

PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL PROPOSTO PELA LEI COMPLEMENTAR 123/2006 NAS LICITAÇÕES: COMPARATIVO DE LICITAÇÕES DE DOIS MUNICÍPIOS DO CONE-SUL DO ESTADO DE RONDÔNIA.

Aline Cristina Helfenstein - FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA

Elielza Camargo Souza - FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA

Marlene Valerio Dos Santos Arenas - UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA

Valmir Batista Prestes De Souza - Universidade Federal de Rondônia - UNIR

Resumo

Este estudo teve o intuito de aferir se os editais de licitação dos Municípios de Cerejeiras e Cabixi fomentaram o desenvolvimento regional, nos termos da Lei Complementar 123/2006. A pesquisa é exploratória, quantitativa, de corte longitudinal, com base nos editais de licitações, referente 2017 e 2018, obtidos por meio dos portais da transparência. Verificou-se que aparentemente as prefeituras possuem pouco conhecimento ou esclarecimentos sobre a aplicação da lei, já que os seus editais estabelecem mais critérios de desempate para as Micro e Pequenas Empresas (MPEs) do que outros benefícios permitidos pela lei. Observou-se ainda que os trechos facultados da lei não são utilizados. Os editais de contratação de obras não previram a subcontratação de MPEs. A maioria dos editais apresentaram a preferência de contratação para empresas locais e regionais de maneira incorreta. Não foram observados editais com cotas de fornecimento exclusivo de MPEs em licitações de bens de natureza divisível. Ademais, notou-se que os municípios precisam de treinamento relacionado ao tema para aplicar a lei e assim fomentar o desenvolvimento regional .

PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL PROPOSTO PELA LEI COMPLEMENTAR 123/2006 NAS LICITAÇÕES: COMPARATIVO DE LICITAÇÕES DE DOIS MUNICÍPIOS DO CONE-SUL DO ESTADO DE RONDÔNIA.

RESUMO

Este estudo teve o intuito de aferir se os editais de licitação dos Municípios de Cerejeiras e Cabixi fomentaram o desenvolvimento regional, nos termos da Lei Complementar 123/2006. A pesquisa é exploratória, quantitativa, de corte longitudinal, tendo como base os editais de licitações das secretarias de saúde e educação, referente os anos de 2017 e 2018, obtidos por meio dos portais da transparência. Os editais foram organizados e classificados em tabela, identificando cada um dos itens abordados da Lei Complementar, comparando com o que dispõe a lei e o que constam nos editais. Verificou-se que aparentemente as prefeituras possuem pouco conhecimento ou esclarecimentos sobre a aplicação da lei, já que os seus editais estabelecem mais critérios de desempate para as Micro e Pequenas Empresas (MPEs) do que outros benefícios permitidos pela lei. Observou-se ainda que os trechos facultados da lei não são utilizados. Os editais de contratação de obras não previram a subcontratação de MPEs. A maioria dos editais apresentaram a preferência de contratação para empresas locais e regionais de maneira incorreta. Não foram observados editais com cotas de fornecimento exclusivo de MPEs em licitações de bens de natureza divisível. Ademais, notou-se que os municípios precisam de treinamento relacionado ao tema para aplicar a lei e assim fomentar o desenvolvimento regional corretamente.

Palavras-Chave: Desenvolvimento regional. Micro e Pequenas Empresas. Licitações.

ABSTRACT

This study aimed to assess whether the bidding documents from the Municipalities of Cerejeiras and Cabixi fostered regional development, pursuant to Complementary Law 123/2006. The research is exploratory, quantitative, longitudinal section, based on the bidding notices of the departments of health and education, for 2017 and 2018, obtained through the transparency portals. The edicts were organized and classified in a table, identifying each of the items covered by the Complementary Law, comparing them with the provisions of the law and those contained in the edicts. It appears that municipalities apparently have little knowledge or clarification on law enforcement, as their bidding documents set more tie-breaking criteria for Micro and Small Enterprises (SMEs) than other benefits allowed by law. It was further noted that the excerpts provided by law are not used. The works contract notices did not foresee the outsourcing of MSEs. Most public notices misrepresented hiring preference to local and regional companies. No notices were observed with quotas for the exclusive supply of MSEs in bidding for divisible goods. In addition, it was noted that municipalities need training related to enforce the law and thus foster regional development correctly.

Key Words: Regional development. Micro and Small Businesses. Bids.

1. INTRODUÇÃO

A Lei Complementar nº. 123, de 14 de dezembro de 2006, instituiu no Brasil o novo Estatuto Nacional das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte. Dentre as inovações do novo estatuto, destaca-se a redefinição das normas aplicáveis às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, instituindo como principal critério de enquadramento a receita anual das

empresas. Assim, para efeitos da Lei, é considerado como microempresa a sociedade simples e o empresário a que se refere o art. 966 do Código Civil, devidamente registrados, que auferiram receita máxima anual de até R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais); já a empresa de pequeno porte é a que, nas mesmas condições acima, auferir receita anual entre R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais) e R\$ 2.400.000,00 (dois milhões e quatrocentos mil reais) (BRASIL, 2006).

A criação da Lei Complementar 123/2006 surgiu com o objetivo de ampliar as condições de mercado, econômicas e tributárias das pequenas empresas. Nesse aspecto, define critérios específicos para tributação, acesso a empréstimos e tratamento diferenciado nas licitações públicas. Para conhecer como essa lei tem modificado a estrutura de compras públicas e também o desenvolvimento das microempresas e empresas de pequeno porte, diversos estudos foram desenvolvidos nos últimos anos.

Freitas (2012) estudou o impacto de tratamento diferenciado dado para as empresas sobre a sustentabilidade e a economia; Masera (2008) procurou compreender se a administração pública consegue estimular o desenvolvimento das empresas; Chapuis (2019) estudou os processos de compras de uma instituição pública de ensino delimitando as iniciativas propostas pela instituição para que pequenos fornecedores locais tivessem acesso às compras públicas bem como os fatores que influenciam a participação desse tipo de empresa nas licitações; Baradel (2011) analisou as licitações como instrumento de política pública para o desenvolvimento e Cabral, Reis e Sampaio (2015) analisaram a participação das micro e pequenas empresas nas licitações públicas.

Nesse sentido, verifica-se a importância de estudar se órgãos do Estado de Rondônia estão conseguindo aplicar a lei em suas licitações e assim promover o desenvolvimento das microempresas e empresas de pequeno porte, que neste trabalho chamaremos de MPEs. Assim, o problema central da presente pesquisa é: os municípios de Cerejeiras e Cabixi em Rondônia promoveram o desenvolvimento sustentável das MPEs por meio de seus editais de licitação, nos anos de 2017 e 2018?

Como objetivo geral deste trabalho pretende-se verificar se os editais das licitações realizadas nos anos de 2017 a 2018 das Secretarias de Saúde e Educação dos municípios de Cerejeiras e Cabixi fomentaram o desenvolvimento regional, conforme preconiza a Lei Complementar 123/2006.

Como objetivos específicos pretende-se: 1. Mapear os critérios estabelecidos pela LC 123/2006 nos editais de licitações realizados pelas Secretarias de Saúde e Educação dos municípios de Cabixi e Cerejeiras, nos anos de 2017 a 2018; 2. Verificar se foram observados os incisos I, II, III e parágrafo 3º do Art. 48 da Lei Complementar 123/2006, art. 3º da Lei 8.666/93 e suas alterações; 3. Analisar por meio dos dados coletados, o quanto a Lei Complementar é utilizada na promoção do desenvolvimento regional desses municípios e da região em que estão instalados; 4. Mapear os pontos positivos e negativos dos editais que fomentam o desenvolvimento regional sustentável.

A delimitação das secretarias de saúde e educação ocorreu pelo fato de estas secretarias serem responsáveis pelo maior volume de compras dos municípios. A escolha dos municípios de Cerejeiras e Cabixi, deu-se pela conveniência de que o portal da transparência dessas prefeituras contém os dados necessários para a presente pesquisa de forma ordenada e pertencem a mesma microrregião no Estado, o cone-sul.

Para responder ao questionamento, este trabalho está dividido em quatro capítulos, iniciando pelo presente, de introdução, seguido pelo referencial teórico que servirá de sustentação para a pesquisa empírica, metodologia, onde estão as ferramentas e métodos utilizados, em seguida consta o capítulo de análise e discussão dos dados, onde são apresentados os resultados encontrados, após são apresentadas as considerações finais sobre o trabalho, seguida pelas referências utilizadas.

A seguir apresenta-se o aporte teórico de sustentação deste trabalho.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O alicerce teórico desta pesquisa é a teoria do desenvolvimento endógeno. Tal teoria está fundamentada no conceito de que compras realizadas de pequenas empresas e empresas regionais, favorecem o desenvolvimento local (CHAPUIS, 2019).

Nessa mesma linha, Amaral Filho (1996) afirma que o desenvolvimento endógeno trata-se de um processo onde são reforçados os valores sobre a produção local, o que resulta em geração de empregos, produtos e renda para o local ou região em que é aplicado.

Segundo Braga (2002) o desenvolvimento local endógeno ocorre por meio da inserção econômica e consequente substituição da concorrência entre grandes espaços geográficos, pela concorrência entre localidades como cidades e microrregiões.

Chapuis (2019) acrescenta ainda, que a principal causa da discrepância na distribuição de renda e o consequente desenvolvimento econômico deficitário, deve-se às desigualdades praticadas no mercado.

As alterações propostas pela criação da Lei Complementar 123/2006, tem origem em mudanças que vêm ocorrendo no país e no mundo há algum tempo, e com estas a consequente necessidade do Estado intervir do desenvolvimento econômico. Amaral Filho (1996) traz que a globalização, a descentralização, as crises financeiras e a alteração dos cenários produtivos e institucionais, o Estado é pressionado a desenvolver instrumentos e estratégias de desenvolvimento regional, gerando mudanças em termos de regulação.

Para atender a necessidade de intervenção do Estado nas políticas públicas de desenvolvimento, o Brasil, em sua lei de licitações, Lei 8.666/1993, alterou o art. 3º inserindo que as licitações devem promover o desenvolvimento sustentável. O que Freitas (2012) complementa quando define que a sustentabilidade é composta por questões mais abrangentes que as ambientais, como econômicas, políticas e sociais.

Para reforçar o proposto na alteração do art. 3º da Lei da Licitação, em 2006 foi promulgado o Estatuto das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Lei Complementar 123/2006), com objetivo de definir critérios de ampliação de condições competitivas para as MPEs e assim facilitar a permanência desse segmento no mercado, prevendo tratamento diferenciado no recolhimento de impostos, acesso a crédito e tratamento diferenciado em licitações governamentais de todas as esferas, promovendo assim o desenvolvimento endógeno local (BRASIL, 2006).

O tratamento diferenciado previsto na legislação brasileira tem o intuito de efetivar o desenvolvimento regional, das microempresas e empresas de pequeno porte por parte dos órgãos públicos por meio das licitações, conforme estabelecido por Amaral Filho (1996) como responsabilidade do Estado. Nesse sentido, a lei prevê alguns aspectos que serão verificados no presente trabalho: a) licitações com valor de até R\$ 80.000,00 serão destinadas exclusivamente para MEs e EPPs, podendo ser abertas para outras empresas quando não houverem no mínimo três fornecedores competitivos; b) subcontratação de MEs e EPPs em serviços e obras; c) licitações para aquisições de bens, cuja natureza seja divisível, estabelecimento de cota de 25% destinado a MEs e EPPs; d) preferência na contratação de empresas sediadas regionalmente; e) promoção do desenvolvimento nacional sustentável (BRASIL, 2006).

A criação do Estatuto da Microempresa deu-se como forma de política pública efetiva de inclusão e melhores condições de competição para empresas pequenas que não possuem tantos mecanismos de concorrência em detrimento de grandes empresas. Segundo Nascimento (2015) as políticas públicas ocorrem por meio de atos legais que orientam e determinam suas aplicações, ou seja, leis, decretos, resoluções, consórcios e outras normas. Nesse sentido, ocorreu a criação da lei analisada no presente trabalho.

A simples criação de uma lei, não garante a efetividade do desenvolvimento da política pública proposta. É necessário comprometimento dos entes regulamentados pela lei em aplicá-las. Isso ocorre porque por vezes as leis estabelecem critérios facultativos, ou ainda, procuram-se brechas em outras leis para não efetivá-las.

Freitas (2012) pesquisou se o tratamento diferenciado dado a microempresas e empresas de pequeno porte é meio hábil para garantir a sustentabilidade social e econômica dessas empresas. Para isso, fez uma análise bibliográfica em que constatou que a sustentabilidade nas compras públicas vai além das questões ambientais, pois alcança dimensões sociais, éticas, jurídicas, políticas e econômicas. Uma limitação que Freitas (2012) encontrou é que a legislação sobre o assunto é recente, e por isso pouco difundida, se comparado aos EUA, e, que são poucos os trabalhos científicos nessa área.

Masera (2008) pesquisou como a administração pública estimulou o desenvolvimento das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte e analisou se esses estímulos estão de acordo com a Lei Complementar 123/2006 e o Decreto Federal nº. 6.204/2007. Em seu estudo usou a abordagem de Peter Evans, para estudar a colocação da legislação no viés econômico do país, verificando que tanto agentes públicos como empresários precisam de mais conhecimento e preparo para que o estatuto das MPEs seja melhor aplicado.

Baradel (2011) analisou como as licitações podem servir de instrumento de política pública para o desenvolvimento regional. Em seu estudo verificou que as licitações do Estado de São Paulo levam em conta a descentralização territorial, contribuindo assim com o desenvolvimento econômico regional. Para verificar se tal característica estaria produzindo os resultados esperados, analisou os pregões presenciais e eletrônicos de duas unidades da Universidade de São Paulo localizadas no interior do Estado. Constatou que nas duas unidades, o desenvolvimento regional não ocorreu, concluindo que são necessários avanços e outras políticas públicas para fomentar o desenvolvimento regional.

Cabral, Reis e Sampaio (2015) analisaram a participação e o sucesso das MPEs nas licitações públicas a partir das legislações voltadas para tratamento diferenciado desse segmento empresarial. Para isso, analisaram dados de 542 licitações de determinado órgão federal, no período de 2005 a 2011. Esses autores concluíram que por meio da mudança da legislação ocorreu um aumento significativo na participação de MPEs nas licitações do órgão estudado, mas que isso não garantiu êxito ao segmento. Por meio dos resultados da pesquisa, observaram ainda, que fatores estratégicos relacionados à competitividade intervêm no êxito das MPEs nas compras públicas.

As MEs e EPPs são reconhecidas pelas sua importância na economia nacional, tanto pela geração de empregos, quanto por sua distribuição geográfica, todavia, enfrentam dificuldades no mercado competitivo (MASERA, 2008). Colaborando com a importância econômica das MPEs, estão Barreto *et al.* (2014) que afirmam que as MPEs são responsáveis pela maior parte de mão de obra empregada no Brasil e Rocha *et al.* (2013) que apresentam dados do IBGE, onde constatam que 60% dos empregos gerados no Brasil decorrem de MEs e EPPs, sendo que os principais setores que abrangem são comércio, serviços, indústria e construção civil, nessa ordem.

Apesar da importância econômica que as MPEs representam, estas encontram inúmeros desafios para sua manutenção e permanência no mercado. Para Masera (2008) as principais dificuldades enfrentadas pelas MPEs estão ligadas à captação de recursos para construir a infraestrutura necessária e pagamento de tributos. Confirmando isso, Barreto *et al.* (2014) dizem que as principais dificuldades das MPEs, dentre outras, estão na falta de capital, planejamento e políticas públicas. Essas dificuldades também foram evidenciadas por Cabral, Reis e Sampaio (2015) e por Baradel (2011).

A importância da participação das MEs e EPPs nas licitações, deve-se ao fato de que, segundo Freitas (2012), às contratações públicas são uma das formas que o governo tem de

intervir na economia, pois representam o maior comprador do Brasil. Cunha e Bourlegat (2016) afirmam que as compras públicas também podem ser úteis para fomentar a economia, a geração de empregos, proteger pequenas empresas e reduzir disparidades regionais. Tais colocações evidenciam a importância de se efetivar o uso da Lei Complementar 123/2006 nos editais de licitações públicas.

Para Ferreira e Giusti (2012) a criação da Lei Complementar representa que as licitações públicas tem uma função social, são destinadas também a promover o desenvolvimento econômico. O que corrobora a ideia da responsabilidade do Estado em promover o desenvolvimento endógeno local. Barreto *et al.* (2014), entrevistaram responsáveis por licitações de MPEs, onde constataram que essas empresas encontram nas licitações uma oportunidade para o crescimento, corroborando com Ferreira e Giusti (2012). Nascimento (2015) afirma que o governo se beneficia das contratações e ainda fomenta o desenvolvimento das MEs e EPPs por meio das licitações preferenciais.

Braga e Xavier (2011) em estudo realizado sobre o impacto do Estatuto das MEs e EPPs no desenvolvimento das compras públicas no Estado do Ceará, comparando os exercícios financeiros de 2006 a 2008 chegaram à conclusão que em termos de valores, obteve-se um incremento de 164,87%, demonstrando, dessa forma, que a evolução da participação das MPEs foi efetiva nas compras públicas.

Confirmando o resultado obtido pelos autores, Nascimento (2015) ressalta o sucesso do uso da licitação como fomento às políticas públicas para as MPEs, destacando a redução das disparidades entre as MPEs e as grandes empresas nos processos licitatórios, ou seja, constata a efetiva aplicação do proposto pela Lei Complementar 123/2006 para o objeto de análise da autora.

Seguindo a mesma linha de estudo, Cunha e Bourlegat (2016), destacam que a Lei Complementar 123/2006 em conjunto com a Lei 8.666/1993, proporcionaram maior transparência aos gastos com o dinheiro público com menor custo nas aquisições, além de maior participação das MPEs nas licitações promovendo assim maior isonomia entre as empresas, sejam de grande ou pequeno porte ou ainda atuando a mais ou menos tempo no mercado.

Em termos de aplicação da lei, Nascimento (2015) constatou que o Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Pernambuco (IFPE)- *Campus* Recife, no período de 2009 a 2013, foi eficaz no uso do Estatuto das MEs e EPPs e conseqüentemente promoveu o desenvolvimento de MPEs em suas licitações.

Ainda segundo Nascimento (2015) a função social governamental é efetiva quando as licitações promovem a participação e tratamento diferenciado às MPEs, confirmando isso com sua pesquisa, onde constatou 91,83% das compras feitas por pregão eletrônico do IFPE- *Campus* Recife foram realizadas por meio de contratação de MPEs.

Cabral, Reis e Sampaio (2015) constataram que a política pública proposta pelo tratamento diferenciado de MPEs nas licitações públicas contribui para aumentar a participação desse segmento de empresas nos certames, contudo observaram que nas licitações de maior valor, a participação destas é menor. Por meio da pesquisa desses autores, pode-se concluir que as dificuldades que MPEs são reais, já que nas licitações de maior valor, o investimento e gastos necessários são maiores, o que talvez reflita a menor participação dessas empresas.

O próximo capítulo apresenta-se os procedimentos metodológicos utilizado para o desenvolvimento da presente pesquisa.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa é do tipo exploratória, pois procura abordar o assunto da promoção do desenvolvimento endógeno sob uma nova realidade, no Estado de Rondônia, com relação a promoção das micro e pequenas empresas (SAUNDERS, LEWIS e THORNHILL, 2016). A

abordagem utilizada foi a quantitativa, com corte longitudinal e como estratégia para o levantamento de dados foi adotada a análise documental (CRESWELL, 2010).

Para o desenvolvimento da presente pesquisa, inicialmente foram realizados levantamentos bibliográficos em artigos publicados, na Lei 8.666/1993 e Lei Complementar 123/2006, a fim delimitar aspectos importantes relacionados ao tema, definições, critérios, bem como a teoria que envolve o assunto.

Para o levantamento de dados, foram utilizados os editais das licitações realizadas nos anos de 2017 e 2018, obtidos por meio do site das prefeituras, destinadas a atender as secretarias de saúde e educação dos municípios de Cerejeiras e Cabixi, no Estado de Rondônia. Segundo Saunders, Lewis e Thornhill (2016) os dados utilizados são do tipo secundários e estão disponíveis para consulta popular, por meio do portal da transparência. As informações obtidas foram organizadas em tabela, utilizando-se o Microsoft Excel versão 2013, sendo que as variáveis analisadas foram os incisos I, II e III e parágrafo 3º do art. 48 da Lei Complementar 123/2006 e art. 3º da Lei 8.666/93. Os editais foram separados por município, em seguida por tipo de fornecimento, ou seja, serviços, obras e compra de bens e/ou materiais e assim quantificados os aspectos da legislação em cada edital.

O quadro abaixo representa o quantitativo de editais analisados nesta pesquisa, distribuídos por cidade, ano e tipo de contratação.

Quadro 1 - Editais analisados

Tipo de Contratação	Cerejeiras		Cabixi	
	2017	2018	2017	2018
Obras	1	8	1	3
Bens e Materiais	34	50	31	28
Serviços	8	9	14	05
Total	43	67	46	36

Fonte: elaborado pelos autores

A amostra foi escolhida por conveniência, pois são municípios pertencentes à mesma microrregião, Cone Sul do Estado, estando fora do eixo da rodovia federal BR 364 (onde estão os principais municípios do Estado).

Os dois municípios estão praticamente à mesma distância de Vilhena, que é o município polo da região, sendo que Cerejeiras está a 125 quilômetros e Cabixi a 128. Observa-se que os dois municípios são vizinhos, para chegar a qualquer um deles, deve-se sair da rodovia federal 364, passando pelo município do Colorado do Oeste, devendo-se optar em uma rotatória para seguir para Cerejeiras ou para Cabixi.

Entende-se assim, que os dois municípios apresentam iguais condições de isolamento e acesso de fornecedores. Além disso, estes municípios apresentam dados completos sobre suas licitações nos seus respectivos portais da transparência, o que possibilita acesso às informações necessárias para o desenvolvimento da pesquisa.

No próximo capítulo apresenta-se análise e discussão dos dados pesquisados.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

A análise dos dados e discussão dos resultados foi realizada separando-se a natureza da contratação, para que fosse possível uma melhor análise dos critérios da Lei que poderiam ser aplicados em cada tipo de contratação. Para isso, este capítulo está dividido em três

subcapítulos: contratação de obras públicas; contratação de serviços; e aquisição de bens ou materiais.

4.1 Contratação de Obras Públicas

Com relação às licitações destinadas a contratações de obras públicas, observou-se que a Prefeitura de Cerejeiras levou em consideração somente os critérios de desempate para micro e pequenas empresas.

Dos nove editais analisados, seis poderiam ter sido destinados a contratação de MPEs, já que os valores encontravam-se abaixo de R\$80.000,00. Os nove poderiam ter previsto a subcontratação de MPEs, mas não houve essa previsão, conforme dispõe a Lei Complementar 123/2006. Também não foram previstos nos editais algum tipo de preferência para empresas sediadas regionalmente.

Nesse sentido, o único critério que foi utilizado de alguma forma para promover o desenvolvimento sustentável foi o estabelecimento de regras para desempate em caso de este ocorrer com MPE, concluindo-se que nas licitações para contratação de obras públicas, a Prefeitura de Cerejeiras não tem promovido o desenvolvimento regional endógeno.

O município de Cabixi realizou quatro licitações, para contratação de obras públicas, no período estudado, sendo que uma não foi disponibilizado acesso ao edital. Os valores das obras variam entre R\$ 476.534,55 e R\$ 741.913,73. Observou-se que das três licitações analisadas para contratação de obras daquele município nenhuma poderia ser destinada à contratação exclusiva de MPEs, pois tratam-se de obras acima de R\$ 80.000,00 e conseqüentemente não se tratam de serviços comuns.

Com relação aos demais critérios de promoção a MPEs, o município de Cabixi poderia prever em seus editais a subcontratação de MPEs no limite de 25%, o que tornou inviável com o item 28.10, na seção de obrigações da contratada:

“28.10 - Executar diretamente, todos os serviços contratados; ressalvada a hipótese de subcontratações parciais, devidamente autorizadas pela contratante, as quais apenas poderão ser celebradas com empresas aceitas, após apurar-lhes a Capacidade Jurídica, a Capacidade Técnica, a Idoneidade Financeira e a Regularidade Fiscal” (CABIXI, 2018).

A cláusula colocada, poderia fazer menção às MPEs e apresentar um texto mais sugestivo para a contratação do que restritivo. O que deixariam as grandes empresas contratadas mais sensíveis a subcontratação de MPEs, o que confirma os estudos de Masera (2008) em que afirma que as MEs e EPPs enfrentam dificuldades no mercado competitivo.

Não houve previsão, nos editais de obras do município de Cabixi nos anos de 2017 e 2018, de benefícios para empresas sediadas local ou regionalmente. Em todos os editais analisados, foi possível constatar somente o critério de desempate com MPEs e a possibilidade de prazo adicional para entrega de documentos com alguma restrição. A não previsão nos editais da preferência de empresas sediadas local ou regionalmente, confirmam os estudos de Baradel (2011) que a licitações podem ser um instrumento de política de desenvolvimento regional, caso os editais cumpram o que dispõe a Lei Complementar 123/2006.

Observa-se que as licitações para contratação de obras públicas de Cabixi, assim como de Cerejeiras, não promoveram o desenvolvimento regional de forma ideal, no período estudado. Onde cumprem a lei estritamente nos preceitos obrigatórios, deixando os facultativos de lado.

4.2 Contratação de Serviços

Nas licitações destinadas à contratação de serviços, verificou-se que o município de Cerejeiras está caminhando para uma promoção mais efetiva de contratação de MPEs, mas

ainda de forma pouco expressiva. Diversos editais não mencionaram estimativa de preço para contratação, contudo, pela análise das especificações do objeto, pode-se inferir que das dezessete licitações realizadas, quatorze poderiam ter sido destinadas exclusivamente para MPEs, quando de fato somente a metade foi.

Com relação aos serviços de natureza divisível, observou-se somente uma licitação que poderia ter os serviços divididos em lotes e assim estabelecer cota para MPEs, por se tratar de serviços de decoração, buffet e locação de equipamento de som para atender um único evento específico. Nesse sentido, entende-se que os serviços poderiam ter sido separados em lotes e destinar certa cota para contratação de MPEs, conforme dispõe a Lei Complementar 123/2006.

Já no estabelecimento de vantagem para empresas sediadas local ou regionalmente, o município de Cerejeiras o fez, mas de forma equivocada, colocou em seis dos editais analisados expressão semelhante a abaixo, variando somente o tipo de serviço:

“Ademais informo que por se tratar de Contratação de Empresa especializada para prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva, nos aparelhos de Ar Condicionado e Cortinas de Ar, há uma necessidade de que todos os possíveis interessados tenham sede no Município de Cerejeiras, ou em qualquer cidade do Conesul Estado de Rondônia, pois são os únicos que tem condições de executar os serviços, [...]” (CEREJEIRAS, 2017).

Observa-se que tal colocação é uma condição, que restringe a participação de outras empresas. Em contraponto ao texto acima, outros editais preveem:

“3.2 Será concedida prioridade de contratação das microempresas ou empresas de pequeno porte sediadas local até o limite de dez por cento do melhor preço válido apresentado pelas empresas não local, em situações em que as ofertas apresentadas pelas microempresas ou empresas de pequeno porte sediadas local sejam superiores ao menor preço;

3.3. Na hipótese da não contratação da microempresa empresas ou pequeno porte sediadas local, a prioridade passa para as empresas da MICRORREGIÃO de Colorado do Oeste até o limite de dez por cento do melhor preço válido em situações em que as ofertas apresentadas pelas microempresas ou empresas de pequeno porte sediadas na MICRORREGIÃO de Colorado do Oeste, sejam superiores ao menor preço das empresas remanescentes que porventura se enquadrem como ME ou EPP fora da Micro Região de Colorado do Oeste em ordem classificatória; (CEREJEIRAS, 2018)”.

Comparando os dois trechos de dois editais distintos (que são modelo padrão nos demais) verifica-se que há conflito das informações na elaboração dos mesmos. Ora se restringe a licitação na “justificativa de contratação” dizendo que as empresas precisam ser sediadas localmente e em outros editais, à partir de abril de 2018, se estabelece a preferência de contratação para empresas locais nas “condições de participação”, justificando os estudos de Baradel (2011), da necessidade de editais claros para fomentar o desenvolvimento regional.

Percebe-se o interesse da prefeitura de Cerejeiras em promover o desenvolvimento regional endógeno nas licitações de serviços, já que em todos os editais foram previstos algum critério de benefício para MPEs e as licitações exclusivas e para empresas regionais foram um montante elevado. Contudo os editais precisam de adaptações, a fim de atender adequadamente a legislação e promover tal desenvolvimento sem cercear a concorrência.

De forma semelhante o município de Cabixi tem buscado promover a participação das MPEs nas suas licitações para contratação de serviços, pois todas as licitações promovidas para esse tipo de contratação, previam algum benefício ou tratamento diferenciado para as MPEs, mesmo que o mínimo que são os critérios de desempate e dilatação de prazo para entrega de documentos com pendência.

Apesar disso, observou-se que das dezenove licitações analisadas, dezessete possuíam condições para serem destinadas a contratação exclusiva de ME/EPP, no entanto, somente onze estabeleceram tais critérios. Os motivos para não exclusividade não foram identificados na presente pesquisa, por conta da limitação de tempo e método. Como foi a minoria das licitações que não foi destinada exclusiva à MPEs, pode-se inferir que seja porque não possuem MPEs com capacidade técnica adequada regionalmente para tal prestação de serviços.

Com relação a critérios de julgamento com preferência para empresas sediadas regionalmente, a prefeitura de Cabixi parece cometer um equívoco, onde restringiu a participação de empresas que não eram sediadas nos municípios de Cabixi, Cerejeiras e Colorado do Oeste (microrregião) em nove licitações, cujos serviços estavam relacionados a execuções mais voltadas para a localidade, como serviços de borracharia, manutenção de ar condicionado, etc.

Nesse aspecto, pode-se perceber que os dois municípios estão preocupados em contratar empresas regionais para serviços a serem executados nas dependências da Prefeitura e de seus setores. O que é uma preocupação válida, pois empresas sediadas distante do município terão maior dificuldade para executar o contrato e o risco de ocorrer uma subcontratação é maior. Contudo, vedar a participação de outras empresas é cercear a concorrência, o que contraria a Lei Geral das Licitações 8.666/93, e no caso de Cabixi a situação se agrava, pois não estabelece em outro ponto a preferência para empresas regionais como em Cerejeiras, somente restringe a participação das demais empresas.

Por fim, conclui-se que os municípios não possuem conhecimento suficiente sobre a Lei Complementar 123/2006 para elaborar um edital de licitação com concorrência de diversas empresas, mas acrescentando vantagens para as sediadas regionalmente.

4.3 Aquisição de bens e/ou materiais

Ao analisar os editais para compra de bens ou materiais de Cerejeiras, observou-se, que dos 85 editais analisados, diversos não possuíam valor de referência para averiguar se poderiam ser destinadas exclusivamente a MPEs. No intuito de analisar da melhor forma possível, foram verificados os objetos detalhados no termo de referência, a fim de se ter uma ideia do valor previsto. Após essa análise, restaram 24 editais em que não se tem como prever sem pesquisas mais detalhadas em quanto estaria estimada a contratação.

Os editais que foram possível delimitar o valor de referência inferior a R\$ 80.000,00, seja por esse constar no documento, ou por tratar-se de produtos conhecidamente de baixo custo, obteve-se a assim quarenta e nove editais aptos para licitação exclusiva, sendo que a Prefeitura de Cerejeiras delimitou tal exclusividade em trinta e dois editais.

Com relação a definição de vantagens no julgamento de propostas para empresas locais nos editais de licitações, percebe-se que até abril de 2018, o município de Cerejeiras apenas justificava a utilização do pregão presencial como modalidade escolhida, nas licitações que visavam a compra de produtos com entrega fracionada ou perecíveis, alegando que tal fornecimento deveria ser feitos por empresas locais ou regionais, atendendo melhor o município em razão do objeto. Salienta-se um marco a partir do mês de abril de 2018, onde os editais passaram a constar critérios de preferência em até 10% do valor para contratação, com a seguinte ordem: 1º MPEs sediadas em Cerejeiras; 2º MPEs sediadas na região (delimitando essa região); 3º MPEs de outras localidades. Tal alteração sanou um problema que existia nos editais e passou a promover mais efetivamente o desenvolvimento local e regional. Do total de licitações analisadas, oito foram realizadas nesses moldes.

Quanto a destinação de cotas para fornecimento exclusivo de MPEs na aquisição de bens de natureza divisível, verificou-se que a Cerejeiras realizou 35 licitações onde os bens eram de natureza divisível, contudo, não apresentou a delimitação de que certa quantidade do fornecimento era destinada às MPEs.

Percebe-se que no município de Cabixi ocorre certa confusão com a interpretação da Lei Complementar 123/2006. Assim como nos outros tipos de contratação, as licitações para fornecimento de bens e materiais são marcadas por erros e acertos. Dos cinquenta e cinco editais analisados, quarenta e três deveriam ser destinadas exclusivamente a MPÉs, devido ao valor a ser licitado, contudo vinte e duas licitações contaram com o tratamento exclusivo. Observou-se ainda, que em diversos editais, no cabeçalho é trazido como licitação exclusiva para MPÉs e nas condições de participação são definidos critérios somente de preferência em caso de empate, ou ainda sediadas localmente, seguidas de regionalmente, no limite de 10% do valor licitado.

Outros editais com falha, na definição de quem pode participar da licitação, trazem a seguinte redação:

“9.1. Poderão participar desta Licitação, somente empresas que estiverem regularmente estabelecidas no Âmbito Regional (Municípios de Cabixi-RO, Colorado do Oeste-RO, Cerejeiras-RO e Vilhena-RO) cuja finalidade e ramo de atividade seja compatível com o objeto desta Licitação;” (CABIXI, 2017).

Esse item no edital é observado não como uma preferência para empresas regionais, mas sim como restrição a concorrência. Diante dos dados alarmantes, foi verificado o Decreto Municipal 050/2017 que é mencionado no texto, ao passo que constatou-se que este é baseado no Estatuto da Micro e Pequena Empresa, não agregando regras novas no sentido da restrição das licitações. Em algumas dessas licitações poderia ser entendível a restrição devido à natureza do produto ou a forma de fornecimento. Entretanto, observou-se licitações desse tipo para aquisição de materiais gráficos, material de expediente e fornecimento de tecidos.

De maneira mais assertiva, alguns editais estabeleceram o seguinte:

“Fundamentado no § 3º do art. 48 da Lei Complementar 147/2014, combinado com o disposto no Decreto Municipal nº 050 de 01 de fevereiro de 2017, Fica estabelecida a preferência para contratação das microempresas e empresas de pequeno porte sediadas em Cabixi ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) acima do melhor preço válido.

I – A prioridade será para ME/EPP sediadas no município de CABIXI – RO;

II – Não havendo ME e EPP sediadas no Município de Cabixi, a prioridade poderá ser dada às empresas localizadas no âmbito regional, abrangendo os municípios de Colorado do Oeste, Cerejeiras, Pimenteiras, e Vilhena-RO” (CABIXI, 2018)

Como pode-se observar, aqui já são definidos critérios de preferência e não de restrição da competitividade. De um modo geral, correta ou erroneamente, a Prefeitura de Cabixi acrescentou preferência ou favorecimentos a empresas locais ou regionais em vinte e nove dos editais analisados. Esse valor, aliado às informações acima colocadas, corroboram a ideia de que existem dúvidas sobre a aplicação da LC 123/2006 de maneira correta. Isso pode também ser visto por meio da destinação de cotas para MPÉs em licitações cujo fornecimento do bem seja divisível. Em uma única licitação foi estabelecida natureza híbrida na participação, restringido alguns lotes às MPÉs e abrindo para amplo acesso geral outros dois lotes da licitação. Ou seja, das 16 licitações que a natureza do fornecimento permitia o estabelecimento de cotas, nenhuma foi realizada, somente esse caso de licitação híbrida em específico.

Comparando os dois municípios nesse tipo de compra, infere-se que as duas prefeituras carecem de treinamento e informação com relação aos preceitos legais sobre a promoção das MPÉs e do desenvolvimento regional. Contudo, Cerejeiras parece estar um pouco mais organizada, principalmente pelo marco de alteração em seus editais, que passaram a ser elaborados mais corretamente a partir de certa data.

4.4 Resultados empíricos comparados a outras realidades

Os resultados encontrados no presente estudo empírico demonstram a falta de promoção do desenvolvimento regional em suas licitações pelos municípios aqui estudados. Tal fato é verificado por meio da ausência de regras claras (e de acordo com a lei) nos editais de critérios de preferência para às MPEs. Em contraste à este cenário, observa-se o estudo de Baradel (2011), onde verificou em sua unidade empírica o cumprimento da lei e a promoção do desenvolvimento regional pelas licitações. Entretanto, como resultado final, descobriu que apesar de estar estruturado de forma documental por meio de decretos e editais de licitações, os instrumentos não foram suficientes para efetivar a contratação de MPEs, sugerindo que outros tipos de políticas públicas relacionadas ao assunto sejam implementadas.

De outra forma, podemos observar no tópico 4.1, que trata da contratação de obras públicas pelos dois municípios objetos do estudo, no período analisado, a inobservância do proposto pela Lei Complementar 123/2006 que prevê a promoção da participação das MEs e EPPs por meio da subcontratação para a execução de serviços de obras, o que não foi estabelecido nos editais analisados.

Corroborando com a ideia de que os servidores que atuam nas compras dos dois municípios estudados carecem de melhor conhecimento e entendimento da Lei Complementar 123/2006, estão o estudo de Freitas (2012), que constatou a fragilidade de disseminação da legislação, que ainda é muito recente no Brasil, e de Masera (2008), onde descobriu que a falta de preparo dos agentes públicos e das empresas contribuem para que a lei complementar que estimula à participação de MPEs regionalmente estabelecidas não esteja sendo aplicada em sua totalidade.

Contrário ao que ocorre nos municípios de Cerejeiras e Cabixi, onde os editais ainda estão amadurecendo nos termos da Lei Complementar 123/2006. Conclui-se que o desenvolvimento endógeno regional dos municípios de Cerejeiras e Cabixi não tem sido efetivado em sua magnitude, podendo ser ampliado em diversos aspectos, como estabelecer em edital: subcontratação de MPEs em licitações de obras, aumentar a exclusividade de licitações às MPEs, destinar cotas de participação às MPEs em licitações cuja aquisição seja de maior valor e que os bens a serem adquiridos sejam divisíveis, e por fim, estabelecer critérios mais concisos e adequados à luz da legislação com relação a contratação preferencial de empresas sediadas regionalmente, não visando somente o fornecimento de bens, materiais e serviços que precisam estar próximos dos setores da prefeitura, mas também os demais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho atingiu o seu objetivo que foi de verificar se os editais das licitações realizadas em 2017 e 2018 das Prefeituras de Cerejeiras e Cabixi fomentaram o desenvolvimento regional, nos preceitos da Lei Complementar 123/2006. Para tal, foram analisados todos os editais de licitação, que visavam aquisição para as secretarias de saúde e educação, publicados nos portais da transparência desses dois municípios.

A análise resultou que os municípios possuem pouco conhecimento sobre a Lei Complementar 123/2006, já que os editais não contemplam aspectos mais profundos da lei. Em geral, os dois municípios tem pleno conhecimento sobre os critérios de desempate e prazos para entrega de documentos que as MPEs têm direito. Com relação aos demais aspectos, observou-se que a Prefeitura de Cerejeiras de abril de 2018 em diante, começou a estabelecer critérios de preferência para empresas sediadas local ou regionalmente de forma correta perante a legislação. Ao passo que Cabixi estabeleceu a restrição da competitividade, tentando estabelecer preferências às MPEs. Acompanhando às definições de Baradel (2011) que disse que são necessários muitos avanços nas discussões acerca do poder de compra dos órgãos públicos, citando ainda a necessidade de alterações na legislação e o desenvolvimento de outras

políticas públicas complementares, observa-se que os preceitos obrigatórios da lei, são mais facilmente entendidos, e cumpridos, o que sugere que uma alteração na legislação possa auxiliar nessa promoção.

Apesar da delimitação na análise de editais de somente duas secretarias em dois anos, observa-se que o volume de licitações analisadas foi de grande montante, podendo representar satisfatoriamente o que é aplicado nesses municípios.

Como limitação da pesquisa, entende-se que os motivos pela não utilização, em sua plenitude, dos critérios da Lei Complementar 123/2006 devem ser verificados, em pesquisas futuras, por meio de uma sondagem mais qualitativa, a fim de revelar os motivos dos problemas encontrados, e assim, sugerir melhorias, sendo inclusive uma sugestão para pesquisas futuras. Outro estudo válido seria analisar municípios maiores do Estado de Rondônia que careçam de mais tempo para pesquisa, por possuírem uma quantidade de licitações muito mais expressiva a ser analisada.

A principal contribuição desta pesquisa, gira em torno de demonstrar o quanto os órgãos públicos menores não possuem qualificação adequada para praticar os atos legais, e com isso, acabam sofrendo fiscalizações e penalidades por órgãos de controle externo.

REFERÊNCIAS

AMARAL FILHO, J. do. **Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista.** Planejamento e políticas públicas. Brasília, DF, n. 14, p. 35-74, dez. 1996.

BARADEL, E. M. **Licitação como instrumento de política pública de desenvolvimento regional.** 2011. 93 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

BARRETO, L. K. da S. *et al.* **Licitação como uma ferramenta estratégica de crescimento e manutenção para as microempresas e empresas de pequeno porte.** Revista Global Manager. Caxias do Sul RS, v. 14, n. 1, p. 1-18, 2014.

BRAGA, R. M. L.; XAVIER, F. M. **Impactos da lei geral das micro e pequenas empresas no desenvolvimento das compras públicas do Ceará.** Revista da Micro e Pequena Empresa. Campo Limpo Paulista, SP, v. 5, n. 1, p. 51-67, jan./abr. 2011.

BRAGA, T. M. **Desenvolvimento local endógeno: entre a competitividade e a cidadania.** Revista brasileira de estudos urbanos e regionais. São Paulo, n. 5, p. 23-37, maio 2002

BRASIL. **Lei Complementar nº. 123 (2006), Art. 48.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em 28 de set. 2019

BRASIL. **Lei nº. 8.666 (1993), art. 3º.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/18666cons.htm. Acesso em 01/10/2019

CABIXI (RO). **Decreto nº 50/2017.** Disponível em: https://ajucel.s3.amazonaws.com/uploads/anexo/pm_cabixi/Ato/1439/open-uri20170630-12748-u363g0 Acesso em: 07/12/2019.

CABIXI (RO). Edital de Licitação nº 46/2017. Pregão Eletrônico nº 46/2017 - SEMUSA. [Tecido para lençol]. Prefeitura Municipal de Cabixi, 28 de novembro de 2017. Disponível em: https://ajucel.s3.amazonaws.com/uploads/anexo/pm_cabixi/Licitacao/1127/EDITAL_PE_46.pdf. Acesso em: 07/12/2019

CABIXI (RO). Edital de Licitação nº 04/2018. Tomada de Preços nº 04/2018/CPL/CABIXI/RO. [Reforma Unidade de Saúde]. Prefeitura Municipal de Cabixi, 28 de maio de 2018. Disponível em:

[https://ajucel.s3.amazonaws.com/uploads/anexo/pm_cabixi/Licitacao/12422/EDITAL TOMADA DE PRE%3%87OS_04-18.pdf](https://ajucel.s3.amazonaws.com/uploads/anexo/pm_cabixi/Licitacao/12422/EDITAL_TOMADA_DE_PRE%3%87OS_04-18.pdf). Acesso em: 07/12/2019

CEREJEIRAS (RO). Edital de Licitação nº 52/2017. Pregão Presencial nº 52/SEMED/2017. [Manutenção Ar Condicionado]. Prefeitura Municipal de Cerejeiras, 20 de novembro de 2017. Disponível em: [https://ajucel.s3.amazonaws.com/uploads/anexo/pm_cerejeiras/Licitacao/1967/Edital de Preg%3%A3o Presencial 052 - 17 - Manut. de Ar SEMED.pdf](https://ajucel.s3.amazonaws.com/uploads/anexo/pm_cerejeiras/Licitacao/1967/Edital_de_Preg%3%A3o_Presencial_052_-_17_-_Manut._de_Ar_SEMED.pdf). Acesso em: 04/12/2019

CEREJEIRAS (RO). Edital de Licitação nº 12/2018. Pregão Presencial nº 12/SEMED/2018. [Recarga de Tonner]. Prefeitura Municipal de Cerejeiras, 09 de abril de 2018. Disponível em: [https://ajucel.s3.amazonaws.com/uploads/anexo/pm_cerejeiras/Licitacao/46533/Edital de Preg%3%A3o Presencial 012 - 18 Recargas de Toners - SEMED.pdf](https://ajucel.s3.amazonaws.com/uploads/anexo/pm_cerejeiras/Licitacao/46533/Edital_de_Preg%3%A3o_Presencial_012_-_18_Recargas_de_Toners_-_SEMED.pdf). Acesso em: 04/12/2019

CABRAL, S.; REIS, P. R. DA C.; SAMPAIO, A. DA H. **Determinantes da participação e sucesso das micro e pequenas empresas em compras públicas: uma análise empírica.** Revista de Administração. São Paulo, v. 50, n. 4, p. 477–491, out./dez. 2015.

CHAPUIS, G. A. L. **Compras públicas e desenvolvimento local: um estudo no instituto federal de educação, ciência e tecnologia de Rondônia.** 2019. 222 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Programa de Pós Graduação em Administração, Fundação Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho - RO, 2019.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto.** 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CUNHA, M. A. DA S.; BOURLEGAT, C. A. LE. **Inclusão e perspectivas de desenvolvimento da microempresa e empresa de pequeno porte no processo de compras governamentais na esfera federal.** Interações. Campo Grande, v. 17, n. 3, p. 410–421, jul./set. 2016.

FERREIRA, D.; GIUSTI, A. F. C. O. **A licitação pública como instrumento de concretização do direito fundamental ao desenvolvimento.** Revista de Direito Administrativo & Constitucional. Belo Horizonte - MG, v.12, n. 48, p. 177–193, abr./jun. 2012.

FREITAS, T. **Aquisições públicas sustentáveis: o princípio da sustentabilidade encarado para além da questão.** Revista Brasileira de Políticas Públicas. Brasília, v. 2, n. 1, p. 83–94, jan./jun. 2012.

MASERA, E. F. DE S. **O Papel das Compras Governamentais no Desenvolvimento das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nas Contratações Públicas.** 2008. 73 f. Monografia (Especialização em Gestão de Programas e Projetos Educacionais do FNDE), Programa de Pós Graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade, Ciência da Informação e Documentação, Universidade Federal de Brasília, Brasília – DF, 2008.

NASCIMENTO, S. W. **O Fomento às micro e pequenas empresas por meio de tratamento diferenciado nas licitações realizadas pelos governos.** Revista do CEPE. Santa Cruz do Sul, n. 42, p. 25–41, jul./dez. 2015.

ROCHA, D. T. DE M. *et al.* **Desenvolvimento de política de compras a microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais no estado de Pernambuco.** In: VI Congresso CONSAD de Gestão Pública, 6, 2013, Brasília. Painel... Brasília: 2013.

SAUNDERS, Mark.; LEWIS, Philip.; THORNHILL, Adrian. **Research Methods for Business Students.** 7 ed. rev. Essex, England: Pearson, 2016.

