

**MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE: UM ESTUDO SOBRE A
APLICAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR N.º 123/06 NAS LICITAÇÕES DA AFA¹**

***MICROENTERPRISES AND SMALL BUSINESSES: A STUDY ON THE APPLICATION OF
COMPLEMENTARY LAW NO. 123/06 IN AFA BIDDING***

Alessandro da Silva²
Gabriela Rangel da Silva *

RESUMO

No Brasil, o papel desempenhado pelas Micro e Pequenas Empresas (MPEs) é bastante relevante, posto que apresenta contribuições para a geração de capital, a distribuição de renda, aumento de empregos e a capilarização de produtos e serviços. À vista disso, esta pesquisa visa a analisar o faturamento proporcionado pelas licitações da Academia da Força Aérea (AFA), no ano de 2022, às MPEs. Para isso, é utilizado o método descritivo, por meio de referências que abrangem pesquisas documentais e bibliográficas que envolvem, dentre outras fontes, artigos científicos, livros, teses e dissertações que já abordaram a temática em outros âmbitos. Nesse sentido, a pesquisa é caracterizada como quantitativa e qualitativa, porque são desenvolvidos gráficos e mencionadas as contribuições de autores de referência em suas respectivas áreas de estudo. A temática do trabalho explicita, em razão disso, a relevância desse setor na economia e no estímulo legal que o Estado prevê para as MPEs, dado que essas empresas representam 99% das 6,4 milhões das empresas no Brasil, tornam-se responsáveis por grande parcela do Produto Interno Bruto (PIB) e dos empregos da nação. Ao término da análise é possível observar que a Lei Complementar n.º 123/06, ao implementar normas de tratamento diferenciado, torna-se responsável por contribuir com o direcionamento de mais de 70% do numerário que a AFA possuía para a realização de seus contratos, totalizando expressivos R\$78.030.891,94 reais, apenas para as MPEs.

Palavras-chave: Estímulo Empresarial; Tratamento Diferenciado; Lei Complementar; Academia da Força Aérea; Micro e Pequenas Empresas.

¹ Artigo de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Formação de Oficiais Intendentes (CFOInt) da Academia da Força Aérea (AFA).

² Cadete Intendente do 4º Esquadrão (Turma Orthrus, 2023).

* 2º Ten QOCon MDR. Doutora em Ciência Jurídicas Privatísticas na Universidade do Minho - Portugal. Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade Vale do Itajaí. Mestre em Estudos Políticos na Universidade de Caldas - Colômbia. Especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho pela Pontifícia Universidade Católica de Porto Alegre. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Franciscano. Academia da Força Aérea. E-mail: gabrielarangelgrs@fab.mil.br

ABSTRACT

In Brazil, the role played by Micro and Small Enterprises (MSEs) is very relevant, since it contributes to capital generation, income distribution, job growth, and the dissemination of products and services. In view of this, this research aims to analyze the revenue provided by the Air Force Academy (AFA) bids, in 2022, to MSEs. For this, the descriptive method is used, through references that cover documentary and bibliographical research that involve, among other sources, scientific articles, books, theses, and dissertations that have already addressed the theme in other areas. In this sense, the research is characterized as quantitative and qualitative, because graphs are developed and the contributions of reference authors in their respective areas of study are mentioned. The theme of the work explains, for this reason, the relevance of this sector in the economy and the legal stimulus that the State provides for MSEs, given that these companies represent 99% of the 6.4 million companies in Brazil, become responsible for a large share of the nation's Gross Domestic Product (GDP) and jobs. At the end of the analysis, it is possible to observe that the Complementary Law n.º 123/06, when implementing rules of differentiated treatment, becomes responsible for contributing with the direction of more than 70% of the cash that the AFA had for the accomplishment of its contracts, totaling a significant R\$78,030,891.94 reais, just for MSEs.

Keywords: Business Stimulus; Differentiated Treatment; Complementary Law; Air Force Academy; Micro and Small Enterprises.

INTRODUÇÃO

A participação em licitações³ públicas pode ser uma excelente oportunidade de crescimento do faturamento para os micro e pequenos empresários, além de compreender uma maneira eficaz da Administração Pública contribuir para o fomento desse tipo empresarial, que representa cerca de 99% das 6,4 milhões de empresas do Brasil, sendo responsável por 27% do PIB nacional, segundo os dados do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE, 2014). Nesse limiar, esta investigação pode contribuir para verificar como o Estado implementa políticas que impulsionem a geração de empregos, a criação e o aumento de renda, o incentivo do avanço econômico do país, de modo a possibilitar que mais licitantes estejam aptos a concorrer nas licitações, gerando benefícios à sociedade e à Administração Pública, devido ao aumento de concorrência.

Esse contexto está relacionado ao fato de que as MPEs enfrentam desafios, tais como a falta de acesso ao crédito e a dificuldade em se manterem competitivas, consideradas as grandes

³ Licitação é o procedimento administrativo para seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, objetivando a contratação de obras, serviços, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2021).

empresas, que possuem vantagens como, por exemplo, o maior acesso a recursos financeiros, o poder de negociação com fornecedores e a possibilidade de comprar produtos em maior vulto com menores preços (LORENZI, 2020). Em razão disso, como justificativa para a realização desta pesquisa, parte-se da Lei Complementar n.º 123/06, que impõe verticalmente à AFA a utilização do seu numerário disponível para aumentar o faturamento das MPEs. Como contribuição, espera-se gerar uma problematização acerca de como esse direcionamento pode afetar o preparo de uma organização militar das Forças Armadas.

Por isso, faz-se necessária uma maior compreensão da Lei Complementar n.º 123/06⁴, no que diz respeito à influência das contratações públicas no faturamento de MPEs na AFA, especialmente ao considerar o seu baixo capital inicial e o seu poder de responsabilização por incumprimento contratual (ARAÚJO, 2012), uma vez que esse tipo de contratação tem como preceito dois interesses antagônicos: por um lado, a empresa deseja se desenvolver e obter lucro (PELIANO; SILVA, 2001), e, por outro, a Administração Pública visa a melhor proposta possível, como rege a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (BRASIL, 2021).

Além disso, esta investigação pode colaborar com a verificação dos possíveis problemas e benefícios que podem ser trazidos à baila na licitação de micro e pequenos empresários, em especial no âmbito da AFA. Não obstante, pretende-se apresentar, em forma de faturamento, um parecer no que diz respeito ao direcionamento do numerário da AFA para as MPEs, o que delimita o problema de pesquisa: considerando o ordenamento jurídico brasileiro, no que concerne às Micro e Pequenas Empresas (MPEs), e aos processos licitatórios ocorridos na Academia da Força Aérea (AFA), no ano de 2022, em que medida as licitações da AFA têm contribuído no faturamento das MPEs?

1 METODOLOGIA

A apreciação do tema proposto é realizada por meio do método de abordagem dedutivo, perpassando o que envolve o geral e, depois, o específico, de modo a empreender uma reflexão sobre a influência da Administração Pública no faturamento das MPEs. A metodologia descritiva é utilizada, já que são levantados dados do portal de compras do Governo Federal, propondo-se uma análise comparativa entre o faturamento que a AFA proporciona às MPEs e às Médias e Grandes Empresas (MGEs), assim como a pesquisa documental e bibliográfica, com o intuito de apresentar constatações relevantes que circundam o tema.

⁴ Lei que 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.

O objetivo geral da pesquisa consiste em analisar o faturamento das MPEs, obtido nos processos licitatórios no âmbito da AFA. Nessa direção, os objetivos específicos são dispostos na seguinte ordem:

- Apresentar o papel socioeconômico das MPEs no Brasil;
- Identificar os incentivos que influenciam o crescimento de faturamento das MPEs nas licitações;
- Levantar dados acerca dos valores dos processos licitatórios das MPEs no âmbito da AFA.

Analisa-se, assim, o faturamento empresarial das MPEs, advindos dos pagamentos às licitações da AFA, no ano de 2022, comparando-os com os valores proporcionados às Médias e Grandes Empresas (MGEs). Consequentemente, empreende-se uma reflexão acerca do estímulo prestado às MPEs que, indiretamente, proporciona aumento de renda e empregos, mas que não, necessariamente, gera os melhores contratos à AFA.

2 MICRO E PEQUENAS EMPRESAS: BREVES CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS E A ALOCAÇÃO DESSE MODELO EMPRESARIAL NA ATUALIDADE

Desde a época colonial, o tecido econômico do Brasil é caracterizado por pequenos empreendimentos e atividades comerciais. Com a chegada da industrialização, no início do século XX, surgiram as primeiras MPEs no país. A partir da década de 1960, elas passaram a ser reconhecidas como um importante vetor do desenvolvimento econômico e social do Brasil. Nesse período, foram implementados os primeiros programas governamentais de apoio às MPEs, como o Sistema Nacional de Crédito Rural, em 1966, e a Lei da Pequena e Média Empresa, em 1980 (SOUZA; MACHADO; OLIVEIRA, 2007).

À época, o Brasil vislumbrava à redemocratização, marcada pelo término do regime militar, que vigorou por mais de duas décadas, fato histórico que favoreceu as MPEs, as quais ganharam mais espaço na economia brasileira, pois passaram a ser vistas como instrumentos de descentralização da produção e geração de empregos (MARCELO, 2005). Na década de 1990, o país passou por um intenso processo político de abertura econômica, o que ampliou as oportunidades de negócios para as MPEs, embora tenha causado a sua exposição à concorrência internacional e, por conseguinte, uma maior competição no mercado econômico.

Ademais, nesse mesmo contexto, a fim de facilitar o acesso das MPEs ao mercado competitivo, o Estado criou novos programas de incentivo às exportações. Então, no ano de 2006, implementou-se o Simples Nacional, que unificou os impostos e simplificou a burocracia para as MPEs. No mesmo ano, criou-se o estatuto da Lei Complementar n.º 123/06 que regulamenta o tratamento diferenciado e favorecido ao setor das MPEs. Segundo o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (BRASIL, 2006), há uma diferenciação quanto às categorias empresariais Microempreendedor Individual (MEI), Microempresa (ME) e Empresa de Pequeno Porte (EPP), que reside no limite de faturamento anual permitido para cada uma delas.

O MEI é considerado uma figura de baixa complexidade administrativa, com o limite anual de faturamento fixado em R\$81.000,00. Destaca-se que a motivação da criação do MEI é a formalização de negócios informais, acabando com a ideia do “sócio fantasma”, prática anteriormente comum nas negociações de empreendedores autônomos, dada a necessidade legal de haver um sócio, conforme preconizava a referida lei. Com isso, o MEI emergiu enquanto um facilitador, no que diz respeito ao pagamento de tributos e à legalização dos pequenos negócios que possuíam apenas um sócio. Por sua vez, a ME é uma categoria empresarial com faturamento anual bruto de até R\$360.000,00. Embora também se beneficie de tratamentos tributários favorecidos, a ME possui um pouco mais de complexidade administrativa quando comparada ao MEI, ao passo que a EPP é uma categoria empresarial que pode ter um faturamento anual bruto entre R\$360.000,00 e R\$4.800.000,00. A EPP é, pois, a categoria empresarial com maior nível de complexidade administrativa das três mencionadas, mas também pode se beneficiar de regimes tributários diferenciados pelo motivo de ainda estar sob o guarda-chuva das MPEs.

No tocante à importância dos tipos empresariais, cada um deles possui o seu modo de contribuição para a nação. Com base nos dados mais recentes (SEBRAE, 2023), os MEIs representam a maioria das MPEs registradas no Brasil, isto é, mais de 78% do total. De maneira adjacente, as MEs representam cerca de 18%, e as EPPs correspondem a cerca de 3,5% das MPEs. Portanto, em função dos dados supramencionados, é imprescindível analisar o papel socioeconômico das MPEs, já que a sua relevância é de incontestável valor para a sociedade, tanto do ponto de vista econômico quanto do ponto de vista social (JESUS; MARINHO, 2019). Nesse limiar, destaca-se que, dos 6,4 milhões de estabelecimentos existentes no Brasil, 99% são compostos por MPEs (SEBRAE, 2014).

Em relação ao PIB do país, as MPEs correspondem a 27% do seu total, conforme o Portal Sebrae. Segundo o órgão, as microempresas se destacam na geração de emprego, sendo

responsáveis, no setor privado, por 52% dos empregos com carteira assinada (SEBRAE, 2014). Observa-se, por isso, que esse tipo empresarial é mais acessível, tanto para o trabalhador que não possui de mão de obra especializada quanto para o empresário que possui baixo capital inicial, sem conseguir, conseqüentemente, arcar com os custos implicados na abertura de uma média ou grande empresa.

A exemplo do Brasil, países como o Reino Unido, a Irlanda, os Estados Unidos, o Canadá e Portugal também observaram a relevância dessa classe empresarial e buscaram direcionar suporte estrutural e investimentos à classe (LOPES, 2014). Esses incentivos têm a função de trazer benefícios, tais como: o crescimento patrimonial nacional, a geração de empregos, a criação de renda e o valor atribuído à nação (BARBOSA JÚNIOR; PISA, 2010).

Conforme supracitado, no Brasil, o incentivo às empresas é regulamentado pela Lei Complementar n.º 123/06, na qual consta o tratamento diferenciado e favorecido, principalmente no que diz respeito aos impostos, às obrigações trabalhistas, acesso a crédito e vantagens nas contratações estatais (BRASIL, 2006). À vista disso, na próxima seção, é explicitado – de forma concisa – o processo que envolve a proposição de licitações públicas para promover as políticas exigidas pela Lei Complementar n.º 123/06.

3 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE LICITAÇÕES: LEI N.º 8.666/93

A licitação é um procedimento fundamental no contexto da Administração Pública, utilizado como instrumento para a contratação de bens, obras e serviços. Seu principal objetivo é assegurar a igualdade de oportunidades, a transparência e a eficiência nas contratações públicas, além de promover a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, considerados os critérios objetivos e legalmente estabelecidos (CARVALHO FILHO, 2021).

Conceitualmente, a licitação pode ser compreendida como um processo administrativo pelo qual a Administração Pública seleciona, por meio de concorrência, a proposta mais vantajosa para a contratação de bens, obras ou serviços. Esse processo é regido por princípios fundamentais ao Direito Administrativo, tais como: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. A importância desses princípios está relacionada à garantia de oportunidades para os licitantes, assim como a não utilização da Administração Pública para o atendimento de interesses pessoais, de maneira que sejam respeitados os padrões éticos, morais e, concomitantemente, o alcance do interesse público da maneira mais eficiente possível (CARVALHO FILHO, 2021).

Pode-se afirmar, assim, que a finalidade da licitação é garantir a isonomia entre os concorrentes, possibilitando a participação de empresas e profissionais interessados na contratação pública, de modo que seja selecionada a proposta que atenda, satisfatoriamente, às necessidades da Administração Pública. Além disso, busca-se a obtenção do melhor custo-benefício, tendo em vista os critérios de qualidade, de preço, de prazo de execução e demais requisitos estabelecidos no edital (MAZZA, 2022).

No que concerne às modalidades de licitação existentes, a Lei n.º 14.133/21 estabelece novas modalidades de licitação (a exemplo do diálogo competitivo) a serem adotadas pela Administração Pública, mas também mantém modalidades de licitação antigas, tais como o pregão, a concorrência, o concurso e o leilão. Entretanto, os resultados – apresentados posteriormente – ainda compreendem as modalidades praticadas pela Lei n.º 8.666/93, uma vez que a análise empreendida nesta investigação tem como enfoque as licitações ocorridas na Academia da Força Aérea, em 2022, quando a nova lei não estava em vigor.

Sendo assim, a Lei n.º 8.666/93, no art. 22, prevê como modalidades de licitação a concorrência, a tomada de preço, a carta convite, o concurso e o leilão. Além disso, a Lei n.º 10.520/02 versa sobre a modalidade pregão (MAZZA, 2022). Cada uma dessas modalidades possui as suas características e peculiaridades, conforme é demonstrado no quadro a seguir.

Quadro 1 Modalidades de licitação

(continua)

Modalidades	Conceituação
Concorrência	A concorrência é a modalidade mais ampla de licitação, utilizada para contratações de maior vulto, como obras, serviços e compras de grande valor. Nessa modalidade, qualquer interessado que preencha os requisitos estabelecidos no edital pode participar, garantindo-se assim a ampla competitividade e a obtenção da melhor proposta.
Tomada de Preços	A tomada de preços é uma modalidade de licitação utilizada para contratações de médio valor. Diferentemente da concorrência, nessa modalidade a Administração Pública convida previamente empresas cadastradas ou que atendam a requisitos pré-determinados a apresentarem suas propostas. Dessa forma, é garantida a participação de empresas com experiência na área e aptas a executar o objeto contratado.

(conclusão)

Modalidades	Conceituação
Concurso	O concurso é uma modalidade de licitação utilizada para selecionar trabalhos técnicos, científicos ou artísticos. Geralmente aplicado para a contratação de projetos arquitetônicos, urbanísticos, culturais, entre outros, o concurso busca a seleção do melhor trabalho, levando em consideração critérios técnicos e objetivos estabelecidos no edital.
Pregão	O pregão é uma modalidade de licitação caracterizada pela inversão das fases de habilitação e julgamento das propostas. Sua finalidade é proporcionar um processo ágil, transparente e competitivo para a aquisição de bens e contratação de serviços comuns pela Administração Pública.
Leilão	O leilão é uma modalidade de licitação utilizada para alienação de bens móveis ou para contratação de serviços ou obras em que o pagamento seja feito pela própria Administração. Nessa modalidade, vence o concorrente que apresentar a melhor oferta, desde que atenda às condições estabelecidas no edital.

Fonte: Brasil (1993). Adaptado pelo Autor.

No que se aplica às particularidades das MPEs, a Lei Complementar n.º 123/06 permite que todas as modalidades possam ser utilizadas, mesmo que haja limitação de capital e que esses tipos empresariais não consigam competir em equivalência de condições com as empresas de grande e médio porte, as quais possuem estruturas e, muitas vezes, maior capacidade técnica e propensão a oferecerem menores valores (LORENZI, 2020).

Por conseguinte, conceitualizadas as MPEs e também os Contratos Administrativos, na próxima seção, são abordadas as vantagens auferidas pelas MPEs nas licitações, conforme a Lei Complementar n.º 123/06.

4 O TRATAMENTO E O INCENTIVO DADOS ÀS MPEs PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Pode-se observar que, desde a sua criação, as MPEs possuem um tratamento diferenciado, dado o seu forte cunho social. A criação desse tipo empresarial supõe um menor número de empregados, um faturamento diminuto, bem como uma menor possibilidade de competição no

mercado (GUIMARÃES, 2011). Elas surgem, portanto, para incentivar as pessoas que querem empreender, embora não possuam o poder econômico suficiente para adentrarem ao mercado com a força e com o capital necessário aos demais tipos empresariais.

Como parte do reconhecimento dessa desigualdade, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 dispõe, nos art. 170, inc. IX, que deve existir um “[...] tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País”. Além disso, na mesma norma jurídica, no art. 179, está disposto que os entes da federação devem despender para esses tipos empresariais um “[...] 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” (BRASIL, 1988). Em razão disso, é visível a existência de um tratamento desigual entre os tipos empresariais, uma vez que é convalidado e motivado o tratamento diferenciado. Tal desigualdade pode ser explicada por meio da distinção entre isonomia formal e material.

A isonomia formal é aquela que implica no modo como normas e legislações vigentes são aplicáveis a todas as pessoas, independentemente de suas diferenças (FAVORETTI, 2012). O exemplo mais clássico de isonomia formal no ordenamento jurídico brasileiro está na Constituição Federal de 1988, no art. 5º, que estabelece: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza” (BRASIL, 1988). Quando a Carta Magna do Brasil afirma que “todos são iguais perante a lei”, ela expressa uma isonomia formal, cujo objetivo é assegurar que não haja distinção entre as pessoas na aplicação dos direitos e deveres previstos na legislação brasileira. No entanto, o problema da isonomia formal é que ela não revela quais mecanismos podem ser utilizados para garantir que pessoas diferentes recebam tratamento igualitário segundo a lei, visto que as condições sociais, as localizações, os gêneros e os poderes econômicos dos indivíduos não os colocam em uma posição de igualdade na sociedade.

Pode-se inferir, então, que a isonomia material – ou isonomia real – visa a apresentar mecanismos práticos que minimizem as diferenças entre os indivíduos de uma sociedade, possibilitando uma aplicação mais justa das leis e ampliando as oportunidades para todos (FAVORETTI, 2012). No ordenamento jurídico brasileiro, são identificados vários mecanismos com o propósito de promover uma isonomia material. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), por exemplo, é elaborado com a premissa de que o legislador conceba, em comparação aos adultos, uma maior situação de vulnerabilidade das crianças e adolescentes, os quais necessitam de leis de proteção específicas. Vagas reservadas para Pessoas com Deficiência (PcD) em empresas e

em concursos públicos também representam uma forma de garantir igualdade de oportunidades para esse grupo da sociedade que, historicamente, possui menos chances no mercado de trabalho. Ademais, a Lei Complementar n.º 123/06 almeja garantir a isonomia material e promover às MPEs condições de concorrência com médias e grandes empresas, em especial no âmbito da Administração Pública.

A instrumentalização dessa isonomia se dá a partir das licitações, em virtude da necessidade da Administração de obter bens e serviços, assim, as contratações públicas, se tornam uma ferramenta na aplicação dos recursos governamentais de maneira mais eficiente. Por sua vez, o Estado está buscando incentivar segmentos vulneráveis e, concomitantemente, estratégicos para a economia nacional, conseguindo gerar emprego, renda e desenvolvimento local (CONTE, 2013).

Com o intuito de garantir essa prerrogativa, a Lei Complementar n.º 123/06 estabelece o tratamento favorecido previsto no art. 43 e art. 49, referentes às contratações públicas, ao propor mecanismos que gerem o favorecimento dos pequenos empreendimentos nas licitações, utilizando o poder de compra do Estado como ferramenta de fomento às MPEs, conforme dispõe o Estatuto, no art. 47:

Art. 47. Nas contratações públicas da União, dos Estados e dos Municípios, poderá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica, desde que previsto e regulamentado na legislação do respectivo ente (BRASIL, 2006).

O artigo supracitado prevê que a Administração Pública estabeleça, em seus regulamentos, medidas que favoreçam a participação das MEs e EPPs nas licitações, tais como a divisão em lotes de contratação e a exigência de subcontratação de pequenas empresas. Essa medida visa a incentivar a participação de MPEs nas licitações públicas, promovendo a competitividade e o desenvolvimento econômico desses empreendimentos (LORENZI, 2020).

Sob essa ótica, Meirelles (2005, p.482) afirma que:

As microempresas e empresas de pequeno porte têm seu Estatuto na Lei Complementar 123/2006, que as conceitua e outorga tratamento diferenciado e favorecido no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do distrito Federal e dos 43 Municípios (art. 1º, caput), com a especial preocupação de facilitar sua inclusão e participação isonômica nos processos licitatórios (art. 1º, III).

Conforme exposto, a legislação possibilita a criação de um campo de exclusividade que é restrito às MPEs. De acordo com informações divulgadas pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, ao final do ano de 2013, as MPEs já detinham aproximadamente 30% do total das compras governamentais. Tal volume é considerado expressivo para a dinamicidade da economia (BRASIL, 2014).

A partir disso, pode-se elencar algumas diferenças na maneira como é disposto o contrato com as MEs e EPPs. O primeiro tópico verificado é a ausência de necessidade de comprovação de regularidade fiscal e trabalhista na fase de habilitação, pois, ao invés disso, essa classe empresarial pode comprovar tais documentos apenas por ocasião de assinatura do contrato, como dispõe a Lei Complementar n.º 123/06, art. 42 (BRASIL, 2006).

Ademais, conforme versa a Lei Complementar n.º 123/06, art. 43, diferentemente do que acontece com empresas de outros portes, as MPEs, mesmo que estejam irregulares (com o fisco ou tenham débitos pendentes na justiça do trabalho em sede de execução) podem prosseguir para as próximas fases da licitação (BRASIL, 2006). Caso seja encontrada alguma irregularidade na comprovação da regularidade do fisco ou matéria trabalhista, a empresa pode participar do certame, e, ao final do processo, a Administração Pública concederá um prazo de cinco dias úteis, que podem ser prorrogados por igual período, a fim de que a empresa regularize sua documentação, efetue o pagamento ou o parcelamento do débito, e emita eventuais certidões negativas ou positivas com efeito de certidão negativa, contados a partir do momento em que o proponente é declarado vencedor do certame. Além disso, caso a empresa não apresente os documentos previstos no prazo estipulado, não é cerceado à Administração Pública o direito de aplicar sanções e convocar os próximos licitantes, obedecendo à ordem de classificação ou, ainda, revogar a licitação (CARVALHO FILHO, 2021).

Outrossim, com fulcro no art. 44 e no art. 45 da Lei Complementar n.º 123/06, as MEs e EPPs gozam da margem de preferência. Em outras palavras, é considerada empatada a licitação que tiver uma MPE com valor do lance até 10% superior ao da melhor qualificada no certame. A exceção se faz ao pregão, em que a margem é de 5%. Não obstante, é dada a oportunidade de a MPE efetuar lance menor do que a empresa possuidora da melhor proposta, situação na qual é adjudicado, em seu favor, o objeto licitado. Acerca disso, Mazza (2022, p.889) complementa a interpretação de Carvalho Filho (2021), ao dizer que essa lei “[...] criou uma vantagem competitiva para microempresas e empresas de pequeno porte (EPPs), o chamado empate ficto nas licitações de que participem tais empresas”.

Ainda conforme Lei Complementar n.º 123/06, art. 47, há a garantia do tratamento diferenciado, favorecido e simplificado para as MPEs, objetivando à promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal, regional, assim como a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica (BRASIL, 2006).

Observa-se, por conseguinte, em conformidade ao disposto na Lei Complementar n.º 123/06, art. 48, inc. I, que é função da Administração Pública reservar exclusividade às MPEs nos contratos, cujo valor seja de até R\$ 80.000,00. Dispõe, ainda, para as contratações acima de R\$ 80.000,00, cujo certame seja de natureza divisível, que deve ser reservada uma cota de 25% para as MEs e EPPs. Além disso, destaca-se que as MEs e EPPs têm autorização para concorrer em ambos os itens da licitação, sendo incluídas na concorrência geral para a aquisição de 75% do objeto, e em outra classificação, exclusivamente com MPEs para os 25% restantes.

Nessa direção, a Lei Complementar n.º 123/06, art. 49 estabelece algumas condições para que o tratamento diferenciado e favorecido aconteça, dentre eles: haver, no mínimo, três fornecedores e não representar prejuízo ou falta de vantajosidade para a Administração Pública. Com efeito, o mesmo artigo enfatiza que o tratamento diferenciado não deve ser aplicado no caso de dispensa de licitação ou inexigibilidade (BRASIL, 2006). Além disso, é estabelecido que a Administração Pública pode demandar dos licitantes a subcontratação de ME ou EPP nos processos licitatórios para aquisição de obras e serviços. Adicionalmente, salienta-se que a Lei 14.133/21, art. 4, conservou de maneira explícita as regras de benefícios das MEs ou EPPs. Segundo o dispositivo, tais benefícios devem ser mantidos, uma vez que se aplicam às licitações e contratos disciplinados as disposições constantes do art. 42 e do art. 49 da Lei Complementar n.º 123/06 (BRASIL, 2021).

À vista disso, as políticas que conferem vantagens para as MPEs são instauradas no intuito de suprir algumas das desvantagens inerentes aos pequenos negócios, como a dificuldade de acesso ao crédito e ao financiamento, às limitações na participação em licitações de grandes contratos, ao menor poder de negociação com fornecedores e clientes, à menor capacidade de investimento em tecnologia e inovação, além da maior vulnerabilidade a crises econômicas e às instabilidades do mercado. Nessa direção, busca-se analisar como é realizada a aplicação das políticas instauradas pela Lei Complementar n.º 123/06 no âmbito da AFA, mais especificamente, em 2022.

5 FATURAMENTO FORNECIDO PELA AFA ÀS MPEs EM 2022

A partir dos conceitos supracitados, passa-se à interpretação dos dados oriundos do painel de compras do Ministério da Economia, acerca das licitações da AFA, em 2022. As informações dispostas têm como finalidade a análise do faturamento das MPEs, obtido nos processos licitatórios no âmbito da AFA, além da apresentação de um comparativo entre as MPEs e MGEs. Com o intuito de analisar o incentivo prestado às MPEs em 2022, não foram analisados somente os Empenhos⁵ Liquidados Pagos nesse ano, mas também os Restos a Pagar⁶, os Processados Pagos e os Restos a Pagar Não-Processados Liquidados e Pagos.

Inicialmente, considera-se que as MPEs analisadas são compostas por Micro Empresários Individuais, Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, sendo os Microempresários Individuais de baixíssima relevância para o resultado, tendo em vista a nula incidência desse tipo empresarial nas licitações da AFA, o que decorre da falta de domínio dessa modalidade empresarial, no que tange à concorrência em licitações, mas também da limitação imposta em seu valor de faturamento anual, de R\$ 81.000,00. Em consonância, é apresentado, a seguir, o Gráfico 1.

⁵ Conforme o Glossário Orçamentário do Congresso Nacional: “Primeiro estágio da execução da despesa pública que se caracteriza pelo ato emanado de autoridade competente que compromete parcela de dotação orçamentária disponível. Funciona como garantia ao credor do ente público de que existe o crédito necessário para a liquidação de um compromisso assumido”. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/empenho>. Acesso em: 02 jul. 2023.

⁶ Conforme o Glossário Orçamentário do Congresso Nacional: “Despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas (despesas empenhadas e liquidadas) das não processadas (despesas apenas empenhadas e aguardando a liquidação)”. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/restos_a_pagar. Acesso em: 02 jul. 2023.

Valores homologados

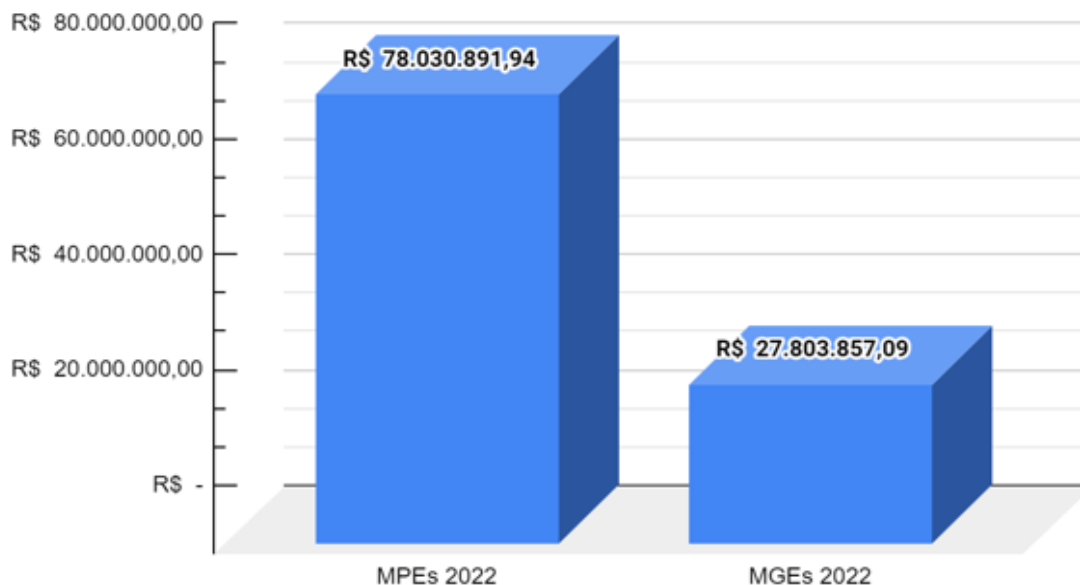


Gráfico 1 Valores dos contratos da AFA divididos entre MPEs e MGEs

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Portal de Compras do Governo Federal (2023)⁷

A partir da análise do Gráfico 1, em 2022, pode-se observar que os valores destinados às MPEs extrapolaram os valores atingidos pelas MGEs em 280,65%, uma diferença significativa, pois, segundo Lorenzi (2020) a norma é que as grandes empresas consigam oferecer preços mais competitivos, além de maior qualidade em seus produtos e serviços. Percentualmente, no que diz respeito ao ano de 2022, os valores de contratos feitos pela AFA com as MPEs são de 73,73% do total de R\$105.834.749,03 reais, enquanto as MGEs compuseram apenas 26,27% desse mesmo valor.

Assim, devido à expressividade dos números, faz-se necessário explorar de maneira mais detalhada o numerário que a AFA destinou às MPEs no período analisado. Para isso, as MPEs são divididas nas classes de empresas que as compõem, ou seja, as MEs e as EPPs, conforme demonstra o Gráfico 2.

⁷ Disponível em: <http://painelcompras.economia.gov.br/licitacao-sessao>. Acesso em: 02 fev. 2023.

Valores homologados detalhados

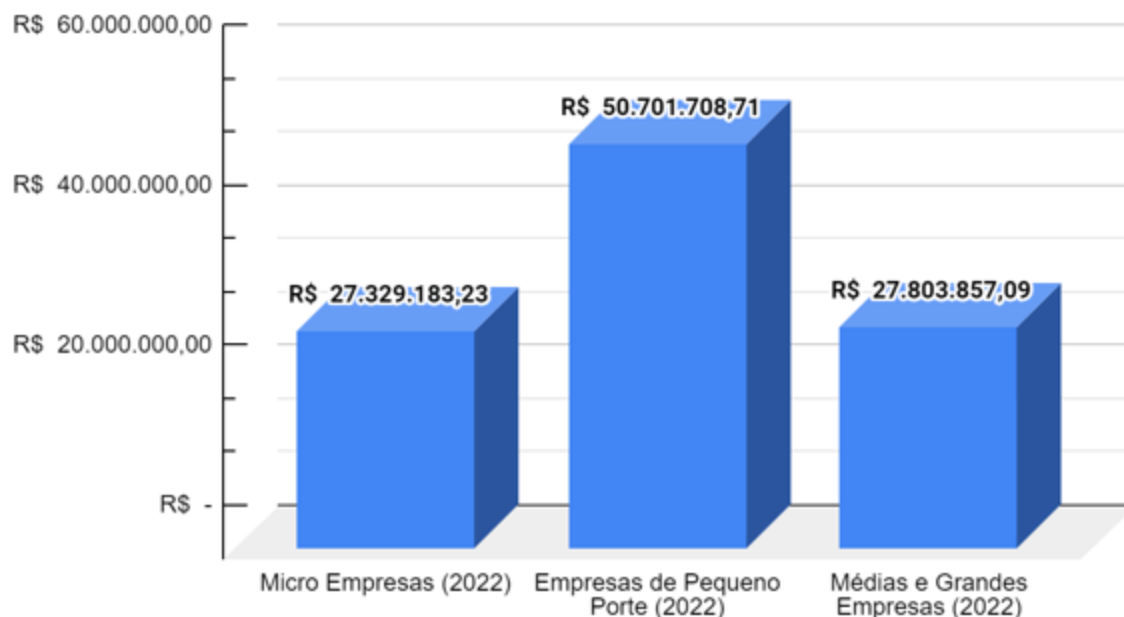


Gráfico 2 Detalhamento das MPEs X MGEs

Fonte: Elaboração com base nos dados do Portal de Compras do Governo Federal (2023)⁸

Em 2022, as MEs tiveram – sozinhas – um faturamento de R\$27.329.183,23 reais. No mesmo período, as EPPs auferiram um ganho de R\$50.701.708,71 reais, enquanto as MGEs, juntas, obtiveram R\$27.803.857,09 reais. Pode-se perceber que, mesmo na análise detalhada, o faturamento das EPPs é suficiente para superar o faturamento das MGEs em quase o dobro, sendo que o numerário destinado às MEs e às MGEs é similar. Percentualmente, possibilita-se analisar as informações contidas no Gráfico 2 da seguinte forma: do valor total, as MEs perfazem 25,82%, as EPPs 47,91% e as MGEs 26,27%. Esses resultados são oriundos dos incentivos proporcionados pelo Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (Brasil, 2006), da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (BRASIL, 2021) e da Constituição Federal (Brasil, 1988), art. 170, inc. IV.

Ressalta-se que esses resultados não são apenas por conta da margem de preferência, ou ainda, da exclusividade nos contratos abaixo de R\$ 80000,00 reais, mas também da cota de 25% que as MPEs asseguram quando o objeto da licitação é acima do valor supramencionado e de natureza divisível, conforme preconiza a Lei Complementar n.º 123/06, art. 48, inc. I. Por consequência, quando isso acontece, uma média ou grande empresa “perde” o direito de 25% do seu contrato, visto que essa cota-parte deve ser destinada a uma MPE.

⁸ Disponível em: <http://painelcompras.economia.gov.br/licitacao-sessao>. Acesso em: 02 fev. 2023.

Dessa maneira, ao término da análise e comparação, percebe-se que a AFA cumpre o seu papel ao incentivar e proporcionar à classe empresarial das MPEs o tratamento diferenciado previsto em lei, alcançando sucesso na implementação do tipo legal e, indiretamente, incentivando empregos e aumento de renda da população. Contudo, observa-se empresas de maior porte que, segundo Lorenzi (2020), poderiam realizar a entrega de produtos e serviços a menores preços, compondo apenas de 26,27% de todas as despesas contratuais apresentadas.

Frente ao exposto, verificam-se dois agentes antagonizantes: de um lado, o interesse público sendo defendido por meio da isonomia material e o incentivo às MPEs, de outro lado, a AFA, instituição chave para o futuro da Defesa Nacional, sendo impedida de utilizar seus recursos financeiros da maneira mais eficiente possível.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa abordou a aplicação da Lei Complementar n.º 123/06 nas licitações da AFA, seguiu a linha de pesquisa da Administração Pública e do núcleo temático de Organizações e Gestão Pública. Esse estudo foi realizado com o intuito de responder ao problema de pesquisa proposto, qual seja: "Considerando o ordenamento jurídico brasileiro, no que concerne às Micro e Pequenas Empresas (MPEs), e aos processos licitatórios ocorridos na Academia da Força Aérea (AFA), no ano de 2022, em que medida as licitações da AFA têm contribuído no faturamento das MPEs?". Para responder essa pergunta estabeleceu-se o objetivo geral de analisar o faturamento das MPEs obtido por meio dos contratos da AFA, em 2022. No intuito de obter êxito no cumprimento do objetivo geral e elucidar melhor a motivação, definiram-se três objetivos específicos: a apresentação do papel socioeconômico das MPEs, a identificação dos incentivos que influenciam o faturamento das MPEs e o levantamento e detalhamento de dados acerca do faturamento das MPEs obtido por meio dos contratos da AFA.

Para tanto, explicitou-se a contribuição das Micro e Pequenas Empresas a partir da compreensão de conceitos, assim como do contexto histórico de criação desses tipos empresariais, buscando explicitar a sua relevância socioeconômica, bem como a sua relevância para o incremento do produto interno bruto (PIB), em virtude do expressivo número de empregos e, conseqüentemente, renda alcançados. Devido a sua latente importância o Estado entendeu ser necessário regular um tipo de tratamento diferenciado e favorecido, principalmente no que diz

respeito à participação dessas empresas nos processos licitatórios, de modo a aumentar o faturamento das MPEs.

No que concerne ao cumprimento do objetivo de identificar os incentivos que aumentaram o faturamento das MPEs, elucidou-se, na Lei Complementar n.º 123/06, art. 43 ao art. 49, os seus efeitos nas contratações públicas e a fundamentação do texto na Carta Magna do Brasil, destacando-se o evidente favorecimento das MPEs. Com isso, tornou-se necessário para o desenvolvimento da pesquisa explicar as modalidades licitatórias, seus conceitos e finalidades. A fim de compreender que as MPEs podem competir em todas as modalidades licitatórias, em razão das vantagens angariadas com a Lei Complementar n.º 123/06.

Vencidas as conceituações, foi finalmente possível levantar e analisar os dados acerca dos valores faturados pelas MPEs, oriundos da AFA, por meio de gráficos comparativos dos empenhos liquidados pagos e dos restos a pagar cujo pagamento foi realizado em 2022 para às MPEs, o mesmo foi feito para as MGEs e os valores encontrados em ambos os gráficos foi comparado.

Entende-se, assim, que a pesquisa alcançou o objetivo geral de analisar o faturamento obtido nos processos licitatórios da AFA, concluindo-se que, considerado o numerário utilizado pela AFA para contratações públicas no valor de R\$105.834.749,03 reais, 73,73% é destinado apenas às MPEs. Ademais, percebeu-se que comparativamente com as MGEs, o valor destinado às MPEs é 280,65% maior, tendo em vista o mesmo período. Assim, permite-se verificar em que medida as licitações da AFA têm contribuído no faturamento das MPEs, em 2022, e a inegável vantagem obtida pelas MPEs, em relação aos demais tipos empresariais de maior capital social.

Portanto, em resposta à pergunta proposta, pode-se afirmar que as normativas exigidas pela Lei Complementar n.º 123/06 são responsáveis por contribuir com o direcionamento de mais de 70% do numerário da AFA para a realização de seus contratos, totalizando expressivos R\$78.030.891,94 reais, destinado às MPEs.

Faz-se importante mencionar que, dentre as limitações impostas nesta investigação, destacou-se a dificuldade relacionada à obtenção de dados mais recentes acerca do papel socioeconômico prestados pelas MPEs à sociedade, em razão da falta de atualização de dados, por parte dos órgãos competentes.

Ademais, sugere-se, embora não seja o foco empreendido na presente investigação, que as pesquisas futuras problematizem se o elevado estímulo às MPEs não limita a qualidade dos produtos e serviços que podem ser fornecidos por empresas de outros portes à AFA. Esse estímulo estaria impedindo a AFA de aplicar o seu crédito de maneira mais eficiente? Esse estímulo poderia

privar a AFA de obter uma melhor infraestrutura, assim como produtos e serviços do mercado? Esse direcionamento de numerário poderia afetar não só a capacidade defensiva do nosso país, mas também a própria segurança nacional? As implicações da Lei Complementar n.º 123/06 se estendem aos outros órgãos de defesa na mesma proporção? Caso as respostas para essas perguntas sejam afirmativas, é necessário avaliar a possibilidade de estabelecer exceções quanto à obrigação dos órgãos públicos de defesa de estimular as MPEs, visando assegurar uma preparação mais sólida do Brasil em tempos de paz.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO G. S. D.; AZEVEDO P. D. S. Responsabilidade social em micro e pequenas empresas. **Revista da Micro e Pequena Empresa**, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 3-19, 2012. Disponível em: <https://www.cc.faccamp.br/ojs-2.4.8-2/index.php/RMPE/article/view/303>. Acesso em: 01 jul. 2023.
- BARBOSA JÚNIOR. A. L.; PISA B. J. **Administrando micro e pequenas empresas**. 1. ed. São Paulo, SP: GEN LTC, 2010.
- BRASIL. Lei n.º 123, de 14 de dezembro de 2006. Estatuto Nacional Da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01 abr. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 25 set. 2022.
- BRASIL. Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Dispõe sobre as normas gerais de licitações e contratos administrativos no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 29 set. 2022.
- BRASIL. Lei N.º 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui [...] modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 jul. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm. Acesso em: 29 fev. 2023.
- BRASIL. Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01 abr. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 29 set. 2022.
- CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de direito administrativo**. São Paulo, SP: Atlas, 2021.
- CONTE, N. C. **O poder de compras dos municípios como fator de desenvolvimento local/regional**. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: CRISES DO CAPITALISMO, ESTADO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 6., 2013, s. p. Disponível em: <https://www.unisc.br/site/sidr/2013/Textos/18-2.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2023.
- FAVORETTI, J. A igualdade para todos. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União**, n. 39, p. 281-306, 2012. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoescientificas/index.php/boletim/article/view/393>. Acesso em: 05 jun. 2023.
- GUIMARÃES, F. C. **As políticas de apoio às micro e pequenas empresas no Brasil: o caso da lei geral de 2006**. 2011. 199 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/8272/Tese%20de%202011%20Fabrícia%20Corrêa%20Guimarães.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 03 abr. 2023.

JESUS, N. D.; MARINHO, G. Microempresas brasileiras: entendendo seu papel socioeconômico. **Revista de Micro e Pequenas Empresas e Empreendedorismo da Fatec Osasco**, Osasco, v. 5, n. 1, p. 165-177, 2019. Disponível em: <https://remipe.fatecosasco.edu.br/index.php/remipe/article/view/196>. Acesso em: 01 jul. 2023.

LOPES, M. D. A. **Os Impostos Diferidos no Balanço**: estudo de caso. 69 p. 2014. Dissertação (Mestrado em Contabilidade e Finanças) – Instituto Politécnico de Braganca, Portugal, 2014. Disponível em: <https://www.proquest.com/openview/0db24743d518b7580346d1cf95fe2c78/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2026366&diss=y>. Acesso em: 01 jul. 2023.

LORENZI, D. **Participação de microempresa e empresa de pequeno porte em licitação**. 2020. 60 p. Monografia (Curso de Direito) – Universidade do Sul de Santa Catarina, Santa Catarina, 2020. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/bitstream/ANIMA/15487/4/TCC%20RIUNI.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2023.

MARCELO, E. L. F. **MPME – Qual o tratamento mais adequado**: regime diferenciado como forma de redução da informalidade? 2005. 121 p. Dissertação (Mestrado em Finanças e Economia Empresarial) – Escola de pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/288/2267.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 01 jul. 2023.

MAZZA, A. **Manual de direito administrativo**. São Paulo, SP: Saraiva, 2020.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30. ed. São Paulo, SP: Malheiros, 2005.

PELIANO, A. M. T. M.; SILVA, E. R. A da. **Bondade ou Interesse?** Como e por que as empresas atuam na área social. Brasília, DF: IPEA, 2001. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3244>. Acesso em 22 jun. 2023

SEBRAE. Micro e pequenas empresas geram 27% do PIB do Brasil. **Portal SEBRAE**. Disponível em: <https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/mt/noticias/micro-e-pequenas-empresas-geram-27-do-pib-do-brasil,ad0fc70646467410VgnVCM2000003c74010aRCRD#:~:text=Bras%C3%ADlia%20%2D%20Os%20pequenos%20neg%C3%B3cios%20respondem,presidente%20do%20Sebrae%2C%20Luiz%20Barretto>. Acesso em: 18 Mar. 2023.

SEBRAE. Abertura de pequenos negócios em 2022 supera os números do período pré-pandemia. **Portal SEBRAE**, 20 de jan. de 2023. Disponível em: <https://agenciasebrae.com.br/dados/abertura-de-pequenos-negocios-em-2022-supera-os-numeros-do-periodo-pre-pandemia/>. Acesso em: 13 abr. 2023

SOUZA, J. H. de; MACHADO, L. C.; OLIVEIRA, C. A. S. de. As origens da pequena empresa no Brasil. **Revista da Micro e Pequena Empresa**, v. 1, n. 1, p. 54-65, 2007. Disponível em: <https://www.cc.faccamp.br/ojs-2.4.8-2/index.php/RMPE/article/view/18/15>. Acesso em: 01 jul.

2023.