

**Análise dos Efeitos Adversos dos Benefícios concedidos às  
Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (EPP) nas  
Licitações Públicas Brasileiras**

Raphael Guilherme Araujo Torrezan

Araraquara – SP

2015

Raphael Guilherme Araujo Torrezan

**Análise dos Efeitos Adversos dos benefícios concedidos às  
Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (EPP) nas  
Licitações Públicas Brasileiras**

Monografia apresentada à Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” como requisito à obtenção do título de bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Claudio Cesar de Paiva

Banca: Prof. Dr. Elton Eustáquio Casagrande

Araraquara-SP  
2015



*Dedico esta monografia primeiramente às duas pessoas mais maravilhosas que conheço: Edison e Elisete. Um homem e uma mulher que em todos os momentos da minha vida estiveram ao meu lado. Apoiando-me independentemente das minhas escolhas, sendo este trabalho de conclusão de curso possível graças aos esforços e amor destes dois.*

*A minha avó Sebastiana, que com seu carinho e companheirismo me motivou a ir cada vez mais longe.*

*Ao Bruno, braço direito em todos os momentos da graduação, me ajudando perante aos maiores desafios, além da boa amizade e companheirismo.*

*Aos colegas que moraram comigo nos últimos cinco anos, especialmente ao Marcelo que de colega de moradia passou a ser um grande amigo e irmão, através das nossas longas conversas pelas madrugadas.*

*As amizades de Piracicaba, provando que a distância não corrói amizades verdadeiras.*

*Aos amigos e colegas de Araraquara, que em anos tornaram-se uma nova família em uma cidade completamente nova.*

*A os todos os servidores da Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, especialmente ao Toninho, Bento e Marcelo, que para a realização deste trabalho abriram mão de seu tempo para ensinar a um graduando o funcionamento dos processos licitatórios na FCL.*

*Ao meu professor e orientador, Prof. Dr. Cláudio César de Paiva, que além de orientar-me neste trabalho, me deu a oportunidade de realizar uma iniciação científica que se transformou no desejo de continuar na vida acadêmica.*

*E a Deus que me abençoou com estes cinco anos maravilhosos, de profundo aprendizado, novas vivências e amadurecimento que só obteria em Araraquara na companhia de cada amigo e colega que encontrei.*

## RESUMO

As Microempresas e Empresas de Pequeno Porte são colocadas em um grupo especial dado seu potencial de desenvolvimento, empregabilidade, e inserção na sociedade. Porém no Brasil possuem altas taxas de mortalidade, levando a elaboração do “Estatuto da Micro e Pequena Empresa” com o intuito de incentivá-las através de benefícios tributários e vantagens em processos licitatórios.

No entanto, do outro lado do debate, encontra-se os processos licitatórios que é o meio onde o setor público relaciona-se com o privado para materializar obras, serviços e compras. Estes processos licitatórios possuem por si só fragilidades, como excesso de burocracia, atrasos, e corrupção, levando-nos a indagar: promover o desenvolvimento das microempresas e empresas de pequeno porte que possuem grandes fragilidades, através de licitações é uma boa idéia?

Abordaremos ao longo do trabalho essa discussão, utilizando de referencial teórico, e com uma análise de dois estudos de caso onde os executores dos contratos foram duas empresas beneficiadas pelo “Estatuto das Micro e Pequenas Empresas”.

Palavras-chave: Licitações Públicas; Micro e Pequenas Empresas; Falhas de Governo.

## **ABSTRACT**

The Micro and Small Enterprises are in a special group of companies it given potential for development, employability, and integration into society. Although in Brazil they have high mortality rates, resulted to creation of the "Statute of Micro and Small Enterprise" in order to encourage it through tax benefits and advantages in public procurement processes.

However, the other side of the debate, the public procurement process is the moment when the Public Sector relates to the Private Sector to materialize works, services and shopping. These procurement processes have itself weaknesses, such as excessive bureaucracy, delays and corruption, leading us to inquire: is a good idea promotes the development of micro and small enterprises through weaknesses procurement process? This discussion using theoretical framework, and an analysis of two case studies where the winners of procurement were two enterprises benefited from the "Statute of Micro and Small Enterprises".

**Keywords:** Public Procurement; Micro and Small Enterprise; Government Failures.

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1: Definição de MPE's pelo Banco Mundial e União Européia

Tabela 2: Taxa de sobrevivência de empresas até 2 anos constituídas em 2007

Tabela 3: Principais Motivos para o fechamento de EPP's e ME's

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APLO	Assessoria de Planejamento e Orçamento
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPP	Contribuição Patronal Previdenciária
CREA	Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura
CSLL	Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido
DAS	Declaração Anual do Simples
EPP	Empresa de Pequeno Porte
FCL-AR/Unesp	Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara/Unesp
FHC	Fernando Henrique Cardoso
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Comércio de Mercadoria e Serviços
IPI	Imposto sobre Produto Industrializado
IRPJ	Imposto de Renda Pessoa Jurídica
ISS	Imposto Sobre Serviços
LC	Lei Complementar
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
ME	Microempresa
MP	Ministério Público
MPE	Micro e Pequena Empresa
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PASESP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PIS	Programa de Integração Social
SBA	Small Business Administration
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SME	Small Medium Enterprise
SRF	Secretaria da Receita Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
UNESP	Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>6</b>
<b>CAPÍTULO I. FALHAS DE GOVERNO: QUANDO A AJUDA TORNA-SE PREJUÍZO .....</b>	<b>8</b>
<b>1.1. Falhas de mercado .....</b>	<b>8</b>
<b>1.2. Intervenção governamental .....</b>	<b>11</b>
1.2.1. Tributos direcionados: .....	12
1.2.2. Crédito direcionado: .....	12
1.2.3. Regulamentação do salário mínimo: .....	12
1.2.4. Regulamentação de preços: .....	13
1.2.5. Regulamentação da concorrência: .....	13
1.2.6. Oferta de bens públicos: .....	13
1.2.7. Regulamentação de externalidades: .....	13
<b>1.3. A Crítica da Public Choice (Falhas de Governo) .....</b>	<b>14</b>
1.3.1. Incentivos Organizacionais .....	14
1.3.2. Restrições no mercado de trabalho .....	14
1.3.3. Restrições de demanda do setor público .....	15
1.3.4. Restrições orçamentárias .....	16
1.3.5. Diferenças Individuais .....	16
<b>1.4. Burocracia e Corrupção .....</b>	<b>17</b>
<b>1.5. Burocracia .....</b>	<b>19</b>
1.5.1. Definição .....	20
1.5.2. O Surgimento das Burocracias .....	21
Neoclássico .....	22
Marxista .....	23
Institucionalista .....	24
1.5.3. O modelo teórico de Niskanen .....	25
<b>1.6. Corrupção .....</b>	<b>28</b>
<b>CAPÍTULO II. AS LICITAÇÕES NO BRASIL: DO PAPEL REGULADOR À FERRAMENTA DE DESENVOLVIMENTO .....</b>	<b>34</b>
<b>2.1. Uma breve introdução sobre as Licitações no Brasil e sua evolução através dos séculos. ....</b>	<b>34</b>
<b>2.2 O processo licitatório moderno no Brasil .....</b>	<b>37</b>
<b>2.3 Noções, tipos e fases das Licitações na Lei nº 8.666/93 .....</b>	<b>39</b>
2.3.1 Os tipos de Licitação .....	41
2.3.2 As modalidades do processo de Licitação .....	42
2.3.3 Fases do Processo .....	43
2.3.4. Contratos .....	46
2.3.5. Aditivos .....	47

<b>2.4. Lei Complementar 123/06: Uma nova visão das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nas licitações públicas.....</b>	<b>50</b>
2.4.1. Vantagens nos Processos Licitatórios .....	54
2.4.2. Benefícios das Micro e Pequenas Empresas em outros países .....	58
<b>CAPÍTULO III. OS CASOS DA BIBLIOTECA E REFORMAS DO ANFITEATRO “A” E “B” .....</b>	<b>61</b>
<b>3.1.Os caminhos das licitações na FCL.....</b>	<b>61</b>
<b>3.2.Processo FCL/CAr nº1586/2012: O caso da Biblioteca.....</b>	<b>64</b>
<b>3.3.Processo FCL/CAr nº 549/2013: Reformas do Anfiteatro A e B e Anexos .....</b>	<b>68</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>74</b>
<b>REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA.....</b>	<b>76</b>



## INTRODUÇÃO

É comum em diversos círculos de discussão apresentar as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte brasileiras como vítimas dos mais variados problemas para sobreviverem no mercado. São dificuldades ligadas a distintos fatores, como concorrência de grandes empresas, dificuldades para honrar a alta carga tributária, além de desafios atrelados a falta de planejamento e a inexperiência de muitos empresários em lidar com seus negócios.

Há, de modo geral, o entendimento de que o incentivo a estas empresas é de fundamental importância para o desenvolvimento do país, dada sua alta empregabilidade, proximidade com o mercado consumidor, potencial de inovação. Além da capacidade destas empresas de se inserirem com maior facilidade em suas regiões de origem.

Na tentativa de melhorar as condições econômicas, tributárias e administrativas, com vista à ampliar as possibilidades de sobrevivência das microempresas e empresas de pequeno porte (EPP), o Governo federal promulgou em 2006, através da Lei Complementar nº123/06, o “Estatuto Nacional de Microempresa e Empresa de Pequeno Porte”. Com essa medida, o Governo Federal procurou estabelecer normas gerais relativas ao tratamento diferenciado a ser dispensado as microempresas e empresas de pequeno porte, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Entretanto, os incentivos proporcionados a essas empresas suscitam alguns questionamentos acerca das distorções que podem gerar no mercado, principalmente quando aplicadas essas vantagens ao processo licitatório brasileiro. Dentre esses questionamentos, um ponto adquire centralidade: até onde os incentivos concedidos as microempresas e as empresas de pequeno porte (EPP) podem distorcer o processo licitatório, ocasionando vícios no resultado final do processo, bem como elevar os riscos de prejuízos ao erário público, no que tange a execução eficiente do objeto contratado?

Para investigar as possíveis respostas para essa indagação, que será o objeto dessa monografia de conclusão do curso de ciências econômicas, o trabalho foi organizado em três capítulos.

O primeiro capítulo tem como objetivo encontrar na teoria econômica alicerces para o desenvolvimento do trabalho. Nesse sentido, o capítulo I abordará as “falhas de governo”, externalidades que surgem após interferência do governo nas relações

capitalistas, isto é, quando o Estado busca corrigir as ditas “falhas de mercado”. Assim, procura-se apresentar de maneira concisa os principais conceitos que permeiam a literatura sobre essa temática, sobretudo os conceitos e discussões propostas pela abordagem da Public Choice.

Dado o caráter extremamente burocrático do processo licitatório brasileiro, também exploramos no capítulo 1 a visão de diversos autores sobre a burocracia, suas vantagens e possíveis externalidades geradas. Por fim, como resultado dessas interferências, explora-se, de maneira simplificada, uma das principais conseqüências da intervenção governamental que é a corrupção.

No segundo capítulo o objetivo é analisar o processo licitatório brasileiro. Em etapas distintas, realiza-se um levantamento histórico, apresentando as origens da licitação e a maneira que evoluiu até atingir o estágio atual. Em seguida, descreve-se as principais características do processo, segundo a lei nº 8.666/93, que se constitui na principal legislação que rege essa matéria no Brasil. A parte final do capítulo será dedicada para a demonstração da relação entre o “Estatuto da Microempresas e Empresa de Pequeno Porte” e a lei das licitações (Lei nº8.666/93).

O último capítulo tem como preocupação fundamental o exercício da unificação dos conhecimentos teóricos tratados nos dois primeiros capítulos com a prática, através de uma análise empírica de dois estudos de caso de processos licitatórios vencidos por ME’s e EPP’s na Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara.

O primeiro estudo se refere a adequação da parte elétrica de incêndio para aprovação dos bombeiros da Biblioteca, no ano de 2012, caso que demonstra de maneira clara como certas ineficiências destas empresas podem afetar o bem estar público. O segundo estudo engloba a reforma dos Anfiteatros “A” e “B”, no ano de 2013, apresentando outra ótica sobre problemas ligados a licitação pública.

## Capítulo I

### FALHAS DE GOVERNO: QUANDO A AJUDA TORNA-SE PREJUÍZO

O objetivo principal desse capítulo é encontrar na teoria econômica alicerces para o desenvolvimento do trabalho. Nesse sentido, o foco do capítulo estará voltado para a discussão das “falhas de governo”, externalidades que surgem após interferência do governo nas relações capitalistas.

Para atingir esse objetivo, o capítulo será dividido em três seções. Na primeira será realizada a reconstituição teórica do movimento e a caracterização do funcionamento do mercado eficiente, para, em seguida, apresentar suas possibilidades de falhas. Com efeito, procurará analisar a atuação do Estado na correção dessas falhas e as conseqüências da intervenção estatal.

Na segunda seção serão apresentados os paradigmas da teoria da burocracia, com relativa ênfase na discussão da abordagem de Niskanen.

A terceira seção busca discutir a corrupção de um ponto de vista teórico, enfocando uma visão econômica, buscando relacionar como a corrupção se insere no processo de decisão do poder público bem como sua inter-relação com o processo licitatório.

#### 1.1.Falhas de mercado

A atuação dos agentes num ambiente de concorrência perfeita conduz o mercado a um ótimo de Pareto. Porém, é possível que o ambiente seja diverso daquele de concorrência perfeita, o que leva a uma ineficiência do resultado alocativo e, portanto, a uma condição sub-ótima. Os componentes que levam a esta distorção são agrupados sobre a denominação falhas de mercado. Como o resultado sub-ótimo é menos desejável do que o ótimo torna-se necessário encontrar uma solução para as falhas de mercado.

Alguns autores sugerem que uma solução possível é dada através da atuação do governo. O argumento, de forma simplificada, diz que o governo seria capaz de identificar e resolver as falhas de mercado, portanto, reconduzindo-o ao ótimo de Pareto sempre que este não fosse capaz de lá chegar de forma automática.

Entretanto, contra argumenta-se que, ainda que o governo seja capaz de dar conta de algumas das falhas de mercado, ainda assim a economia não será conduzida ao ótimo de Pareto porque o governo gera suas próprias falhas.<sup>1</sup> Ao se inserir no mercado como agente participante da economia, o governo acaba também sujeito a falhas, podendo gerar externalidades até mais graves do que as que se propôs a resolver.<sup>2,3</sup>

O governo intervém porque o mercado falha. Quando o mercado não é capaz de realizar uma alocação de bens e serviços que seja Pareto-ótima, então não foi realizada uma alocação eficiente.<sup>4</sup>

Uma forma de pensar as falhas de mercado é através de um cenário em que estas ocorrem. Em geral, uma falha de mercado representa uma situação em que o interesse privado sobressai o interesse social. Isto é, um indivíduo, que é considerado racional, egoísta e utilitarista, busca seus próprios interesses bem como já dito por Smith na célebre citação a respeito do padeiro e do açougueiro.<sup>5</sup>

De modo geral, o interesse privado coincide com o interesse social: todos os indivíduos fazendo o melhor para si deveria ser o suficiente para garantir o resultado ótimo social. Quando este tipo de alocação não acontece, ou seja, quando o indivíduo fazendo o que é melhor para si faz com que o mercado não chegue num resultado eficiente, então houve uma falha de mercado.

Os mercados falham porque algum dos pressupostos da teoria é violado. De acordo com Krugman, Wells e Olney(2007) e Stiglitz (1988) as principais causas de falhas de mercado podem ser consideradas (1) inconsistência temporal das preferências; (2) assimetria de informações; (3) mercados não-competitivos, (4) problemas de agente-principal, (5) externalidades ou (6) bens públicos.

Não obstante, pode-se afirmar que essas falhas se constituem nas razões últimas que levam o mercado a uma alocação não eficiente.

Quando as preferências dos agentes não se mantêm constantes ao longo do tempo, resultados não consistentes com o modelo de agente plenamente racional podem surgir durante a análise. Um consumidor que hoje prefira o bem A ao bem B, mas que no futuro comece a preferir o bem B ao invés do A, não seria considerado racional, e os

---

<sup>1</sup> Krueger (1991) para um discussão sobre falhas de governo, especialmente sobre seus efeitos danosos para países em desenvolvimento.

<sup>2</sup> Ver Von Mises (2011) para uma crítica sobre o intervencionismo estatal na economia.

<sup>3</sup> Ver Tullock *et all* (2002) sobre os efeitos perversos causados pela intervenção do governo.

<sup>4</sup> Ver Bator(1958) para um maior detalhamento sobre falhas de mercado.

<sup>5</sup> *"It is not from the benevolence of the butcher, the brewer, or the baker, that we expect our dinner, but from their regard to their own interest. We address ourselves, not to their humanity but to their self-love, and never talk to them of our own necessities but of their advantages."* Adam Smith(1776)

resultados da análise feita utilizando este agente representativo não apresentariam consistência temporal.

Quando há assimetria de informações, nem todos os agentes têm acessos a todas as informações necessárias para que tome a decisão racional e maximizadora que levaria ao máximo bem estar social.

Num cenário em que o mercado não é competitivo, o mercado não é conduzido ao ótimo de Pareto. Um mercado não competitivo constitui de um cenário atípico de concorrência. Trata-se do caso em que existe a formação de oligopólios, monopólios, monopsônios e oligopsônios. Em todos estes modelos o mercado não é conduzido ao ótimo de Pareto.<sup>6</sup>

A análise econômica busca considerar sempre um cenário fechado em suas análises. Ao analisar um mercado específico, a teoria prevê e espera que este, não se inter-relacione com os demais. Quando acontece de um mercado gerar um impacto em outro, de forma positiva ou negativa, estamos diante de uma externalidade. Mercados que apresentam externalidades não são conduzidos ao ótimo de Pareto.

Por fim, os bens públicos constituem a última eventual razão para que os mercados não sejam conduzidos ao ótimo de Pareto e, portanto, falhem. Um bem rival, por suas características de não-rivalidade e não-excludencialidade, distorce o processo alocativo.

Para Krugman, Wells e Olney (2007), é possível ainda fazer uma divisão dentre as razões pelas quais os mercados falham e agrupá-las de acordo com suas naturezas.

A primeira categoria diz respeito à natureza do mercado. Isto é, mercados em que existe concorrência imperfeita não alcançam alocações eficientes, em geral, os casos de monopólio, monopsônio e concorrência monopolística.

No monopólio, por exemplo, a empresa que o detém fará uso de seu poder de mercado para limitar a quantidade ofertada abaixo do nível de concorrência perfeita. Por se tratar de um resultado ineficiente em relação ao resultado de alocação obtido em concorrência perfeita, trata-se de uma alocação ineficiente, haja vista que há a possibilidade de melhoria.

A segunda categoria de motivos pelos quais os mercados falham diz respeito à natureza dos bens sendo comercializados. Quando há presença de bens públicos, o mercado não é capaz de realizar uma alocação eficiente. Um bem público é, por

---

<sup>6</sup> Para uma demonstração que o resultado nestes cenários de concorrência imperfeita é sub-ótimo, ver, por exemplo, Mas-Colell, Whinston e Green (1995).



definição, não-rival e não excludente. O fato de um bem ser não excludente significa que não é possível discriminar quem é beneficiado ou não por aquele bem. Em especial, não é possível excluir aqueles consumidores não pagantes, de forma que o investimento na produção do bem público é prejudicado haja vista que não poderá ser satisfatoriamente retornado ao investidor devido a não exclusividade do bem. Quanto a dizer que trata-se de um bem não-rival, significa dizer que o uso do bem por um consumidor não impede que outro faça uso dele simultaneamente.

Além da presença de bens públicos, outro fator que pode ser responsável pela ineficiência do mercado é a presença de externalidades. De forma resumida, a externalidade constitui um custo ou benefício que afeta uma parte que não optou voluntariamente por incorrer naquele custo ou benefício. O que faz com que as externalidades sejam responsáveis por falhas de mercado é o efeito causado neste participante involuntário. Se o efeito for positivo, este estará se beneficiando de uma troca alheia sem ter incorrido em custo algum. O fato de não incorrer em custos, faz com que o produtor do bem que originalmente foi o responsável pela externalidade não seja capaz de monetizar esta externalidade, de modo que ainda que o bem-estar social aumente por parte do consumidor que se beneficiou deste produto sem custo algum, para o produtor isto será um desincentivo à produção deste produto. O caso em que a externalidade gerada é negativa apresenta uma justificativa mais imediata: a presença de uma externalidade negativa é um prejuízo a um agente que está sendo afetado, sem que tenha escolhido estar nesta situação.

A terceira categoria de causas de ineficiência diz respeito à natureza da troca. Nessa categoria, incluem-se causas relativas à presença de custos de transação, assimetria de informação, ou problemas de agente-principal, todas estas responsáveis, também, pela ineficiência do mercado.

Diante destas falhas, uma das correções proposta para reconduzir o mercado à alocação eficiente é a intervenção do governo. Toda ação que seja tomada pelo governo numa economia de mercado com o objetivo de corrigir uma alocação ineficiente é uma intervenção econômica do governo.

## **1.2. Intervenção governamental**

Em virtude da presença da incapacidade do mercado resolver estes problemas por si só, alcançando a alocação eficiente, alguns autores justificam que estas falhas só poderiam ser resolvidas por um agente externo, ou seja, o governo.

Os tipos de intervenção que o governo pode realizar vão desde o estabelecimento de uma tributação seletiva, passando por políticas de crédito direcionado, regulamentação de salário mínimo, subsídios até regulamentação de preços, produção e das importações e exportações.

Como forma de solucionar as falhas geradas no processo alocativo realizado pelo mercado, o governo pode intervir de diversas formas, sempre buscando a solução que aumente o bem estar social. A seguir, com base em Krueger(1991), Stiglitz (1988), Tullock(2002), Buchanan e Tullock(1975) destacamos as principais instrumentos e formas do governo intervir na busca pela correção de externalidades.

### **1.2.1. Tributos direcionados**

O governo pode objetivar a tributação acentuada de setores que possam ser responsáveis principalmente pela geração de externalidades. Podemos tomar como exemplo, os casos do cigarro e das bebidas alcoólicas para os quais as alíquotas de tributação excedem 100% do valor do produto, pois as externalidades e os custos que estes produtos poderão gerar para o Estado posteriormente são demasiadamente elevados.

### **1.2.2. Crédito direcionado**

Neste caso, o governo busca incentivar o desenvolvimento de um setor em particular, de acordo com a avaliação de que aquele teoricamente é estratégico e, portanto, passível de investimentos por parte do governo. Desta forma, o governo disponibiliza créditos para que este setor invista e proporcione oportunidades expressivas de crescimento.

### **1.2.3. Regulamentação do salário mínimo**

O governo pode decidir pela definição de uma política salarial, através da determinação do valor do salário mínimo. Ou seja, a remuneração mínima que um trabalhador poderá receber pela venda de sua força de trabalho. Em teoria, esta remuneração deveria coincidir com o custo mínimo de subsistência do trabalhador, de modo que o salário mínimo garanta condições dignas de sobrevivência do trabalhador. Entretanto, há críticas quanto à implementação de políticas de salário mínimo, considerando que podem gerar mobilidade da força de trabalho e escassez setorial de

mão-de-obra, ou ainda, não refletir o custo mínimo real necessário para a sobrevivência do trabalhador.

#### **1.2.4. Regulamentação de preços:**

O governo pode regulamentar diretamente os preços de um determinado produto se assim achar conveniente e se o arcabouço jurídico-institucional assim o permitir.

#### **1.2.5. Regulamentação da concorrência**

A regulação da concorrência diz respeito à atuação do governo no sentido de evitar que a concorrência gere concentrações anômalas que prejudiquem o consumidor. Em geral, as autoridades governamentais atuam em dois sentidos: (1) controle comportamental das empresas, buscando aplicar normatizar a atuação das empresas de modo que estas não incorram em práticas lesivas à concorrência; (2) mecanismo de ajuste em relação à natureza do mercado, ou seja, neste caso o governo busca controlar o mercado de forma que seja evitado o surgimento de uma concentração abusiva de poder de mercado nas mãos de uma única empresa, ou de um pequeno grupo delas.(MARQUES, 2005)

#### **1.2.6. Oferta de bens públicos**

Quando há bens públicos na economia, o mercado não alcança uma alocação eficiente porque os bens públicos geram externalidades positivas que não são possíveis de serem capturadas por aquele que os provê (*free rider problem*). Uma das soluções para tentar reconduzir a economia ao nível ótimo na presença de bens públicos é tributar a população como forma de remuneração por este produto/serviço.

#### **1.2.7. Regulamentação de externalidades**

Na presença de externalidades, a intervenção do governo se aproxima daquela que exerce para resolução do problema dos bens públicos: procurar tributar a externalidade de modo que, assim haja um desincentivo para a produção desta externalidade, e ,conseqüentemente, seja possível reconduzir o mercado a uma alocação ótima.

### **1.3. A Crítica da Public Choice (Falhas de Governo)**

Ainda que o governo se mostre como uma possível solução para as ineficiências alocativas apresentadas pelo mercado, autores da escola de *Public Choice* argumentam que a existência de falhas de mercado não implica a necessidade de intervenção governamental. De acordo com os autores adeptos a esta abordagem, as conseqüências das falhas de governo podem ser tão ruins ou piores do que os problemas que o estado originalmente procurara resolver. Ao invés de buscar a maximização do interesse público, os funcionários do governo podem agir em benefício próprio, como, por exemplo, no modelo de maximização do orçamento que ocorre dentro de sistemas burocráticos e que leva a uma redução expressiva na eficiência do setor público. (TULLOCK, 2002)

As falhas de governo podem ser vistas como resultados de problemas existentes de forma inerente à democracia e a outras formas de governo e da existência de grupos que apresentam agendas próprias senão aquela de maximização do bem-estar social – rent seekers.

Há várias razões pelas quais pode-se esperar que a atuação pública seja menos eficiente do que a atuação privada. Tais razões têm a ver com incentivos e restrições tanto no nível individual como organizacional. Nesse sentido, Stiglitz (1988) apresenta diversas limitações nos incentivos dados na esfera pública.

#### **1.3.1. Incentivos Organizacionais**

A atuação do setor público não é direcionada ao lucro, ou seja, não existe o incentivo para que a produção seja maximizada, muito menos um comportamento baseado em desempenho, que busque a maximização do lucro. Em geral, no setor público, os funcionários são direcionados por preocupações políticas que vão em sentido contrário à produtividade.

Portanto, na ausência desse fator motivador, o comportamento do setor público difere daquele do setor tanto em termos de objetivo como com os métodos para alcançá-las. Mas uma implicação muito importante dessa dissonância é a não-aplicabilidade de forma não ponderada de teorias da firma no setor público.

#### **1.3.2. Restrições no mercado de trabalho**

Stiglitz afirma que o setor público deve satisfazer um conjunto maior de restrições em relação a contratações do que o setor privado, tendo em vista seu caráter

representativo, isto é, diferentemente de uma empresa privada, com objetivo bem definido, e propriedade bem estabelecida, o setor público baseado num modelo representativo deve prestar contas a todos os contribuintes que financiam a atuação da organização pública por meio de impostos. Uma empresa privada pode contratar de acordo com a própria conveniência e pagar os salários que julgar adequados, o que serve como um mecanismo para atrair os melhores profissionais, e retê-los, valorizando seu trabalho. Porém, no setor público este mecanismo não existe. Há uma preocupação constante com a adequação dos salários dos servidores, de modo que não sejam remunerados de forma indevida, já que estão sendo remunerados com dinheiro público, e nesta preocupação, os salários são demasiadamente mais rígidos do que no setor privado. Como resultado, o que se espera é que haja uma evasão daqueles profissionais para o setor privado, haja em vista as melhores remunerações, e maior flexibilidade de atuação.

Portanto, ao invés de garantir qualquer benefício ou eficiência, a presença de tais restrições e regulamentações somente causam efeitos adversos: afastam a mão-de-obra mais qualificada do mercado porque o salário não é compatível e ainda atua de forma perversa ao dificultar a demissão daqueles funcionários incompetentes, seja através da estabilidade que os funcionários adquirem, seja pelo eventual impossibilidade jurídica de se desligar um profissional em decorrência desta estabilidade.

### **1.3.3. Restrições de demanda do setor público**

De forma análoga aos mecanismos desenvolvidos para fiscalizar o gasto “eficiente” de recursos na remuneração da mão-de-obra, mecanismos foram desenvolvidos para garantir que a aquisição de bens e serviços também ocorra de forma eficiente. É nesta categoria que se insere o processo licitatório. Através de uma explícita regulamentação e parametrização do processo de aquisição, acompanhado de um extenso processo de planejamento, a expectativa era de tornar o processo mais transparente e menos suscetível a ineficiências. Porém, como será abordado posteriormente surgem entraves burocráticos que fazem com que se questione a eficiência do processo. Não somente a burocracia atua como empecilho na condução deste processo, como também a corrupção, que pode trazer efeitos muito mais devastadores do que a burocracia.

#### **1.3.4. Restrições orçamentárias**

Outra diferença fundamental entre a atuação do setor público e do setor privado consiste na previsão do orçamento, em especial no orçamento de longo prazo. Uma empresa do setor privado leva anos para construir uma reserva de capital apropriada, mas uma vez estabelecida, tal reserva é capaz de atender as necessidades de investimento de capital tal qual elas se apresentem. Para Stiglitz (1988), o setor público está sujeito a regulamentações e aprovações anuais do orçamento, sendo que uma má gestão pode trazer problemas na arrecadação ou na execução de gastos levando a possíveis restrições orçamentárias.

Este problema é muito nítido especialmente na economia brasileira. Os diversos desequilíbrios estruturais por quais passaram as contas públicas, bem como as diversas tentativas de realização de investimentos financiados pelo setor público, evidenciam a dificuldade em se manter um planejamento consistente de longo prazo.

Se, por um lado, a preocupação com o longo prazo é deficiente, pior é sua inexistência. . A criação de um arcabouço jurídico pelo governo FHC para garantir que os entes federativos fossem responsabilizados pela realização do planejamento, pode ser vista como uma tentativa de se lidar com este problema. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)<sup>7</sup> introduziu a necessidade de um desenvolvimento de curto prazo, conjuntamente com uma necessidade de planejamento de médio prazo. Além disso, estabeleceu enquadramentos em caso de descumprimento do estabelecido.

#### **1.3.5. Diferenças Individuais**

A maior parte destas diferenças organizacionais têm impactos imediatos nos indivíduos. Porque os indivíduos não podem ser demitidos, e não podem ser recompensados por bom desempenho com os bônus que o setor privado paga, não há recompensas e punições para motivar e refrear os comportamentos dos funcionários. Porque as agências públicas têm menos incentivos para serem eficientes ou para garantir que estão sendo atenciosas com seus “clientes”, os poderes de prover incentivos que elas possuem não são direcionados a estes objetivos, mas sim para objetivos mais políticos.

---

<sup>7</sup> Lei Complementar nº 101/00.

Para Stiglitz (1988), existe um conjunto inteiro de traços que estão normalmente associados com o comportamento burocrático. Burocratas podem não receber grandes pagamentos ou então maiores dividendos quando aumentam a eficiência, mas eles freqüentemente parecem desfrutar do poder e prestígio associado com o fato de estar no comando de uma grande organização. Eles portanto podem tentar maximizar o tamanho de suas burocracias; se a curva de demanda por seus serviços tem elasticidade menor que a elasticidade unitária, ao reduzir a eficiência, eles podem, na verdade, aumentar os gastos e o tamanho de suas agências. O que impede os burocratas de fazerem isso é a competição entre burocracias.

W. A. Niskanen (1974) argumentou que a crescente centralização das burocracias governamentais ainda que com a intenção de aumentar a eficiência, apresenta baixa competição, dando portanto aos burocratas, mais escopo para buscar seus interesses às custas da eficiência e do interesse público.

O problema para o qual Niskanen chama a atenção – que os burocratas governamentais podem agir de acordo com seus próprios interesses, e não necessariamente com os interesses dos cidadãos aos quais eles supostamente deveriam servir – é um exemplo de uma classe geral de problemas chamada *principal-agent problems*. O problema agente-principal é simplesmente o problema já familiar sobre como uma pessoa convence outra a fazer o que ela quer. Aqui, o problema é, como os cidadãos (os principais) fazem com que os servidores públicos (os agentes), atuem em seus interesses?

Este tipo de problema surge em todas as organizações, sejam públicas ou privadas. Gestores sempre enfrentam o problema de garantir que o comportamento de seus empregados esteja de acordo com suas vontades, e a menos que a firma seja dos gestores, os donos sempre têm o problema de garantir que os gestores ajam em seus interesses.

#### **1.4. Burocracia e Corrupção**

Ao falar de licitações, é conveniente que conheçamos o arcabouço no qual o processo licitatório está inserido. Por se tratar de um processo público em que estão envolvidos diretamente o estado e o mercado, é necessário que estes dois agentes estejam bem destacados e caracterizados. Quanto ao mercado, a literatura é ampla e extensa, e dá conta de forma satisfatória de caracterizar e levantar seu funcionamento,

como já exposto anteriormente. Em relação ao Estado, embora tenha realizado sua caracterização e apresentado suas falhas, no contexto do debate da Public Choice, é necessário que desenvolvamos algumas nuances que estão diretamente presentes no processo licitatório e ainda não foram abordadas.

A primeira destas nuances é a burocracia. A burocracia é freqüentemente mencionada como responsável por entraves nas mais diversas atividades do governo.

Uma coisa que vale notar, é que a burocracia é sempre vista a partir de uma ótica negativa. Isto é, somente a ser responsabilizada por aquilo que ocorre de errado no andamento do Estado. Sabemos identificá-la quando a vemos, mas poucos são capazes de uma definição precisa do conceito. A importância de um conceito bem definido reside nas conseqüências que ele nos traz. Ao estabelecer e delimitar o conceito, é possível estudá-la de forma mais atenta, verificando suas implicações, e seus contornos.

Como forma de introduzir o assunto, buscaremos nesta seção apresentar uma definição de corrupção que seja corroborada pela literatura, um breve histórico do desenvolvimento da Burocracia, bem como apresentar a burocracia a partir dos três paradigmas identificados por Neil Garston (1993).

Para o processo licitatório, a burocracia é nítida ao longo de todas as suas etapas. Desde as diversas exigências documentais para credenciamento de empresas aptas a negociar com o setor público, bem como o processo em si. Tanto é possível argumentar que a burocracia tornou-se uma finalidade em si. Desse modo, a burocracia é um fim em si, é um processo inserido num contexto em que não mais atende a um objetivo gerencial ou possui uma razão, apenas está ali como conseqüência do resultado do crescimento do Estado. Por outro lado, é possível argumentar que a burocracia está atendendo a uma necessidade real: ao se detalhar minuciosamente um item a ser adquirido através de uma licitação, o Estado está se protegendo daqueles eventuais vendedores de má-fé (rent seeking) que buscarão beneficiar-se da oportunidade para cometer fraudes, (como superfaturar uma mercadoria com o objetivo de lucrar indevidamente), bem como deixando claro para o mercado que aquele é o produto/serviço que será capaz de satisfazer a necessidade daquele processo, e que nenhum semelhante será capaz de obter grau de satisfação equivalente.<sup>8</sup>

A segunda nuance que é necessário abordar neste trabalho, sem a qual, conjuntamente com a burocracia, este não estaria completo, é a corrupção. É claro que

---

<sup>8</sup> Stiglitz faz uma discussão pormenorizada deste trade-off em *Economics of Public Sector*



não estamos interessados na corrupção em sua forma mais genérica, que está presente por toda a sociedade, que por mais relevante que este problema seja, foge ao escopo deste trabalho.

A corrupção que nos interessa é aquela que ocorre no setor público, ou seja, mais precisamente, dentro do processo licitatório. Falando em corrupção no setor público, ainda continuamos num terreno muito vasto, há margem para tratarmos de diversas formas de corrupção, propinas, subornos, tráfico de influência, e etc.

Ao discutir a temática da corrupção buscamos uma conceituação precisa do tema, uma revisão breve da literatura, contendo os principais trabalhos que se dedicaram ao assunto, dentro da economia. E eventualmente, uma subseção sobre a corrupção no processo licitatório. É necessário que fique claro que, neste momento, tratar-se-á de uma breve seção, haja vista que os próximos capítulos adentrarão neste tema e buscarão desenvolver melhor o que a corrupção representa dentro do processo de licitação.

Assim como ocorre com a burocracia, a corrupção também está presente no cotidiano e é alvo de acalorados debates na academia. Não somente por se tratar de um assunto de interesse teórico, mas também pela frequência com que são noticiadas as denúncias de corrupção.. Os exemplos são inúmeros, e não há quem não tenha se deparado com algum deles pessoalmente.

## **1.5. Burocracia**

Nossa abordagem da teoria da Burocracia buscará seguir um enfoque econômico, com ênfase na burocracia do setor público. A literatura sobre o tema é vasta, mas muita coisa foi escrita com uma abordagem administrativa ou voltada para o setor privado. Num primeiro momento, como conceituação, incluiremos algumas destas referências, porém, posteriormente, o foco se voltará para as abordagens econômicas.

Além disso, buscaremos seguir a abordagem feita por Garston (1993) no tratamento da Burocracia. O autor elenca três paradigmas vigentes que tratam da Burocracia. Institucionalista, Marxista e Neoclássico. Cada um deles possui peculiaridades, vantagens e desvantagens. O próprio autor chama a atenção a respeito das preferências individuais sobre algum dos paradigmas, mas a imparcialidade requer que apresentemos os três da forma mais isenta possível, buscando não colocá-los em patamares graduados, mas avaliando-os de acordo com suas características, buscando entendê-los em seus contextos e eventualmente aproveitar aquilo que nos for relevante.

Para definirmos burocracia, não fugiremos à definição de Max Weber, tanto pela sua importância como pela sua precisão, o autor que é um dos pais da teoria burocrática se preocupou em cunhar um conceito que fosse capaz de permitir que identificássemos uma burocracia a partir dele e não de acordo com nossa subjetividade.

### **1.5.1. Definição**

Weber era um entusiasta do modelo burocrático e acreditava que este seria o mais eficiente de gestão que se poderia ser alcançado. A burocracia, no pensamento de Weber (1978), enquadra-se como uma categoria de autoridade legal racional. É autoridade porque existe um senso claro de dominação no sentido Weberiano, isto é, há uma alta probabilidade de que certos comandos específicos sejam obedecidos pelos subordinados quando emitidos por um superior. É legal porque é protegida por uma doutrina jurídica, em outras palavras, existe um amparo que exige o cumprimento do comando em caso de recusa por parte do subordinado.

Para explicarmos porque é considerada racional, precisamos entender antes que Weber dividiu a autoridade (dominação) em três tipos puros. Os tipos são divididos de acordo com o embasamento que dá validade à legitimidade do modelo de autoridade: (1) Racional; (2) Tradicional; (3) Carismático.

O embasamento tradicional se dá pela crença de que aqueles que exercem a autoridade têm sua dominação garantida pela tradição. Por outro lado, o embasamento carismático é totalmente pessoal, e se dá pela devoção excepcional àquele que exerce o papel de dominação. Por fim, o modelo racional, baseia-se no reconhecimento da legalidade do regime jurídico estabelecido, e dos direitos adquiridos daqueles que se encontram num papel de dominação para ditar comandos (autoridade legal).

De uma forma sintética, a implicação direta da inclusão da burocracia no que Weber chama de categoria de autoridade legal racional é que tal autoridade deve envolver:

- (1) Uma organização contínua de funções oficiais, regidas por regras. Isto é, um quadro claro e bem estabelecido das funções dos oficiais que fazem parte da burocracia, e com o devido embasamento jurídico que lhe dê sustentação.
- (2) Uma esfera específica de competência. Por uma esfera de competência específica, Weber nos explica que é necessário que sejam bem definidas as funções; que cada um tenha a autoridade necessária para realizá-las, e que haja os meios necessários de compulsão a realizá-las.

- (3) O princípio de organização deve ser hierárquico.
- (4) É necessário que haja treinamento especializado dos funcionários, em especial para seguir as normas que regem aquela repartição, que podem ser tanto normas técnicas como normas.
- (5) Os membros não devem ser proprietários.
- (6) O ocupante de uma posição oficial não deve se apropriar dela;
- (7) Atos, decisões e regras devem ser escritos. Ou seja, formalmente transmitidos.

Weber se estende caracterizando de forma até minuciosa as implicações e as características desta categoria de autoridade, porém como uma conceituação preliminar de burocracia, já tem um arcabouço com o qual trabalhar: estamos tratando de uma estrutura de poder, baseada na racionalidade, e com um embasamento jurídico que lhe garante sustentação.

### **1.5.2 .O Surgimento das Burocracias**

É possível traçar os precedentes da burocracia desde milhares de anos atrás, desde as remotas Dinastias Chinesas<sup>9</sup>. Entretanto, como já mencionado, foge ao escopo deste trabalho um aprofundamento nos detalhes das burocracias de cada um destes momentos distintos. O que é importante destacar, é que segundo Garston (1993), as burocracias parecem surgir em momentos em que a administração assume um nível de complexidade em que sistemas menos formais não são capazes de oferecer uma solução eficiente para a administração.

Além disso, o autor fornece um relato sobre as burocracias presentes nestas sociedades, de modo que podemos identificar semelhanças e diferenças com aquele modelo que entendemos atualmente como burocracia.

Deste cotejamento algumas questões destacam-se sobre as demais em termos de relevância para este trabalho, isto é, devemos nos atentar é para as perguntas que acompanham o surgimento e o desenvolvimento da burocracia: Por que surgem burocracias? Qual o papel que a burocracia tem numa sociedade? As burocracias são necessárias para a manutenção e crescimento das sociedades? E, por fim: as respostas a estas perguntas estão condicionadas a cada uma das sociedades dentro da qual forem feitas, ou são independentes da sociedade, isto é, existe alguma regra geral sobre as burocracias que se aplica a toda e qualquer sociedade?

---

<sup>9</sup> Ver Hearn (1978).

Garston(1993)afirma que a teoria da burocracia está dividida em três paradigmas distintos. Em certos momentos podem apresentar confluências, em outros, podem divergir, mas que essencialmente diferem no *approach* nos autores que utilizam. O paradigma neoclássico está inserido no contexto neoclássico econômico, com indivíduos maximizadores, comportamento racional, e etc. É praticamente baseado inteiramente em Coase. O paradigma marxista, como o próprio nome sugere, tem suas bases na luta de classes como motor social, e por muitas vezes se concentrar tanto num conflito bipolar entre empregados e empregadores, a burocracia dentro deste paradigma recebe um tratamento por vezes indefinido. Por fim, o paradigma institucionalista enfoca o papel das instituições dentro do modelo burocrático.

### **Neoclássico**

O fundamento da teoria neoclássica é o processo de decisão individual, buscando um comportamento maximizador, sempre levando em conta o conjunto de restrições existentes. Tal comportamento pode tanto ser aplicado na teoria da firma, quando buscamos analisar o comportamento que norteia o processo produtivo, quanto na teoria consumidor, quando buscamos entender o comportamento dos consumidores..

Garston(1993) afirma que um passo importante na evolução da teoria neoclássica foi a incorporação de uma preocupação organizacional na análise do comportamento maximizador. Com o surgimento desta preocupação, questões que antes, ainda que identificadas, não eram enquadradas na literatura passaram a ser incluídas e tratadas à exaustão: custos de transação, contratos e assimetria de informação.

Embora a maior parte da análise sobre burocracia seja voltada às organizações privadas, alguns trabalhos dedicam-se a entender esta questão na esfera pública como Niskanen (1968, 1974, 1975 ).

Um erro que não podemos cometer é considerar que o comportamento de uma organização privada é igual de uma organização pública.

O conceito mais precioso para a compreensão desta distinção, segundo Garston(1993), é o conceito de *asset specificity*. Isto é, a firma enfrenta uma escolha entre investir em recursos ou contratar o produto deste investimento de outra firma. Se a firma não investe, e os recursos não têm outra finalidade além desta contida no investimento, surge um monopólio bilateral, pois a firma contratada para fornecer o

produto à firma que inicialmente enfrentou o dilema de investimento estará presa ao fornecimento deste produto somente a esta firma específica, e não havendo outra finalidade ou utilidade para ele, estará sujeita ao comportamento da primeira firma. Por outro lado, a firma que demanda estes recursos também está sujeita à firma que os fornece, pois ao tomar a decisão de adquiri-los no mercado ao invés de investir por si mesma, e não havendo outros fornecedores, estará sujeita ao preço e às condições que a outra firma lhe propõe. É visível então a interdependência das firmas quando se trata deste produto, interdependência esta que dá um grande poder de barganha às duas partes de forma que o comportamento estratégico de uma torna-se inteiramente dependente do comportamento da outra.

Este conceito é fundamental para entender as burocracias modernas. Os agentes presentes neste monopólio bilateral são totalmente interdependentes. Por um lado, o burocrata possui um conhecimento especializado sobre a burocracia ou sobre o funcionamento de determinada agência ou repartição, bem como sobre seus processos. Por outro, o Governo, por meio da burocracia, necessita do conhecimento deste burocrata, pois dificilmente seu conhecimento técnico poderá ser obtido de outra forma. Ao passo que muito menos o burocrata será capaz de levar seu conhecimento técnico a outro mercado e negociá-lo, tendo em vista que o principal interessado nele é a burocracia.

### **Marxista**

De forma não restrita a organizações e burocracia, a análise marxista centra-se no papel das classes sociais, e na luta que os marxistas acreditam haver entre elas. Além disso, é uma análise situada historicamente, isto é, não é abstrativa.

Garston(1993) afirma que os marxistas passaram a maior parte do tempo seja fugindo ou ignorando a burocracia. Trata-se de um conceito que não se enquadra facilmente na dualidade da luta de classes proposta pelos marxistas entre proletariado e capitalistas. Desta forma, a burocracia tornou-se uma mera ferramenta dentro do processo de “exploração”:

Liebich (1982) argumenta que Marx abordou o assunto burocracia de forma esparsa e descontínua de modo que não é possível extrair de seus escritos uma teoria concisa e coesa de burocracia. Ao mesmo tempo, o autor nos remete à crescente importância do tema dentro da teoria marxista recentemente.

Outros autores além de Liebig(1982) buscaram ou mostrar que Marx não desenvolveu uma teoria burocrática unificada, ou então justificar o não desenvolvimento desta teoria considerando a estrutura da teoria marxista, dualista e focada na luta de classes. Entretanto, sem exceções, todos os autores que consideramos consideram importante o desenvolvimento de uma teoria burocrática marxista.<sup>10</sup>

### **Institucionalista**

A abordagem institucionalista inicialmente já deveria oferecer uma enorme vantagem numa teoria da burocracia. O motivo desta vantagem é o foco natural que a teoria institucionalista possui no destaque sobre a importância das instituições econômicas e suas estruturas. Entretanto, mesmo com essa inclinação estrutural para tratar o tema, o número de autores declaradamente institucionalistas, segundo Garston(1993), é muito limitado, de modo que a análise acaba ficando aquém do seu potencial em vista disso.

Nesta abordagem, a ênfase é plenamente normativa, em contraposição à escola neoclássica, que têm uma preferência por um aspecto positivo.

Um dos aspectos que devemos destacar no paradigma institucionalista é a preocupação em estudar as instituições e suas persistências. A duração da instituição pode perpassar sua finalidade, ou seu objetivo tanto jurídico como social, de forma que pode tornar-se disfuncional ou desprovida de um caráter finalístico. Ou enquadrando na definição de Max Weber, deixa de se enquadrar dentro da categoria de autoridade legal, pois perde sua finalidade, pode perder seu espaço de atuação, e num elevando grau de deterioração pode esvaziar-se de sentido jurídico. Esse é justamente o ponto que deve ser destacado neste paradigma, a persistência das instituições nestes contextos em que já não são tão necessárias.

Nosso foco neste estudo é o paradigma neoclássico e, portanto, não adentramos nas nuances dos demais paradigmas.<sup>11</sup> Mas isso não significa que não representem um marco importante na teoria da burocracia e que não mereçam uma atenção mais detalhada e minuciosa. Entretanto duas limitações nos restringem a um desenvolvimento aprofundado deles, primeiramente uma limitação de espaço, uma análise destes paradigmas necessitaria de um trabalho mais amplo do que o atual; em seguida, há também uma limitação em termos de relevância. O raciocínio teórico que se

---

<sup>10</sup> Ver Goldman & Houten (1977), Hearn (1978),

<sup>11</sup> Para maior detalhamento sobre o paradigma institucionalista, ver Huber & Shipan (2002).

inicia com mercados eficientes, passa por falhas de mercado, e de governo é puramente neoclássico, de modo que nada mais coerente do que enfatizarmos a abordagem da burocracia que está inserida no arcabouço teórico com o qual trabalhamos.

### 1.5.3. O modelo teórico de Niskanen

Niskanen busca modelar a relação entre o setor público e os burocratas como um monopólio bilateral. Representamos a versão do modelo apresentada por Jackson (GARSTON, 1993) que segundo o autor, consiste numa versão do modelo publicada em Niskanen (1968), e modificada por Thompson (1973), Migue & Belanger (1974).

O modelo consiste em maximizar a função utilidade do burocrata:

$$\max U = a_i \cdot Y^{b_1} \cdot P^{c_1}$$

Onde  $Y$  é o valor da renda do burocrata descontada para o presente, e  $P$  é o conjunto de rendimentos não-monetários que o burocrata incorre (status, lazer, privilégios, etc.).

No modelo de Niskanen(1968), os burocratas não apresentam nenhuma preferência pelo orçamento, produto e a eficiência da repartição pública. A adequação desta suposição pode ser questionada, tendo em vista que assume o desinteresse total do burocrata pelo seu serviço, e pelo resultado dele.

De acordo com Jackson, o comportamento gerencial tanto na organização pública quanto na privada é explicado em termos de estruturas de preferência. Niskanen define as estruturas de recompensas das seguintes formas:

$$Y = a_2 Q^{b_2} (B - C)^{c_2} P = a_3 Q^{b_3} (B - C)^{c_3}$$

Onde  $Q$  é o produto da agência da qual o burocrata faz parte.  $B$  é o orçamento máximo passível de ser aprovado pelo governo, e  $C$  é o custo mínimo de produzir o “produto” daquela organização.

O termo  $(B-C)$  é o orçamento discricionário. Quando o termo  $(B-C)$  é igual a zero, a renda do gestor depende de um elemento fixo e de um componente de produtividade. Jackson argumenta que para organizações privadas, é de se esperar que o termo  $c_2$  seja maior do que para organizações públicas. Isto é, o orçamento discricionário

tem um impacto muito maior na remuneração monetária do burocrata do que no setor público. Ao passo que no setor público,  $c_3$ , será maior do que no setor privado.

O comportamento de  $c_2$  e  $c_3$  refletem a visão a respeito das burocracias modernas: o burocrata tende a valorizar muito mais aquele ganho não monetário, qual seja: prestígio, status, e afins, do que o funcionário atuante do setor público. Esta valorização é medida a partir do expoente  $c_3$ . Ao passo que o funcionário do setor privado, para Niskanen, está muito mais propenso a valorizar os ganhos monetários do que o burocrata. É possível que este comportamento seja uma adaptação natural dos funcionários ao modo de funcionamento das burocracias: por não serem capazes de oferecer um ganho monetário competitivo ao mercado, os burocratas buscam extrair dela outros ganhos não monetários.

Se desenvolvermos o modelo, substituindo a definição de  $Y$  e  $P$  na função de utilidade do burocrata obtemos:

$$U = aQ^b(B - C)^c$$

onde

$$a = a_1 a_2^{b_1} a_3^{c_1} b = b_1 b_2 + c_1 b_3 c = b_1 c_2 + c_1 c_3$$

O orçamento discricionário, depende diretamente do produto do orçamento. Isto é, Niskanen define os termos  $B$  e  $C$  da seguinte forma:

$$B = wQ - xQ^2C = yQ + zQ^2$$

Temos que

$$B' = w - 2xQC' = -2xC' = y + 2zQC'' = 2z$$

$Q$  é sempre positivo. Se  $w > 2xQ \rightarrow B' > 0$ . Ou seja,  $B$  é decrescente em segunda ordem, ainda dito de outra forma,  $B$  cresce de forma desacelerada, trata-se uma curva que atinge um máximo, a partir daí ou se flexiona ou torna-se constante. Já  $C$ , por sua vez, é crescente de forma acelerada, isto é, cresce a uma velocidade positiva.



Jackson demonstra que substituindo B e C na função utilidade é possível obter uma função utilidade que dependa diretamente do produto da agência, e que tenha a forma:

$$U = aQ^b[(w - y)Q - (x + z)Q^2]^c$$

Maximizando U, temos:

$$Q = \frac{(b + c)(w - y)}{(b + 2c)(x + z)}$$

Da perspectiva do governo, o ótimo ocorre quando  $b = 0$ . O parâmetro  $b$  ser igual a zero pode ser interpretado como se o produto do governo não influenciasse na utilidade do agente, de modo que o produto ótimo será determinado apenas em termos dos parâmetros que definem o orçamento potencial e o orçamento efeito. Isto ocorre quando:

$$Q = \frac{1}{2} \frac{(w - y)}{(x + z)}$$

Entretanto, se  $c=0$ , isto é, se o orçamento discricionário não tem impacto na utilidade do agente, teremos:

$$Q = \frac{(w - y)}{(x + z)}$$

Do ponto de vista do produto do setor público em termos quantitativos, é claro que quando  $c=0$  o resultado é melhor do que aquele em que  $b=0$ . Isto é, quando o agente não tem sua utilidade influenciada pelo orçamento discricionário, a quantidade “produzida” é maior do que no caso em que o agente é indiferente ao “produto” do governo. Se considerarmos a quantidade “produzida” pelo estado como critério de eficiência, tal que quanto maior a produção, mais eficiente o estado, então do ponto de vista do estado, é preferível que o agente não seja influenciado pelo orçamento discricionário. Porém, como consequência da discussão já realizada, em termos das restrições de salários, e do perfil da organização pública, o agente se focará neste

aspecto em vias de compensar principalmente pela rigidez salarial que o setor público oferece.

## **1.6. Corrupção**

Ao ocorrer a intervenção governamental, surgem margens para a intervenção de agentes governamentais nas transações, sejam intervenções positivas, que eventualmente minimizem a falha de mercado, sejam negativas, que possam vir a acentuá-las ou até gerar novas falhas. Um desses casos é a corrupção. Como a corrupção freqüentemente destrói o propósito inicial da intervenção, os governos tentarão preveni-la. Porém, como a prevenção de toda a corrupção é bastante onerosa, a segunda melhor de intervenção pode ser considerada aquela em que apenas uma fração aceitável dos burocratas seja corrompida.

Utilizaremos como definição de corrupção a adotada pelo Banco Mundial: “[Corrupção é] o abuso do serviço público para obter ganhos particulares.”<sup>12</sup>. De acordo com o Banco, esta definição é suficiente para fins práticos. Vale salientar que não é uma definição exaustiva, nem a única. Diversos autores definem corrupção de formas diferentes em razão de suas necessidades correntes. Havendo necessidade de um conceito mais cirúrgico, o autor poderá apresentar uma definição mais minuciosa e preciosista, ao passo que, se o trato for mais generalista, uma apresentação genérica pode ser mais do que suficiente.

Enfocaremos ao longo dos trabalhos nos diversos tipos de corrupção e nos seus desdobramentos, mas de forma geral, este conceito nos atende no sentido de oferecer suporte para o desenvolvimento destas considerações sobre corrupção, em especial aquela que ocorre no setor público, destacando aqueles tipos diretamente associados ao processo político.

O Banco Mundial elenca os principais tipos de corrupção que podemos encontrar. Dentre estes, destaca-se a propina (ou suborno). De acordo com o Banco Mundial, o suborno pode ser utilizado para “comprar” desde oficiais até agilidade em processos políticos, podendo influenciar contratos governamentais, redistribuir benefícios governamentais, atuar em favor de redução de impostos para um setor específico, aquisição de licenças, agilização de um processo burocrático até a “compra” de uma decisão judicial favorável.

---

<sup>12</sup> WORLD BANK. "Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank.", 1997.

Quase todos estes processos de corrupção podem interferir no processo licitatório. Um contrato pode ser garantido a uma empresa que já tenha devidamente garantido sua posição através da corrupção, assim como uma empresa pode uma vantagem desfavorável num processo de concorrência como consequência da corrupção, apenas para citar alguns exemplos.

Para o Brasil é altamente significativo e relevante a compreensão destes tipos de corrupção, especialmente em decorrência da posição desfavorável ocupada pelo Brasil no Índice de Percepção da Corrupção.

O Banco Mundial apresenta em sua obra um material essencial para a compreensão da corrupção, em especial no contexto do desenvolvimento econômico. Além de definir corrupção, e procurar mostrar como ela se caracteriza nas democracias modernas, elenca suas causas, o que é de interesse imediato para uma melhor compreensão do fenômeno.

De acordo com Hayashi (2012), em estudo sobre a corrupção no Brasil, a literatura aponta que entre as principais causas que favorecem o surgimento da corrupção e permitem sua propagação estão (i) elevado poder discricionário; (ii) baixo nível salarial; (iii) sistema político; (iv) desigualdades sociais.

Políticas altamente discricionárias, isto é, direcionadas para grupos de interesse específicos, tendem a estimular o surgimento de corrupção. Segundo o autor, o motivo é que ao se aplicar este tipo de políticas, grupos de interesse adquirem mais poder do que demais grupos da sociedade, passando, portanto, a terem um maior poder de negociação e de influência nas decisões políticas.

O baixo nível salário como um fator de favorecimento da corrupção se explica pela busca do agente de aumentar seus rendimentos. Quando os salários são baixos de uma forma generalizada, o agente vê na corrupção um complemento à sua renda. Este comportamento não é restrito ao setor público, estendendo-se por toda a sociedade, mas no setor público, aliado à já desfavorecida remuneração, pode tornar-se um forte propulsor do surgimento de corrupção.

O sistema político vigente é um dos determinantes que influencia diretamente o nível de corrupção no país. Em regimes que há uma forte centralização do poder e a fiscalização a respeito da corrupção não é satisfatória, é provável que oficiais com algum poder de influência se utilizem deste em favorecimento próprio, e aliado ao ganho imediato, à estrutura do sistema pode propiciar uma expectativa de imunidade. Desta forma, em regimes autoritários espera-se que a corrupção seja muito mais elevada

do que em regimes democráticos, assim como apontado por Altomonte (2000); Baum e Lake (2003), Isham e Kaufmann (1997).

Além destes, Hayashi (2012), argumenta que a desigualdade social e de direitos também pode ser enquadrada como uma das causas da corrupção. Para o autor: “a aceitação da diferença de direitos entre setores da sociedade promove a impunidade sobre práticas corruptas”.<sup>13</sup>

Já a corrupção no setor público inclui tanto a corrupção do processo político como de agências e agentes governamentais. A corrupção do processo político, enquanto analisamos o processo licitatório, é aquela que nos mais é relevante: um agente inserido no processo, utilizando meios ilegais para ou conceder um benefício indevido, ou então beneficiar-se em função do seu cargo e autoridade.

A corrupção é um dos aspectos que está inserida num processo que leva alguns autores a questionarem a eficácia da intervenção governamental na solução das falhas de mercado. É uma constituição direta da manifestação dos interesses de um agente público em obter benefício próprio diante de uma situação em que pode fazer uso do poder ou dos recursos que ele possui. Como vimos no modelo de Niskanen, o resultado ótimo para o governo enquanto instituição, o que, por sua vez, representa o ótimo para a sociedade se considerarmos o governo em sua plenitude com a objetivação de atender as necessidades sociais, não é o mesmo ótimo para o agente governamental.

O agente faz seu próprio cálculo de utilidade considerando e dando grande valor àquele retorno não monetário que o cargo burocrático lhe propicia. Ao estar disposto a oferecer vantagens ilícitas a terceiros, está propício tanto a cometer um crime, que, em última instância, prejudica a sociedade..

O cálculo entre se corromper ou não, depende de diversas variáveis institucionais pela avaliação do agente. Se ele considerar baixo o risco de ser capturado, e ao mesmo tempo, considerar satisfatório o rendimento, é bem provável que ele incorra no processo de corrupção.

A pergunta final é: se ao longo deste processo, o saldo final for positivo ou não, isto é, havendo a falha de mercado, o governo intervindo e o agente tendo avaliado e considerado propício o processo de corrupção, qual é o resultado para a sociedade deste processo?

---

<sup>13</sup> Ver também: FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Departamento de Competitividade e Tecnologia. *Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate*. São Paulo, 2010, p. 8.

Parece evidente que o resultado deverá ser negativo. O grupo diretamente ligado ao agente corrupto obterá uma vantagem e seu bem estar será melhorado, mas a sociedade como um todo será prejudicada, pois terá sua crença nas instituições reduzidas, dinheiro público pode eventualmente ser desviado no processo de corrupção assim com os objetivos daquele que busca o favorecimento ilícito podem ser redutores do bem estar social comum. Alguns autores, como Mises (2011), vão ao extremo de dizer que o governo não deve se envolver no mercado, tentando corrigir as suas falhas porque a introdução desta e de outras novas possibilidades de reduções ainda mais drásticas do bem estar social são muito mais danosas do que se fosse dado ao mercado o tempo necessário para que as falhas se corrigissem pelos próprios mecanismos de mercado.

Falando em processo licitatório, na importância que ele assume para o governo e para a sociedade, e levando em conta o comportamento maximizador do agente como destoante daquele comportamento maximizador do estado, falhas como a corrupção são extremamente prejudiciais. O processo licitatório pode ser suscetível à corrupção.

Olhando pela perspectiva do setor privado, a corrupção aumenta os custos de transação da empresa, pois caso esta opte por negociar com o setor público, deverá desembolsar um adicional em propinas e subornos, a depender do nível de corrupção do país, para que o seu projeto se concretize.

Apesar de ser possível argumentar que a corrupção reduz custos ao eliminar a burocracia, a disponibilidade de subornos também pode induzir oficiais do governo a criar novas regras e atrasos, atuando a partir de uma agenda própria, de acordo com a maior ou menor disponibilidade dos subornos. Onde a corrupção existe de forma expressiva e infla os custos de transação, ela distorce todo o cenário econômico, muitas vezes protegendo firmas ineficientes, mas que por terem conexões importantes, não são eliminadas do mercado.

Além disso, a corrupção também gera distorções econômicas no setor público, desviando investimento público para projetos onde subornos e propinas são mais abundantes. Os funcionários do governo podem aumentar ou reduzir a complexidade de um projeto para atrair ou inibir o seu andamento, de acordo com a disponibilidade de propinas e subornos dele. Neste caso, diferentemente do setor privado, há um ônus para o bem estar social muito grande.

Ou seja, a corrupção tem o poder de agir como um mecanismo que reorienta as ações do estado: ao invés de focar naquele projeto que talvez trouxesse um maior

incremento de bem estar à sociedade, o governo pode voltar-se a outro não tão benéfico simplesmente pela maior abundância de propinas para agentes públicos, ou maior interesse privado em sua realização.

O Brasil padece com altas taxas de corrupção. Como forma de avaliar e entender melhor as dimensões da corrupção no Brasil, analisaremos o ICP, publicado pela Transparência Internacional, que busca classificar os países de acordo com o nível de corrupção capturado por indicadores próprios.

No ano de 2014, o Brasil está situado na 69<sup>a</sup> posição. Apresentando uma pontuação igual a 43. O índice não nos oferece uma possibilidade absoluta, até onde a metodologia nos permite compreender.<sup>14</sup> Porém, como um caráter comparativo, podemos situar os países que estão melhor colocados no ranking, isto é, com a menor percepção de corrupção. Dentre os dez primeiros países da lista, 7 são europeus, e com IDH muito elevado. De uma forma geral, o topo do ranking, como é de esperar, de acordo com a literatura, está praticamente preenchido por países de altíssimo padrão de vida e renda.

Quanto ao Brasil, está situado, como dissemos, na posição 69, cercado por países reconhecidos pelos altos níveis de corrupção (Grécia, Itália, Turquia, e Cuba). Não se trata de uma posição favorável para o Brasil, muito pelo contrário, próximo a tais países, o panorama fica consideravelmente desfavorável.

Entretanto, não é um resultado que destoa daquilo que era esperado. A corrupção é percebida de forma recorrente pela sociedade. A imprensa com frequência noticia estimativas de custos da corrupção para a economia brasileira.<sup>15,16</sup>

De acordo com Castro (2010), o Brasil passa por um processo de mudanças e reformas das instituições para combater a corrupção. Na busca da apuração dos casos de corrupção à reforma das instituições tornam-se cruciais para o bom desempenho das investigações de casos de corrupção. De acordo com o autor, a CGU tem identificado que o principal tipo de corrupção no setor público é proveniente de fraudes em licitações e contratos, em geral, utilizando-se de empresas inidôneas.

Segundo o autor, a fraude em licitações e contratos é recorrente nas Prefeituras brasileiras, sendo a prática estimulada através de financiamento de campanhas por empresários, levando conseqüentemente a constituição de empresas de fachada após

---

<sup>14</sup> Ver “Corruption Perceptions Index 2014: Technical Methodology Note” para uma melhor compreensão da construção do índice.

<sup>15</sup> Ver “Custo da corrupção no Brasil chega a R\$ 85 bilhões por ano” por Marcelo Rech

<sup>16</sup> Ver “Corrupção faz Brasil perder o equivalente a uma Bolívia por ano” por Mariana Carneiro

eleição, e direcionando estas licitações para empresas do grupo por meio de montagem de licitações fictícias. Desta forma cria-se um ciclo de fraudes que gradativamente ganham maior força.

Destacam-se também em processos licitatórios problemas como superfaturamentos através dos “jogos de planilha”. Além da presença de servidores públicos corruptos que manejam as licitações para seus próprios interesses, e assim maximizarem seus ganhos.

Um das soluções para melhorar, ou solucionar estes problemas reside em um aumento da transparência das ações do Setor Público, e uma simplificação de determinadas etapas que se tornaram tão engessadas e truncadas que geram maiores desgastes do que ganhos aos processos. (JANUARIO, 2008).

## Capítulo II

### **AS LICITAÇÕES NO BRASIL: DO PAPEL REGULADOR À FERRAMENTA DE DESENVOLVIMENTO.**

O objetivo desse segundo capítulo é discorrer sobre as principais características que envolvem o processo das licitações públicas na economia brasileira.

Para atingir esse objetivo, dividimos a construção do capítulo em três seções. Na primeira seção, é realizada uma breve historiografia da evolução das leis, do seu surgimento no Direito Romano, as primeiras aplicações no Brasil e sua evolução até encontrar respaldo definitivo na Lei nº 8.666 de 1993.

Na segunda seção, discute-se o processo licitatório da forma estabelecida atualmente, seus princípios, tipos, modalidades e fases. Faz-se uma leitura da questão dos contratos e aditivos que servem de pilar para a abordagem das ME's e EPP's.

Finalmente, na última seção, a abordagem estará focada na Lei nº 123/06. Procura-se explorar as razões que estão por trás de um “Estatuto de Microempresa e Empresas de Pequeno Porte”. Além disso, procura-se apontar ações similares internacionais, os impactos e indícios de falácias desta lei, elencando seus retornos positivos e negativos para a sociedade.

#### **2.1. Uma breve introdução sobre as Licitações no Brasil e sua evolução através dos séculos.**

Assim como agentes privados, a Administração Pública busca aqueles que oferecem os melhores preços e condições para prestação de serviços, realização de obras, e aquisição de produtos. As origens deste processo é antiga e remete ao Direito Romano, servindo inicialmente para compras em tempos de guerras e realizações de obras públicas.

A formalização destas trocas entre o setor público e o setor privado é tão importante que podemos ver normas e regras acerca do tema espalhados por todo mundo . Em uma breve pesquisa nota-se que as Licitações foram adotadas nos mais diversos países, como Alemanha, Japão, Estônia, Camboja e organizações internacionais como as Nações Unidas, União Européia e MERCOSUL, sendo que em cada um deles os princípios da Licitação estão adaptados a especificidades, sejam a



padrões culturais, diferenças jurídicas ou alinhados com suas constituições.(THAI, 2009)

Como a maior parte dos países, o Brasil possui suas próprias regras e normas para a licitação, todas elas contidas na Lei nº 8.666/93 e na Lei do Pregão nº. 10.520/2002. Apesar do sucesso atribuídos à estas leis, o caminho para se atingir a maturidade legislativa foi longo. Foram necessários anos de evolução, sendo o século XX um momento de constantes transformações das leis acerca do tema.

Um dos primeiros registros de uma licitação em terras brasileiras ocorreu ainda no período colonial brasileiro. Sendo destinada a realização de obras da construção civil. A escolha do licitante na época estava sujeita a uma regra de menor preço, como podemos ver: *“E não se fará obra alguma, sem primeiro andar em pregão, para se dar de empreitada a quem houver de fazer melhor e por menos preço”* (MOTTA, 2011)

O termo pregão neste caso não é utilizado nos moldes ditados atualmente pela Lei nº 10.520/02, (RIGAILO, 2007). Este possui suas origens em uma técnica Medieval chamada “Vela Pregão” aonde o interessado por um serviço convidava os possíveis ofertantes para um encontro. Após todos os convidados se reunirem, uma vela era acesa e enquanto não se apagasse os presentes realizavam seus lances. Quando o fogo cessasse o vencedor seria aquele que tivesse dado o ultimo lance.

Interessante destacar o estímulo a concorrência há 500 anos atrás para que os serviços fossem ofertados com o melhor preço, mesmo que de maneira rupestre e até certo modo simplista. Apontando que desde os primórdios do processo licitatório havia uma necessidade de corrigir uma possível concorrência imperfeita ou tipo de favorecimento.

Em meados do século XIX, influenciado pela ascensão dos ideais do Estado Liberal no mundo, surge o conceito de Administração Pública Burocrática, visando diminuir problemas como fraudes e clientelismo. Isto através de um modelo engessado, e distribuído através de hierarquias distintas o que evitaria que as decisões fossem tomadas por um único individuo, buscando o fim da dita Administração Patriarcal. (RIBEIRO, 2006)

Desta forma foi dado um importante passo rumo à regularidade das obras e compras públicas. Dom Pedro I se apoiando nas “Ordenações Filipinas”<sup>17</sup> sancionou a Constituição Monárquica Brasileira, aonde determinava que o governo anunciaria suas demandas aos empresários através de Editais Públicos e na presença de concorrentes venceria aquele que oferecesse maiores vantagens. (MOTTA, 2011).

Apesar de a nova Constituição do período ser um importante instrumento para o julgamento da proposta mais vantajosa, atenta-se que o uso do termo “maiores vantagens” criava brechas a oportunistas, pois não especificava se tal escolha determinar-se-ia através de melhor preço ou técnica.

Além disso, a presença de uma Administração Pública Burocrática no período, também pode ser contestada, pois trazia um elevado engessamento do modelo licitatório. Somado a uma má qualificação dos agentes públicos para lidar com o tema.

O processo licitatório, com alguns traços similares ao qual conhecemos hoje, aparece pela primeira vez no Direito brasileiro, através do decreto de 14 de maio de 1862, para a realização de obras e serviços do então “Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas”. Sendo um estopim para o desenvolvimento de outras leis no mesmo segmento.<sup>18</sup>No entanto não havia uma unidade entre estas leis, podendo gerar confusões entre as partes envolvidas, não sabendo exatamente de quais formas proceder nas licitações.

Apenas no ano de 1922 com a criação do Código de Contabilidade Pública que ocorre a resolução desta falta de unidade. A partir deste momento as regras que estavam fragmentadas em diversos segmentos da legislação brasileira, foram unificadas em um único código. Desta forma a concorrência passou a ser tratada de forma ampla, aumentando a abrangência daqueles dispostos a participar do processo licitatório.

Dentro deste novo código surgiram artigos de importância ímpar como: vantagens aos serviços e produtos nacionais frente aos estrangeiros; escolha sobre o menor preço; regulamentações sobre a publicidade do Edital; e a anulação a proposta vencedora quando a diferença de valor fosse maior do que 10% com a segunda colocada.(RIGAILO, 2007)

---

<sup>17</sup> Ordenações Filipinas era uma compilação jurídica realizada por Filipe II da Espanha (Filipe I de Portugal) no período onde Portugal compunha o domínio Espanhol. Possuía caráter político, pois era uma maneira de mostrar aos portugueses o respeito que Filipe I com as leis portuguesas. Serviu de base para a constituição portuguesa e influenciou fortemente os primórdios jurídicos Brasileiro.

<sup>18</sup> Instituto Legislativo Brasileiro (2013)

Mudanças significativas só ocorreram no tumultuado período histórico da Ditadura Militar no Brasil. Em 1967 o caráter regulador e centralizador da legislação sobre Licitações ganhou força, quando se condensou 19 artigos que dispunham regulamentações sobre o tema no Decreto-lei nº200. Em seguida, no ano de 1968, através da Lei nº. 5.456 estenderam-se todas essas regras para os Estados e Municípios, aumentando à abrangência da lei antes limitada a esfera federal.

No entanto, como é apontado pelo jurista Geraldo Luiz Viera Ribeiro, a evolução das licitações como fruto de um processo burocrático e centralizador gerou uma série de lacunas, brechas, trazendo uma miríade de interpretações, que eram revertidas em distorções, favorecimentos e fraudes.

Em 1986 nasce o principal alicerce da atual lei de licitações: o Decreto-lei nº 2.300 de 21 de novembro de 1986. A criação desta lei é reflexo do processo de democratização do período, criando-se pela primeira vez um Estatuto de Licitações e Contratos Administrativos, onde se reuniam normas tanto gerais, como específicas, a respeito do processo licitatório. Destacando-se a organização e articulação trazida ao tema, criando uma lógica e evitando confusões ou brechas legais.

Após a promulgação da nova Constituição Federal de 1988, as licitações passam a ser tratadas como princípio constitucional, obrigatórias para toda a Administração Pública seja ela direta ou indireta e sobre todos os entes federativos.. Para completar a evolução do que pode ser chamado de “maturidade da lei de licitações”, apararam-se algumas arestas do Decreto-lei nº 2.300, e em 1993 surgiu a atual lei de licitações do Brasil, a Lei nº 8.666/93.

## **2.2 O processo licitatório moderno no Brasil**

A nova lei trouxe benefícios, como aumento de concorrência, e conseqüentemente melhores preços, gerando economias ao Setor Público. Segundo o advogado Benedicto Porto Neto, em entrevista ao Jornal Folha de São Paulo<sup>19</sup>, um dos maiores ganhos da promulgação da Lei 8.666 foi a desconcentração do mercado de licitações brasileiro.

Antes de 1993, por exemplo, as atividades licitatórias no setor de construção civil estavam concentradas entre sete empreiteiras, que dominavam 70% das obras. Isto

---

<sup>19</sup> Folha de S. Paulo, 9 de janeiro de 2001, p. A3

ocorria principalmente pela alta liberdade de decisão que os administradores públicos possuíam sobre o processo licitatório direcionando as principais obras para grupos específicos.

No entanto, mesmo com as melhorias que a lei trouxe, ainda existe uma grande quantia de perdas financeiras, seja a ocorrência destas por razões de procedimentos deficitários, fraudes, superfaturamento, ou falhas de estratégia na gestão das obras.<sup>20</sup> Segundo Ribas (2013) dos R\$ 72,5 bilhões liberados pela União para licitações em 2102, R\$14,5 bilhões se esvaiu,

Fraudes e superfaturamento são combatidos o tempo todo por ações individuais, ou conjuntas, entre órgãos como Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria Geral da União (CGU) e Ministério Público (MP) em busca do cumprimento da Lei Nacional de Licitações. Atuações como estas geraram em 2012, segundo Relatório do TCU, economias que superaram R\$ 12 bilhões.

No esforço de corrigir estas externalidades, algumas mudanças foram realizadas no decorrer destes 20 anos. Sejam estas de caráter técnico em busca de uma maior transparência ao serviço, ou a inclusão de novas categorias ao processo. Sendo estes avanços legislativos configurados de duas formas: leis que afetam diretamente o processo licitatório, e outras que indiretamente interferiram.

Dentre a principal interferência indireta na Lei de Licitações foi a criação da Lei Complementar nº 101/00, nomeada como Lei de Responsabilidade Fiscal. Ambas as leis se entrelaçaram, sendo que a LRF trouxe maior rigor ao controle do orçamento e despesas públicas dessa natureza. Houve o aumento da burocracia, maior engessamento dos processos, com a expansão de algumas especificações e controles adicionais. (CARVALHO, 2009)

Com a Lei de Responsabilidade fiscal, qualquer realização de licitação é estudada de maneira detalhada, buscando entender como afetará não apenas a gestão pública atual como as próximas três gestões.

Outro avanço no sentido de trazer maior eficiência a Lei Nacional de Licitações foi a criação da Lei nº 10.520/02, onde instituía-se a modalidade pregão. Assim retornava uma das mais antigas modalidades licitatórias, sendo esta constituída por lances presenciais, funcionando inicialmente com propostas secretas aonde os ofertantes

---

<sup>20</sup>Ver:

[http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2013/04/07/internas\\_economia,358945/dos-r-72-6-bi-liberados-pela-uniao-em-2012-r-14-5-bi-foram-pelo-ralo.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2013/04/07/internas_economia,358945/dos-r-72-6-bi-liberados-pela-uniao-em-2012-r-14-5-bi-foram-pelo-ralo.shtml)

de bens e serviços vão reduzindo os valores instigados pelo pregoeiro. Finalizado os lances o pregoeiro checa a documentação da empresa que ofertou o produto determinado pelo menor valor. Se tudo estiver em ordem, é assinado o contrato.

A modalidade pregão sofreu uma evolução no ano de 2005 através do Decreto nº 5.450, com a autorização para que os pregões fossem realizados por meios eletrônicos. Segundo Januario (2008), o que antes limitava-se a uma esfera regional de ofertantes de serviços e produtos, passou para locais mais distantes, sendo que uma empresa ou fornecedor pode participar de qualquer parte do território nacional. O aumento da concorrência, e sua diversidade, resultam em uma possível baixa de preços, e diminuem as possibilidades de formação de cartéis.

Para o Ministério do Planejamento<sup>21</sup> em notícia vinculada em sua página, a presença do pregão eletrônico gerou uma economia de 88% dos gastos previstos. Sendo que em 2012 foram economizados R\$7,8 bilhões. O sucesso desta modalidade tornou o Brasil destaque na Rede Interamericana de Compras Governamentais, uma organização composta por 32 países americanos visando modernizar seus sistemas de compras públicas.

Por fim, em 2006 foi sancionada a Lei Complementar nº 123, que compõe o principal objetivo deste trabalho. Trataremos com mais detalhes posteriormente, mas adiantamos que tal lei visa ajudar e facilitar a concorrência de Empresas de Pequeno Porte e Microempresas frente às grandes empresas. Isto se dá através de vantagens ímpares, as quais exploraremos com maior ênfase no tópico 1.3.

### **2.3 Noções, tipos e fases das Licitações na Lei nº 8.666/93.**

Para explorarmos as vantagens que serão atribuídas as EPP's e ME's faz-se necessária uma análise de como atualmente ocorre o processo licitatório no país. Desta forma realizaremos uma abordagem dos principais tópicos envolvidos nesta questão e principalmente seus mecanismos de ação.

As definições de Licitação possuem pequenas variações, porém não apresentam grandes controvérsias entre si. Segundo o Tribunal de Contas da União consistem em:

*“(...) procedimento administrativo formal em que a Administração Pública convoca, por meio de condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços”.*

Para Motta (1998):

---

<sup>21</sup> <http://www.planejamento.gov.br/conteudo.asp?p=noticia&ler=10228>

*"(...) procedimento administrativo pelo qual a Administração Pública, obediente aos princípios constitucionais que a norteiam, escolhe a proposta de fornecimento de bem, obra ou serviço mais vantajosa para o erário."*

Nas palavras de Justen Filho (2013):

*"O procedimento administrativo destinado a selecionar, segundo critérios objetivos predeterminados, a proposta de contratação mais vantajosa para a Administração, assegurando-se a ampla participação dos interessados, com observância de todos os requisitos legais exigidos."*

Em suma, trata-se de um conjunto de regras que deve ser seguido por todo e qualquer órgão integrante da Administração Pública, além de Autarquias, Fundações e Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista, fundos especiais e qualquer unidade controlada direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal ou Municípios. Estas regras buscam o bem estar público no momento de compras, serviços e realização de obras na Administração Pública, sendo que através da Lei nº 8.666/93 busca-se garantir o melhor preço, e o melhor serviço para a administração pública.

Segundo Fátima Regina de Souza (1997) para que a licitação ocorra é necessário estar em consonância com alguns princípios básicos que norteiam todas suas etapas, buscando servir de alicerce para construção de um processo íntegro, transparente e em sintonia com o Bem Estar Público.

Segue a descrição de cada um desses princípios:

- **Legalidade**, ou seja, é necessário agir de acordo com as regras, normais e leis que regem o processo. Sintetiza-se bem este pensamento dentro da Administração Pública, utilizando a frase "Só é permitido aquilo que a lei facultar" não devendo fugir destes termos.
- A **Impessoalidade** impede o subjetivismo, e o favorecimento de qualquer parte interessada. O interesse do público deve prevalecer frente a qualquer interesse privado.
- **Moralidade e Probidade Administrativa**, parte da observação da conduta de todos os envolvidos com o processo (desde os funcionários públicos, até o licitante) se estes estão agindo de acordo com a ética, princípios morais, e afins. Atenta-se que o funcionário que regerá estas licitações pode mesmo de acordo com as leis não privilegiar o interesse público, portanto é necessária sua conduta ética e imparcial.

- **Igualdade**, onde todos são iguais durante o processo, não havendo favorecimento de nenhuma das partes. Qualquer distinção desde que comprovada pode levar a inexigibilidade do processo.
- **Publicidade**, é a garantia da transparência do processo para todos os envolvidos nele e inclusive ao cidadão. A ação deve ocorrer de forma clara e sucinta para que não existam dúvidas e conseqüentemente garantam igualdade a todos. Quanto maior a transparência menor as chances de fraudes e distorções do processo.
- **Vinculação ao Instrumento Convocatório**, em suma é a garantia entre a Administração Pública e os licitantes para que tudo ocorra de maneira esperada. Podendo-se dizer que tal princípio “amarra” a Administração Pública a atrelando definitivamente ao Direito, somado ao impedimento que se altere alguma norma durante o processo, evitando surpresas aos licitantes que tomam suas decisões sem surpresas.
- **Julgamento Objetivo** determina que o julgador não utilize de instrumentos subjetivos, pautando-se em fatos críveis e concretos, inviabilizando que o administrador fuja do principal objetivo: o bem-estar público.
- **Celeridade** é o princípio que busca a simplificação máxima do processo, evitando-se formalidades em excesso, e exigências não pertinentes.

### 2.3.1 Os tipos de Licitação

É a partir da elaboração dos projetos que se determina qual o tipo e modalidade de licitação ocorrerá. Os tipos de licitação constituem a especificação que ditará o vencedor para ofertar os bens e serviços, dividindo-se em quatro grupos: melhor preço, melhor técnica, melhor preço e técnica, e maior lance ou oferta.

O tipo denominado “melhor preço” cede à licitação para aquele que oferecer o melhor preço para o objeto requisitado pela Administração Pública, é utilizado nas compras e serviços de modo geral, aquisições de bens e informática, e obras de engenharia. Ocorre em alienações e locações imobiliárias na modalidade convite.

O tipo “melhor técnica” busca a melhor solução baseando-se em critérios de ordem técnica, recorre-se a essa categoria quando se faz necessários trabalhos de ordem

intelectual, como: atividades artísticas, consultorias, projetos de engenharia, elaboração de estudos técnicos e afins.

Um terceiro tipo chamado “melhor técnica e melhor preço”, onde o vencedor do certamente se dá através de uma análise minuciosa tanto da técnica empregada, quanto do preço, sendo que é atribuído pontos para cada item. Obtendo-se as pontuações faz-se uma média ponderada, resultando no vencedor. E por fim o tipo “maior lance ou oferta”, em caso de alienação de bens ou concessão de uso.

Maiores Lance

O maior lance é um dos tipos de licitação menos usual pela Administração Pública. Em muitos manuais ou bibliografia este tipo pode até passar despercebido. Emprega-se na alienação de bens ou concessão de uso. O vencedor é ditado por aquele que oferecer maior montante pelo objeto licitado.

### 2.3.2 As modalidades do processo de Licitação

As modalidades são os critérios definidos para se conduzir as licitações. Dividem-se em cinco tipos, baseando-se nos valores esperados para a obra, compra ou serviço. É dispensado o uso de licitação em compras e serviços até R\$8 mil e Obras e Serviços de Engenharia até R\$15 mil. Acima destes valores cada processo se encaixa em uma modalidade distinta, como é visto a seguir:

- **Convite:** é comumente utilizada em compras e demais serviços acima de R\$ 8 mil e até R\$ 80 mil, e em obras e serviços de engenharia acima de R\$ 15 mil até 150 mil. Nesta modalidade o convite é enviado para empresas escolhidas pelo administrador com todas as especificações do objeto licitado. Dado o seu caráter formal, fere facilmente o princípio de improbidade. Tem sido substituído gradativamente pela modalidade “Tomada de Preços”<sup>22</sup>. O prazo para apresentação de propostas é de 5 dias úteis.
- **Tomada de Preços:** atribui-se a compras e demais serviços até R\$ 650 mil e Obras e Serviços de Engenharia até R\$ 1.5 milhões. Os participantes são empresas ou indivíduos previamente cadastrados que possuem as exigências necessárias para realizar os serviços. É menos formal que o regime de

---

<sup>22</sup> Ver Reiter (2011)



Concorrência. O prazo para apresentação de propostas nessa modalidade é de 30 dias quando o processo exigir “melhor técnica”, ou 15 dias para os demais casos.

- **Concorrência:** modalidade para valores acima de R\$650 mil para Compras e Serviços, e acima de R\$1.5 milhões em Obras e Serviços de Engenharia. Pode ser dividida em dois tipos: nacional e internacional. Uma voltada exclusivamente a empresas brasileiras, e a outra com a abertura para empresas internacionais. Pelo fato de ser usado para contratações de alto valor, torna-se um dos processos mais formais e burocráticos entre todos os outros. O Prazo para apresentação de propostas é de 45 dias quando o processo exigir “melhor técnica”, e 30 dias para os demais casos.
- **Pregão:** dividido em presencial ou eletrônico, esta modalidade é utilizada apenas para Compras e Demais Serviços, não se estendendo a Obras e Serviços de Engenharia. Não possui limites de valor, e o prazo é de 8 dias.
- **Concurso:** esta é a modalidade menos utilizada, restringida a decisões para produções artísticas e culturais. Não é definido por critérios objetivos como “melhor técnica” ou “melhor preço”, mas sim por uma eleição através de comissão artística.

### 2.3.3 Fases do Processo

O processo licitatório inicia-se através de uma fase chamada interna (ou preparatória). É nesta fase que possíveis falhas devem ser corrigidas. Isso se dá através de pontos importantes como a descrição de forma clara e sucinta do objeto licitado, objetivando maior eficiência e a elaboração de um projeto básico, estimando quais são os objetivos do órgão que abrirá o processo de licitação.

Inclui-se na fase preparatória uma extensa lista de ações como a estimação dos valores da contratação, sendo necessária a comprovação de uma pesquisa de mercado anterior sobre os valores, através da consulta de três fornecedores distintos. Em casos onde uma licitação ultrapassar o valor de R\$ 150.000,00, é necessário uma audiência pública, como forma de “justificar” os gastos ao meio que se está inserido.

Observa-se nesta etapa a adequação do projeto em consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal, atentando ao impacto-fiscal e financeiro que a realização da licitação acarretará no orçamento público, e se estes são compatíveis com Lei Orçamentária Anual, Planejamento Plurianual, e a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Em casos de obras é necessário um estudo preliminar, chamado de Projeto Básico, visando os impactos dessa nova construção ou reforma. Sejam estes impactos físicos, ambientais, entre outros. Além de definir qual será o objeto licitado, quais meios serão utilizados para atingir os objetivos desejados, a origem dos recursos, e o orçamento para que seja realizada.

A legislação levanta a possibilidade do chamado “Projeto Básico” ser utilizado apenas no caso de realização de obras. Atualmente recomenda-se a elaboração de tal projeto para qualquer objeto licitado. A importância disto reside especialmente na criação de um quadro geral para nortear tanto obras, quanto serviços.

No caso do objeto licitado ser uma obra é obrigatório o chamado “Projeto Executivo”, devendo ser disponibilizado junto ao Edital para que os interessados consultem-no. Este projeto contem o maior e mais claro detalhamento sobre a obra que virá a ser construída, evitando problemas e dúvidas posteriores.

A etapa final desta fase, e possivelmente uma das mais importantes, é o a elaboração do termo convocatório, seja este edital ou convite. Todas as informações correspondentes a licitação estão contidas nestes meios.

É no Edital ou Convite que estão os termos necessários para a participação do licitante, devendo ser de fácil acesso, e com a linguagem mais simples possível. Segundo o Tribunal de Contas da União este é o elo entre a Administração Pública e os Licitantes, podendo-se afirmar que o sucesso de uma licitação depende muito desta etapa.

O Edital discrimina todas as obrigações, instruções, e as formas com que o licitante deve se apresentar para disputar o direito de assumir a licitação. Além das descrições de quando a obra será assumida, a compra será realizada, como serão ocorrerão os pagamentos, o acesso ao projeto básico e projeto executivo, e sanções que podem ocorrer em caso de algum problema gerado pelo licitante.

Esta etapa apresenta-se como importante, devendo estar em consonância com os princípios da Administração Pública. Qualquer termo não claro pode gerar atrasos no processo, ou até mesmo a inexigibilidade da licitação.

Criado o Edital, e após passar por uma aprovação jurídica aonde se analisa se o contrato está de acordo, entramos na Fase Externa ou Executória. Caracteriza-se essa fase através do lançamento do edital convocando os licitantes. O Edital deve ser lançado em Diário Oficial, ou jornal de grande circulação, sendo que cada modalidade possui suas próprias particularidades, como visto na seção 2.3.2 deste capítulo.

Apesar de altamente burocrática esta deveria ser a etapa mais cuidadosa de todo o processo. Cabe-se neste momento a análise de todos os dados da empresa que oferta o serviço ou bem.

Inicialmente o ofertante precisa comprovar se atua de fato no ramo em que a Administração Pública procura. São apresentados envelopes com as propostas para exercer a licitação, estes devem ser entregues em horário e locais exatos, sendo retardatários excluídos do processo. Os envelopes dividem-se por tipos de licitação, no caso de melhor preço, são dois envelopes: um com a documentação da empresa, e outro com o preço proposto. Em caso da modalidade “melhor técnica” ou “melhor técnica e preço”, são três envelopes: documentação da empresa, a técnica que será utilizada, e o preço para realização.

Retiram-se do processo empresas que já participaram de licitações e foram excluídas por alguma irregularidade; indivíduos envolvidos com a elaboração do projeto básico ou executivo como proprietário ou detentor de até 5% das ações da empresa. Pessoas ligadas diretamente a Instituição que abriu o processo licitatório também não podem oferecer seus serviços.

Para as empresas que estão autorizadas a entrar no processo licitatório é necessária a sua habilitação através da análise dos seguintes documentos: habilitação jurídica; regularidade fiscal; qualificação técnica; qualificação econômico-financeira. Cada uma dessas etapas corrobora para a realização de uma “leitura” das empresas, servindo como base para exclusão de eventuais incapacitados.

A habilitação jurídica consiste no exame de toda a documentação, sendo necessária a cédula de identidade, o registro da empresa, comprovantes caso seja uma sociedade e decreto e autorização se for uma empresa estrangeira operando no País.

No caso de regularidade Fiscal observa-se a situação da empresa frente ao Fisco, atentando-se a sua situação frente ao pagamento de tributos, sendo obrigatória a verificação das contribuições ao Fundo de Garantia e a Seguridade Social registrada nos autos.

A qualificação técnica consiste em registros em órgãos de competência na esfera Federal, Estadual ou Local, comprovando se a empresa tem ligação com Órgãos relacionados ao produto que ela deseja ofertar. Por exemplo, a regulamentação de uma empresa de engenharia no CREA (Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia) legitimaria seus serviços.

E por fim a qualificação econômico-financeira que se atenta a condição financeira da licitante, observando seu balanço patrimonial, concordatas, e registros da empresa. Após isso são analisados índices sobre a situação financeira da empresa, como Liquidez Geral, Solvência Geral, Liquidez Corrente.

Entregue todos os documentos para a Administração, parte-se para a aceitabilidade e em seguida o julgamento das propostas. Desta forma analisam-se os documentos, e se as propostas estão em sintonia com aquilo que a Administração Pública deseja.

Os preços devem ser apresentados em valores globais e unitários, todos em moeda corrente local (Real). Estes devem estar de acordo com aquilo que o mercado estabelece, nem muito abaixo (sobpreço) ou acima (sobrepço), podendo evitar os eventuais “jogos de planilha” ação aonde o licitante agindo de má-fé manipula os preços no momento da proposta.

Em caso de empreitada, onde os valores unitários que estiverem em desarranjo dos valores de mercado, deverá ser resolvido através de negociação entre a Administração e o licitante antes de excluí-lo do processo.

Chegando ao momento da abertura das propostas em data e hora estipulada, é decidido quem será o vencedor da licitação. Vencerá aquele que ofertar o que estiver em acordo com o tipo de licitação estipulado pelo edital (melhor técnica, preço, ou melhor técnica e preço).

#### **2.3.4. Contratos**

Estabelecido o ganhador da licitação, é iniciada uma nova etapa: o contrato. Este define as obrigações e os deveres das partes envolvidas, isto é, de um lado a Administração Pública e do outro o particular. A elaboração deste deve ser fundamentalmente pautada pelo Direito Público, sendo que na impossibilidade do seu uso será usada a tradicional teoria dos contratos.

Ao contrário de contratos firmados no setor privado, aonde ambas as partes possuem igualdade, e a relação se limita a quem “recebe os serviços versus o prestador”, nas licitações públicas a Administração detém superioridade frente aos atos do particular, podendo romper os acordos de forma unilateral e aplicar sanções ao prestador de serviços.

No contrato estará definido de maneira clara e concisa: os preços, as formas e datas para o pagamento, garantias contratuais, entrega do objeto licitado. Buscando salvaguardar de todas as maneiras a Administração e os interesses públicos.

Apesar de termos claros e objetivos, imprevistos podem acontecer. Atrasos, aumento dos preços das matérias-primas, reajustes salariais são um dos inúmeros problemas que prejudicam o andamento de uma licitação, principalmente quando o assunto é acerca de obras públicas e serviços aonde o trabalho podem se estender durante longos períodos.

### **2.3.5. Aditivos**

Caso algum imprevisto incorra na necessidade de acréscimo ou supressões dos valores contidos no contrato original faz-se uso do Termo de Aditamento, através deste podem ocorrer acréscimo ou supressões dos valores e prazos contidos no contrato original.

Os aditivos possuem limites financeiros para ocorrer. De acordo com o art. 65 da Lei 8.666/93, em caso de obras novas o valor do acréscimo ou supressão pode chegar até 25% do valor original, sendo que em reformas de edifícios ou equipamentos essa variação pode ser até de 50%.

Esta diferença reside, pois em reformas podem-se encontrar novos problemas que não estavam contidos no projeto original, tornando necessário resolve-lo. Logo os valores podem crescer significativamente, desde que estejam em consonância com as leis. Estas alterações devem ser justificadas, e anotadas sempre que realizadas.

Os aditivos de prazo prorrogam as datas para a entrega do objeto licitado. Isso pode ocorrer pelas mesmas razões do aditivo financeiro, mas é uma maneira de resolver o problema sem mexer com as finanças da instituição.

Estas ferramentas deveriam ser de uso emergencial, porém gradativamente tornou-se usual na Administração Pública junto aos licitantes. Criou-se uma cultura do aditamento, surgindo da premissa onde que tudo aquilo que não estava contemplado na planilha orçamentária e surgir ao longo da execução devem ser aditados. Logo não há uma preocupação com um mau planejamento, já que se é sabido da possibilidade do uso de aditivos.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> “Por que tudo atrasa no Brasil” Revista Época, 30 de Março de 2013.

Os atrasos em obras são mais comuns do que se imagina. No Estado do Espírito Santo de um universo aproximado de 642 obras públicas<sup>24</sup>, 130 obras estavam atrasadas, sendo que em todas elas apareceram justificativas para o uso de aditivos. Na mesma linha, deve ser observado que 47% das obras do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) estavam fora dos prazos também.<sup>25</sup>

No entanto aditamentos em excesso não são exclusividade apenas de grandes obras da União, Estados e Municípios. Um levantamento das obras concluídas na Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), instituição a qual este trabalho pertence, no período de 2005 a 2014 aponta que na realização de obras em 34 campi ligados a instituição, apenas 6 não fizeram uso desta ferramenta.

O total previsto pelos contratos era de R\$ 254.657.255, porém com a utilização de aditivos foram gastos mais R\$ 13.329.738,71, ou seja, um aumento médio de 5,23% no valor dos contratos. Destaca-se que estes valores são de todos os campi da Unesp somados, sendo que algumas unidades possuem um uso percentual maior de aditivos do que outras.

Estes atrasos resultam em desgastes para a Administração Pública, gerando externalidades ao público e podendo até ser objeto de fraudes. Partindo-se da ideia de quem autoriza o uso de aditivos é um funcionário público, podemos especular ações de má-fé aproveitando de sua posição e interesses, aparelhados ao empresário e obtendo conjuntamente lucros e dividendos.

A qualidade dos projetos também deve ser analisada, pois é fator determinante para o desenvolvimento da obra, pois projetos concebidos de forma não clara, pouco objetiva, feito às pressas e com itens que desconsideram detalhes que podem vir a ser importantes, geram justificativas para atrasos e acréscimo de valores.

Destaca-se que países como Alemanha, Estados Unidos e Japão gastam quatro vezes mais tempo na confecção dos projetos, buscando minimizar alterações durante a execução da obra ou serviço. Mesmo assim como levanta Burato e Oliveira (2004) acontecem atrasos e modificações nas obras, portanto a busca não deve ser pela extinção do aditamento, mas sim pela sua minimização.

---

<sup>24</sup> Este é o número de obras públicas referentes ao PAC no Estado de Espírito Santo, no entanto vale-se atentar que os números divulgados contemplam projetos que apenas foram aprovados, mas ainda nem entraram em processo de execução. A partir disto podemos inferir que o número de obras executadas é bem menor do que o divulgado. Maiores informações em: <http://www.pac.gov.br/estado/es>

<sup>25</sup> Ver: [http://www.eshoje.jor.br/\\_conteudo/2013/08/economia/economia\\_capixaba/8779-quase-130-obras-publicas-atrasadas-no-espírito-santo.html](http://www.eshoje.jor.br/_conteudo/2013/08/economia/economia_capixaba/8779-quase-130-obras-publicas-atrasadas-no-espírito-santo.html)

Um caso sobre mau planejamento e aditamentos foi tema para o trabalho de Golbert e L’Astorina (2011), aonde debatem sobre a realização de obras no Estado do Rio Grande do Sul. Os autores partem da premissa que muitos empresários fazem requisição de aditamento de suas obras atestando que tiveram que parar em razão do período de chuvas, que atrapalham determinadas atividades como terraplanagem, construção, e rebocos. Porém, nota-se ao longo do trabalho surgem demonstrações sobre despreparo dos licitantes que não as consideram em suas propostas as possíveis pausas em decorrência de atividades climáticas e também dos funcionários públicos que liberam o aditamento, sem consultar os índices pluviométricos e ver a constância anual das chuvas durante o período em que a obra será licitada.

Desta forma se não houver nenhuma variação excepcional do índice pluviométrico, não cabe a Administração Pública liberar o aditivo, sendo que a possibilidade de chuvas já deveria constar nos projetos. Em contrapartida a Administração Pública deveria fazer uso de maiores estudos para a análise e fiscalização do objeto licitado, para poder agir de maneira objetiva em seu julgamento.

Burato e Oliveira (2004) listam algumas mudanças que melhorariam as questões que tangem o tema aditamento:

- *estabeleçam mecanismos para exame prévio dos editais de concorrência, pois com isso será possível cobrar uma melhor qualidade dos projetos;*
- *exijam qualidade dos estudos geotécnicos prévios;*
- *definam equipes que possam se aperfeiçoar e estabelecer mecanismos adequados para permitir um melhor acompanhamento da execução de obras públicas;*
- *recomendem e orientem sobre as vantagens da adoção do regime de empreitada integral na execução de obras públicas, pois repercutirá na redução da utilização dos aditamentos contratuais e na melhoria da qualidade dos projetos de obras.*
- *exijam que os editais contenham cláusula que fixe as responsabilidades do proponente quanto ao conhecimento preciso do local da obra, das condições de execução e da compatibilidade do conteúdo dos projetos, memoriais descritivos e especificações com o objeto a ser executado;*
- *recomendem e difundam a fixação do preço máximo unitário por itens de serviço, de forma a evitar ou minimizar o efeito do “jogo de preços”;*
- *cobrem planejamento das ações governamentais no que se refere a obras públicas;*

Como dito anteriormente o problema não reside no uso de Aditivos, mas sim da maneira que foi utilizada. A ausência de projetos básicos, falta de profissionalismo de agentes públicos, e despreparo dos licitantes levam a gastos abusivos que contribuem para um montante altíssimo desperdiçado.

#### **2.4. Lei Complementar 123/06: Uma nova visão das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nas licitações públicas.**

Em 15 de Dezembro de 2006 foi sancionada a Lei Complementar nº123/06 que instituiu o Estatuto Nacional de Microempresa e Empresa de Pequeno Porte. Seu objetivo principal visava o estímulo as empresas de pequeno porte (EPP) e microempresas (ME). Este estímulo se dá através de benesses tributárias, e em processos licitatórios, como exploraremos com maiores detalhes abaixo.

Para situarmos o debate de forma clara, faz-se necessário delimitar o que a legislação brasileira determina como uma Microempresa e Empresa de Pequeno Porte . No Brasil para a execução da lei nº 123/06 utiliza-se única e exclusivamente a Receita Bruta como fator determinante para o tamanho da empresa.

O IBGE desfruta também do número de empregados em pesquisas que abordam o tema, no entanto sua categorização não participa da formação da legislação. Assim como o IBGE, outros países vão além da Receita Bruta e contabilizam fatores onde destacam o tamanho da firma, número de empregados, ativos, e lucros. Esse maior detalhamento é crucial, pois a questão final para o debate de uma lei que busca incentivar o desenvolvimento é a criação de empregos e geração de ganhos, logo um dos pilares mais importantes deve ser empregos, como Campos (2011) explora.

A tabela 1 aponta como o Banco Mundial e a União Européia categorizam suas microempresas e empresas de pequeno porte.



**Tabela 1: Definições de MPE's pelo Banco Mundial e União Européia**

	<b>Banco Mundial</b>	<b>União Européia (Recomendação da Comissão EC/361/2003)</b>
<b>Microempresa</b>	10 ou menos empregados; ativos menores que 100.000 dólares norte-americanos	10 ou menos trabalhadores; faturamento e/ou ativos menores que 2 milhões de euros
<b>Empresa de Pequeno Porte</b>	10 a 50 empregados; faturamento e ativos entre 100.000 e 3.000.000 de dólares norte-americanos	10 a 50 trabalhadores; faturamento e/ou ativos menores que 10 milhões de euros
<b>Média Empresa</b>	50 a 300 empregados; faturamento e ativos entre 3 e 15 milhões de dólares norte- americanos	50 a 250 trabalhadores; faturamento de 10 a 50 milhões de euros e/ou ativos totais que não excedam 43 milhões de euros

Tabela 1. Definições de MPE's pelo Banco Mundial e União Européia (extraído de Campos (2011)).

No Brasil para a aplicação das normas contidas na Lei 123/06 Microempresa e Empresa de Pequeno porte é definida de acordo com sua Receita Bruta Os valores que determinam seu tamanho sofrem reajustes ao longo do tempo dado questões inflacionárias.

*“Art. 3 º 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 a que se refere o art. 966 da Lei n º 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que: ( [Redação dada pela Lei Complementar nº 139, de 10 de novembro de 2011](#) ) (Produção de efeitos – vide art. 7º da [Lei Complementar nº 139, de 2011](#) )*

*I - no caso da microempresa, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais); e [Redação dada pela Lei Complementar nº 139, de 10 de novembro de 2011](#) ) (Produção de efeitos – vide art. 7º da [Lei Complementar nº 139, de 2011](#) )*

*II - no caso da 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\$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais). [Redação dada pela Lei Complementar nº 139, de 10 de novembro de 2011](#) ) (Produção de efeitos – vide art. 7º da [Lei Complementar nº 139, de 2011](#) )”*

O amparo a microempresas e empresas de pequeno porte já era contemplado pela Constituição desde 1988, não sendo exclusividade da Lei Complementar 123/06. O artigo 170 no inciso IX, e o artigo 179 da Constituição deixam isso claro:

*“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...]*

*IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.”*

*“Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas,*

*tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.”*

Porém os incentivos que são atribuídos pela Constituição de 1988 as ME's e EPP's apresentam-se de forma vaga. Não deixam claro de qual maneira essas obrigações administrativas, tributárias e creditícias serão facilitadas perante as demais empresas. Pode-se dizer que a Lei Complementar nº 123/06 traz uma maturidade a este debate, aplicando de maneira detalhada as benesses para este grupo de empresas.

O discurso a favor dos estímulos a essas empresas reside no potencial que possuem. As microempresas atuam como sustentação para a economia, e como é dito por Sérgio Risola, são a base para todas as atividades econômicas<sup>26</sup>. Pode-se dizer que dado ao seu menor tamanho elas estão próximas do consumidor final, e de suas demandas, trazendo um dinamismo aos setores que participam, absorvendo parte significativa de mão-de-obra não especializada. Além de darem espaço para produções familiares se profissionalizarem, trazendo como consequência o desenvolvimento local. Podem também atingir determinada maturidade nos negócios de maneira gradual, e o que inicialmente limitava-se a uma atuação empresarial visando apenas a subsistência familiar, passa a um empreendimento que traz lucro e desenvolvimento ao meio que está inserido.

Empresas de Pequeno Porte desempenham papel similar, porém com uma significância maior, dado que atuam como compradores de produtos e serviços oriundos de microempresas, e ao mesmo tempo podem ofertar serviços e mercadorias para médias e grandes empresas, agindo muitas vezes como um elo entre partes. Como é colocado pelo “Relatório Sebrae sobre Empresas de Pequeno Porte” de 2011, as EPP's muitas vezes são frutos do chamado “empreendedorismo de oportunidade” levados ao desenvolvimento através do reconhecimento de nichos de mercado específico.

As ME's e EPP's surgem como vetores do desenvolvimento criação de empregos, divisas e inovações (CASTRO 2010). Os números apontam que além desta série de benefícios as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte em 2012 foram responsáveis por 60% da mão-de-obra empregada no Brasil, e participando em 20% do PIB do País<sup>27</sup>. Uma parcela importante e que não pode ser desprezada.

A própria OCDE sustenta que políticas de incentivo a micro e pequenas empresas, que fomentam o empreendedorismo são importantes para o desenvolvimento.

---

<sup>26</sup> <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2012/02/o-mapa-das-micro-e-pequenas-empresas>

<sup>27</sup> *Ibid*

Afinal 95% das empresas existentes estão inclusas nessa categoria, empregando uma totalidade de 60% a 70% de pessoas, na União Européia empregam dois terços da mão-de-obra.

A *Small Business Administration*(SBA)destaca as Micro e Pequenas empresas como contribuintes para o desenvolvimento através de inovações tecnológicas e geração de empregos, sendo agentes importantes em momentos de crises e recuperação da economia.

Dada a importância dessas empresas no cenário o qual estão inseridas a Lei nº 123/06 tenta potencializar suas competências e ajudá-las frente aos obstáculos que venham a encontrar. Desta forma instituiu-se através de normas gerais que as Empresas de Pequeno Porte e Microempresas teriam tratamento diferenciando no âmbito dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O artigo I da Lei expõe quais maneiras buscam-se incentivar essas empresas:

*“Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, especialmente no que se refere:*

*I - à apuração e recolhimento dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante regime único de arrecadação, inclusive obrigações acessórias;*

*II - ao cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias, inclusive obrigações acessórias;*

*III - ao acesso a crédito e ao mercado, inclusive quanto à preferência nas aquisições de bens e serviços pelos Poderes Públicos, à tecnologia, ao associativismo e às regras de inclusão.”*

Castro (2010) evidencia que entre os avanços trazidos pelo Estatuto Nacional de Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, podemos destacar o SIMPLES Nacional, programa especial para tratamento tributário diferenciado dispensado as ME's e EPP's. Para fazer uso deste sistema basta ser uma Empresa de Pequeno Porte ou Microempresa e optar pelo uso do SIMPLES.

Este sistema é uma evolução do SIMPLES Federal de 1997, sendo possível através de um documento único (DAS)realizar toda a arrecadação de uma série de tributos como: IRPJ, CSLL, PIS/Pasep, Cofins, IPI, ICMS, ISS e a Contribuição para a Seguridade Social destinada à Previdência Social a cargo da pessoa jurídica (CPP).

A utilização do Simples Nacional desburocratizou e transpareceu a questão tributária das ME's e EPP's. Além de contribuir para a adoção de um espaço de empreendedorismo mais salutar, e com uma contribuição significativa na diminuição da

interferência do caos tributário brasileiro. Também pode ser considerada uma experiência de caráter único em todo o mundo. (CAMPOS, 2011)

Através de um estudo empírico realizado por Bravo (2011) 90% das empresas estudadas aumentaram as vantagens tributárias com a adoção do Simples Nacional. Criando uma revolução para as micro e pequenas empresas, colocando-as em um novo patamar na questão de impostos, taxas e tributos.

É importante destacar que alguns tributos, como o ISS, que estão inclusos no processo não sofrem alteração alguma com o advento do SIMPLES. Outras assimetrias podem ocorrer como alterações do ICMS por Estados e Distrito Federal, mitigando a ação do Simples.(CAMPOS, 2011)

No entanto pode-se questionar se eventualmente essa benesse tributária pode levar a empresa a se acomodar, para não perder parte de suas vantagens. Ou seja, a ME ou EPP preferem estagnar seu processo de crescimento em determinado ponto evitando aumentar suas Receitas para continuar em sua categoria. Ou em um cenário um tanto drástico, se a empresa não pode dar inicio a manobras contábeis escusas para suprimir ou não contabilizar parte de suas Receitas e assim continuar com as benesses tributárias.

#### **2.4.1. Vantagens nos Processos Licitatórios**

Outra esfera de favorecimento e incentivo a Microempresa e Empresa de Pequeno Porte residem na facilitação para estas prestarem e serviços e vendas a Administração Pública, como é visto no Inciso III do Artigo I. O Capítulo V “Do Acesso aos Mercados” contempla todas as normas que a Administração Pública deverá seguir.

O artigo que aborda o tema é o art.42, criando um regime especial para a entrega regularidade fiscal da empresa.

*“Art. 42. Nas licitações públicas, a comprovação de regularidade fiscal das microempresas e empresas de pequeno porte somente será exigida para efeito de assinatura do contrato.”*

Em suma a empresa só precisa comprovar sua regularidade fiscal no ato de assinatura do contrato, podendo participar do certame sem comprovação alguma, sem ter que entregar certidões negativas ou as positivas com efeito negativo.

Tal norma não prejudica a Licitação, no entanto confronta-se com a própria Lei nº8.666/93, que faz exigências quanto a entrega da regularidade fiscal da empresa para que esta participe do certame.

O artigo 43 tange questões acerca da documentação das ME's e EPP's, e os prazos para a regularização fiscal. Deixando claro que independente da situação fiscal da empresa, todos os documentos devem ser entregues, e no caso de problemas fiscais a empresa terá dois dias para regularizar sua situação. Caso não se comprove a regularidade, esta será excluída do certame, sendo convocadas as demais propostas em ordem de classificação.

Dentro deste tema seguem-se alguns debates. O primeiro ponto discorre se deve considerar justo que uma empresa sem suas condições fiscais em dia deve participar do processo licitatório, afinal, não seria uma punição aos demais concorrentes que se esforçam para honrar com suas obrigações? .

Outro questionamento é quando se encerra o processo licitatório. Se a Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte será desclassificada caso não comprove sua regularidade fiscal, qual diferença este mecanismo fará no processo? Sendo a redação da lei imprecisa não se determina com clareza aonde terminará esse processo.<sup>28</sup>

Outra medida de estímulo as ME's e EPP's que geram determinado debate estão contidas no Art. 44.

*“Art. 44. Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte.*

*§ 1º Entende-se por empate aquelas situações em que as propostas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 10% (dez por cento) superiores à proposta mais bem classificada.*

*§ 2º Na modalidade de pregão, o intervalo percentual estabelecido no § 1º deste artigo será de até 5% (cinco por cento) superior ao melhor preço.”*

A partir deste artigo surge o que é chamado de “empate ficto”, ou seja, a Microempresa e Empresa de Pequeno Porte podem apresentar propostas até 10% superior a proposta melhor classificada, e na modalidade pregão esta diferença deve ser de 5%, que será considerado empate.

O debate acerca do tema é permeado por diversas vertentes, desde questões etimológicas interpretando o uso da palavra “empate”, afinal, como pode ser um empate existindo uma diferença de 10%, até embates que contrapõem os princípios de isonomia e igualdade, tão alardeados pela Administração Pública, frente ao Art. 179 da Constituição Federal que busca incentivar a participação de ME's e EPP's na economia brasileira.

---

<sup>28</sup> Não há interesse neste trabalho em dissecar essa questão, porém pode-se encontrar uma bibliografia interessante acerca da discussão em Justen Filho (2007), Rigolin (2006), Reiter (2011).

Akashi (2007) defende que estes incentivos a Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nas licitações públicas são fruto de uma nova visão da Esfera Pública no âmbito que está inserido. Com o advento da Lei Complementar nº 123/06 a licitação deixa de buscar somente o que é benéfico para o órgão ou ente federativo e indiretamente passa a fomentar um desenvolvimento e geração de empregos local. No entanto Monteiro (2007) contradiz essa ótica desenvolvimentista, dizendo que o caminho correto seria descomplicar os processos e não burocratizá-lo ainda mais.

Outra questão relevante nasce a partir de um raciocínio simples e lógico. Se a ME/EPP tem a possibilidade de dar uma oferta menor após o empate “ficto”, sem incorrer em danos a sua receita, por que não o fez no primeiro lance que poderia ofertar? Uma série de suposições podem surgir a partir disso, principalmente questões onde o empresário estaria agindo de má fé, ou no mínimo de forma oportunista. Sendo que o empresário realiza uma aposta, tentando articular maiores lucros, e caso não consiga ainda possui uma segunda tentativa, para de forma determinante angariar a licitação.

No campo das suposições podemos imaginar também a presença de uma grande empresa e uma ME/EPP de mesmo proprietário entrando em um processo licitatório, buscando formas de ganhar a licitação a qualquer custo. Neste caso a presença de um empresário laranja seria fundamental. Desta forma o dono da grande empresa abriria uma Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte e colocaria no nome de alguém da sua confiança como o proprietário, e assim usaria suas duas empresas para manipular os processos.

Obviamente provar uma ação deste porte não cabe ao trabalho, mas apenas levantar questões para o debate e buscar formas de entender quais impactos e brechas o advento desta lei trouxe.

Um fator que pode ser determinante para o surgimento de ME's o EPP's financiadas através de capital de Grandes Empresas está contido no Artigo 48.

*“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);*  
*II - em que seja exigida dos licitantes a subcontratação de microempresa ou de empresa de pequeno porte, desde que o percentual máximo do objeto a ser subcontratado não exceda a 30% (trinta por cento) do total licitado;*  
*III - em que se estabeleça cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, em certames para a aquisição de bens e serviços de natureza divisível.”*

Sabendo que a Administração Pública pode abrir editais restritos a Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, um empresário agindo de má-fé através de um “laranja” pode manter paralelamente a ME e EPP, e quando convier entrar nesse de negócio, e depois de vencer o certame utilizar de métodos escusos para a empresa vencedora usufruir parte da infra-estrutura da empresa de grande porte. Essa utilização pode ocorrer através do uso de ferramentas, maquinas, e transportes da empresa de grande porte, que dificilmente será inteiramente vigiado.

Quando falamos de licitações, é comumente nos atermos a grandes obras, Estádios, grandes prédios públicos, parecendo pouco benéfico manter uma empresa paralela e aguardar por licitações menores. No entanto deve-se atentar que qualquer atividade acima de R\$8.000,00 requer a abertura de um processo licitatório. Desta forma rotineiramente aparecem oportunidades para a realização destes serviços, podendo se tornar algo extremamente vantajoso.

Ao conferir estes incentivos a Administração Pública pode sair prejudica também por algumas deficiências das ME’s e EPP’s que venham a participar de certames licitatórios. É preciso acompanhar se essas empresas possuem força para realizar aquilo que é proposto, se possuem capital, estabilidade, e se não falirão antes de encerrarem suas atividades.

O Sebrae constantemente publica relatórios sobre a taxa de sobrevivência das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte. Através de uma metodologia que utiliza o processamento de dados da Secretariada Receita Federal (SRF), observou o desempenho de empresas em estágio inicial, com mais precisamente dois anos de idade. O resultado do estudo dividido por região e setores encontra-se na tabela a seguir:

**Tabela 2: Taxa de sobrevivência de empresas de 2 anos, para empresas constituídas em 2007, por regiões e setores**

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste	Brasil
<b>Indústria</b>	71,10%	74,10%	83,20%	81,40%	76,50%	79,90%
<b>Comércio</b>	74,40%	75,50%	79,90%	76,60%	76,10%	77,70%
<b>Construção</b>	56,30%	63,50%	77,30%	74,20%	70,10%	72,50%
<b>Serviços</b>	58,90%	62,90%	75,70%	71,80%	70,50%	72,20%
<b>Total</b>	68,90%	71,30%	78,20%	75,30%	74,00%	75,60%

Tabela 2: Taxa de sobrevivência de empresas de 2 anos, para empresas constituídas em 2007, por regiões e setores Fonte: SEBRAE-NA

Como o quadro apresenta ainda há uma alta taxa de mortalidade entre as empresas, destacando-se os setores de construção e serviços. Praticamente uma em cada quatro empresas sucumbe antes de atingir dois anos de existência. É interessante apontar que como todas essas empresas pesquisadas possuem formalização, já estavam aptas a participar de processos licitatórios. Podendo supor que em qualquer momento comprometer os serviços ofertados a Administração Pública.

As principais causas desse fechamento podem ser observadas na tabela 3:

**Tabela 3: Principais Motivos para o fechamento de EPP's e ME's**

Falta de clientes	40%
Dificuldade financeira	20%
Divergências com sócio/proprietário	20%
Carga tributária/encargos/impostos	15%
Falta de capital de giro	10%
Baixo lucro	10%
Maus pagadores/inadimplência	5%
Falta de profissionais/mão-de-obra qualificada	5%
Crise econômica do país	5%
Burocracia	5%
Falta de conhecimento da área de gestão	5%
Outras	5%

Tabela 3 Principais motivos para o fechamento de EPP's e ME's

Fonte: SEBRAE –NA.

As razões que levam ao fechamento das empresas pouco passam por questões que a Lei Complementar nº123/06 tenta resolver. A questão tributária figura em quarto lugar na lista de problemas destas empresas, mostrando que as dificuldades são maiores no campo de planejamento e financeiro. É possível destacar que financiamentos exclusivos a estas categorias de empresas seriam melhores do que o Estado como grande consumidor de suas mercadorias.

#### **2.4.2. Benefícios das Micro e Pequenas Empresas em outros países**

Para outros países o fomento e desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas não reside em incentivos tributários, desonerações, ou uma demanda de serviços criada pelo governo. Estes países orientam para o desenvolvimento de um mercado sadio onde desafios tornem-se oportunidades. Na Europa o governo atua como um fomentador e financiador de inovação e pesquisas; também a fortes linhas de crédito e financiamento



para as chamadas SME (*Small and Mediums Enterprises*), com presença de bancos estatais voltados exclusivamente a esse segmento.

Acompanhando as políticas européias para esse segmento, em 2008 foi publicado um conjunto de 10 princípios (Small Business Act, 2008) que sintetizam quais deveriam ser as ações dos países no fomento de políticas para as Micro e Pequenas Empresas,

1. Criar um ambiente em que os empresários e as empresas familiares possam prosperar e o empreendedorismo seja recompensado;
2. Garantir que os empresários honestos que tenham falido disponham rapidamente de uma segunda oportunidade;
3. Conceber regras de acordo com o princípio “ThinkSmallFirst”
4. Tornar as administrações públicas aptas a responder às necessidades das PME;
5. Adaptar os instrumentos das políticas públicas às necessidades das PME: facilitar a participação das PME no mercado dos contratos públicos e utilizar melhor as possibilidades dos auxílios estatais em favor das PME;
6. Facilitar o acesso das PME ao financiamento e criar um ambiente legal e empresarial favorável à pontualidade dos pagamentos nas transações comerciais;
7. Ajudar as PME a aproveitar melhor as oportunidades oferecidas pelo mercado único;
8. Promover o reforço das qualificações nas PME e todas as formas de inovação;
9. Permitir às PME transformar desafios ambientais em oportunidades;
10. Apoiar as PME e incentivá-las a tirar partido do crescimento dos mercados.

Em suma o Brasil com a Lei Complementar nº123/06 busca incentivar o desenvolvimento das suas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, é um passo importante, no entanto conceder tantas vantagens a um setor muitas vezes despreparado e que depende de muito mais variáveis que apenas tributação pode ser algo arriscado e que em curto prazo pode gerar uma série de deficiências e anormalidades. Somar essas ineficiências a um processo licitatório que também é questionado por si só, termina para

criar maiores dúvidas sobre o real caráter do “Estatuto da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte”.

Se o anseio do setor público é criar uma demanda às ME’s e EPP’s, deveriam ser pensando em melhorar condições de mercado e não desenvolver um sistema que é praticamente dependente do governo. Os incentivos as licitações e isenções tributárias fomentam um ciclo de “oferta e demanda”, onde tudo se inicia pelas mãos do governo e se encerram por ele próprio. Podendo gerar perdas ao setor público e ganhos não tão significativos ao setor privado.

## Capítulo III

### OS CASOS DA BIBLIOTECA E REFORMAS DO ANFITEATRO “A” E “B”

A partir deste capítulo demonstraremos à conversão da teoria a prática. Utilizando de estudos de caso, procuramos compreender o processo licitatório as quais as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte fizeram parte e assim estudar seus desdobramentos

Existe um senso comum, e justificável, que deposita seus olhares no acompanhamento de grandes obras e serviços, como a construção de pontes, rodovias, ou em nossa historia recente em construções direcionadas a Megaeventos como Copa do Mundo e Olimpíada. No entanto este capítulo realizou acompanhamento de obras menores. Apesar de se inserirem em uma comunidade relativamente pequena e distante de extensos debates midiáticos, os objetos de estudo deste capítulo corresponderam a fortes gastos e dispêndios a Instituição Pública na onde foram executados, no caso a Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara.

O primeiro objeto estudado referente à Biblioteca da unidade, foi analisado através do processo interno disponível. Desta forma foi possível esmiuçar todos os registros em uma série de volumes processuais disponíveis na faculdade. O segundo caso consiste nas reformas dos Anfiteatros e seus banheiros. Neste estudo houve o acompanhamento *in loco* das obras, além de revisão de todo o processo.

Frisamos que os nomes das empresas serão mantidos em sigilo, pois não há intenção do trabalho expor detalhes das firmas. O interesse é exclusivamente científico e acadêmico, buscando compreender possíveis falácias nas benesses oferecidas pela Lei nº123/06.

#### **3.1.Os caminhos das licitações na FCL.**

Em uma breve caminhada pelas unidades da UNESP, distribuídas por todo o território paulista, nos deparamos com uma infinidade de novos prédios, obras e serviços. Para atingir o nível de excelência desejado é necessária a construção dos mais variados e diversificados espaços físicos, tais quais bibliotecas, laboratórios, salas de aulas e espaços de convivência.

Todavia poucos se empenham em compreender os processos que trazem esses avanços dentro das unidades. É comum nos depararmos com opiniões de docentes, discentes e funcionários, que vêem as reformas de prédios, adequações, e construções nos *campi* como um evento isolado, que surgem a partir da vontade da unidade, seguindo um ideário próximo ao setor privado “se existe dinheiro em caixa, vamos realizar”.

O funcionamento destes processos nas unidades é complexo. Na busca para demonstrar isto utilizaremos a Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara como modelo. Obviamente que existem diferenças entre os campi, dado divergências como tamanho e número de alunos, porém a estrutura se assemelha em diversos pontos.

Cada licitação que ocorre nesta unidade depreende uma quantidade gigantesca de recursos, e muitas vezes de órgãos que estão fora de Araraquara. Obviamente quando o processo licitatório é aberto para pequenos reparos e manutenção, a administração local encontra soluções de certo modo rápidas e sem grandes externalidades.

Porém, quando o objeto licitado é uma grande obra, que utilizará de quantia significativa de investimento (como é o caso dos objetos de estudo deste trabalho) destaca-se um órgão externo a “Assessoria de Planejamento de Orçamento” (APLO). As atribuições deste órgão são descritas segundo a Resolução Unesp nº 4, de 01/02/93, em anexo VIII<sup>29</sup> como:

- “- Assessorar a Reitoria no planejamento, programação e desenvolvimento das atividades universitárias;*
- Elaborar e propor planos estratégicos de desenvolvimento da Universidade e as respectivas diretrizes orçamentárias;*
- Elaborar a proposta orçamentária da Universidade e definir as normas e procedimentos pertinentes à sua elaboração;*
- Acompanhar e orientar o processo de elaboração e execução orçamentária em todos os níveis;*
- Administrar a programação financeira da Universidade;*
- Coordenar a elaboração do plano de investimento da Universidade, definindo as normas e procedimentos pertinentes à sua execução em todos os níveis, e*
- Elaborar e/ou coordenar projetos específicos, na sua área de atuação, quando solicitado pelo Reitor.”*

A APLO é a responsável por todo o planejamento dos Campi da UNESP. Ao conhecer a demanda de cada uma das unidades este escritório determinará e orientará questões financeiras, normas, novas obras de cada unidade e os montantes destinados a realização das questões planejadas.

---

<sup>29</sup> <http://www.unesp.br/porta1#!/aplo/atribuicoes/aplo/>

É pelo crivo da APLO que passam as obras de todos os campi da UNESP. Realizam a aprovação dos projetos que serão instalados dentro das faculdades e institutos. Sendo diretamente ligados a coordenação, cabendo a eles formulação e alterações nos projetos, além do acompanhamento tanto a distância como *in loco* de cada uma destas obras ou serviços. Através da orientação deles que se inicia a articulação para reformas como as do Anfiteatro, o novo Restaurante Universitário ou as mudanças na biblioteca..

Em todo o processo licitatório, concomitante as ações da APLO, ocorre uma articulação interna na unidade que utiliza de parcela considerável de seus servidores. No caso da FCL, assim que o a verba destinada ao projeto é aprovada, diversos setores ligados direta ou indiretamente ao processo licitatório dão início a uma série de atividades.

A seguir realizamos a descrição de cada um destes setores, de maneira ainda que superficial, pois um detalhamento destas funções merece trabalho próprio dado a riqueza de nuances que possuem.

- Toda a burocracia é realizada pela Seção Técnica de Materiais, estando vinculados do começo ao fim. Também são eles que organizam os processos referentes a cada licitação, documentando de maneira minuciosa cada detalhe.
- Do outro lado, vinculado a execução das obras e serviços, está a Diretoria de Serviços. Nesta seção que encontramos os servidores ligados diretamente ao que está acontecendo. São estes que realizam diariamente o chamado “Diário da Obra” acompanhando o andamento dos trabalhos, observando as condições dos trabalhadores e repassando para a Seção Técnica de Materiais.
- A contabilidade está presente no planejamento dessas obras e serviços. Também são essenciais na análise de documentos, principalmente as informações ligadas às questões fiscais-financeiras da empresa.
- O departamento financeiro das unidades são os responsáveis pelo pagamento da empresa que venceu o certame. Os acordos de quando os pagamentos serão exercidos são estabelecidos previamente nos contratos, podendo ser parcelados ao longo de cada etapa cumprida, ou de uma única vez após a conclusão do trabalho.
- Direção acompanha todo o processo, sendo a palavra final quanto os próximos passos. São eles que dão o aval para tudo que será realizado.

É fato que dependendo do objeto licitado outros setores da faculdade podem interagir. Por exemplo, na construção de um laboratório voltado a química orgânica, é natural a presença de um especialista do tema para acompanhar sua construção ou a presença de arquitetos na compra de um *software* sobre urbanismo.

Apesar dos funcionários das unidades trabalharem em conjunto, existe uma fragmentação tanto interna (entre seções) como externa (relação unidade com a APLO), e um engessamento entre as partes. Isto decorre como forma de maximizar a segurança do processo e principalmente evitar erros que sejam onerosos a unidade e a UNESP posteriormente.

No entanto ao se tratar desta fragmentação e engessamento, podemos destacar alguns problemas, sendo o principal deles localizado na relação das unidades com o escritório de planejamento externo.

Por conta da distância podem não ocorrer com a frequência desejada as visitas destes que são os responsáveis pelo planejamento das grandes obras, podendo gerar atrasos na solução de impasses, dada a necessidade do aval deste órgão para qualquer mudança ou alteração no projeto. Quando surgem problemas, os setores que atuam dentro da unidade, podem contornar limitações como informações assimétricas e desafios que surgem de maneira inesperada. Porém, com o distanciamento da APLO dificulta o diálogo, quando os problemas ultrapassam os limites internos.

Nota-se que os processos licitatórios na Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara não fogem a regra de outras instituições e se demonstra complexo e intricando. Não cabe ao trabalho analisá-lo como um todo, acentuando parte a parte deste. Porém é interessante deter o conhecimento sobre o funcionamento das licitações dentro da FCL, pois assim compreende-se que obras, serviços, e compras não funcionam de maneira independente e desregulado, e que existe um forte planejamento por trás de cada ação.

A seguir realiza-se a exploração dos estudos de caso de duas obras executadas por Microempresa e Empresa de Pequeno Porte.

### **3.2.Processo FCL/CAr n°1586/2012: O caso da Biblioteca.**

No ano de 2012 a biblioteca da Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara passou por uma grande reformulação visando seu melhoramento e atualização. Diversas

mudanças ocorreram, destacando-se separação entre áreas com livros dos espaços áreas de leitura, substituição do material do piso, aquisição de equipamentos que viabilizavam melhores na consulta e armazenagem de periódicos, além de reformas dos banheiros, melhorias para acessibilidade de deficientes físicos, compra e instalação de novos armários para estudantes guardarem o material.

A reforma foi um sucesso, levando a renovação de uma área da faculdade que há tempos necessitava destas melhorias. No entanto foi durante esta adequação que surgiu um dos casos mais curiosos da unidade envolvendo uma Microempresa e licitação.

Ao término de parte considerável da reforma, era necessário realizar a adequação elétrica, iluminação e emergência para aprovação dos bombeiros. A colocação deste tipo de equipamento é uma exigência em áreas públicas, para que em casos de incêndios as pessoas possam ter referências para evacuação do prédio. O procedimento de instalação deste material elétrico, junto ao equipamento de emergência não é considerado um trabalho com um nível de dificuldade alto, sendo esperado um prazo curto para sua entrega.

Dado os valores desta obra foi (abaixo de R\$ 80.000,00) foi instituída pela Administração da faculdade a modalidade convite, registrado como Convite 07/2012. A empresa vencedora foi de São Carlos, em primeiro lugar, com a proposta no valor de R\$ 57.746,73, como consta nas fls.116 do Processo nº1586/2012-FCL/CAr.

Logo na entrega dos documentos a empresa foi beneficiada pela lei nº 123/06. Isto ocorreu, pois constavam irregularidades em alguns de seus documentos, e segundo o “Estatuto da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte” a empresa tem três dias para sanar sua situação (como visto no capítulo 2). A empresa utilizou desta vantagem, e no dia 13 de setembro de 2012 apresentou toda sua documentação regularizada, e assim obteve a aprovação da Comissão para Julgamento de Concorrência, Convites e Tomadas de Preços da FCL. Desta forma pode ser oficialmente anunciada como vencedora do certame, podendo assumir imediatamente suas atribuições.

A entrega dos serviços era prevista para Dezembro do mesmo ano. Basicamente todo o trabalho se constituía em instalação de componentes elétricos, sensores, alarmes de incêndio e iluminação especial em casos de emergência. As demais estruturas da biblioteca já estavam consolidadas, sendo este um dos últimos entraves.

Inicialmente, como consta no processo nº1586/2012-FCL/CAr, a obra seguia lentamente. Não havia nenhuma irregularidade, mas percebia-se que em determinado

ponto não ocorriam avanços, sendo que ao se aproximar da data de entrega nada fora concluído. A empresa alegando problemas de entrega dos materiais pediu um termo de aditamento de tempo prorrogando a data para conclusão dos serviços para o dia 8 de janeiro de 2013.

Estabelecido novo prazo os serviços continuaram. No entanto de forma lenta, aquém do esperado para finalizar a obra. Aproximando-se da data estabelecida, o representante da empresa fez nova requisição de termo aditivo, mudando a previsão de entrega para 20 de março de 2013.

Os prazos estabelecidos não foram cumpridos, gerando um desgaste gigantesco para ambas as partes: FCL e empresa. Mais uma reunião fora convocada levando ao esclarecimento da empresa.

Como consta no processo, a empresa justificava seu atraso por problemas de caixa. Antes de engajar-se na licitação da FCL, ela estava envolvida em outros dois projetos distintos de maior valor. Porém, dado alguns problemas nestas outras obras, estava sem receber. Este cenário gerou um efeito cascata, pois a empresa estava com suas receitas ligadas diretamente aos recebimentos das demais licitações. Em contrapartida também dirigia seus funcionários e equipamentos para estas outras obras agravando a situação já crítica na Faculdade de Ciências e Letras, deixando a instituição a mercê de seus problemas.

Dado este impasse e a extensão que o problema tomou, a faculdade acionou seu setor jurídico. É importante frisar que o setor jurídico é acionado em momentos de extremos, onde a situação torna-se insustentável. A unidade prioriza resoluções amigáveis e que gerem o menor desgaste as partes. Isto torna evidente a gravidade do problema que ocorreu neste processo licitatório.

Acionado o setor jurídico as providências foram tomadas de acordo com o contrato: multas para cada um dos 244 dias de atraso. As negociações se estenderam, levando a um longo e tortuoso debate acerca do valor da multa, quando deveria ser paga, recursos propostos pela empresa. Não exploraremos estas minúcias, pois pouco agrega ao que propomos debater neste trabalho.

É inegável que a participação desta Microempresa trouxe a perdas para FCL. Não ocorreu oneração financeira e de capital, porém houve um atraso substancial levando a problemas para obtenção de certificações de segurança, e um forte desgaste entre os setores da faculdade. Frisa-se que muitas vezes a maior perda não é financeira,



mas sim de tempo, é danoso para membros da comunidade de uma instituição como a FCL ficarem impedidos de usufruírem de toda sua infra-estrutura.

No entanto o ponto que merece destaque neste trabalho monográfico está contido no momento em que o proprietário da empresa prestadora de serviços assume que dependia de recursos oriundos de outras obras para finalizar suas atividades na Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara. A partir desta afirmação é possível elencar alguns pontos para discussão:

- O fato da empresa depender do recebimento de outra obra para a o término dos serviços na biblioteca demonstram que a firma era inábil para execução de obra tão importante. Devendo-se destacar um grave problema de planejamento, pois na busca de maiores ganhos a empresa passa a atuar em lugares o qual não esta apta.
- Ausência de reservas emergenciais é um ponto que merece destaque. No momento em que assume a falta de capital para terminar a obra, fica claro que a empresa não possuía reserva alguma para uma emergência. Problemas dos mais variados tipos podem ocorrer, e uma empresa que busca se consolidar no mercado deveria salvaguardar-se destas situações.
- Possíveis problemas para obtenção de crédito. ME's e EPP's possuem barreiras para obtenção de crédito, sendo muitas vezes tratadas como qualquer outra empresa. Ações como “Desenvolve SP”<sup>30</sup> e de determinados programas do Governo<sup>31</sup> ainda são tímidas, e muitas vezes amparam as empresas em seus primeiros passos. No entanto a presença de uma linha de crédito especial para momentos emergenciais, evitariam problemas como os ocorridos na adequação da Biblioteca.
- Dificuldades de planejamento. Talvez o principal problema desta Microempresa foi seu mau planejamento. O fato de adentrar um certame licitatório com tantas pendências externas, estando dependente do recebimento de terceiros, e operando com toda sua capacidade, renegando qualquer possível problema que surgisse demonstra uma enorme falta de planejamento a curto, médio e consequentemente a longo prazo. Sendo por fim foi custoso para os envolvidos de ambas as partes ( Faculdade e empresário) .

---

<sup>30</sup> Ver [www.desenvolvesp.com.br](http://www.desenvolvesp.com.br)

<sup>31</sup> Ver

[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Navegacao\\_Suplementar/Perfil/Micro\\_Pequena\\_e\\_Media\\_Empresa\\_e\\_Pessoa\\_Fisica/](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Navegacao_Suplementar/Perfil/Micro_Pequena_e_Media_Empresa_e_Pessoa_Fisica/)

Este caso demonstra de forma clara e extremamente concisa o quanto falhas internas de uma empresa são cruciais para o andamento de uma licitação. Obviamente que todas as empresas estão sujeitas a problemas, mas como vimos no capítulo 2 as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte padecem de grande fragilidade, de tal forma que uma empresa pertencente a outra categoria talvez não cometesse erros crassos de planejamento e gestão de recursos como os que vimos neste estudo de caso.

### **3.3. Processo FCL/CAR nº 549/2013: Reformas do Anfiteatro A e B e Anexos**

Em um campus onde estão presentes os cursos de Letras, Ciências Sociais, Pedagogia, Administração Pública e Ciências Econômicas, a existência de uma estrutura que comporte eventos, palestras, visitas de acadêmicos, políticos e profissionais renomados é mais do que essencial. Estes espaços são verdadeiros laboratórios das ciências humanas, onde ocorrem trocas de ideias, apresentações artísticas, além de uma série de outros eventos. A partir deste conceito que ocorreu a reforma dos Anfiteatros A e B, conjuntamente com seus banheiros.

Estas áreas estavam paradas no tempo desde sua construção, há aproximadamente 40 anos. Apenas algumas reformas foram realizadas ao longo dos anos, como instalações de aparelhos eletrônicos, sistemas de ar condicionado e eventuais reparos. Os banheiros eram alvos de críticas dado ao estado em que se encontravam: paredes gastas com a ação do tempo, encanamentos antigos, ausência de pisos e azulejos. Em suma, a reforma destes espaços era iminente e essencial para o bem estar da comunidade acadêmica.

O início de toda esta reforma encontra-se ainda em 2011. Neste ano a direção da unidade contratou uma empresa para elaborar um projeto que envolvia: fundação, estrutura, instalações hidráulicas, elétricas, sistema de incêndio, telefonia, lógica e descritivo sobre itens que seriam utilizados.

A contratação de uma empresa para realizar o projeto da obra é comum. Sendo que os contratados realizam visitas prévias, fazem desenhos e projeções de acordo com os anseios da unidade. Ao ficar pronto este projeto ele é destinado a APLO, passando por uma longa série de análises, e aprovações dos engenheiros deste órgão. A partir da análise da APLO é determinado falhas e mudanças, como dito no capítulo anterior, a fase de planejamento e projetos são determinantes para o sucesso da obra. Após o

cumprimento dessa etapa, é dado o aval para que a obra aconteça, destinando a verba necessária.

Em 2013 foi dado início a licitação para a execução de obras e serviços de engenharia civil, elétrica, hidráulica e complementares, para reforma e adequação de Anfiteatros e Anexos da Faculdade de Ciências e Letras. O valor estimado para a realização deste objeto era de R\$ 943.153,74, e, portanto foi estipulado que a modalidade do certame seria “tomada de preços” e o tipo “menor preço.”

Estabelecido estas diretrizes, ocorreu a abertura do edital para que as empresas pudessem manifestar seu interesse de concorrer ao certame. Seguindo as regras estabelecidas na Lei nº 8.666/93 que regem o princípio de publicidade da administração pública, nos dias 8, 9 e 10 de março foram vinculados anúncios em distintos jornais, como “O Imparcial”, “Estado de São Paulo”, além do “Diário Oficial”.

Em poucos dias uma grande quantidade de empresas entraram em contato com a unidade demonstrando seu interesse na licitação. Todas pediam o projeto para averiguarem e assim determinarem as propostas que dariam no certame.

Ao todo 11 empresas se inscreveram no processo, maior parte delas possuíam endereço em Araraquara e região, com exceção de uma com escritório localizado em Taboão da Serra, na Grande São Paulo.

Na abertura das propostas três empresas se destacaram, pois ofereciam maiores vantagens a Administração, sendo desta forma convocadas para a abertura e qualificação dos documentos, chamaremos estas de “A”, “B” e “C”, visando manter o sigilo. A empresa “A” oferecia seus trabalhos por R\$ 797.000,00, “B” por R\$ 797.918,83 e “C” R\$ 805.476,46.

No momento da abertura e qualificação dos documentos, a empresa “B” levantou uma questão referente aos documentos de “A”. A empresa “A” que encontrava-se próxima a se sagrar a vitoriosa do certame foi acusada de irregularidades quanto a documentação de seu Engenheiro Elétrico, pois este não possuía certificação de responsabilidade técnica. Este fato descumpria o item c do edital que exigia estes papéis. Logo a empresa B que detinha toda a situação regularizada, e era a segunda melhor proposta foi considerada a vencedora do certame, assinando o contrato na manhã o dia 23 de abril de 2013.

A empresa vencedora é uma Empresa de Pequeno Porte cujo escritório localiza-se em Araraquara. Dado a sua categoria, usufruiu neste processo pelo pagamento de seus tributos através do SIMPLES Nacional, isentando-a de contribuições como ISSQN.

Também foi estabelecido um seguro garantia no valor de R\$ 39.895,69 (5% do valor da obra), além de ter sido estabelecido pelo contrato nº 07/2013/ FCL/CAR que qualquer atraso impediria a empresa de receber a parcela referente a seus trabalhos.

Dado a complexidade da obra e a quantidade de serviços distintos realizados, os pagamentos são fracionados em datas pré-estabelecidas. A liberação destes montantes ocorre após a visita do Engenheiro Fiscal da UNESP em datas previstas em planilha prevista no contrato. Caso a empresa tenha entregue os itens na data correta, a cota é liberada.

Determinado cada termo no contrato, dá-se início em 06 de maio de 2013 aos trabalhos da empresa tendo como meta o término em 31 de outubro do mesmo ano (180 dias). Por se tratar de uma reforma que ocorreria integralmente na parte interna da faculdade, havia uma grande expectativa de que não existiriam atrasos, ocasionados principalmente por conta das chuvas.

As primeiras etapas que ocorreram de maneira perfeita. Constituindo-se nas retiradas das antigas poltronas, carpetes e instalações hidráulicas. Descarte de entulhos, e demolição de alvenaria. Além de desmonte de divisórias e pisos dos sanitários. Tudo ocorria conforme o previsto.

Porém, no dia 18 de maio ao demarcarem os patamares, rampa de acesso, plataformas e depósitos a fiscalização pediu a suspensão daquela área para reformulação do projeto. A razão para esta pausa encontrava-se em um erro de medida do futuro palco, que tornava inexecutável parte significativa de todo o planejamento inicial. Desta forma os empregados foram realocados integralmente na reforma dos banheiros, aguardando novas diretrizes para retornarem aos anfiteatros.

Este impasse gerado pelas medidas do palco levou a uma reunião com todos os envolvidos na licitação na manhã de 28 de maio. A Direção da unidade, servidores, funcionários da empresa que desenvolveu o projeto, membros da APLO, e engenheiros da empreiteira que realizava a obra se encontraram no local para debater as causas do problema e as diretrizes que deveriam ser tomadas.

O erro em relação a medida do palco impactava todo o arranjo das cadeiras e o encontro serviu para debater uma série de outros pontos. Demais problemas foram encontrados destacando-se: localização do elevador e rampa para usuários portadores de necessidades especiais; mudanças do material que se utilizaria como piso nos anfiteatros; modificação da entrada e vitrôs do camarim do anfiteatro B; inclusão de mictórios no banheiro masculino. A reunião durou aproximadamente 3 horas, chegando

a conclusão que o projeto deveria sofrer alterações. A empresa que havia desenvolvido todo o projeto recebeu o prazo até 3 de junho de 2013 para realizar as mudanças necessárias, e submetê-lo a fiscalização da UNESP.

Em contrapartida a empreiteira deu continuidade a serviços menores como retirada de entulhos, desmontes de dutos de ar-condicionado, colocação de algumas estruturas necessárias para execução das futuras obras. Medidas como esta visavam a não paralisação completa da licitação. Pode ser dito que estes pequenos avanços foram importantes, pois houve pagamento da primeira parcela no dia 06 de junho.

Em 14 de junho, após as mudanças realizadas no projeto, foi determinado que a empreiteira realizasse um levantamento dos serviços e materiais que foram alterados (suprimidos ou acrescidos), submetendo a nova planilha fiscal-financeira para a fiscalização e, posteriormente, execução. As obras neste período transcorreram normalmente, seguindo as normas do novo projeto. Cabia apenas a empreiteira realizar seus ajustes.

A resposta para tais mudanças veio em 16 de agosto, a empresa após longa análise estabeleceu um acréscimo de R\$ 50.923,13 e supressão no valor de R\$ 19.266,96 no valor da obra, levando a abertura de um termo aditivo. Os valores orçados inicialmente em R\$ 797.918,83 elevam-se para R\$848.836, 96. Nos meses posteriores as obras transcorreram normalmente, com a UNESP executando todos os pagamentos nas datas previstas. A supressão que ocorreria, resultou por uma troca em serviços para colocação de esquadrias de madeira e instalações elétricas.

Porém, no dia 15 de outubro ocorreu mais uma solicitação de aditamento por parte da empresa, sendo este agora de tempo. A empreiteira alegava que não possuía tempo hábil para executar as mudanças pedidas no novo projeto. O aditamento foi aprovado, concedendo mais 30 dias. A troca da supressão de valores por serviços também gerou mais um termo aditivo dado a demora em escolher as cores das esquadrias, levando a um acréscimo de 45 dias. Assim estabeleceu-se o prazo para o fim do contrato em 11 de janeiro de 2014.

Até determinado ponto as obras e serviços correram dentro do esperado. No entanto, ao término do contrato em janeiro, uma série de pendências foram encontradas, as quais destacamos abaixo:

- Aplicação dos pisos e seus acabamentos não terminados (rodapés, testeiras, mata-junta)

- Baixa qualidade no acabamento das paredes e tetos, apresentando imperfeições posterior a pintura em toda obra.
- Fixação e acabamento das cantoneiras e guarnições de baixa qualidade.
- Não colocação das portas dos sanitários do camarim, assim como colocação de trava de piso da porta de entrada dos anfiteatros das portas duplas
- Não colocação de mata-junta nas portas de madeira em duas folhas
- Limpeza geral da obra não ocorreu.
- Assentamento de todo piso podo táctico, assim como recomposição dos danificados.
- Acabamento das paredes laterais aquém do esperado.
- Ausência de testes das instalações hidráulicas, elétricas, incêndio de elevadores de portadores de necessidades especiais
- Necessidade de interligações da rede de incêndio existentes

Estes pequenos problemas se desenrolam ao longo de janeiro. A FCL enviou e-mails constantes a empresa, que se prontifica a comparecer. No entanto esta situação iniciada em no começo do mês, desenrola-se até 22 de janeiro de 2014. Realizam-se os testes alguns dias depois, mas alguns problemas perduram: detalhes de acabamento, pequenas áreas do piso danificadas pela empresa ao longo das reformas não foram consertados.

Todos estes entraves se estendem até o dia 6 de fevereiro de 2014, impedindo o pagamento da parcela final e conseqüentemente a entrega oficial da obra. A Faculdade contabilizou os dias de atraso e registra uma possível multa para a empreiteira.

A empresa, desgostosa com a oneração, entrou com documentos esclarecendo seu atraso. A justificativa era que a FCL havia demorado a definir determinados itens da obra, como cores da fórmica das portas, pisos do anfiteatro. Além desses pequenos impasses, havia o pedido de substituição de duas portas por uma plataforma para portadores de necessidades especiais que levaria 60 dias para ser entregue.

Dentro deste cenário, a unidade pediu a comprovação desta demora para entrega da plataforma. A empreiteira entrou com os documentos que tinha, somados a uma nota que esclarecia o tempo de entrega do objeto. Assim, a empresa foi ressarcida da multa aplicada.

Finalmente no dia 06 de fevereiro de 2014 é assinado o Termo de Recebimento Provisório determinando o fim da obra. O Termo de Recebimento Definitivo é assinado

meses depois, quando se comprova na prática e utilização do dia a dia que todas as funções estão perfeitas. Porém, reclamações referentes ao desgaste de dobradiças das portas, não colocação de protetores plásticos em tomadas, problemas com a porta do banheiro feminino, queda de gesso das paredes levou mais uma vez a FCL notificar a empresa.

Todo esse imbróglio perdura até os dias de hoje (dezembro de 2014) sendo que até o momento não houve a assinatura do Termo de Recebimento Definitivo.

É interessante notar que a maior parte dos problemas dessa obra não são consequência única e exclusivamente da empresa, como ocorreu no caso do sistema de incêndio da biblioteca visto na seção anterior. Os atrasos e aditamento surgiram de um erro no projeto original, que embora realizado por empresa licitada fora da Unesp, a APLO tinha não apenas a competência, mas o dever da conferência para evitar prejuízos, transtornos e aditivos (recursos financeiros e temporal). Assim, deve ser ressaltado que um maior detalhamento e cuidado com as plantas em sua confecção evitariam parte significativa dos percalços e, possivelmente, colocariam a entrega próximo aos 180 dias esperados. Para o empresário a falha de planejamento torna-se uma excelente justificativa para qualquer atraso, não o lesando em nenhuma hipótese.

## CONCLUSÃO

Ao longo de todo trabalho foi debatido os impactos das intervenções governamentais, e como estas ações geraram externalidades. É interessante destacar como a discussão se faz corrente em todas as frentes, e tratada por autores das mais diferentes escolas econômicas, políticas e sociais ao redor do mundo. Trazer todo este arcabouço teórico para iluminar dois temas tão exaltados quanto o desenvolvimento de Micro e Pequenas Empresas, conjuntamente com Licitações Públicas é extremamente rico ao debate.

A partir deste conjunto de informações é que pode-se iniciar reflexões. O primeiro problema a ser destacado nos benefícios oriundos da Lei nº 123/06 reside na caracterização das ME's e EPP's. Afinal como definir o tamanho de uma empresa única e exclusivamente através de sua receita? Exemplos do Banco Mundial, e do próprio IBGE demonstram o quão falso pode ser determinar uma empresa apenas por seus números financeiros. Quadro de funcionários, lucro, ativos e bens de capital poderiam compor essa análise complementando a definição. Ações deste porte evitariam diversos problemas como possíveis sonegações de empresas que podem vir a camuflar seus valores financeiros no anseio de continuarem inclusas no grupo de empresas receptoras de vantagens.

Outro ponto a se destacar é em relação as benesses tributárias, se de fato ajudam este grupo de empresas. É possível notar que mecanismos como Simples Nacional, impactam de maneira pequena a estrutura destas empresas, podendo destacar que estas ações são pouco revolucionárias. Isto torna-se latente ao se contrapor estas benesses aos incentivos dirigidos ao mesmo grupo de empresas em outros países, apontando que o caminho seguido lá fora é diferente, ocorrendo através de linhas especiais de crédito, bancos de incentivo, e educação empresarial. Os tributos são só uma pequena fatia deste problema, sendo muitas vezes sendo este tema excluído das discussões.

Em relação ao principal ponto de discussão deste trabalho, os benefícios concedidos as ME's e EPP's em processos licitatórios é possível notar pelos estudos de caso e também pela análise realizada no Capítulo 2, que este grupo de empresas muitas vezes não estão preparadas estruturalmente para atribuições tão importantes. Problemas financeiros, dificuldades de obtenção de crédito, além de mau planejamento lideram estes desafios. O caso da Biblioteca deixou isto claro, os sucessivos atrasos decorreram de deficiências da microempresa prestadora de serviços. Se a empresa possuísse uma



linha de crédito especial ou alguém orientado-a de maneira efetiva, poderia vencer certames sem nenhum benefício atribuído por uma lei.

Porém ao acompanhar a licitação referente aos Anfiteatros A e B esbarra-se em um problema planejamento interno, não permitindo apontar ineficiências na Empresa de Pequeno Porte que exerceu os serviços e nos benefícios que possuía dado seu tamanho.

Portanto deve-se aproveitar a falhas ocorridas na realização da reforma do anfiteatro para se destacar o quão importante é um planejamento correto, Neste ponto é necessário ser dito que o projeto deveria ser o objetivo principal em qualquer licitação. Existe uma preocupação errônea e exacerbada com a execução das obras e serviço, mas a reforma dos anfiteatros evidenciou que o sucesso reside no projeto.

Em suma, pode-se dizer que as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, possuem fragilidades. Dados do SEBRAE esclarecem isso, porém os incentivos gerados pela Lei nº 123/06 não contemplam as reais nuances destas dificuldades. Na realidade cria-se um amparo custoso e perigoso para o Estado. Custoso, pois diminui sua arrecadação tributária, e perigosa porque em determinados momentos deixa suas obras e serviços a *mercê* de empresas despreparadas à exercê-los. É preciso repensar estas políticas de incentivo no Brasil, especialmente os resultados adversos decorrentes de ações desse tipo de incentivo, pois coloca apenas o Estado como comprador de serviços que muitas vezes serão onerosos a ele próprio

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ABRAMO, C.W. Lei de Licitação: por que mudar? *Folha de S. Paulo*, 9 de janeiro de 2001, disponível em: < <http://www.transparencia.org.br/docs/modificaLicit.pdf>> acesso em: 9 de Janeiro de 2014.

ACEMOGLU, D.; VERDIER, T. The choice between market failures and corruption. *American economic review*. Estados Unidos 2000. Acesso em: 5 de outubro de 2014.

AKASHI, D. T. Repercussões do Estatuto das Micro e Pequenas Empresas nas licitações públicas. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 12, n. 1458, 29 jun. 2007. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/10085>>. Acesso em: 15 de Julho 2014.

ALTOMONTE, C. Economic determinants and institutional frameworks: FDI in economies in transition. *Transnational Corporations*. Volume. 9, nº 2, p.p 75-106. 2000.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL. Incentivos a Micro e Pequenas Empresas. Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Navegacao\\_Suplementar/Perfil/Micro\\_Pequena\\_e\\_Media\\_Empresa\\_e\\_Pessoa\\_Fisica/](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Navegacao_Suplementar/Perfil/Micro_Pequena_e_Media_Empresa_e_Pessoa_Fisica/). Acesso em: 05 de dezembro de 2014.

BATOR, F.M. The anatomy of market failure. *The Quarterly Journal of Economics*. Oxford. Volume. 72, nº. 3 pp. 351-379. Agosto de 1958.

BAUM, M.A.; LAKE, D. A. The political economy of growth: democracy and human capital. *American Journal of Political Science*. Volume. 47, nº 2, p.p 333-347. Abril, 2003.

BOMBIG, A; PINHO, A; GORCKZESKI, V. Por que tudo atrasa no Brasil. *Revista Época*. Rio de Janeiro. 13 de maio de 2013.

BRASIL, Ministério do Planejamento. "Experiência brasileira com pregão eletrônico é levada a 32 países". Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/conteudo.asp?p=noticia&ler=10228>. Acesso em: 07 de julho de 2014.

BRASIL. Constituição da República federativa do Brasil de 1988. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 23 de Setembro de 2013.

BRASIL. Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)> Acesso em: 15 de Maio de 2014.

BRASIL. Programa de Aceleração do Crescimento. Obras do Espírito Santo. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/estado/es>. Acesso em: 08 de Janeiro de 2015.

BRASIL. Sobrevivência e mortalidade. *Portal Brasil.gov.br*. Disponível em :<<http://www.brasil.gov.br/empreendedor/empreendedorismo-hoje/sobrevivencia-e-mortalidade>> Acesso em 20 de Maio 2013.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO . Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU. 4ª ed. Brasília, 2013.

BRASIL. Decreto nº 3.555/00. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3555.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm)>. Acesso em: 5 de Abril. 2014.

BRASIL. Lei Complementar nº 123/06. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte;. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp123.htm)>. Acesso em: 5 de Abril. 2014.

BRASIL. Lei nº 10.520/02. 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. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm)>. Acesso em: 5 de Abril. 2014.

BRASIL. Lei nº 8.666/93. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 5 de Abril. 2014.

BRAVO. K, C, F, S. Desoneração tributária: a questão do não favorecimento no Simples Nacional. *Prêmio Tributação e Empreendedorismo*. Porto Alegre, 2011.

BUCHANAN, J.M; TULLOCK,G. Polluters' Profits and Political Response: Direct Control versus Taxes. *The American Economic Review*. Volume. 65, nº1 pp.139-147. Março, 1975.

BUCHANAN, J; STUBBLEBINE, C. Externality. *Economica*. Londres. New Series, Volume. 29, nº. 116, pp. 371-384. Novembro, 1962.

BURATTO, A. L.; OLIVEIRA, P.R. A Cultura do Aditamento Contratual x Empreitada Integral (art. 65 e 6º ). *I Encontro Técnico Nacional/2004 – Auditoria de Obras Públicas*. Belo horizonte, 2004

CAMPOS, G. C.N. O ônus tributário das ME e EPP brasileiras –Evolução e comparação com as empresas tributadas pelo regime ordinário. *Prêmio Tributação e Empreendedorismo*. Porto Alegre, 2011.

CARNEIRO, M. Corrupção faz Brasil perder o equivalente a uma Bolívia por ano. *Folha de S. Paulo*. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2011/09/969984-corrupcao-faz-brasil-perder-o-equivalente-a-uma-bolivia.shtml>. Acesso 5 de outubro de 2014.

CARVALHO, D.B. As influências da Lei de Responsabilidade Fiscal nas licitações e contratos administrativos. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 14, n. 2347, 4 dez. 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/13949>>. Acesso em: 06 Julho. 2014.

CASTRO, A. L. Uma análise de impactos do Simples Nacional no DF. *Dissertação de Mestrado Universidade Nacional de Brasília*. Brasília, 2010.

CASTRO, F. "A Corrupção no Orçamento: Fraudes em Licitações e Contratos com o Emprego de Empresas Inidôneas." *Artigo apresentado ao Instituto Serzedello Corrêa–ISC/TCU, como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento Público*. Brasília (2010).

COASE, R. H. The nature of the firm. *Economica*. The London School of Economics and Political Science. Londres. Volume.4, nº16. pp.386-405. Novembro, 1937

DESENVOLVE SP. Agência de Desenvolvimento Paulista: Apoio para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte. Disponível em: <http://desenvolvesp.com.br/>. Acesso em: 05 de Dezembro de 2014.

FACULDADE DE CIÊNCIAS E LETRAS. Processo nº 549/2013 FCL/CAR: Execução de obras e serviços de engenharia civil, elétrica, hidráulica e complementares, para reforma e adequação de Anfiteatros e banheiros da Faculdade de Ciências e Letras. Araraquara, 2013.

FACULDADE DE CIÊNCIAS E LETRAS. Processo nº1586/2012-FCL/CAR: adequação elétrica, iluminação e emergência para aprovação dos bombeiros. Araraquara, 2012.

FAGUNDES, M.S. Licitação, formalidades, evitação da discricionariedade no julgamento. *Revista de Direito Público*. São Paulo, nº78, p.78-79. Junho, 1986.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Departamento de Competitividade e Tecnologia. *Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate*. p. 8. São Paulo, 2010,

FERNANDES, D. Quase 130 obras públicas atrasadas no Espírito Santo. *ESHOJE*. Espírito Santo. Disponível em: [http://www.eshoje.jor.br/\\_conteudo/2013/08/economia/economia\\_capixaba/8779-quase-130-obras-publicas-atrasadas-no-espirito-santo.html](http://www.eshoje.jor.br/_conteudo/2013/08/economia/economia_capixaba/8779-quase-130-obras-publicas-atrasadas-no-espirito-santo.html) acesso em: 20 de maio de 2014.

GARSTON, N. *Bureaucracy: Three Paradigms*. Kluwer Academic, 1993.

GOLBERT, F.D; L'ASTORINA. Método de avaliação técnica para concessão de aditivo em contratos de obras públicas decorrente de chuvas excepcionais. *XIV Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas*. Cuiabá, 2011

GOLDMAN, P, HOUTEN, D.R.. Managerial Strategies and the Worker: a Marxist Analysis of Bureaucracy. *The Sociological Quarterly*. Volume 18, pp108-125. Iowa, 1977.

HAYASHI, F. E. H. O Impacto da Corrupção sobre o Desenvolvimento dos Países. p.2. Disponível em: <http://relacoesinternacionais.com.br/direitos-humanos/os-efeitos-da-corrupcao-sobre-os-direitos-humanos/>. Acesso em: 10 de Outubro de 2014.

HEARN, F. Rationality and Bureaucracy: Maoist Contributions to a Marxist Theory of Bureaucracy. *The Sociological Quarterly*. Vol. 19.1 pp 37-54. 1978.

HUBER, J.D., SHIPAN, C.R. Deliberate discretion?: The institutional foundations of bureaucratic autonomy. Cambridge University Press, 2002.

INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO. Modalidades, Tipos e Fases da Licitação - Turma 07. Brasília, 2014.

ISHAM, J; KAUFMANN, D; PRITCHETT, L. H. Civil liberties, democracy, and the performance of government projects. *The World Bank Economic Review*. Volume. 11, nº 2, p.p 219-242, 1997.

JANUÁRIO, J. G. Pregão eletrônico: transparência como ferramenta de prevenção à corrupção e de efetivação da cidadania. *Prevenção e combate à corrupção no Brasil – 3º Concurso de Monografias da CGU - Trabalhos Premiados*. Presidência da República, Controladoria-Geral da União – Ano II, nº 2, Julho/2009. Brasília: CGU, 2009

JUSTEN FILHO, M. Curso de Direito Administrativo. 13º Ed. São Paulo, Saraiva 2013

KRUEGER, A. O. *Government failures in development*. No. w3340. National Bureau of Economic Research, 1991.

KRUGMAN, P; WELLS, R; OLNEY, M. *Essentials of economics*. Macmillan, 2007.

LIEBICH, A. On the Origins of a Marxist Theory of Bureaucracy in the Critique of Hegel's "Philosophy of Right". *Political Theory* (1982): 77-93.

MARQUES, M.M.L, Concorrência e Regulação - A Relação entre a Autoridade da Concorrência e as Autoridades de Regulação Sectorial, Vol. 6, *Direito Público e Regulação*, Coimbra: Coimbra Editora, 2005.

MAS-COLELL, A; WHINSTON, M. D; GREEN, J. R. *Microeconomic theory*. Vol. 1. New York: Oxford University Press, 1995.

MIGUÉ, J, BELANGER.G, NISKANEN W,A. Toward a general theory of managerial discretion. *Public choice*. Volume. 17 nº1, pp. 27-47. Estados Unidos da América, 1974.

MISES, L. V. *Interventionism: An economic analysis*. Greaves. Liberty Fund, 2011.

MONTEIRO, F.S. A imperatividade da regra do "desempate" de propostas previstas nos artigos 44 e 45 da Lei Complementar nº123/2006. *Informativo Justen*, Pereira, Oliveir e Talamini, Curitiba, nº 9, nov/2007, disponível em: <http://www.justen.com.br//informativo.php?&informativo=9&artigo=765&l=pt>, acesso em 23 de Julho de 2014.

MOTTA, C. P.C. *Eficácia nas licitações e contratos*. 12º ed. Belo Horizonte. Del Rey, 2011.

NISKANEN, W. A. Bureaucrats and politicians. *Journal of law and economics*. Vol. 18, nº. 3 pp.617-643. Dezembro, 1975.

NISKANEN, W. A. The peculiar economics of bureaucracy. *The American Economic Review*. Volume.58, nº2, pp.293-305. Maio, 1968.

NISKANEN, W. A. *Bureaucracy and representative government*. Ed. Aldine Atherton. Chicago, 1971.

PORTAL BRASIL. Mapa das Micro e Pequenas empresas no Brasil. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2012/02/o-mapa-das-micro-e-pequenas-empresas>. Acesso em: 25 de Junho de 2014.

RECH, M. Custo da Corrupção no Brasil chega a R\$ 85 bilhões por ano. *Câmara dos Deputados*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/noticias/custo-da-corrupcao-no-brasil-chega-a-r-85-bilhoes-por-ano>

REITER, G. M. Licitações públicas: uma análise das alterações trazidas pela Lei Complementar nº 123/2006. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XV, n. 104, set 2012. Disponível em: <http://www.ambito->

juridico.com.br/site/index.php/?n\_link=revista\_artigos\_leitura&artigo\_id=12253&revista\_caderno=4>. Acesso em dez 2014.

RIBAS, S. Dos R\$ 72,6 bi liberados pela União em 2012, R\$ 14,5 bi foram pelo ralo. *Correio Braziliense*, Brasília, 07 de Abril de 2013 em [http://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/economia/2013/04/07/internas\\_economia,358945/dos-r-72-6-bi-liberados-pela-uniao-em-2012-r-14-5-bi-foram-pelo-ralo.shtml](http://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/economia/2013/04/07/internas_economia,358945/dos-r-72-6-bi-liberados-pela-uniao-em-2012-r-14-5-bi-foram-pelo-ralo.shtml)

RIBEIRO, J.U. Política e Administração. Organizações e Sociedade, Salvador. 2006

RICHARDSON, S. O. The political economy of bureaucracy. Routledge, 2012.

RIGAILO, L.A. Licitação: Alguns pontos positivos e negativos. *Lumiar Revista de Ciências Jurídicas*. Vol 1, Nº 1, 2007

RIGOLIN, I. B. Micro e pequenas empresas em licitação: a LC n. 123/06 de 14.12.06. São Paulo: Ed. Thomson, *Revista IOB de Direito Administrativo*, n.14, Fev. 2007.

SEBRAE. As pequenas empresas no simples nacional. Disponível em: [www.sebrae.com.br](http://www.sebrae.com.br). Acesso em: 29 de junho de 2014. São Paulo, 2011

SEBRAE. Fatores Condicionantes e Taxa de Mortalidade das Micro e Pequenas Empresas no Brasil 2003-2005. Disponível em [http://bis.sebrae.com.br/GestorRepositorio/ARQUIVOS\\_CHRONUS/bds/bds.nsf/8F5BDE79736CB99483257447006CBAD3/\\$File/NT00037936.pdf](http://bis.sebrae.com.br/GestorRepositorio/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/8F5BDE79736CB99483257447006CBAD3/$File/NT00037936.pdf) . Acesso em 02 de Agosto de 2014. São Paulo, 2006

SMALL BUSINESS ACT. Disponível em: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0394:FIN:pt:PDF> >. Acesso em: 28 de Julho 2014. Bruxelas, 2008.

SMITH, A. An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. London, 1774

SOUZA, F.R. Manual Básico de Licitação: como agir diante de um procedimento licitatório. São Paulo, Editora Nobel, 1997

STIGLITZ, J. E. Economics of the Public Sector. Second Edition, Ed. W. W. Norton, 1988.

THAI, K.V. International Handbook of Public Procurement. CRC Press, Taylor&Francis Group. Florida Atlantic University. Florida, 2009.

THOMPSON, E. A. Bureaucracy and Representative Government. *Journal of Economic Literature* 11 (1973): 950-53.

TRANSPARENCY. Corruption Perceptions Index 2014: Technical Methodology Note. Disponível em: [www.transparency.org](http://www.transparency.org) Acesso em: 05 de outubro de 2014

TULLOCK, G; BRADY G. L; SELDON, A. Government failure: a primer in public choice. Cato Institute, 2002.

UNIVERSIDADE ESTADUAL JÚLIO DE MESQUITA FILHO. Atribuições da aplo. Disponível em: <http://www.unesp.br/portal#!/aplo/atribuicoes/aplo>. Acesso: 08 de Novembro de 2014.

VAIDYA, K; SAJEEV, A. S. M.; CALLENDER, G. Critical factors that influence e-procurement implementation success in the public sector. *Journal of public procurement*, v. 6, n. 1/2, p. 70, 2006. 159 p.

WEBER, M. Economy and society: An outline of interpretive sociology. University of California Press, 1978.

WORLDBANK. "Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank." PREM, Set (1997). Chapter 13: *Corruption and Economic Development*. Disponível em: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm#note1>. Acesso em 2 de Outubro de 2014.