesquisa na base de dados do SEBRAE, sendo o resultado utilizado para compor o segundo grupo de empresas selecionadas para esta dissertação.

4.1 Contexto do estudo

O estudo foi realizado com micro e pequenas empresas da Zona da Mata mineira localizadas na cidade de Viçosa, Minas Gerais. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Viçosa possui 78.286 habitantes (BRASIL, 2018) e sua economia se baseia em serviços públicos educacionais, comércio e serviços. Segundo o SEBRAE (2015), a cidade tinha 3.168 MPE, responsáveis pela geração de 9.203 empregos diretos no município. Levando em conta que Viçosa possuía 23.993 pessoas ocupadas em 2016 (BRASIL, 2018), conclui-se que as MPE respondem por 38,36% dos empregos formais do município, o que coloca esse grupo de empresas como um dos mais importantes para a

economia local.

A relação emprego e renda da população é apresentada pelo IBGE (2018) da seguinte forma, quando a análise desses dados se dá em relação ao Estado de Minas e ao Brasil:

Em 2016, o salário médio mensal era de 3.0 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 30.8%. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava as posições 13 de 853 e 27 de 853, respectivamente. Já na comparação com cidades do país todo, ficava na posição 167 de 5570 e 426 de 5570, respectivamente. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, tinha 33.9% da população nessas condições, o que o colocava na posição 586 de 853 dentre as cidades do estado e na posição 3794 de 5570 dentre as cidades do Brasil (BRASIL, 2018).

Como ponto de partida para este estudo, utilizaram-se as licitações realizadas pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) no ano 2017. Essa escolha foi importante porque permitiu ao pesquisador identificar as empresas que participam de licitações naquele órgão público e, uma vez levantado o cadastro dessas empresas, foi possível verificar a participação não só nos certames lançados pela UFV. Isso porque, com o auxílio do sistema de compras do governo federal (Comprasnet), observou-se a participação dessas MPE em outros órgãos públicos federais, o que permitiu uma análise precisa e detalhada dos problemas e barreiras enfrentados por essas empresas para participarem nas compras públicas.

A UFV é o órgão público com maior disponibilidade financeira na cidade, com um orçamento total, segundo o Relatório de Atividade UFV 2017, ano-base 2016, de R\$823.694.380,56, sendo R\$628.678.239,66 para as despesas com pessoal, R\$136.499.762,51 para custear despesas correntes e R\$24.106.049,10 para fazer frente às despesas de capital ou investimentos (UFV, 2017).

Da análise da execução orçamentária da UFV no ano 2016, extrai-se que somente para a contratação de obras, bens e serviços a instituição dispunha de R\$160.605.811,61; no mesmo período, o Executivo do município de Viçosa possuía R\$139.223.614,37 para realizar todas as despesas e investimentos necessários para manter a máquina pública e ofertar serviços à população (VIÇOSA, 2015), o que corrobora a importância da UFV como instituição impulsionadora da atividade econômica local.

5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS COLHIDOS POR MEIO DAS ENTREVISTAS

As entrevistas foram realizadas entre 29 de maio e 12 de junho de 2018, totalizando 10 entrevistados, sendo quatro integrantes do grupo das micro e pequenas empresas que não participam de procedimentos licitatórios e seis das MPE que praticam vendas para órgãos públicos.

5.1. Identificação e perfil dos sujeitos de pesquisa

No Quadro 1, os entrevistados foram identificados pela letra “E”, seguidos de um número de identificação, variando entre 1 e 10. Dessa forma, resguardam-se a identidade e o anonimato de cada participante deste estudo. Além da identificação alfanumérica adotada para cada um, apresentam-se o sexo, a idade, a escolaridade e a relação que cada entrevistado possui com a sociedade empresarial.

Quadro 1 – Perfil dos entrevistados

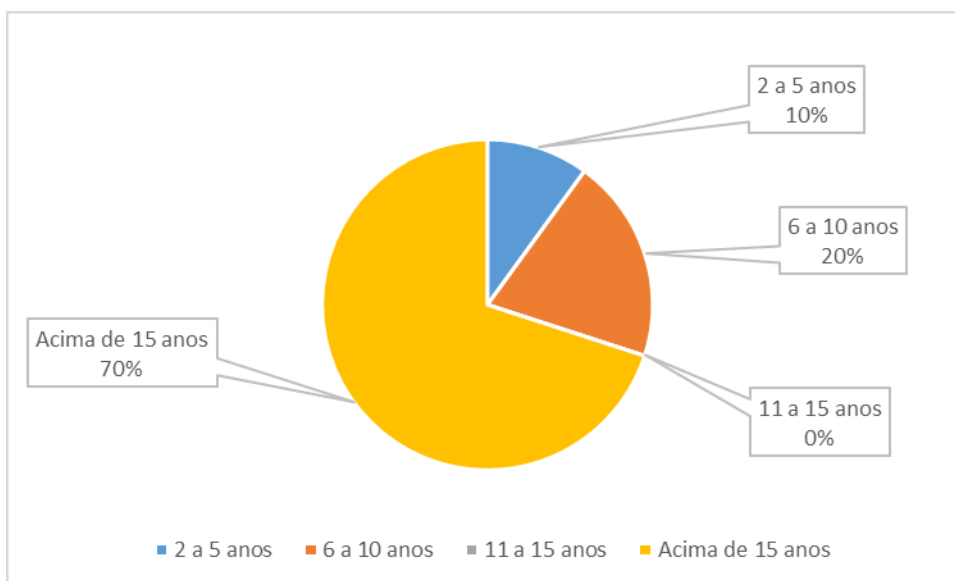
Entrevistado	Sexo	Idade (anos)	Escolaridade	Função na empresa
E1	Masculino	28	Ensino Médio	Proprietário
E2	Masculino	48	Ensino Superior	Sócio-Proprietário
E3	Masculino	31	Ensino Superior	Sócio-Proprietário
E4	Feminino	42	Ensino Médio	Gerente
E5	Masculino	64	Ensino Médio	Proprietário
E6	Masculino	45	Ensino Superior	Sócio-Proprietário
E7	Masculino	37	Ensino Superior	Proprietário
E8	Masculino	51	Ensino Médio	Proprietário
E9	Masculino	32	Ensino Superior	Proprietário
E10	Masculino	42	Ensino Superior	Proprietário

Fonte: Dados da pesquisa.

Sobre o perfil dos entrevistados, o Quadro 1 evidencia que a maioria deles é do sexo masculino, com idade variando entre 28 e 64 anos e escolaridade oscilando entre ensino médio e ensino superior (60% da amostra). Com relação à função na empresa, 60% são proprietários, 30% são sócio-proprietários e apenas 10% possuem o cargo de gerente.

Com relação ao tempo de atividade da empresa, o Gráfico 1 revela que 70% das empresas pesquisadas têm mais de 15 anos de mercado, outras 20% possuem de 6 a 10 anos de atuação e pequena parcela (10%) conta entre 2 e 5 anos de atividade.

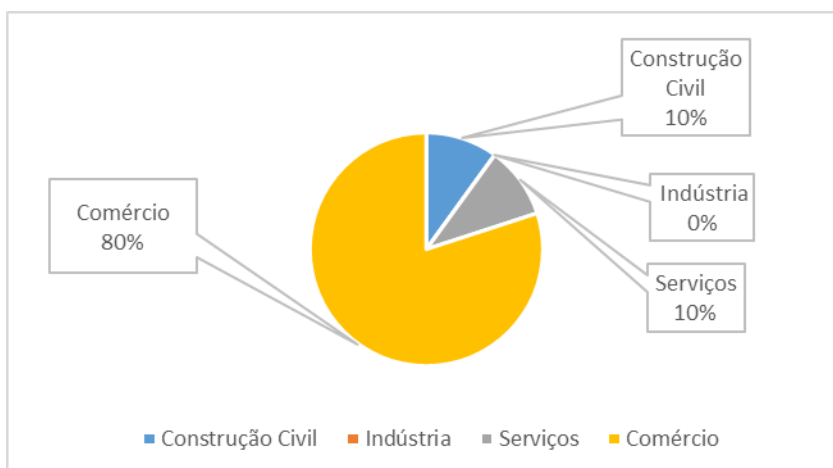
Gráfico 1 – Tempo de atividade da empresa



Fonte: Dados da pesquisa.

Quanto à área de atuação das MPE, percebe-se que a grande maioria (80%) está inserida no comércio, 10% no setor de serviços e outros 10% no setor da indústria, conforme se verifica no Gráfico 2.

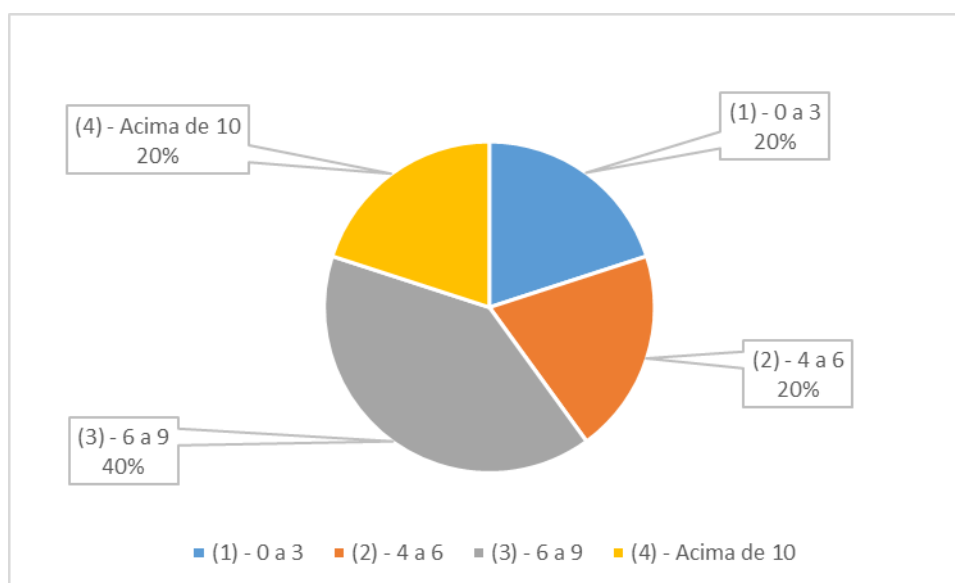
Gráfico 2 – Setor de atuação



Fonte: Dados da pesquisa.

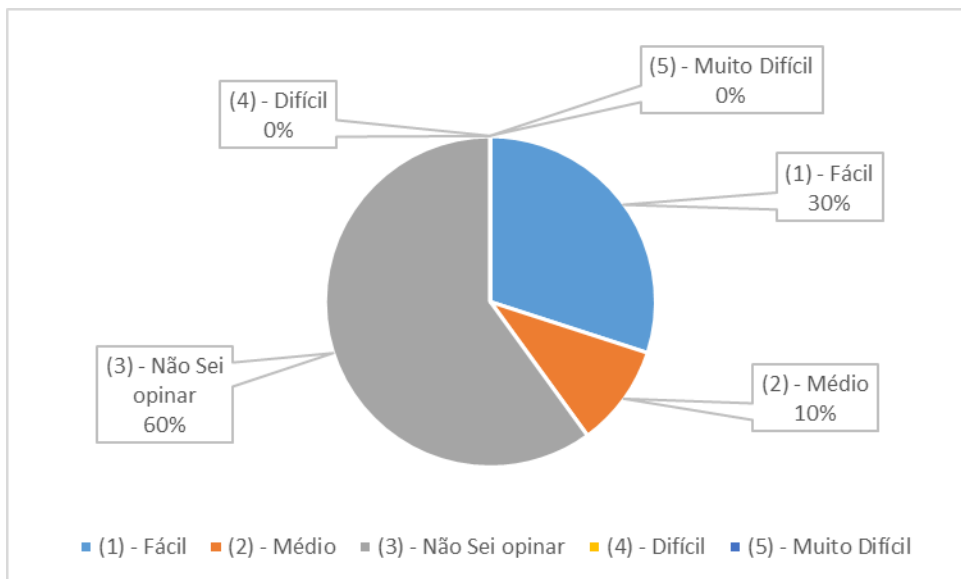
No Gráfico 3 é possível observar o perfil das empresas no que se refere ao quadro funcional de cada uma. Verifica-se, nesse gráfico, que 40% das MPE em estudo possuem entre 6 e 9 funcionários, 20% mantêm de 4 a 6 trabalhadores, 20% contam com servidores que variam de 0 a 3 e 20% possuem mais de 10 funcionários registrados.

Gráfico 3 – Número de funcionários



Fonte: Dados da pesquisa.

Sobre a compreensão dos entrevistados quanto ao procedimento licitatório, eles foram indagados sobre o nível de dificuldade do processo para participar de uma licitação, sendo apresentadas aos entrevistados cinco categorias: fácil, médio, não sei opinar, difícil e muito difícil. Percebe-se que eles, em sua maioria (60%), não souberam opinar, 30% consideraram o processo fácil e outros 10% entenderam que o grau de dificuldades é médio.

Gráfico 4 – Grau de dificuldade do processo licitatório

Fonte: Dados da pesquisa.

5.2 Categorização e análise dos dados das entrevistas

Conforme estabelecido no percurso metodológico e em consonância com os estudos de Bardin (2011), as categorias de análise foram definidas *a posteriori*, ou seja, após a realização das entrevistas. Conforme é possível verificar no Quadro 2, foram definidas três categorias de análise, as quais se subdividiram em subcategorias, proporcionando maior amplitude à análise dos dados. A saber:

a) Percepção dos representantes das MPE que participam de licitações públicas, na modalidade pregão eletrônico, sobre o processo licitatório.

a1) Quanto aos desafios para participarem dos certames;

a2) Quanto ao nível de conhecimento sobre compras públicas; e

a3) Quanto aos fatores estratégicos da empresa.

b) Desafios enfrentados pelas empresas vencedores de pregões eletrônicos.

b1) Para participarem de licitações da modalidade pregão eletrônico;

b2) Dificuldades com o pagamento pelos órgãos públicos federais;

b3) Quanto à documentação da empresa;

b4) Sobre a política de pós-venda; e

b5) Transparência no processo licitatório.

c) Desafios enfrentados pelas empresas que não participam de pregões eletrônicos.

c1) Política de venda da empresa;

c2) Principais clientes;

c3) Política de incentivos governamentais;

c4) Informações sobre as compras públicas;

c5) Dificuldade de entendimento do processo licitatório;

c6) Ambiente virtual de disputa; e

c7) Documentação exigida para participação em licitações.

Quadro 2 – Categorias e subcategorias do conteúdo das entrevistas

Categoria	Subcategoria
Percepção dos representantes das MPE que participam de licitações públicas, na modalidade pregão eletrônico, sobre o processo licitatório	<ul style="list-style-type: none"> - Quanto aos desafios para participar dos certames - Quanto ao nível de conhecimento sobre compras públicas - Quanto aos fatores estratégicos da empresa
Desafios enfrentados pelas empresas vencedoras de pregões eletrônicos	<ul style="list-style-type: none"> - Para participar de licitações da modalidade pregão eletrônico - Dificuldades com o pagamento pelos órgãos públicos federais - Quanto à documentação da empresa - Sobre a política de pós-venda - Transparência no processo licitatório
Desafios enfrentados pelas empresas que não participam de pregões eletrônicos	<ul style="list-style-type: none"> - Política de venda da empresa - Principais clientes - Política de incentivos governamentais - Informações sobre as compras públicas - Dificuldade de entendimento do processo licitatório - Ambiente virtual de disputa - Documentação exigida para participação em licitações

Fonte: Dados da pesquisa.

Realizada a definição das unidades de registro e categorias, etapa que Bardin (2011) denomina sistematização da pesquisa, passou-se à análise dos dados coletados nas entrevistas.

5.3 Percepção dos representantes das MPE que participam de licitações públicas, na modalidade pregão eletrônico, sobre o processo licitatório

Como ponto de partida para a compreensão do processo de licitação pública, buscou-se analisar os fatores que despertaram o interesse das MPE em participar do processo de compras públicas e, conseqüentemente, das licitações.

A maioria dos entrevistados destacou como fator motivador para a participação nas compras públicas o fato de constantemente serem contatados por órgãos públicos para elaborarem orçamentos de produtos da sua linha de fornecimento. Contudo, esses empresários destacaram que os orçamentos eram realizados, mas as compras não se efetivavam, suscitando, dessa forma, a curiosidade e vontade de saber de quem a Administração Pública estava adquirindo os produtos orçados e como suas empresas poderiam participar desse mercado.

Foi possível verificar alguns elementos motivadores dos empresários e representantes de MPE que participaram deste estudo para procurarem fazer parte do universo de empresas que transacionam com o poder público. Entre esses elementos, pode-se destacar a procura de orçamentos por parte dos órgãos públicos, que necessitam dos valores dos produtos/serviços para efetivação de suas compras, a formação do empresário ou de seu representante. Isso e mais as experiências positivas com o setor público e a indicação dos usuários finais de produtos adquiridos por instituições públicas, no caso estudantes da Universidade Federal de Viçosa, como se observa nos relatos de E1, E2, E3, E4 e E6 a seguir:

Meu primeiro contato com compras públicas foi quando percebi as pessoas vindo buscar orçamentos para prefeitura e universidade, daí busquei saber como vender para estes órgãos. (E2)

tô formado como Engenheiro tem 7 anos, trabalhei como estagiário durante dois anos, então eu tô com 9 anos com obra, mexendo com construção. Meu primeiro serviço com o estágio foi uma obra na UFV, então foi um primeiro contato com uma obra pública, e a partir daí comecei a gerenciar contratos e executar obras e aí vi uma oportunidade de mercado, fornecer serviços pro governo. (E3)

Quanto ao pagamento, em órgãos Públicos Federais, nunca tive problemas relevantes. Só alguns casos raros atrasaram meu pagamento. Mas as pessoas não entendem que, no comércio comum isso também acontece, até com maior frequência. (E1)

Não tive problemas com pagamento, quanto a isso é super tranquilo, não tenho nada a observar. (E2)

Nunca tive problema em com pagamento. Esse é o ponto mais fácil. O pagamento acontece de forma tranquila. (E4)

Da universidade nunca, sempre foi tranquilo. Em prefeituras que as vezes temos problemas. (E6)

Como eu vendo muito pra estudantes, vendo muito pra universidade, prefeitura e tal. A farmácia tem uma linha muito vasta de produtos hospitalares e produtos de laboratório, aí os estudantes acabavam me perguntando se eu não tinha como fornecer direto para universidade. É, e se eu participava destas coisas. Aí eu acabei fazendo o cadastro e fornecendo para este povo. Até os professores da UFV e pessoal de compras aqui da prefeitura e de outras cidades nos procuravam. (E6)

Outro aspecto verificado aproxima os resultados deste estudo aos obtidos por Faria *et al.* (2011), no que se refere à quebra das barreiras geográficas e à celeridade proporcionada pela modalidade pregão eletrônico, sendo esses fatores também constatados nesta pesquisa. Essas vantagens verificadas pelos entrevistados facilitaram e despertaram o interesse deles em participar de licitações públicas. Outros aspectos importantes que atuam como motivadores, na visão dos entrevistados, foram a desburocratização excessiva do processo e a agilidade na divulgação do resultado, colocando este estudo na mesma direção dos achados de Bittencourt (2010). Esse autor já havia relatado que a modalidade de pregão, em sua forma eletrônica, possibilita a simplificação de etapas no processo licitatório, reduzindo o tempo entre a licitação e a efetivação do contrato com a Administração Pública.

5.4 Desafios enfrentados pelas empresas vencedoras de pregões eletrônicos

Com relação a este atributo, este estudo buscou compreender, dentro do grupo de MPE que participam de licitações e fornecem produtos para instituições públicas, quais as limitações impostas pelo processo que constituem barreiras para o sucesso dessas empresas nos certames e que fator porventura possa ser considerado facilitador para elas no que tange às compras públicas.

Os entrevistados foram unânimes ao relatarem que o preço é um dos fatores mais desafiadores para se obter sucesso em um processo licitatório. Muitas vezes, a concorrência não se dá em pé de igualdade, visto que existem grandes empresas

que também participam de pregões. Outro fato relevante ressaltado por E4 reside no fato de que, em alguns casos, uma empresa que possui loja física constituída, com despesas de aluguel, funcionários e outras, concorre com empresas virtuais, que existem apenas para vender a órgãos públicos, sem custos operacionais, sem estoques etc.

No mesmo sentido, foi o posicionamento de E2:

Trabalho no ramo de produtos de informática, e esses produtos possuem uma especificação já fechada, tipo *notebook*, *pen drive*, HD, monitor e impressora. Então ali você não consegue colocar valor agregado, o produto em si é igual aqui ou em qualquer lugar no mundo, mas, na hora de participar dos pregões estávamos com os valores mínimos que a gente conseguia. Quando as empresas davam os lances, elas colocavam os preços muito abaixo. Eu ficava assustado e me perguntava: – onde que ele conseguia aqueles valores?

Os concorrentes cotavam um preço muito abaixo, com preços menores do que os preços dos meus distribuidores. Então eu não tinha condição nenhuma de participar, principalmente em relação aos preços destes itens. (E2)

Para driblar tal dificuldade, E6 teve que adotar estratégia diferente. Como ele não conseguiria competir com empresas sem custos operacionais ou com custos relativamente baixos, a solução foi adotar uma nova metodologia de compra, abandonando antigos fornecedores e passando a comprar diretamente dos importadores ou dos fabricantes, o que lhe garantiu condição de concorrer com os demais. (E6)

Entretanto, E1 possui uma empresa formalmente constituída somente para venda de produtos às instituições públicas. Ele não dispõe de uma loja física e observa uma série de vantagens no atual formato do seu negócio:

Eu participo dos pregões de minha casa, faço meu horário de serviço. Antes eu trabalhava numa farmácia e dividia meu tempo entre farmácia e participar de pregões.

Mas com o tempo, vi que aqui consigo ter lucro pra viver.

[...] meu estoque é quase zero, fica tudo na garagem e em cômodo de minha casa. (E1)

Quando a análise acontece em relação aos pagamentos realizados pelas instituições

públicas em função das compras por elas realizadas, E1, E2, E4 e E6 afirmam que não encontram dificuldades nesse ponto. Para eles, o pagamento acontece da forma como foi pactuado entre as partes. Em alguns casos pontuais há atrasos, como se verifica nos relatos de E1 e E6, mas nada que fuja à normalidade da relação comercial, sendo esses problemas os mesmos que ocorrem nas vendas feitas no balcão, com pequenos atrasos.

Quanto ao pagamento, em órgãos Públicos Federais, nunca tive problemas relevantes. Só alguns casos raros atrasaram meu pagamento. Mas as pessoas não entendem que no comércio comum isso também acontece, até com maior frequência. (E1)

Não tive problemas com pagamento; quanto a isso, é super tranquilo, não tenho nada a observar. (E2)

Nunca tive problema com pagamento. Esse é o ponto mais fácil. O pagamento acontece de forma tranquila. (E4)

Da universidade nunca, sempre foi tranquilo. Em prefeituras que, às vezes, temos problemas. (E6)

Passando pela análise da documentação necessária para o cadastro e participação nos procedimentos licitatórios, verifica-se que as empresas não encontram dificuldades, uma vez que não se exige nada mais do que é necessário para que elas comecem as suas atividades. Nesse sentido são os relatos de E2, E3 e E4:

Não, nossa empresa sempre teve todos os documentos. Com relação à documentação está tudo bem, essa parte é tranquila. Sempre mantivemos o SICAF atualizado, com toda documentação; quanto a isso nunca tivemos problemas. (E2)

É, a gente não sabia todas as documentações exigidas, mas quando fomos abrir a empresa a gente conversou com a contabilidade e também com o pessoal do CREA, justamente pra gente ter as documentações necessárias. Então a gente sabia onde queria chegar, por isso foi mais fácil correr atrás de documentação. (E3)

No início, até que o cadastro não foi difícil não, pessoal da universidade até que organizou o cadastro direitinho, foi difícil foi a gente começar a pegar uma forma eletrônica que é muito rápido, a gente não sabe quem tá do outro lado. (E4)

Os achados desta pesquisa, quanto aos documentos necessários à participação nos procedimentos licitatórios, remetem aos estudos de Moreira Neto (2014), ao verificar que o pregão busca a celeridade e a diminuição da burocracia dos processos, como se observa pelas facilidades relatadas pelos entrevistados.

Com relação às políticas de entrega de mercadorias e pós-venda, E6 relata que o prazo concedido pelo órgão licitante, que geralmente é de 30 dias, é suficiente para que as empresas cumpram com a obrigação assumida na licitação, o que permite que elas adquiram o produto dos seus fornecedores e façam a entrega com tranquilidade.

É bem tranquilo, porque quando você ganha, você tem um prazo lá de 30 dias pra você entregar. Daí a gente já comprava direitinho e fazia uma venda casada. (E6)

Quanto ao mesmo tema, E1 afirma que, após a homologação do processo e a emissão da correspondente ordem de compra, todas as dúvidas quanto à descrição do produto, quando não sanadas com o pregoeiro no momento do certame, são dirimidas com o solicitante. Existe, ainda, a possibilidade de encaminhar a descrição do produto à pessoa que solicitou a compra para que a entrega transcorra dentro do esperado e não haja divergência na especificação do produto.

Não tenho dificuldades após a venda. Hoje em dia podemos tirar muitas dúvidas com o próprio pregoeiro, pedir a opinião do interessado. [...] consulto meus fornecedores sobre a descrição dos produtos [...] muitas vezes compramos com a descrição do próprio órgão público. (E1)

Todos os entrevistados consideram o processo de compras públicas por meio de pregão, na modalidade eletrônica, um procedimento transparente. Na percepção deles, as fraudes são dificultadas, uma vez que não se sabe contra quem a empresa está concorrendo, não há a identificação dos licitantes durante a sessão pública. A atuação impessoal do pregoeiro, em consonância com os princípios licitatórios, também impede que empresas sejam preteridas em detrimento de outras. Um aspecto negativo, evidenciado nos relatos de E2 e E3, está na baixa qualidade dos produtos não por parte das empresas, mas em virtude da sua especificação mal feita pelo órgão licitante.

Sobre a transparência, acho que a parte que o governo faz é perfeita, agem de acordo com a lei. Acho que os participantes é que fazem a coisa não andar, da forma que deveria andar. Um aspecto complicado está no fato dos órgãos público não terem o domínio sobre a qualidade. Eles pedem o menor preço, muitas vezes exigem uma qualidade mínima e acabam comprando pelo menor preço. (E2)

Acredito que seja transparente sim, eu acho que é bem difícil ter fraude,

mas tem algumas coisas que poderia melhorar, alguns serviços que são contratados por pregão, deveriam exigir mais qualificação da empresa, algum atestado, alguma coisa assim[...], mas, em questão de favorecimento de empresa é bem difícil, tudo é muito transparente. (E3)

A transparência nesse processo é muito maior. [...] eu já participei de pregões presenciais, mas o eletrônico é muito bom. Inclusive eu até sugeri a prefeitura daqui inserir o pregão eletrônico para evitar fraudes e outras coisas que eu fiquei sabendo. No eletrônico, a briga é acirrada. Não tem favorecimento, você vai ali tirando centavos, e ganha quem tiver o melhor preço. (E6)

No mesmo sentido é o ensinamento de Squeff (2014), ao afirmar que efetuar compras via licitação, na modalidade pregão eletrônico, torna o processo de obtenção transparente, em que a participação pode ser ampla, tendo em vista a quebra das barreiras geográficas pelo emprego da tecnologia.

5.5 Desafios enfrentados pelas empresas que não participam de pregões eletrônicos

Para compreender a opção das empresas em não participarem das compras públicas, realizadas por meio de pregões na modalidade eletrônica, questionou-se os entrevistados como acontecem as vendas em seus estabelecimentos, quando foi possível verificar que grande parte é feita no balcão:

Vendo por balcão mesmo. (E7)

Eu vendo no balcão, por telefone e e-mail. Mas a maior parte é no balcão. (E8)

Minhas vendas são através no balcão mesmo. (E9)

Eu vendo no balcão. (E10)

O público-alvo dessas empresas também foi objeto de análise, sendo verificado que, em sua maioria, os clientes são estudantes, donas de casa, professores e funcionários públicos.

Donas de casa, público em geral. (E7)

Donas de Casa, estudantes, pessoas que passam pela rua. (E8)

Como vendo basicamente no balcão e telefone. Meu Público é bem variado. (E9)

No dia a dia, vendo pra donas de casa, mas também, de vez em quando, vem professores da universidade ou funcionários da prefeitura, que precisam de material específico. Daí eu consigo vender para eles também. Mas sem ser por licitação. (E10)

A Lei Complementar nº 123, de 2006, trouxe a possibilidade para que os órgãos públicos realizassem licitações com valores inferiores a R\$80.000,00, exclusivamente para as micro e pequenas empresas (BRASIL, 2006). Essa possibilidade se transformou em obrigatoriedade, com as alterações promovidas pela Lei nº 147/2014, passando o artigo 47 da Lei Complementar nº 123/2006 a trazer a seguinte redação:

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

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) (BRASIL, 2014).

Diante da nova obrigação, questionaram-se os entrevistados a respeito da nova política do governo de direcionar as licitações com valores inferiores a R\$80.000,00 para as MPE, quando ficou nítido o desconhecimento deles a respeito desse valor.

Nunca ouvi falar também. Nunca ouvi do governo, nem de meu contador. (E7)

Não, nunca ouvi falar. Mas geralmente eu sei também, que quando tem este tipo de coisa, a fábrica tem um terceiro CNPJ só pra isso. Mas é uma coisa que não posso provar. As empresas têm CNPJ à parte para participar disso. (E8)

Não sabia desta informação. (E9)

Na época, acabei vendo algo a respeito, mas acabei não me interessando muito. (E10)

Quanto às informações dos entrevistados acerca das compras públicas, verificou-se que eles obtiveram algumas sobre o processo, mas, por entendê-lo muito burocrático, teoria contestada neste estudo, muitos não se interessaram ou não buscaram se aprofundar no tema. No mesmo sentido caminham os estudos de Torres, Mayer e Lunardi (2013) ao destacarem que diversas MPE desconhecem o processo licitatório e algumas apresentam conhecimento acerca dessa legislação que as auxilia e até mantém interesse nelas. Contudo, devido à crise econômica, ao

desemprego e à diminuição das contratações, juntamente com a grande burocracia vigente, as MPE não conseguem perceber opções dentro do mercado e manifestam receio em participar das licitações. Tais informações são observadas nos depoimentos de E9 e E10:

A um tempo atrás, eu participei junto a casa do empresário. A casa desenvolveu um programa para aproximar o micro e pequeno empresário dos leilões e pregões eletrônicos. Houve uns cursos que foram dados, eu me interessei pelo assunto, eu já vendo para a UFV, através da FUNARBE, mas não por pregões. (E10)

Sei que olhei o pregão lá, por que amigos meus de outras farmácias estavam querendo participar, mas não me interessei, achei muito burocrático e com relação a preço o pessoal jogando o preço lá embaixo, desisti. Relacionado a pagamento também, o pessoal fala que demora a pagar, aí não animei. (E9)

Verifica-se que alguns pontos são determinantes para que as micro e pequenas empresas participantes deste estudo não participem dos procedimentos licitatórios. Observou-se que a falta de conhecimento sobre o funcionamento do pregão, aliada à ausência de informação – ou como relatado por E8 –, ao desconhecimento sobre a onde buscar a informação, à inexistência de treinamento e ao preconceito entre essas MPE de que empresas maiores, ou até mesmo os seus fornecedores, participarão dos procedimentos com valor inferior aos praticados por eles, tudo isso acaba se tornando um limitador ou uma barreira para que essas empresas participem dos certames.

A prefeitura procura a loja de vez em quando pra participar de licitação, mas eu não participo por que eles não procuram marca de produto, procuram produto mais barato. Ai não compensa, porque o produto mais barato às vezes não é de qualidade boa. Por isso não participo. (E7)

Um problema é a falta de informação. Não ficamos sabendo de nada, falta estudo para saber como proceder em uma concorrência. Eu entro pra concorrer, o distribuidor entra, o produtor entra, por isso acho dificilmente vou ganhar um pregão. Eu compro em uma fábrica e entro num pregão, se a fábrica também entra, como é que eu vou vencer com o preço mais baixo. (E8)

As poucas vezes que tentei, eu achei meio complicado, por falta de orientação, e acabei não participando. (E9)

[...] quando eu comecei a entender um pouco do negócio, comecei a enxergar que às vezes os participantes são empresas que estão localizadas dentro da garagem, especializadas em atender pregões. Essas empresas trabalham com uma margem de lucro muito reduzida e os custos deles são praticamente zero. Não tem funcionários, não tem de pagar aluguel de um ponto comercial, [...] isso inviabiliza muito. (E10)

Outro aspecto evidenciado nesse estudo consiste na falta de estrutura e recursos humanos adequados das MPE para participarem de licitações. Na maioria dos casos, os proprietários dessas empresas são os responsáveis pela realização de todas as tarefas, motivo que os impedem de se capacitarem para participar das licitações, como relatado por E8, E9 e E10. Isso porque, na visão desses empresários, a falta de capital humano constitui importante barreira que os impede de fazer parte do grupo de MPE que negociam com órgãos públicos.

Tenho duas lojas abertas, uma de frente pra outra. E, normalmente, almoço em 15 minutos todos os dias. E praticamente sobra tudo pra mim. Ninguém tem disposição de ajudar. Sou só eu mesmo. Organizando, atendendo clientes e resolvendo os pepinos da loja. Praticamente inviável. Só se eu tivesse gente pra ajudar. Do jeito que tá não dá. (E8)

Como disse antes, eu sou o proprietário e farmacêutico. Junto que tenho poucos funcionários. Acabo que não consigo delegar muitas funções e fica difícil buscar novos cursos e novas formas de vendas. (E9)

Pra mim aprofundar melhor neste mercado, eu teria que ter um funcionário trabalhando pra mim nisso daí! Entendeu? Aí, eu iria, em primeiro lugar, quais são os produtos que estão sempre ali na lista do pregão. Ia trabalhar, buscar fornecedor pra mim ter condição de ter preço e brigar e chegar junto no preço destes pregões. Seria um primeiro passo. Mas pra fazer isso daí, ia ter de um funcionário, pra participar, dar lance, saber onde tá tendo, mas por agora não dá. (E10)

A possibilidade de fraudes ou favorecimentos não é a maior preocupação das empresas pesquisadas. Na visão dos seus representantes, a especificação do produto feita pelo órgão público não retrata fielmente as necessidades de contratação da Administração Pública, abrindo, dessa forma, a possibilidade de pessoas participarem do processo visando atender aos seus anseios e não às necessidades da licitante. Também foi possível verificar que os entrevistados acreditam que grandes empresas são proprietárias de MPE exclusivamente para participarem das compras públicas destinadas a essa categoria de empresas.

Difícil de dizer com certeza porque eu não vendo. Mas sou bem desconfiado que as pessoas que participam já têm algum favorecimento. Já sabem mais ou menos quem vai ganhar. (E7)

Essa prática das descrições serem genéricas[...] por exemplo, coloca-se panela alumínio 30 litros. Porém, panela de alumínio de 30 litros existem 'n' marcas e 'n' qualidades. Tem panela de 30 litros que o alumínio é de 1 mm, outras de 5 mm, [...] então, a descrição não está completa ou às vezes a descrição está genérica e dá margem para essas pessoas que trabalham só visando atender preço dentro duma licitação. (E10)

[...] as fábricas têm um terceiro CNPJ só para isso. Mas é uma coisa que não posso provar. As empresas têm CNPJ para participar de licitações. (E8)

Com relação à documentação necessária para a participação das empresas nas licitações, o estudo mostra que esse fator não constitui empecilho ou um limitante à participação das empresas nas compras públicas. O grupo entrevistado das MPE que não participam de licitações foram unânimes ao afirmarem que, mesmo não vendendo para órgãos públicos, mantêm toda a documentação em dia.

Quanto à documentação, envio tudo pra meu contador e ele mantém tudo em dia e organizado pra mim. (E7)

Minha documentação está em dia. O contador cuida disso bem. (E8)

A documentação está correta. Não tenho problema quanto à documentação. (E10)

Diante das afirmações dos entrevistados, foi possível identificar as principais dificuldades enfrentadas pelas micro e pequenas empresas para participarem de licitações na modalidade pregão, em sua forma eletrônica, destinadas exclusivamente a essa categoria de sociedade empresarial. Para facilitar a visualização de tais barreiras, os principais apontamentos foram agrupados no Quadro 3.

Quadro 3 – Principais barreiras enfrentadas pelas MPE para participarem de licitações públicas

Grupo de empresas	Barreiras
Empresas que participam de licitações	<ul style="list-style-type: none"> - Manter preço competitivo - Custo operacional do negócio - Concorrência acirrada com empresas constituídas exclusivamente para participarem de licitações - Falta de especificação correta dos produtos pretendidos pelos órgãos públicos - Ausência de critérios de qualidade para os produtos adquiridos por meio de licitações
Empresas que não participam de licitações	<ul style="list-style-type: none"> - Ausência de foco no mercado das compras públicas - Desconhecimento sobre a legislação referente às compras públicas - Desconhecimento da legislação que estabelece tratamento diferenciado às MPE - Preconceito sobre a burocracia das compras públicas - Falta de treinamento e capacitação - Ausência de recursos humanos - Falta de especificação correta dos produtos pretendidos pelos órgãos públicos - Concorrência acirrada com empresas constituídas exclusivamente para participarem de licitações

Fonte: Dados da pesquisa.

Este estudo evidencia, entretanto, que a documentação exigida para a participação nas licitações públicas não é entrave à participação das MPE nesses certames. Também, as empresas que participam dessas competições comerciais ressaltam que a boa comunicação estabelecida com o pregoeiro e a possibilidade de sanar dúvidas diretamente com o usuário do produto solicitado pelos órgãos públicos constituem um facilitador para a negociação. Outro aspecto positivo, que cumpre ressaltar, está no prazo geralmente concedido pelos órgãos públicos, que na visão dos entrevistados é suficiente para que as compras sejam adquiridas dos seus fornecedores e entregues aos órgãos públicos. Por fim, a transparência e a dificuldade para haver fraudes constatadas tanto por quem participa quanto por quem não participa das compras públicas representam um ponto positivo para as licitações realizadas por meio eletrônico.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, procurou-se analisar os entraves relatados pelas micro e pequenas empresas para participarem de procedimentos licitatórios na modalidade de pregão, em sua forma eletrônica. A pesquisa foi construída levando em conta três atributos principais, definidos *a posteriori*, ou seja, após a realização das entrevistas. As categorias de análise estabelecidas foram: a) Percepção dos representantes das MPE que participam de licitações públicas, na modalidade pregão eletrônico, sobre o processo licitatório; b) Desafios enfrentados pelas empresas vencedoras de pregões eletrônicos; c) Desafios enfrentados pelas empresas que não participam de pregões eletrônicos.

O estudo foi capaz de responder aos dois objetivos específicos propostos, sendo o primeiro identificar os principais desafios enfrentados pelas micro e pequenas empresas que participaram e venceram pregões eletrônicos realizados pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Para satisfazer tal objetivo, foram feitas entrevistas com representantes de um grupo de MPE que participam dos pregões eletrônicos realizados pela UFV.

O segundo objetivo específico deste estudo, qual seja identificar os principais desafios enfrentados pelas micro e pequenas empresas que não participam de pregões eletrônicos, também foi satisfeito por meio de entrevistas. Contudo, observou-se um grupo de MPE que não participam de pregões eletrônicos realizados pela UFV e por outros órgãos públicos.

Ao responder aos dois objetivos específicos, satisfaz-se também o objetivo geral desta dissertação, que é descrever e analisar as principais barreiras enfrentadas pelas micro e pequenas empresas para participarem de licitações na modalidade pregão eletrônico realizadas pela Universidade Federal de Viçosa.

Os dados da pesquisa foram coletados por meio de entrevistas semiestruturadas, realizadas individualmente, com representantes de MPE que participam de licitações na modalidade pregão eletrônico e com representantes de empresas que não

participam desses processos licitatórios.

A escolha dos entrevistados foi por acessibilidade, uma vez que captar a visão desses dois grupos de MPE foi importante para o estudo, porque permitiu identificar, na visão dos representantes das micro e pequenas empresas, quais fatores constituem empecilhos à participação delas no processo de compras públicas.

Entre as empresas que participam de licitações, foi possível verificar que o preço é um dos fatores mais desafiadores para o sucesso em um processo licitatório. Muitas vezes, a concorrência não se dá em pé de igualdade, uma vez que em alguns pregões existe a participação de grandes empresas, de forma indireta, quando o valor do certame é inferior a R\$80.000,00, por meio de empresas abertas por essas, com perfil de pequeno porte, que, segundo os entrevistados, têm o único intuito de participarem das licitações exclusivas para as MPE.

Outro fato relevante observado neste estudo é que algumas empresas possuem loja física constituída, com aluguel a pagar, funcionários e demais despesas de uma empresa qualquer, enquanto outras são constituídas somente para efetuar vendas para órgãos públicos, sem loja física e com custos operacionais muito baixos, o que as confere vantagem em relação às demais, sendo essa uma das dificuldades apontadas pelos entrevistados.

Para compensar tal fato, algumas empresas adotaram a estratégia de compra diferente, abandonando antigos fornecedores e passando a comprar diretamente dos importadores ou dos fabricantes, o que lhes garante condição de concorrer com as demais.

O que se evidenciou como dificuldade para as empresas que mantêm lojas físicas foi apontado como grande vantagem para as empresas especialmente constituídas para atender a órgãos públicos, uma vez que permite a manutenção de estoques baixos e horário de trabalho diferenciado, podendo, ainda, o serviço ser realizado na própria casa do empresário.

No que diz respeito à documentação exigida para participação nos procedimentos

licitatórios, os achados vão ao encontro dos estudos de Moreira Neto (2014), ao verificar que o pregão busca a celeridade e a diminuição da burocracia dos processos, sendo esta também uma afirmação unânime dos entrevistados.

A utilização da tecnologia da informação nos processos de compra dos órgãos públicos também trouxe alguns benefícios, na visão dos entrevistados. A transparência é citada como ponto positivo do processo, bem como a interação que se estabelece entre licitante, pregoeiro e solicitante, a fim de evitar problemas e divergências com a especificação do produto desejado. Tais apontamentos ratificam os achados de Squeff (2014), ao afirmar que efetuar compras via licitação, na modalidade pregão eletrônico, torna o processo transparente.

Para as MPE que não participam de pregões eletrônicos, um dos principais dificultadores dessa não participação está no foco de mercado escolhido por elas. A maioria vende, exclusivamente, no balcão, sendo a ampliação do campo de venda um desafio que passa por ampliar investimento em treinamento e capacitação e pela contratação de recursos humanos. Além disso, a maioria das empresas que participaram do estudo demonstra desconhecimento das regras de favorecimento para as micro e pequenas empresas concorrerem nas compras públicas.

Este estudo permitiu, para a unidade de análise definida na pesquisa, desmistificar o fato de que a exigência exacerbada de documento, por parte dos órgãos públicos, se apresenta como fator limitante para a participação das MPE nos processos licitatórios. Com relação a esse fato, todos os entrevistados que participam de licitações afirmam que deles não é exigido nenhum documento além daqueles obrigatórios para a constituição e funcionamento da empresa, o que corrobora os estudos de Faria *et al.* (2011) e Moreira Neto (2014), que chegaram a essa mesma conclusão.

Contudo, este estudo não esgota o assunto, razão por que, para trabalhos futuros, se recomenda a realização desta mesma análise em outras regiões do país, com vistas a aprofundar o tema e verificar a eficácia do tratamento diferenciado estabelecido pela Lei Complementar nº 123/2006.

Em outra análise, defende-se a discussão ampla entre os envolvidos em toda a sistemática de compras governamentais, no sentido de buscar elementos e formas de diminuir as barreiras para a participação das MPE nas compras públicas, bem como para tornar o processo mais célere, eficiente e dinâmico.

Como limitações deste estudo, aponta-se o pequeno número de entrevistados, bem como as limitações geográficas impostas à pesquisa, visto que foram entrevistados representantes apenas de empresas da cidade de Viçosa, MG, o que impede ao pesquisador fazer comparações com outras regiões do Estado e também do país.

REFERÊNCIAS

AMORIM, V. A. J. de. **Licitações e contratos administrativos**: teoria e jurisprudência. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017. 240 p.

ARLBJORN, J. S.; FREYTAG, P. V. Public procurement vs private purchasing: is there any foundation for comparing and learning across the sectors? **International Journal of Public Sector Management**, v. 25, n. 3, p. 203-220, 2012.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Ed. rev e atual. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARROS, F. J. O. R.; MODENESI, R. L. **Pequenas e médias indústrias**: análise dos problemas, incentivos e sua contribuição ao desenvolvimento. Rio de Janeiro: IPEA, 1973.

BARROS, F. L. M. Princípios administrativos aplicados à licitação pública. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 6, n. 58, ago. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3175>>. Acesso em: 12 jul. 2018.

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 (*online*), v. 1, n. 3, jan./dez. 2015.

BITTENCOURT, S. **Pregão eletrônico**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010. 186 p.

BOLDRIN, Vitor P.; FEDICHINA, Marcio A. H.; HANSEN, Adriana de O.; OLIVEIRA, Suellen M. de. Fatores inibidores do desenvolvimento das microempresas e das empresas de pequeno porte. In: SEMEAD, 2007. **Anais...** [S.l.: s.n.t.], 2007.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades**. 2018. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/vicosa/panorama>>. Acesso em: 5 set. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 15 de dezembro de 2006.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2012). **Compras sustentáveis na administração pública ganham em eficiência econômica**. Disponível em: <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/?p=1897>>. Acesso em: 23 ago. 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 123/2006, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera

dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei n. 10.189, de 14 de fevereiro de 2001. **Diário Oficial da União**, Seção 1, de 15 de dezembro de 2006.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2018). **Painel de compras**. Disponível em: <<http://paineldecompras.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 24 ago. 2018.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de junho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 de junho de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm>. Acesso em: 30 jul. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1º de junho de 2005. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/decretos/de5450_2005.html>. Acesso em: 30 jul. 2018.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2013.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração**: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

CRETELLA JÚNIOR, J. **Licitações e contratos do Estado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

CROSTA, V. M. D. **Gerenciamento e qualidade em empresas de pequeno porte: um estudo de caso no segmento de farmácia de manipulação**. 2000. Dissertação (Mestrado em Gestão da Qualidade) – Instituto de Matemática, Estatística e Computação Científica, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP. 2000.

Di PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo I**. 29. ed. rev., atual. e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2016. 1088 p.

DIAS, L. R. C. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2015.

DIMITRI, N.; PIGA, G.; SPAGNOLO, G. **Handbook of procurement (paperback edition)**. New York: Cambridge University Press, 2011.

DROMI, J. R. **La licitación pública**. Buenos Aires: Astrea, 1975.

EVERTON JR. Antônio. **MPE: avanços importantes para as micro e pequenas empresas 2017-2018**. Rio de Janeiro: Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo, 2017. 98 p.

FARIA, E. R.; FERREIRA, M. A. M.; SANTOS, L. M.; SILVEIRA, S. F. R.. Pregão eletrônico versus pregão presencial: estudo comparativo de redução de preços e tempo. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis (Impresso)**, v. 16, p. 47-62, 2011.

FILHO, A. de M. F. SEMINÁRIO VIRTUAL ÂMBITO JURÍDICO: TEMAS DO DIREITO ADMINISTRATIVO – Considerações sobre a modalidade licitatória do pregão eletrônico. **Anais...** [S.l. : s.n.t.], 2009. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6134>. Acesso em: 1º set. 2018.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. (Apostila).

FREITAS, Juarez. O **controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 64-65.

GALANTE, C. E. S. O pregão eletrônico como instrumento de efetividade na aquisição de bens e serviços pela Administração Pública. **Revista Eletrônica S@aber**, v. 35, p. 1-39, 2016.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (Org.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002. p. 64-89.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas – RAE**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, abr. 1995.

GOLDSCHMIDT, N.; CHUNG, B. G. Size does matter: the effect of organizational size. **Journal of Quality Management**, v. 6, p. 47-60, 2001.

GUEDES, J.; MARQUES, G. L. de M. A importância do pregão eletrônico e o princípio constitucional da eficiência na administração pública federal. **Revista Eletrônica S@aber**, v. 27, p. 1-22, 2016.

JACINTHO, P. R. B. **Consultoria empresarial: procedimentos para a aplicação em micro e pequenas empresas**. 2004. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC. 2004.

JANKOSKI, Andréa Roseli M. Cruz. **Os impactos da Lei Complementar nº 123/2006 nos pregões eletrônicos da Universidade Federal do Paraná**. 2016. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba. 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 312.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012a.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012b.

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.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de direito administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MEIRELES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MEIRELLES, H. L. **Licitação e contrato administrativo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. 53 p.

MOREIRA NETO, D. F. **Curso de direito administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MOTTA, C. P. C. **Eficácia nas licitações e contratos**: estudos e comentários sobre as Leis 8.666/93 e 8.987/95, a nova modalidade do pregão e o pregão eletrônico; impactos da lei de responsabilidade fiscal, legislação, doutrina e jurisprudência. 9. ed. 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**: exame integrado das Leis 8.666/1993 e 10.520/2002. São Paulo: Atlas, 2013.

PINO, V. M. **A Lei 123/06 como instrumento de fortalecimento da economia local**: um estudo da participação das microempresas e empresas de pequeno porte do município de Natal nos pregões eletrônicos da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal. 2016.

SAMPAIO, A. H. **Um estudo sobre a participação das micro e pequenas empresas nos pregões eletrônicos realizados na Fiocruz/BA**. 2012. 77 f.

Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador. 2012.

SEBRAE. **Anuário do trabalho nos pequenos negócios**: 2015. 8. ed. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas; Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Brasília: DIEESE, 2017.

SEBRAE. **Sobrevivência das empresas no Brasil**. Unidade de Gestão Estratégica – UGE. Núcleo de Estudos e Pesquisas. SGAS 605. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/sobrevivencia-das-empresas-no-brasil-relatorio-2016.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2018.

SEBRAE. **Participação das micro e pequenas empresas na economia brasileira**. SEBRAE, 2017. Disponível em:

<www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Estudos%20e%20Pesquisas/Participacao%20das%20micro%20e%20pequenas%20empresas.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2018

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

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA CUNHA, M. A. da; LE BOURLEGAT, C. A. Inclusão e perspectivas de desenvolvimento da microempresa e empresa de pequeno porte no processo de compras governamentais na esfera federal. **Interações**, Campo Grande, v. 17, n. 3, Jul./Sep. 2016.

SQUEFF, F. H. S. **O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico**: análise do caso brasileiro. Brasília: Ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, jan. 2014.

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

TORRES, N. B.; MAYER, L.; LUNARDI, P. R. S. **Programa Fornecer**. Brasília: Cosad, 2013.

VASCONCELOS, F. **Licitação pública**: análise dos aspectos relevantes do pregão. 2008. Disponível em: <<http://www.ccj.ufpb.br/primafacie/prima/artigos/n7/licitacao.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2007.

VIÇOSA. Lei nº 2534, de 2015. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Viçosa para o exercício financeiro de 2016. **Diário Oficial do Município**, 2015.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

APÊNDICES

APÊNDICE A – CESSÃO GRATUITA DE DIREITOS DE DEPOIMENTO ORAL E COMPROMISSO ÉTICO DE NÃO IDENTIFICAÇÃO DO DEPOENTE

Por este documento, **eu**

Entrevistado(a):

Declaro ceder ao(à) Pesquisador(a):

Fernando Henrique Marinho, mestrando em Administração pelo Centro Universitário Novos Horizontes, CPF: 044.970.936-11, com endereço na Rua Cristóvão Colombo, 520, Bairro João Brás, em Viçosa, MG, telefone (31) 9 9566-6839.

Sem quaisquer restrições quanto aos seus efeitos patrimoniais e financeiros, a plena propriedade e os direitos autorais do depoimento de caráter histórico e documental que prestei ao(à) pesquisador(a)/entrevistador(a) aqui referido(a), na cidade de Viçosa, Estado de Minas Gerais, em ____/____/____, como subsídio à construção de sua dissertação de Mestrado em Administração do Centro Universitário Novos Horizontes. O(a) pesquisador(a) acima citado(a) fica conseqüentemente autorizado a utilizar, divulgar e publicar, para fins acadêmicos e culturais, o mencionado depoimento, no todo ou em parte, editado ou não, bem como permitir a terceiros o seu acesso para fins idênticos, com a ressalva de garantia, por parte dos referidos terceiros, da integridade do seu conteúdo. O(a) **pesquisador(a) se compromete a preservar meu depoimento no anonimato, identificando minha fala com nome fictício ou símbolo não relacionados à minha verdadeira identidade.**

Local e Data: _____, _____ de _____ de 2018.

Assinatura do entrevistado(a)/depoente

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTAS**PERFIL DAS EMPRESAS**

Empresa: _____

CNPJ: _____

Nome do(a) entrevistado(a):

Função na empresa: _____

Idade: _____

Sexo: _____

Contato: _____

1. Qual a idade de sua empresa?

 2 a 5 anos 6 a 10 anos 11 a 15 anos acima de 15 anos

2. Setor e modalidade da empresa?

 Construção Civil Indústria Serviços Comércio

3. Quantos funcionários possui sua empresa?

 0 a 3 4 a 6 6 a 9 acima de 10

4. Qual seu nível escolar?

____ Ensino Fundamental

____ Ensino Médio

____ Ensino Superior

5. Há quanto tempo sua empresa participa de vendas a órgãos públicos?

- 0 a 2 anos
- 3 a 5 anos
- 6 a 9 anos
- 10 a 11 anos
- acima de 12 anos

6. Considera o processo licitatório de fácil compreensão, tem facilidade em participar?

- Fácil Médio Não sei opinar Difícil Muito difícil

Tópicos para condução das entrevistas das micro e pequenas empresas que participam de licitações na modalidade pregão eletrônico

- Compras públicas

– Como você ficou sabendo sobre Compras Públicas (CP)?

- Fale sobre as barreiras enfrentadas por sua empresa para participar de licitações na modalidade pregão eletrônico?

Falta de Capital de Giro

Atraso no Pagamento

Dificuldade com Documentação

Cadastro

Interpretação e Elaboração

Leitura e Estudo do Contrato

Elaboração de Propostas

Formalização do Contrato

Produtos

Entrega dos Produtos

Pós-Venda

Assistência

Garantia

Corrupção

Tópicos para realização das entrevistas nas micro e pequenas empresas que não participam de licitações na modalidade pregão eletrônico

- Qual seu principal meio de venda? (balcão, internet, outros)
- Para quem costuma vender? (civis, prefeituras, governo, outros)
- Fale sobre as barreiras enfrentadas por sua empresa para participar de licitações na modalidade pregão eletrônico?
 - Falta de capital de giro
 - Atraso no pagamento
 - Pessoal reduzido
 - Falta de pessoal qualificado
 - Falta de documentação, ou alguém que a mantenha em dia
 - Não tem interesse em vender a órgão público
 - Corrupção

Possui documentação de sua empresa em dia? Tem contador ou alguém para manter a documentação em dia?