

**CENTRO UNIVERSITÁRIO ALVES FARIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
DIREITO CONSTITUCIONAL ECONÔMICO**

VANESSA DINIZ KUIVJOGI

**O PODER DE COMPRA GOVERNAMENTAL COMO INSTRUMENTO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DAS
MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE – uma análise da
efetividade da Lei Complementar 147/2014 a partir das contratações do Poder
Judiciário do Estado de Goiás**

GOIÂNIA

2024

VANESSA DINIZ KUIVJOGI

O PODER DE COMPRA GOVERNAMENTAL COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE – uma análise da efetividade da Lei Complementar 147/2014 a partir das contratações do Poder Judiciário do Estado de Goiás

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA), como requisito parcial para obtenção do título de mestra em Direito Constitucional Econômico.

Orientador: Prof. Dr. Arnaldo Bastos Santos Neto.

GOIÂNIA

2024

VANESSA DINIZ KUIVJOGI

O PODER DE COMPRA GOVERNAMENTAL COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE – uma análise da efetividade da Lei Complementar 147/2014 a partir das contratações do Poder Judiciário do Estado de Goiás

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA), como requisito parcial para obtenção do título de mestrado em Direito Constitucional Econômico.

Aprovada em: ____/____/____

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Arnaldo Bastos Santos Neto
Presidente

Prof.^a Dr. Rodrigo de Camargo Cavalcanti
Examinador interno

Prof. Dra. Carolina Stange Azevedo Moulin
Examinadora externa

AGRADECIMENTOS

Ao único que é digno de receber toda honra e toda glória, Jesus Cristo, o qual se tornou carne, viveu como homem, morreu na cruz e ressuscitou para me salvar.

Ao Prof. Dr. Arnaldo Bastos Santos Neto, sempre tão solícito ao me orientar na execução deste ousado projeto.

Aos meus pais, por sempre caminharem comigo, sendo o meu suporte em todos os momentos e por serem meus exemplos de humanidade.

Ao meu esposo, Yuri, por todo amor, carinho e paciência a mim dispensados nesta trajetória. Você tem o coração mais bondoso que já conheci.

À minha pequena Elisa, amor da minha vida, meu grande tesouro e minha maior missão.

À minha chefe, Dra. Leandra Vilela Rodrigues Chaves, grande incentivadora deste projeto, pois, sem seu estímulo, não teria me aventurado nas cadeiras da pós-graduação.

Ao meu caro amigo, Caio César Sperling, por me apoiar no decorrer da fase de levantamento de dados.

A todos os meus amigos e familiares que oraram por mim e me encorajaram com palavras positivas para que esta conquista se realizasse.

RESUMO

O Estado utiliza seu poder de compra para a promoção de diversas políticas públicas, dentre as quais se encontram as medidas de favorecimento para as microempresas e empresas de pequeno porte, que receberam, por parte da Constituição Federal de 1988, tratamento privilegiado, tendo em vista o relevante papel que desempenham no desenvolvimento econômico nacional. Este trabalho teve por objetivo analisar a efetividade dos benefícios concedidos aos pequenos negócios por meio da alteração promovida pela Lei Complementar nº 147/2014 no Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte. Dessa forma, para apresentação do tema, discorreu-se o impacto do mercado de compras governamental brasileiro na economia sob a perspectiva da composição do Produto Interno Bruto. Para tanto, foram analisados os estudos publicados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada acerca da mensuração do mercado de compras públicas; e, após, foram levantadas as problemáticas envolvendo o uso das contratações administrativas para promoção de políticas públicas. O terceiro capítulo debruçou-se sobre as políticas públicas presentes na legislação brasileira de compras governamentais, dando especial atenção àquelas direcionadas para as micro e pequenas empresas. Também foram apresentados os dados levantados acerca da participação dos pequenos negócios nas contratações dos três entes da federação. Por sua vez, o quarto capítulo trouxe um panorama das licitações na modalidade pregão do Poder Judiciário do Estado de Goiás entre os anos de 2013 a 2019, com o objetivo de verificar a efetividade da alteração promovida pela Lei Complementar 147/2014 na Lei Complementar 123/2001, notadamente quanto à obrigatoriedade das licitações exclusivas quando o valor da contratação for de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) e da reserva de cotas no percentual de até 25% (vinte e cinco por cento). Como resultado, o trabalho identificou que os avanços obtidos com a alteração promovida no Estatuto das Micro e Pequenas Empresas ficaram aquém do esperado, pois, apesar de se observar o aumento na quantidade de licitações do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás vencidas pelas microempresas e pequenas empresas após o ano de 2014, o percentual do valor homologado não progrediu na mesma proporção. Assim, constatou-se que os pequenos negócios tendem a ter êxito em disputas de menor vulto.

Palavras chave: poder de compra governamental; microempresas e empresas de pequeno porte; políticas públicas; desenvolvimento econômico.

ABSTRACT

The State uses its purchasing power to promote various public policies, including measures to favor micro and small businesses. Acknowledging their significant role in national economic development, the Federal Constitution of 1988 grants them preferential treatment. This study analyzes the effectiveness of benefits granted to MSEs through the changes introduced by Complementary Law No. 147/2014 to the National Statute of Micro and Small Businesses. To introduce the topic, the impact of the Brazilian government's procurement market on the economy is discussed based on the composition of the Gross Domestic Product. Studies published by the Institute of Applied Economic Research on the measurement of the public procurement market are analyzed. The challenges associated with using administrative contracts for policy implementation are also examined. Chapter three focuses on the public policies present in Brazilian government procurement legislation, with special attention to those targeting MSEs. Data on their participation in contracts across federal, state, and municipal levels is presented. Chapter four provides an overview of bidding processes in the auction modality conducted by the State of Goiás Judiciary between 2013 and 2019. This analysis aims to evaluate the effectiveness of changes introduced by Complementary Law No. 147/2014 regarding exclusive bidding for contracts below R\$ 80,000 and 25% quota reservations. The results show that the advances achieved with the changes in the MSE Statute fell short of expectations. While there was an increase in the number of contracts awarded to MSEs by the Court of Justice of Goiás after 2014, the total value awarded to them did not proportionally increase. This suggests that MSEs are primarily successful in smaller contracts.

Keywords: government purchasing power; micro and small businesses; public policy; economic development.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Compras governamentais do Brasil, segundo entes da Federação (2006-2017)..	34
Gráfico 2 - Compras governamentais do Brasil, segundo entes (2002-2019).....	35
Gráfico 3 - Licitações do TJGO vencidas por MPE's em 2013	77
Gráfico 4 - Valor total homologado, em milhões, conforme o segmento da empresa em 2013	78
Gráfico 5 - Valor homologado, em percentual, conforme o segmento da empresa em 2013	78
Gráfico 6 - Elementos de despesa utilizados em 2013	79
Gráfico 7 - Licitantes vencedoras, segundo o segmento da empresa (em percentual) em 2014	80
Gráfico 8 - Valor total homologado conforme o segmento da empresa, em milhões de reais, em 2014.....	81
Gráfico 9 – Percentual homologado, conforme o porte do fornecedor em 2014	81
Gráfico 10 – Elementos de despesa x quantidade de licitações em 2014.....	82
Gráfico 11 - Licitantes vencedoras, segundo o porte do fornecedor (em percentual) em 2015	83
Gráfico 12 - Valor total homologado, em milhões, conforme o segmento da empresa em 2015	84
Gráfico 13 - Percentual homologado, conforme o porte do fornecedor em 2015	84
Gráfico 14 - Elementos de despesa licitados em 2015	85
Gráfico 15 - Licitantes vencedoras, segundo o porte do fornecedor (em percentual) em 2016	86
Gráfico 16 - Valor total homologado de acordo com porte do fornecedor, em milhões de reais, em 2016.....	87
Gráfico 17 – Percentual do valor homologado, conforme porte do fornecedor em 2016	87
Gráfico 18 – Elementos de despesas x quantidade de licitações em 2016	88
Gráfico 19 - Licitantes vencedoras, segundo o porte do fornecedor (em percentual), em 2017	89
Gráfico 20 - Valor total homologado segundo o porte do fornecedor, em milhões de reais, em 2017	89
Gráfico 21 – Percentual do valor homologado, conforme o porte do fornecedor em 2017	90
Gráfico 22 – Elementos de despesa x quantidade de licitações em 2017.....	91
Gráfico 23 - Licitantes vencedoras, segundo o porte do fornecedor (em percentual), em 2018	92

Gráfico 24 - Valor total homologado de acordo com o porte do fornecedor, em milhões de reais, em 2018	93
Gráfico 25 - Percentual do valor homologado, conforme o porte do fornecedor em 2018.....	93
Gráfico 26 - Elementos de despesa x quantidade de licitações	94
Gráfico 27 - Licitantes vencedoras segundo o porte do fornecedor, em percentual, em 2019.	95
Gráfico 28 - Valor homologado, segundo o porte do fornecedor, em milhões de reais, em 2019	95
Gráfico 29 – Percentual homologado, conforme o porte do fornecedor em 2019	96
Gráfico 30 – Elementos de despesa x quantidade de licitações em 2019.....	97
Gráfico 31 – Total de licitações com êxito realizadas por ano.....	98
Gráfico 32 – Valor estimado x homologado por ano (em milhões) entre os anos de 2013 a 2019	98
Gráfico 33 – Percentual de desconto obtido entre os anos de 2013 a 2019	99
Gráfico 34 – Comparativo entre os anos de 2013 a 219.....	100
Gráfico 35 - Percentual de licitações exclusivas para MPEs, por ano de 2013 a 2019.....	100
Gráfico 36 – Percentual de licitações com cotas reservadas para MPE’s, por anor de 2013 a 2019	101
Gráfico 37 – Licitações vencidas por MPE’s, em percentual, entre os anos de 2013 a 2019	102
Gráfico 38 – Valor homologado, em percentual, para as MPE’s entre os anos de 2013 a 2019	102

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Relevância das compras públicas para os pequenos negócios e para a economia ..	70
Figura 2 – Organograma do Poder Judiciário de Goiás.....	74

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Rubricas utilizadas para a composição das compras governamentais	32
Quadro 2 - Políticas Públicas na Lei 8.666/93	51
Quadro 3 – Dados básicos da correção pelo IPCA (IBGE).....	66
Quadro 4 - Dados básicos da correção pelo IGP-M (FGV)	66
Quadro 5 - Painel de compras do governo federal	69

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Compras governamentais da União, subdividida em administração direta e indireta (2006-2017) (Em R\$ bilhões correntes)	33
Tabela 2 - Natureza das compras governamentais do Brasil, segundo outras despesas correntes (OGC) e investimentos (AKF) - (Em % do total)	36
Tabela 3 - Compras governamentais do Brasil, segundo entes e natureza do grupo de despesa (2002- 2019) - (Em R\$ bilhões)	37

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Art.	Artigo
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento
CEJUC's	Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadã
CF	Constituição Federal
CF	Constituição Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
COJEG	Código de Organização Judiciária do Estado de Goiás
EPP's	Empresas de Pequeno Porte
FGV	Fundação Getúlio Vargas
GPA	<i>Government Procurement Agreement</i>
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGP-M	Índice Geral de Preços – Mercado
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LC	Lei Complementar
LOA	Lei Orçamentária Anual
ME	Micro Empresa
MEI	Microempreendedor Individual
MGI	Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos
MPE's	Micro e Pequenas Empresas
NRF	Novo Regime Fiscal
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
PIB	Produto Interno Bruto
RE	Recurso Extraordinário
SBA	<i>Small Business Act</i>
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SECEX	Secretaria de Comércio Exterior
SIMPLES	Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte
STF	Superior Tribunal Federal
SWPC	<i>Smaller War Plants Corporation</i>

TJGO

Tribunal de Justiça de Goiás

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	O MERCADO DE COMPRAS PÚBLICAS BRASILEIRO E SEU IMPACTO NA ECONOMIA.....	18
2.1	Noções gerais sobre o dever de licitar	19
2.2	Função primária das contratações públicas.....	22
2.3	Função secundária das contratações públicas	24
2.4	Modalidades de licitação	27
2.4.1	Pregão	28
2.5	O mercado de compras governamentais brasileiro	28
2.5.1	Breves considerações a respeito da despesa pública	29
2.5.2	Análise do mercado de compras públicas brasileiro.....	30
2.6	Normas internacionais sobre compras públicas	37
2.7	Problemáticas decorrentes da utilização das compras públicas como instrumento de políticas públicas	42
2.7.1	Problemáticas na esfera internacional	43
2.7.2	Problemáticas nas licitações nacionais	45
3	POLÍTICAS PÚBLICAS NA LEGISLAÇÃO DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE	48
3.1	Considerações iniciais: o que são políticas públicas?	48
3.2	Instrumentos de políticas públicas na legislação de compras brasileira	50
3.2.1	Políticas públicas previstas na Lei 8.666/93.....	50
3.2.2	Políticas públicas previstas na Lei 14.133/2021.....	52
3.3	Políticas públicas voltadas para as microempresas e empresas de pequeno porte no contexto das compras governamentais.....	53
3.3.1	Critérios para o enquadramento da pessoa jurídica como microempresa e empresas de pequeno porte	54
3.3.2	A Constituição econômica e o tratamento favorecido para as pequenas empresas	55
3.3.3	Tratamento favorecido para microempresas e empresas de pequeno porte.....	59
3.3.4	Participação das microempresas e empresas de pequeno porte nas compras governamentais	67
4	ANÁLISE DAS LICITAÇÕES NA MODALIDADE PREGÃO DO TRIBUNAL DE	

JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS NOS ANOS DE 2013 A 2019	70
4.1 Breve histórico sobre o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás	70
4.2 Composição do TJGO	70
4.3 Organização e competência do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás	71
4.4 Licitações na modalidade pregão realizadas pelo Tribunal de Justiça.....	75
4.4.1 Ano de 2013.....	75
4.4.2 Ano de 2014.....	78
4.4.3 Ano de 2015.....	82
4.4.4 Ano de 2016.....	84
4.4.5 Ano de 2017.....	87
4.4.6 Ano de 2018.....	90
4.4.7 Ano de 2019.....	92
4.5 Considerações finais	95
5 CONCLUSÃO.....	102
REFERÊNCIAS	104

1 INTRODUÇÃO

As contratações públicas são o meio pelo qual o Estado adquire bens e contrata serviços a fim de suprir as demandas decorrentes do exercício das competências que lhe foram conferidas pela Constituição Federal. Tais contratações movimentam parte significativa da economia, e são responsáveis por parcela expressiva da composição do Produto Interno Bruto (PIB) do país, tendo em vista que o Estado é um dos maiores compradores do mercado.

A Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), também conhecida como constituição econômica, elencou como objetivos fundamentais da República Federativa, dentre outros, a promoção do desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades sociais e regionais. O Constituinte, ao disciplinar a Ordem Econômica e Financeira, estabeleceu, no 170 da Carta Magna, os princípios a serem observados na atividade econômica, os quais devem nortear toda a normatização acerca da matéria, sendo que, dentre eles, encontram-se os princípios da livre concorrência, da redução das desigualdades regionais e sociais e do tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Ciente da relevância do poder de compra estatal, o legislador, atento ao comando constitucional de promoção do desenvolvimento econômico nacional, bem como à diretriz de tratamento favorecido para as pequenas empresas, passou a utilizar as compras públicas como instrumento de ação para impulsionar a economia e para promover as mais diversas políticas públicas, dentre essas as que se destinam às micro e pequenas empresas.

Essa função estratégica das contratações governamentais para além da aquisição do bem ou serviço em si é chamada também de função social, secundária, derivada, colateral, mediata ou regulatória da licitação, e consubstancia-se em uma forma de intervenção do Estado na economia, induzindo ou inibindo o comportamento do mercado. Todas essas expressões serão utilizadas ao longo do texto como sinônimas.

Apesar de serem diversas as formas de promoção de políticas públicas por meio das contratações governamentais, as quais serão citadas posteriormente, o foco deste estudo é voltado para os benefícios concedidos às Micro e Pequenas Empresas (MPE's)¹, tendo em vista o papel de suma importância que exercem na sociedade por meio da criação de postos de trabalho, do impulsionamento do ciclo econômico, das inovações tecnológicas, do

¹ Com relação à nomenclatura dada à pequena empresa no decorrer deste trabalho, os termos microempresa e empresa de pequeno porte, Micro e Pequenas Empresas (MPE's), pequenos negócios e pequenos empresários irão se referir às empresas beneficiárias do tratamento favorecido conferido pela Lei Complementar nº 123/2006 (Brasil, 2006).

empreendedorismo e da geração de renda.

Dados do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) estimam que as MPEs representam 99% (noventa e nove por cento) das empresas brasileiras, o que significa, aproximadamente, 22 (vinte e dois) milhões de pequenos negócios, responsáveis por 55% (cinquenta e cinco por cento) dos empregos com carteira assinada (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, 2023, 4º§). Todavia, apesar da expressiva quantidade de pequenas empresas, estas só respondem por cerca de 30% (trinta por cento) do Produto Interno Bruto Brasileiro (PIB).

Dando cumprimento à diretriz constitucional de conferir tratamento favorecido para os pequenos negócios, a Lei Complementar nº 123/2006 (Brasil, 2006) instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, direcionando a Seção I do Capítulo V da norma aos privilégios conferidos às MPEs nos processos de aquisições públicas, dentre os quais pode-se citar a realização de licitações exclusivas, a previsão de cotas reservadas, comprovação da regularidade fiscal diferida e o empate ficto.

Importante alteração foi feita pela Lei Complementar nº 147/2014 (Brasil, 2014) na Lei Complementar nº 123/2006 (Brasil, 2006), a qual, em síntese, estendeu a comprovação da regularidade fiscal diferida também para a regularidade trabalhista; tornou obrigatória a licitação exclusiva para MPE's dos itens de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), bem como a reserva de cota de até 25% (vinte e cinco por cento) quando se tratar de aquisição de bens de natureza divisível; possibilitou que o ente licitante exija a subcontratação das MPE's no caso de aquisição de obras e serviços; e trouxe a preferência de contratação das microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido.

Todas essas medidas visam promover o acesso das pequenas empresas ao mercado de compras públicas, sendo que o resultado desta política pode ser percebido por meio do crescimento aproximado de 93% (noventa e três por cento) de participação das MPEs nas compras do governo nos anos de 2018 a 2021 (Agência Sebrae de Notícias, 2022). Para os pequenos negócios, contratar com o governo é sinônimo de possibilidade de crescimento, tendo em vista a chance de obterem contratos de valores cada vez maiores, ganharem mais visibilidade e credibilidade no cenário econômico, além de terem certeza de recebimento.

Não obstante a louvável intenção do legislador de dar concretude à determinação do constituinte de conceder tratamento diferenciado para as MPE's, surgem alguns questionamentos sobre a utilização das compras governamentais como instrumento para a promoção de políticas públicas. Alguns estudiosos do assunto alegam que a concessão de privilégios nas licitações onera os contratos administrativos e prejudica a seleção da proposta

mais vantajosa. Afirmam, ainda, que não há estudos que demonstrem a efetividade dessas medidas, bem como que as contratações estatais não são o meio mais adequado para a promoção de políticas públicas.

Conforme Marcelo Lamy (2011, p. 42), “Um problema bem formulado é mais importante para o desenvolvimento da ciência do que sua eventual solução”. No mesmo sentido, Feferbaum e Queiroz (2019) enfatizam a importância da formulação do problema para delimitação do escopo da pesquisa.

Assim, considerando que o presente estudo terá caráter interdisciplinar, tendo em vista que abrangerá a esfera jurídica, econômica e de políticas públicas, passam a ser colocados os seguintes problemas de pesquisa: Há conflito entre a função secundária da licitação e o princípio da isonomia? As compras governamentais são um instrumento eficaz para a implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento das micro e pequenas empresas? Como se apresentam as contratações em favor das MPE's junto ao Tribunal de Justiça do Estado de Goiás a partir da alteração promovida pela Lei Complementar nº 147/2014?

Quanto às hipóteses, Feferbaum e Queiroz (2019) explicam que estas dizem respeito às explicações preliminares para o problema de pesquisa, que podem ser confirmadas ou refutadas. Sendo assim, foram levantadas as hipóteses a seguir.

Em relação ao primeiro quesito, a hipótese aqui sustentada é no sentido de que não há conflito entre a função secundária da licitação e o princípio da isonomia, pois conforme será demonstrado, a lei pode distinguir situações a fim de dar condições de sobrevivência para os pequenos negócios que detém menor poder político e econômico (Bittencourt, 2022).

Quanto ao segundo problema, entende-se que as compras governamentais são um instrumento eficaz para a implementação de políticas públicas, pois têm o poder de estimular o desenvolvimento nacional sustentável, bem como o desenvolvimento econômico, industrial e tecnológico, além de impulsionar o mercado, haja vista o impacto que exercem na economia.

A respeito do terceiro quesito, acredita-se que houve um aumento na contratação das MPEs pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás a partir da alteração legislativa promovida pela Lei Complementar nº 147/2014, sendo objetivo geral deste trabalho analisar as contratações das micro e pequenas empresas junto ao Tribunal de Justiça de Goiás (TJGO), verificando, desse modo, a efetividade da referida lei complementar.

Cumprе salientar que o nível de efetividade que se pretende avaliar neste trabalho diz respeito ao aumento do número de contratações de micro e pequenas empresas pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, bem como ao aumento do valor das licitações vencidas pelas ME e EPPs após a Lei Complementar nº 147/2014.

Por sua vez, são objetivos específicos: compreender o mercado de compras públicas brasileiro e seu impacto na economia; apresentar as políticas públicas presentes na legislação de compras governamentais, com enfoque nas que se encontram previstas na Lei Complementar nº 123/2006; e analisar o progresso da participação das MPE's nas contratações do TJGO.

A relevância do assunto e a experiência profissional da autora há mais de 5 (cinco) anos na função de assessora jurídica dos processos de licitações e contratações do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás levaram à escolha do tema, e despertaram-lhe o interesse em pesquisar as contratações do Poder Judiciário Goiano.

Dessarte, para o delineamento desta pesquisa, adotar-se-á o paradigma quantitativo ou positivista, o qual, segundo Silva; *et al.*, envolve

[...] o emprego de instrumentos de coleta de dados estruturados e da quantificação tanto na coleta de informações quanto no tratamento delas por meio de técnicas estatísticas, desde as mais simples, como percentual, média e desvio-padrão, às mais complexas, como coeficientes de correlação, análise de regressão etc (Silva *et al.*, 2012, p. 35-36).

O paradigma quantitativo será utilizado tendo em vista que serão coletados dados dos procedimentos licitatórios do TJGO, os quais serão quantificados e tratados por meio de técnicas estatísticas. Silva *et al.* (2012) esclarece que o pesquisador deve apresentar, para o delineamento da pesquisa, além do paradigma adotado, o tipo de pesquisa que será utilizado em relação ao objetivo da investigação. Os autores apresentam três tipos de pesquisas: a exploratória, a descritiva e a explicativa. A pesquisa exploratória tem por objetivo estudar um tema recente, sobre o qual há poucas informações.

Nesse sentido, verifica-se que este trabalho valer-se-á da pesquisa exploratória, pois há poucos estudos sobre a relevância do mercado de compras públicas para o impulsionamento da economia, sendo que pouco se sabe sobre as características das licitações do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás e o perfil de suas empresas contratadas. Ainda, a pesquisa será descritiva, pois apresentará o panorama das contratações do Poder Judiciário Goiano junto às microempresas e empresas de pequeno porte. Outrossim, será também explicativa, a qual, segundo Silva; *et al.* (2012, p. 37), é aquela que “[...] contribui para conhecer a realidade, pois explica e esclarece os questionamentos existentes sobre determinado assunto”. Portanto, esta pesquisa pretende promover a compreensão acerca da relevância do mercado de compras públicas, bem como pretende ampliar o debate referente à importância das medidas de favorecimento para as pequenas empresas.

Quanto ao método, de acordo com Silva; *et al.* (2012), a pesquisa pode ser bibliográfica ou documental. A primeira abrange tudo que já foi publicado em relação ao tema, e permite que

o pesquisador tenha amplo acesso às informações. Por sua vez, a segunda é aquela que se vale de materiais ainda não analisados. No presente caso, os dois métodos serão utilizados. Bibliográfica, pois a fundamentação teórica utilizar-se-á da literatura existente. Documental, haja vista que serão utilizados dados públicos divulgados em meios eletrônicos, como, por exemplo, os editais de licitação e respectivos anexos (termo de referência, planilha estimativa de custos e minuta contratual), as atas de realização das disputas e os despachos de homologação, todos constantes do portal da transparência do TJGO, os quais, ainda, não foram tratados cientificamente.

Por fim, o estudo se adere ao escopo do programa de pós-graduação em Direito Constitucional Econômico, especificamente à linha de pesquisa “Regulação econômica, Direito Concorrencial e políticas de fomento empresarial”, pois visa analisar as políticas de fomento destinadas às micro e pequenas empresas, o que se coaduna com os princípios da Ordem Econômica previstos no artigo 170 da Constituição Federal (Brasil, 1988).

2 O MERCADO DE COMPRAS PÚBLICAS BRASILEIRO E SEU IMPACTO NA ECONOMIA

O Estado, para cumprir o papel que lhe foi incumbido pela Constituição Federal, necessita adquirir bens e contratar os mais diversos serviços a fim de manter sua estrutura administrativa e proporcionar à sociedade a prestação dos serviços públicos de forma adequada. Para que possam ter suas demandas atendidas, os entes públicos, diferentemente dos particulares, devem obedecer ao procedimento estabelecido pelo Constituinte, a saber, o processo de licitação pública, o qual será abordado com maiores detalhes no subitem 2.1.

Dessa forma, o procedimento licitatório é utilizado para a contratação de obras, serviços e bens, garantindo-se, assim, igualdade de condições a todos que se interessem em ser fornecedores do Estado. Para os fins deste trabalho, os termos contratações públicos, compras públicas, contratações governamentais, compras governamentais ou compras oficiais serão utilizados com igual sentido.

Pode-se explicar as compras públicas como o processo de aquisições de bens, serviços e obras por parte da Administração Pública ou das empresas estatais. Assim, para desempenhar suas atribuições, a Administração, por meio do procedimento licitatório, contrata empresas para realizarem, por exemplo, a construção de aeroportos, escolas, presídios e repartições públicas, bem como para fornecerem mobiliários, material de expediente, equipamentos de TI, veículos e, ainda, para prestarem serviços diversos, tais como vigilância, limpeza, manutenção predial, etc.

Essas contratações movimentam diversos setores da economia, sendo o Poder Público considerado um dos maiores compradores do mercado. Para se ter noção da magnitude das contratações governamentais, apenas em 2021 foram registrados cerca de R\$ 149 bilhões em compras da Administração Pública (Brasil, 2021, 1º§).

Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em relação à participação na composição do Produto Interno Bruto – PIB, mostram que o “mercado de compras públicas corresponde a aproximadamente 12%” (doze por cento) das economias dos países-membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)², e atinge percentual semelhante no Brasil (Thorstensen; Giesteira, 2021, p. 7).

Por essa razão é que as contratações públicas passaram a ser vistas como um instrumento de promoção de políticas públicas, pois, além de terem por finalidade satisfazer as necessidades

² De acordo com Fabre (2014, p. 22), a OCDE é “[...] um organismo internacional e intergovernamental que agrupa os países mais industrializados do mundo que atuam em regime de economia de mercado”, e se dedica ao estudo da licitação e da contratação administrativa, tendo por relevante, desde a sua criação em 1961, a questão da regulação dos contratos públicos.

imediatas da Administração Pública (objetivo primário), desempenham o relevante papel de política pública (objetivo secundário), constituindo-se num importante instrumento para estimular o desenvolvimento nacional econômico, social, industrial e tecnológico.

Esse papel das contratações públicas tem recebido diversas denominações na doutrina, a saber, função regulatória da contratação, contratação pública estratégica (Ferreira Júnior, 2022), função horizontal, função colateral, função secundária (Fabre, 2014), ou ainda, função derivada (Zago, 2018).

Para melhor compreensão das discussões envolvendo as funções da licitação, faz-se necessário, de antemão, discorrer sobre o dever constitucional de licitar, o que se passa a fazer a seguir.

2.1 Noções gerais sobre o dever de licitar

O dever de licitar encontra previsão constitucional no art. 37, inciso XXI, o qual preceitua, *in verbis*:

Art. 37. A Administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (Brasil, 1988, Cap. VII, Art. 37).

Joel de Menezes Niebuhr (2023), ao comentar o referido dispositivo, relembra que a Constituição Federal de 1988 é analítica, pois inseriu em seu corpo diversos assuntos que não dizem respeito às normas fundamentais de estruturação do poder político, dentre eles, por exemplo, o regramento acerca da Administração Pública e sobre o regime licitatório.

Dessa forma, ressalta o autor que, apesar de as normas sobre licitação e contratos não serem materialmente constitucionais, tendo em vista que não dispõem acerca da estruturação do poder político, elas são formalmente constitucionais por terem sido incluídas no texto da Carta Magna, gozando, portanto, de toda autoridade dela decorrente.

A palavra licitação deriva do latim *licitatione*, que significa venda por lances, e exprime a ideia do procedimento utilizado para selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, que se dá por meio da oferta de lances pelos interessados, declarando-se

vencedor aquele que propuser o menor preço e possuir a documentação exigida pela lei (Bittencourt, 2021).

Assim, percebe-se que, diferentemente da iniciativa privada, a qual, desde que observe as regras de Direito Privado, possui liberdade para realizar as contratações de que necessita para viabilizar o exercício de suas atividades econômicas, a Administração Pública encontra-se estritamente vinculada ao procedimento licitatório estabelecido por lei, por expressa determinação da Constituição Federal (CF).

Isso ocorre porque a Administração Pública gere coisa pública, de modo que as regras e condições legais específicas que a ela são aplicáveis têm por finalidade garantir a escolha da melhor proposta conforme o interesse público, evitando-se, dessa forma, a escolha subjetiva do fornecedor e do comprador (Faria, 2023).

Além dessas finalidades do dever de licitar — garantir a escolha da melhor proposta; resguardar a competitividade e servir de meio para que a Administração alcance os fins que almeja — grande parte da doutrina enxerga nas licitações e contratações administrativas outra função, igualmente importante, que é viabilizar a implementação de políticas públicas bem como promover o desenvolvimento nacional econômico, industrial, social, ambiental e até mesmo tecnológico.

Para Pereira Júnior e Dotti (2017), a previsão constitucional sobre o dever de licitar traz todas as características de políticas públicas no que diz respeito à atividade contratual do Estado, revelando que a obrigação de licitar possui caráter sistêmico universal em três pontos:

[...] 1º, a contratação de bens, serviços, obras e alienações decorre de procedimento licitatório, como regra, admitida a contratação sem licitação como excepcionalidade e desde que sob expressa previsão legal e observância do princípio da igualdade; 2º, o respeito a cláusulas gerais (obrigação de pagamento; preservação do equilíbrio da equação econômico-financeira fixada desde a proposta aceita pela Administração; satisfação de requisitos de qualificação técnica e econômica tão só necessários ao cumprimento das obrigações contratuais); 3º, sujeitam-se à exigência todos os órgãos e entidades da Administração pública brasileira (Pereira Júnior; Dotti, 2017, p. 38-39).

No mesmo sentido é o entendimento de Proença Júnior (2020), para quem o dever de licitar, por si só, caracteriza-se como política pública, tendo em vista que seu objetivo é garantir que haja competição isonômica, transparente e legítima entre aqueles que desejam ser fornecedores do Estado, o que se constitui em segurança para os cidadãos e para a sociedade.

Além disso, também é considerado como política pública pois o dever de licitar reduz o risco de formação de cartéis, garante observância dos princípios constantes do artigo 37, *caput*, da CF, e, ainda, afasta a Administração

[...] dos conflitos político-partidários e proporciona gestão técnica, racional e previsível, baseada no estrito cumprimento da lei e tutelada por sistema de controle interno e externo, que atua como instrumento de transparência, logo de legitimação, da Administração perante a sociedade (Pereira Júnior; Dotti, 2017, p. 40).

Assim, o Constituinte, preocupado com a lisura das contratações públicas, dada sua relevância, estabeleceu a obrigatoriedade de que o Estado faça suas aquisições mediante procedimento público a ser regulamentado por lei, o que levou o legislador a editar a Lei 8.666/93³ (Brasil, 1993), que, em seu artigo 3º, *caput*, elenca os princípios e objetivos da licitação, *in verbis*:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (Brasil, 1993, Cap. I, Art. 3º).

Dessa forma, a licitação possui três objetivos: garantir a isonomia para os interessados em participar do certame; selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração; e promover o desenvolvimento nacional sustentável.

Em relação ao primeiro objetivo, Niebuhr (2023) ressalta que a isonomia é um dos valores mais prestigiados nos regimes republicanos, como é o caso do Brasil, e consubstancia-se em um dos princípios estruturantes de nosso ordenamento jurídico, tanto é que o artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal preceitua que todos são iguais perante a lei, o que, na visão do autor, é o início da obrigatoriedade da licitação, pois todos que tiverem interesse no benefício econômico gerado pelo contrato administrativo devem ser tratados de forma igualitária.

Considerando que a isonomia inaugura o Título II da CF, o qual trata dos direitos fundamentais, e tendo em vista que o dever de licitar é oriundo do referido princípio, Niebuhr (2023) chega à conclusão de que a obrigatoriedade da realização do procedimento licitatório é um direito fundamental e, além disso, é cláusula pétrea, consoante inciso IV, §4º do artigo 60 da CF, não podendo ser desconstituída nem mesmo pelo poder reformador.

Sobre o segundo objetivo, Lucas Rocha Furtado (2019) leciona que, apesar da finalidade de seleção da proposta mais vantajosa, não se pode, para este fim, violar as garantias individuais, de modo que a lei, ao dispor sobre a garantia da isonomia entre os participantes do certame, objetiva combater o tratamento discriminatório, sendo curial observar que a licitação

³ A Lei 14.133/2021, que estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, revogou, a partir de 30 de dezembro de 2023, a Lei 8.666/93, conforme Lei Complementar nº 198/2023 (Brasil, 2023a).

está diretamente relacionada a dois princípios basilares da Administração, a saber, a legalidade e a impessoalidade.

Quanto ao terceiro objetivo, “promover o desenvolvimento nacional sustentável”, verifica-se que este foi inserido pela Lei nº 12.349/2010 no artigo 3º da Lei nº 8.666/93, trazendo a ideia de que a licitação não tem por finalidade apenas satisfazer as necessidades da Administração, mas que deve ser utilizada para promover questões de relevância nacional (Brasil, 2010a, Art. 3º).

Logo, vê-se que o Estado está atento ao poder que detém por meio das compras governamentais, as quais exercem grande influência na economia, consubstanciando-se numa ferramenta estratégica de promoção de políticas públicas.

A doutrina critica o citado texto legal, sob o argumento de que a licitação é atividade-meio, razão pela qual não poderia, por si só, promover o desenvolvimento nacional sustentável, de modo que propõe uma redação alternativa para a norma: “a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável [...]”, evidenciando, dessarte, que o desenvolvimento nacional sustentável seria realizado não pela licitação em si, mas pela execução do contrato firmado (Furtado, 2019, p. 34).

Apesar disso, no próprio artigo 3º, *caput*, da Lei 8.666/93 (Brasil, 1993, Art. 3º) estão evidenciadas as duas funções da licitação, tanto a primária quanto a secundária, as quais serão analisadas a seguir.

2.2 Função primária das contratações públicas

As contratações públicas obedecem a um sistema normativo próprio, composto por leis, decretos e outros atos normativos, os quais estabelecem normas materiais e procedimentais a serem observadas no certame licitatório ou, para os casos expressamente autorizados pela legislação, nas contratações diretas (dispensa ou inexigibilidade).

Nos termos do que fora explanado, a função primária (também citada neste texto como objetivo primário, objeto imediato, função originária) das contratações públicas é a execução da obra, a aquisição do bem ou a prestação do serviço em si, com o intuito de atender as necessidades dos entes públicos no desempenho de suas atribuições.

Segundo Zago (2018), a função primária das contratações públicas deve observar três valores jurídicos, a saber, (i) isonomia; (ii) melhor proposta (em regra, a de menor preço); e (iii) competição. O que se busca, então, é a satisfação da necessidade pública, por meio de uma competição isonômica, com o menor dispêndio de recursos possível.

Indo além, Edimur Ferreira de Faria (2023) acrescenta que pelo procedimento licitatório não se busca apenas obter a proposta mais vantajosa, mas também busca-se evitar escolhas pessoais de fornecedores por razões de apadrinhamento político, amizade ou outros meios, bem como busca-se evitar a corrupção.

Registre-se que a função administrativa possui como finalidade principal atender ao interesse público, o qual está ligado às expectativas da coletividade, e não às da pessoa do administrador, sendo que todas as prerrogativas da Administração Pública e todas as limitações a ela impostas visam resguardar o interesse público.

Nesse sentido, é a lição de Niebuhr (2023):

Em outras palavras, a licitação pública é o meio para celebrar o contrato administrativo, que é o meio para contemplar o interesse público, a fim de propiciar à Administração Pública o recebimento de uma utilidade produzida por terceiros, que sirva a satisfazer a coletividade. Portanto, cabe afirmar que o objetivo imediato da licitação pública é escolher de maneira republicana, tratando os interessados com igualdade, proposta que seja vantajosa para a Administração Pública, a fim de firmar contrato administrativo. E o objetivo mediato da licitação pública é a satisfação concreta do interesse público, mediante a prestação de objeto útil a ser recebido por meio de contrato administrativo que será celebrado com base nela. Para que a licitação pública cumpra em conjunto os seus objetivos imediato e mediato, é imprescindível que nela se selecione a proposta mais vantajosa para o interesse público, ou seja, que nela se escolha o melhor licitante (Niebuhr, 2023, p. 31).

Portanto, o procedimento licitatório tem por objetivo resguardar os preceitos constitucionais insculpidos no artigo 37, *caput* e inciso XXI da CF/88, sendo atividade-meio da Administração e não um fim em si mesmo (Brasil, 1988, Art. 37).

Ao discorrer sobre o assunto, Fabre (2014) destaca que a primeira coisa que deve ser entendida é que as compras públicas possuem duas finalidades, a saber, a satisfação das necessidades públicas através da contratação de bens, obras ou serviços (função imediata, primária ou original); e a implementação de políticas ambientais, sociais e econômicas (função mediata, secundária, derivada, colateral, regulatória ou estratégica), sendo que as duas funções estão em pé de igualdade e devem ser levadas em consideração durante o planejamento da demanda, a fim de que o poder de compra estatal seja utilizado, nas palavras da autora, para o “máximo alcance do bem comum”.

Dessarte, além da função primária da licitação e da contratação administrativa, há também a função mediata, secundária, derivada, colateral, regulatória ou estratégica, que é a de promover políticas públicas e estimular o desenvolvimento nacional econômico, ambiental, industrial, social e tecnológico, minimizando, assim, diversos problemas sociais.

Ressalta-se que a função que ora interessa para o presente estudo é a função secundária, a qual será analisada detidamente a seguir.

2.3 Função secundária das contratações públicas

Como visto, a licitação é o meio utilizado para selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, com a garantia de que todos os interessados em participar do mercado de compras governamental sejam tratados de forma isonômica. Essa é a chamada função imediata, primária e original das licitações e das contratações administrativas.

Assim, em uma primeira análise, as contratações públicas têm por finalidade a aquisição do bem, obra ou serviço almejado (função imediata), mas, numa visão mais estratégica, elas também podem ser utilizadas para implementar diversas políticas públicas, promovendo questões nacionais relevantes nas áreas da economia, da indústria, do meio ambiente e da sociedade.

Ferreira Júnior (2022) afirma que a função regulatória ou estratégica da contratação — termo utilizado pelo autor para designar a função mediata ou secundária — deve ter início logo no momento da decisão de realizar-se ou não a contratação, passando pela escolha sobre o que comprar e envolvendo também a decisão de como comprar.

Todavia, ressalta o autor que essa primeira etapa, ou seja, a escolha de contratar ou não, deve dar-se não apenas do ponto de vista da aquisição em si, mas também da função estratégica do contrato, ou seja, deve ser averiguado se a contratação atenderá a uma função econômica, social ou ambiental de relevância.

Igualmente, a escolha sobre o que comprar deve levar em consideração a adequada especificação do objeto, cuja forma de produção deve estar de acordo com as normas ambientais, por exemplo.

Quanto à decisão sobre como comprar, pondera Ferreira Júnior (2022) que a Administração deve considerar, quando não haja prescrição legal que imponha determinada modalidade de licitação, qual a forma atenderá melhor aos fins públicos. A título exemplificativo o autor cita a opção pela contratação direta, permitida pelo ordenamento jurídico brasileiro, quando se tratar de associações ou cooperativas de coleta de lixo formadas por pessoas de baixa renda.

Ensina Fabre (2014) que a função da compra pública como meio de implementar políticas públicas econômicas, sociais e ambientais é conhecida na doutrina estrangeira como políticas secundárias, horizontais ou colaterais da licitação, de modo a demonstrar que o seu objetivo primário é o objeto (obra, bem ou serviço), e o objetivo secundário, mas não menos importante, é a concretização das finalidades sociais, econômicas e ambientais.

Na mesma linha, Thorstensen e Giesteira (2021) acrescentam que a OCDE, após analisar práticas licitatórias de seus países-membros, denominou de “objetivos secundários”

das compras públicas o uso do poder de compra como instrumento de realização de objetivos governamentais.

Também há quem atribua a esse papel das contratações públicas o nome de “função derivada”, que seria a realização de um fim público além daquele buscado pela “função primária” (aquisição de bem, obra ou serviço), ou seja, “[...] função derivada da contratação pública representa a atribuição de uma finalidade nova e adicional à função primária da contratação” (Zago, 2018, p. 41).

Para a referida autora, essas duas finalidades atribuídas às compras públicas possuem valores contrapostos, eis que os valores da função primária são ligados à isonomia, competição e eficiência, enquanto que os valores da função derivada são distributivos e de equidade material.

Fabre (2014) reforça que o uso da função horizontal (colateral, secundária ou derivada) da licitação e da contratação pública não é facultativo, mas, sim, obrigatório, devendo ser utilizada para atingir outras finalidades, como, por exemplo, as que se seguem:

[...] estimular a atividade econômica; proteger a indústria nacional, aprimorar a competitividade de certos setores, remediar disparidades regionais, fomentar a criação de empregos, promover o trabalho sob condições dignas, incentivar o uso de mão de obra local como forma de inserção de minorias no meio econômico, proteger o meio ambiente, encorajar a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, promover a inserção de pessoas com necessidades especiais no mercado de trabalho, estimular o desenvolvimento das micro e pequenas empresas, etc. (Fabre, 2014, p. 17).

Nota-se que essa função horizontal, colateral, secundária ou derivada das contratações públicas tem sido tão difundida no Brasil que, além de o próprio legislador criar inúmeras obrigações de implementação de políticas públicas para os entes estatais por meio de suas licitações, como será visto no terceiro capítulo deste trabalho, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), atento ao papel desempenhado pelo Estado-comprador, tem expedido resoluções que determinam aos órgãos do Poder Judiciário Nacional que, em suas contratações, promovam a inclusão de grupos específicos da sociedade, o que caracteriza uma evidente realização de políticas públicas através das contratações administrativas.

Cite-se, por exemplo, a recente Resolução CNJ nº 497, de 14 de abril de 2023, a qual instituiu, no âmbito do Poder Judiciário Nacional, o Programa “Transformação”, que tem por objetivo possibilitar a redução das desigualdades e inclusão social de mulheres integrantes de grupos vulneráveis no mercado de trabalho (Conselho Nacional de Justiça, 2023a).

De acordo com o artigo 2º da Resolução, são consideradas mulheres em condição especial de vulnerabilidade econômico-social as que foram vítimas de violência física, moral, patrimonial, psicológica ou sexual, em razão de gênero, no contexto doméstico e familiar; as

trans e travestis; as migrantes e refugiadas; as que se encontram em situação de rua; as que são egressas do sistema prisional; e as mulheres indígenas, camponesas e quilombolas (Conselho Nacional de Justiça, 2023a, Cap. I, Art. 2º).

A citada norma, em seu artigo 3º, prescreve que os Tribunais e Conselhos devem reservar, no mínimo, 5% (cinco por cento) das vagas nos contratos que envolvam prestação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, para as mulheres que se encontram em uma das situações previstas no art. 2º da Resolução (Conselho Nacional de Justiça, 2023a, Cap. II, Art. 3º).

Seguindo a mesma linha, a Resolução CNJ nº 307, de 17 de dezembro de 2019 determina que os órgãos do Poder Judiciário exijam de suas empresas contratadas que seja reservado um percentual de vagas para pessoas egressas do sistema prisional (Conselho Nacional de Justiça, 2019).

Vale ressaltar que, nos últimos tempos, o Poder Judiciário tem sido um grande indutor de políticas públicas.

Ferreira Júnior (2022) aborda a questão ensinando que uma das formas de se implementar políticas públicas por meio das contratações administrativas é inserindo-as nas obrigações contratuais. O autor cita alguns exemplos de situações que podem ser incluídas no contexto das obrigações da contratada: obrigação de subcontratação de uma parte do ajuste para empresas de menor porte; reciclagem ou descarte de insumos de forma responsável; manter em seu quadro trabalhadores pertencentes a grupos minoritários ou menos favorecidos; etc.

Cabe ressaltar que, apesar de se chamar esse outro aspecto das contratações públicas de função secundária, ele não é menos importante que a função primária (contratação de bens, obras ou serviços), de modo que, sempre que o Administrador realizar o planejamento de alguma demanda para satisfação da necessidade pública, ambas as funções devem ser almejadas e levadas em consideração.

Assim, como bem pontuado por Zago (2018), o Estado vincula seu papel de comprador ao exercício da função regulatória (função secundária), atuando como agente regulador e fomentador da economia por meio das compras públicas para alcançar outros fins voltados ao interesse público.

Interessante colocação é feita por Ferreira Júnior (2022), para quem as contratações administrativas impactam não apenas as empresas contratadas, mas também têm o poder de influenciar toda a cadeia produtiva, incentivando os fornecedores a inovarem seus produtos; baratarem os preços; desenvolverem novas tecnologias para atender a demanda estatal; utilizarem-se de meios ecológicos no processo de fabricação; manterem em seus quadros pessoas com deficiência, dentre outros.

Logo, constata-se que as compras estatais são um importante instrumento governamental que, além de fomentar a realização de políticas públicas pode, outrossim, estimular ou desestimular o comportamento do mercado conforme a política estratégica adotada em determinada época pelos governos.

2.4 Modalidades de licitação

De acordo Niebuhr (2023), as modalidades de licitação representam as diversas formas de realização do procedimento licitatório e existem para atender os diferentes tipos de contratos, haja vista as peculiaridades atinentes à natureza dos respectivos objetos. A Lei nº 8.666/93, em seu artigo 22, elencava 5 (cinco) modalidades de licitação, a saber, concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão (Brasil, 1993). À exceção do leilão e do concurso, as demais modalidades de licitação eram definidas de acordo com o valor estimado do certame.

Além dessas modalidades, a Lei nº 10.520⁴/2002 trouxe a figura da modalidade pregão, a qual deve ser utilizada para a aquisição de bens e serviços de natureza comum, independentemente do valor estimado. Para Niebuhr (2023), a modalidade pregão é mais moderna que as demais previstas na Lei nº 8.666/93, pois sua base procedimental difere das outras modalidades, visto que, no pregão, primeiramente são analisadas as propostas, com a possibilidade de apresentação de lances, sendo que apenas a documentação referente à habilitação da empresa vencedora é analisada e há apenas um momento para interposição de recurso, que é ao final do procedimento.

A nova lei de licitações, em seu artigo 28, apresenta também 5 (cinco) modalidades de licitação, quais sejam: pregão, concorrência, concurso, leilão e diálogo competitivo. O pregão, que antes constava da Lei nº 10.520/2002, foi incorporado à Lei nº 14.133/2021, que revogou aquela (Brasil, 2021). A modalidade convite foi extinta, sendo criada a figura do diálogo competitivo. O artigo 32 da nova lei preceitua que a modalidade diálogo competitivo é restrita a contratações de objetos que envolvam inovação tecnológica; necessidade de adaptação das soluções disponíveis no mercado; e impossibilidade de as especificações técnicas serem definidas com precisão suficiente pela Administração (Brasil, 2021).

Tendo em vista o escopo deste estudo, será realizada uma análise pormenorizada da modalidade pregão e, posteriormente, destinar-se-á o quarto capítulo ao levantamento das licitações do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás realizadas na modalidade pregão, no período de 2013 a 2019, a fim de analisar a participação das microempresas e das empresas de

⁴ A Lei 10.520/2002 foi revogada, em 30 de dezembro de 2023, pela Lei nº 14.133/2021, conforme redação dada pela Lei Complementar nº 198/2023 (Brasil, 2021, 2023).

pequeno porte nas contratações do Poder Judiciário Goiano.

2.4.1 Pregão

A Lei nº 10.520/2002 disciplinava a modalidade de licitação pregão, prevendo, em seu artigo 1º, sua utilização para a aquisição de bens e serviços comuns, expressão esta cujo conceito estava registrado no parágrafo único do referido artigo como sendo “[...] aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado” (Brasil, 2002, § único). Recentemente, a citada norma foi revogada pela Lei nº 14.133/2021, a qual abarcou a modalidade de licitação pregão (Brasil, 2021).

Dessa forma, de acordo com o artigo 6º, inciso LXI da nova lei, o pregão destina-se à aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento será o de menor preço ou o de maior desconto (Brasil, 2021). Da leitura da norma, verifica-se que há pouca diferença entre o conceito de pregão previsto na Lei nº 10.520/2002 e o trazido pela Lei nº 14.133/2021, reduzindo-se a novidade à obrigatoriedade constante na nova lei acerca da utilização da modalidade.

2.5 O mercado de compras governamentais brasileiro

Como dito em linhas pretéritas, as compras públicas têm por objetivo a aquisição de bens, obras ou serviços, e são responsáveis por movimentar grande parte da economia.

Dessa forma, ciente do poder econômico que detém, o Estado adota uma política de compras governamentais, ou seja, a compra, além de ser utilizada para seu objetivo primário, que é a obtenção do objeto desejado (bens, obra ou serviços), passa a ser um instrumento voltado ao alcance de objetivos específicos, de acordo com a agenda de desenvolvimento escolhida pelo governo que está no Poder.

Assim, o poder de compra estatal pode ser utilizado para promover as indústrias nacionais, por meio, por exemplo, da proteção do mercado interno; bem como para estimular o desenvolvimento científico e tecnológico, através de demandas específicas que exijam do mercado a inovação para atendê-las; fomentar os pequenos negócios por meio do tratamento diferenciado e concessão de benefícios nas licitações; estimular práticas de produção e consumo sustentáveis; inserir grupos minoritários no mercado de trabalho; e, ainda, para equilibrar a economia por meio da expansão das aquisições em tempos de recessão, constituindo-se em uma forma de intervenção direta do governo na economia.

Zago (2018, p. 37) explica que o poder de compra estatal pode ser estudado a partir das seguintes perspectivas: “(i) gasto público; (ii) contratação pública; (iii) política pública em si mesma; e (i) instrumento de políticas públicas”. Na perspectiva do gasto público, esclarece a autora que o foco é a forma como os recursos orçamentários são utilizados, devendo ser levada em consideração a eficiência, a racionalização e a transparência na alocação dos recursos públicos, observando-se as normas orçamentárias.

Por sua vez, na perspectiva da contratação pública, segundo a autora, o estudo é voltado tanto para questões procedimentais, como a definição do objeto, a seleção do contratado e a execução contratual, quanto para questões materiais, como as decisões tomadas a respeito da alocação dos recursos. Busca-se, aqui, analisar a eficácia, a eficiência e a isonomia das contratações.

Do viés “política pública em si mesma”, esclarece que o poder de compra estatal é visto como uma forma de ação administrativa, redirecionando a ação dos governos da lei para as políticas. A última perspectiva pela qual o poder de compra estatal pode ser abordado é como instrumento transversal de políticas públicas, “[...] servindo como meio para a implementação de fins previstos em políticas públicas setoriais diversas” (Zago, 2018, p. 39), sendo que esta perspectiva, na visão da autora, é a que se identifica com a função derivada, colateral, horizontal ou secundária das compras públicas.

Não obstante, conclui a autora afirmando que a utilização das compras governamentais para atingir fins públicos diversos traz consequências para o poder de compra estatal em todas as suas perspectivas. Antes de adentrar propriamente na análise do mercado de compras governamentais e seu impacto na economia, faz-se necessário apresentar alguns conceitos do Direito Financeiro acerca da despesa pública.

2.5.1 Breves considerações a respeito da despesa pública

Despesa pública, de acordo com Piscitelli (2015, p. 76), é “[...] o conjunto de gastos do Estado, cujo objetivo é promover a realização de necessidades públicas [...]”, a fim de que a estrutura administrativa funcione adequadamente, sendo que, para qualquer realização de despesa é necessária a autorização do Poder Legislativo, que se dá, em regra, por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA), a qual é editada para o exercício financeiro, e contempla, de modo geral, as receitas e despesas que nele serão realizadas. Caso a despesa não esteja prevista na LOA ou o quantitativo previsto não seja suficiente, deve-se abrir crédito suplementar através de um ato normativo próprio.

Regis Fernandes de Oliveira (2022), ao discorrer sobre o tema, elenca os requisitos para a execução da despesa, sendo eles: necessidade de autorização legislativa; realização das obras, serviços ou compras mediante licitação, salvo as exceções expressamente previstas em lei; documentação da despesa; e prévio empenho. Quanto à classificação da despesa, de acordo com o artigo 12 da Lei n.º 4.320/64 (Brasil, 1964), que leva em consideração o motivo do dispêndio, a despesa é classificada em categorias econômicas, a saber, despesas correntes e despesas de capital, as quais dividem-se em grupos.

Piscitelli (2014) conceitua despesas correntes como aquelas realizadas para a manutenção das atividades estatais, e que não acarretam o aumento do patrimônio do Estado, como, por exemplo, o custeio da estrutura administrativa. De outro lado, explica as despesas de capital como aquelas que acarretam o aumento do patrimônio público e da sua capacidade produtiva. Todavia, além da classificação do artigo 12 apresentada acima, Oliveira (2022) apresenta outras, como, por exemplo, a classificação de acordo com a periodicidade dos gastos, que podem ser ordinários ou extraordinários; e quanto à competência, que podem ser federais, estaduais ou municipais, de acordo com o ente que realiza o dispêndio.

Nos termos do artigo 12, são consideradas despesas correntes as despesas de custeio e as transferências correntes; e despesas de capital os investimentos, as inversões financeiras e as transferências de capital. Oliveira (2022), acerca da classificação das despesas em correntes e de capital, constante do artigo 12 da Lei 4.320/64, faz os seguintes esclarecimentos:

As primeiras são as de custeio (pessoal civil, militar, material de consumo, serviços de terceiros e encargos diversos) e de transferências correntes (subvenções sociais, econômicas, inativos, pensionistas, salário-família e abono familiar, juros da dívida pública, contribuições de previdência social e diversas). As de capital comportam os investimentos (obras, serviços em regime de programação especial, equipamentos e instalações, material permanente, participação em constituição ou aumento de capital de empresas ou entidades industriais ou agrícolas), as inversões financeiras (aquisição de imóveis, participação em aumento ou constituição de capital de empresas ou entidades comerciais ou financeiras, aquisição de títulos representativos de capital de empresas em funcionamento, constituição de fundos rotativos, concessão de empréstimos e diversos) e as transferências de capital (amortização da dívida pública, auxílios para obras públicas, auxílios para equipamentos e instalações, auxílios para inversões financeiras e outras contribuições) (Oliveira, 2022, p. 436).

Feitos esses registros, passa-se a analisar o mercado das compras públicas e seu impacto na economia por meio dos dados levantados nos estudos realizados por Ribeiro e Inácio Júnior (2019) e Thorstensen e Giesteira (2021).

2.5.2 Análise do mercado de compras públicas brasileiro

Diante do relevante papel da política de compras governamentais como instrumento de políticas públicas, Ribeiro e Inácio Júnior (2019) realizaram um estudo acerca da mensuração do mercado das compras governamentais brasileiro e o respectivo impacto deste mercado na economia, tendo sido analisados os dados obtidos no período de 2006 a 2017.

Os autores se propuseram a esclarecer as seguintes questões, *in verbis*:

i) qual é a participação do mercado de compras governamentais brasileiro no PIB, bem como no total dos gastos governamentais; ii) qual é a participação dos três entes da Federação no mercado de compras governamentais do país; iii) qual é a subdivisão entre compras de custeio e de investimento por ente da Federação; e iv) qual é a participação das empresas estatais no mercado de compras governamentais brasileiro (Ribeiro; Inácio Júnior, 2019, p. 12-13).

Para mensurar o mercado de compras governamentais brasileiro, primeiramente os autores definiram quais seriam os atores envolvidos, tendo sido considerados os três entes da Federação, União, Estados e Municípios, bem como esclareceram que foram adotadas as definições apresentadas na Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, a qual estabelece normas para a elaboração do orçamento público (Brasil, 1964).

Analizando os grupos de despesa contidos na Lei n.º 4.320/64, Ribeiro e Inácio Júnior (2019, p. 14) identificaram aqueles que abarcam os gastos do Estado com aquisição de bens e serviços, a saber: outras despesas correntes e investimentos, explanando que:

O primeiro abarca: “despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica ‘Despesas Correntes’ não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa” (Brasil, 2017, p. 75). Quanto ao segundo grupo, ele envolve: ‘despesas orçamentárias com *softwares* e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente’ (Ribeiro; Inácio Júnior, 2019, p. 14).

Os autores destacaram, ainda, que foi considerado o conceito de pagamentos – terceiro estágio da despesa orçamentária, para todas as contas selecionadas da União, estados e municípios, bem como pontuaram que consideraram todas as despesas pagas no exercício, sejam elas geradas no exercício em si ou vindas de exercício anterior, somando-se, então, três rubricas: despesas pagas; restos a pagar processados pagos; e restos a pagar não processados pagos. Após, informaram quais foram as rubricas utilizadas na pesquisa, conforme quadro abaixo, elaborado por Ribeiro e Inácio Júnior (2019):

Quadro 1 - Rubricas utilizadas para a composição das compras governamentais

Fonte		Siafi¹ Gerencial	Finbra	MP
ID	Código	União	Estados e municípios	Empresas estatais
				SPE e IFOFs
1		Compras governamentais = (2+11)		
2		Compras de custeio = (3+4+5+6+7+8+9+10)		
3	3.3.90.30.00	Material de consumo		LEPD²
4	3.3.90.32.00	Material de distribuição gratuita		
5	3.3.90.33.00	Passagens e despesas com locomoção		
6	3.3.90.35.00	Serviços de consultoria		
7	3.3.90.36.00	Outros serviços de terceiros – pessoa física		Serviços de terceiros
8	3.3.90.39.00	Outros serviços de terceiros – pessoa jurídica		
9	3.3.90.37.00	Locação de mão de obra		
10	3.3.90.38.00	Arrendamento mercantil		
11		Compras de bens de capital = (12+13)		
12	4.4.90.51.00	Obras e instalações		Investimentos³
13	4.4.90.52.00	Equipamentos e material permanente		

Fonte: Ribeiro e Inácio Júnior (2019, p. 15).

Notas: Descrição dos autores (Ibid, p. 16). ¹ Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi).

² Locação de Equipamentos de Processamento de Dados (LEPD). ³ Para as empresas estatais, não é desagregada essa informação nos relatórios⁵

Na sequência, os autores apresentaram o resultado do levantamento realizado acerca das compras governamentais da União, subdividida em Administração direta e indireta, no período de 2006 a 2017, conforme Tabela a seguir, elaborada por Ribeiro e Inácio Júnior (2019):

⁵ ¹ Soma das entidades da administração federal indireta, incluindo as empresas estatais (dependentes e não dependentes).

² De acordo com o art. 2º, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 4 de janeiro de 2000, a estatal federal dependente é a empresa controlada pela União que recebe recursos financeiros do Tesouro Nacional para o pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária. Para uma listagem completa, ver relatórios on-line da SIEST. Demais entes da União que fazem parte da administração indireta e são dependentes: autarquias; fundações; empresas públicas comerciais e financeiras; economias mistas; e fundos.

³ Estatal federal não dependente é a empresa controlada pela União que não recebe recursos financeiros do Tesouro Nacional para o pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital.

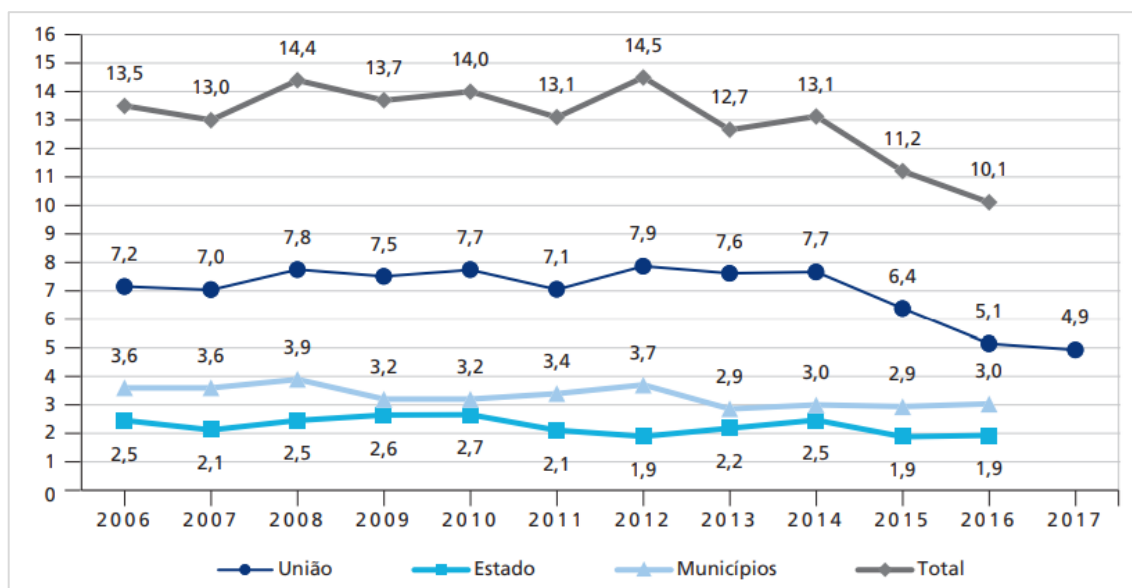
Tabela 1 - Compras governamentais da União, subdividida em administração direta e indireta (2006-2017) (Em R\$ bilhões correntes)

Fonte		Siafi Gerencial				MP								Total		PIB
Ano	Direta	Entidades da administração indireta e estatais dependentes²				Indireta¹										
						Não dependentes³										
						SPE				IFOFs						
		Grupo Petrobras		Grupo Eletrobras		Demais										
R\$ bilhões	% do PIB	R\$ bilhões	% do PIB	R\$ bilhões	% do PIB	R\$ bilhões	% do PIB	R\$ bilhões	% do PIB	R\$ bilhões	% do PIB	R\$ bilhões	% do PIB	R\$ bilhões	% do PIB	
2006	20	0,83	20	0,85	98	4,1	17	0,71	7	0,31	10	0,41	172	7,2	2.409	
2007	18	0,67	19	0,68	118	4,3	18	0,68	8	0,28	11	0,40	192	7,0	2.720	
2008	20	0,65	20	0,65	155	5,0	22	0,72	8	0,26	14	0,46	241	7,8	3.110	
2009	23	0,70	27	0,80	155	4,6	21	0,63	10	0,29	15	0,45	250	7,5	3.333	
2010	30	0,76	34	0,86	188	4,8	23	0,60	11	0,29	15	0,38	301	7,7	3.886	
2011	29	0,67	33	0,75	190	4,3	26	0,59	13	0,30	17	0,39	309	7,1	4.376	
2012	32	0,66	32	0,67	251	5,2	29	0,60	15	0,30	21	0,43	379	7,9	4.815	
2013	37	0,69	36	0,68	263	4,9	33	0,61	16	0,29	22	0,41	406	7,6	5.332	
2014	46	0,79	40	0,68	279	4,8	39	0,68	15	0,26	25	0,43	443	7,7	5.779	
2015	44	0,73	33	0,56	225	3,8	44	0,74	15	0,25	21	0,36	383	6,4	5.996	
2016	48	0,76	39	0,62	161	2,6	39	0,63	14	0,22	21	0,34	322	5,1	6.259	
2017	43	0,66	36	0,55	173	2,6	38	0,59	12	0,18	21	0,32	324	4,9	6.560	
	390	0,71	369	0,68	2.256	4,1	351	0,64	144	0,26	213	0,39	3.721	6,8	54.575	
	Total	Média	Total	Média	Total	Média	Total	Média	Total	Média	Total	Média	Total	Média	Total	

anos subsequentes e impactou as contas públicas; a inefetividade da política de desoneração fiscal; e a diminuição da receita tributária.

Prosseguindo na análise, Ribeiro e Inácio Júnior (2019) apresentaram também o levantamento das compras dos Estados e Municípios, no período de 2006 a 2017, e seu impacto no PIB, conforme Tabela abaixo, elaborada pelos referidos autores:

Gráfico 1 - Compras governamentais do Brasil, segundo entes da Federação (2006-2017)



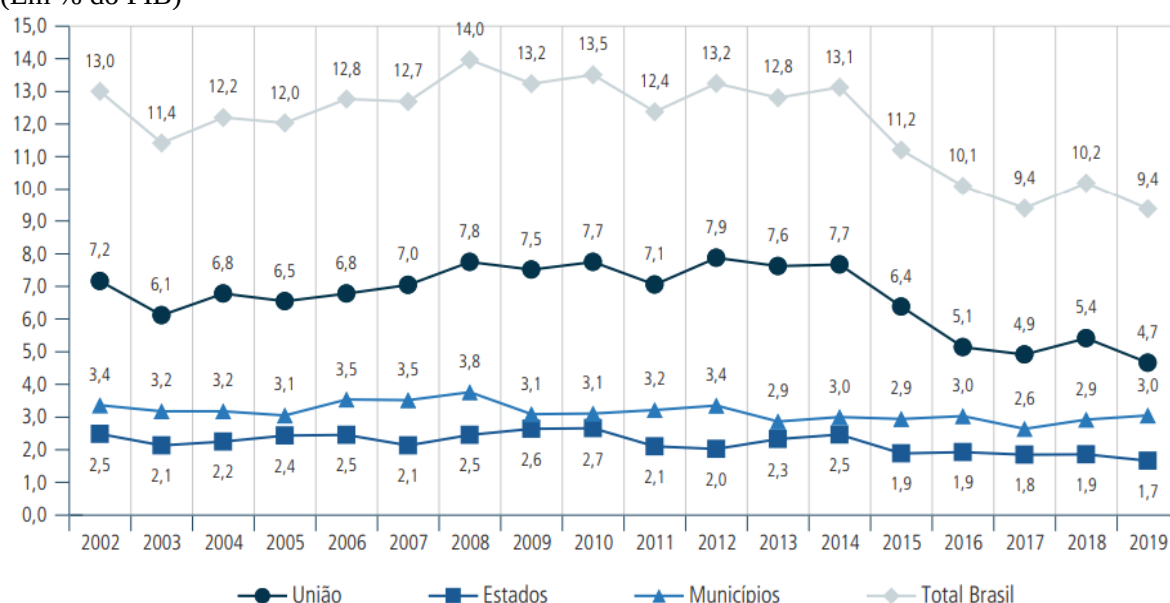
Fonte: Elaborado por Ribeiro e Inácio Júnior (2019, p. 19).

Nota: Os autores relatam que “Para os dados da União, foram consultados o MP, 2016-2017, e o Tesouro Gerencial, 2006-2017. Para os dados dos estados e dos municípios, foi consultado o Finbra, 2006-2017”.

Dos dados apurados, verifica-se que as compras governamentais dos entes da Federação correspondem, em média, a 12,5% (doze inteiros e cinco centésimos) do PIB, sendo o governo federal o maior comprador do Estado brasileiro, bem como denota-se que houve redução no mercado de compras governamentais após o ano de 2012, com exceção para o ano de 2014, no qual houve um pequeno aumento em relação a 2013.

Conforme pesquisa coordenada por Thorstensen e Giesteira (2021), na qual analisou-se um período maior de tempo, de 2002 a 2019, é possível confirmar essa tendência de redução do mercado de compras governamentais e, consequentemente, de sua participação na formação do Produto Interno Bruto do país, conforme Gráfico abaixo:

Gráfico 2 - Compras governamentais do Brasil, segundo entes (2002-2019)
(Em % do PIB)



Fonte: Elaborado por Thorstensen e Giesteira (2021, p. 38).

Nota: Observação dos autores: “Valores inflacionados para dezembro 2019”.

Nota-se, então, que as compras governamentais dos três entes da federação foram responsáveis por 9,4% (nove inteiros e quatro centésimos por cento) do PIB em 2017, e por 10,2% (dez inteiros e dois centésimos por cento) em 2018, sendo que os valores inflacionados para 2019 levaram ao percentual de 9,4% (nove inteiros e quatro centésimos por cento) do PIB do país.

Outra observação interessante feita por Ribeiro e Júnior (2019) é que, ao comparar-se o mercado de compras públicas brasileiro com o dos países da OCDE, verifica-se que, naquele, as aquisições concentram-se no governo federal, enquanto neste, concentram-se nos municípios.

Ainda, um dado importante analisado no trabalho dos referidos autores foi a natureza das compras governamentais do Brasil conforme o grupo de despesa: outras despesas correntes ou investimento. Dessa forma, veja-se a Tabela a seguir, elaborada pelos autores referidos:

Tabela 2 - Natureza das compras governamentais do Brasil, segundo outras despesas correntes (OGC) e investimentos (AKF) - (Em % do total)

Ano	União		Estado		Municípios		Total	
	OGC	AKF	OGC	AKF	OGC	AKF	OGC	AKF
2006	68	32	73	27	76	24	71	29
2007	70	30	77	23	76	24	73	27
2008	72	28	71	29	72	28	72	28
2009	64	36	66	34	80	20	68	32
2010	64	36	63	37	77	23	67	33
2011	66	34	72	28	77	23	70	30
2012	69	31	77	23	75	25	72	28
2013	69	31	69	31	82	18	72	28
2014	72	28	66	34	81	19	73	27
2015	75	25	77	23	82	18	77	23
2016	77	23	79	21	82	18	79	21
2017	79	21	-	-	-	-	-	-
Média	71	29	71	29	79	21	72	28

Fontes: Ribeiro e Júnior (2019, p. 21).

Nota: Ribeiro e Júnior (2019) Informam que “para os dados da União, foram consultados o MP, 2016 e 2017, e o Tesouro Gerencial, 2006-2017. Para os dados dos estados e dos municípios, foi consultado o Finbra, 2006-2017”.

É possível perceber que nos três entes da Federação há um maior gasto com despesas de custeio, as quais atingiram a média de 72% (setenta e dois por cento) das compras governamentais no período analisado, em detrimento das compras de investimento, que perfizeram a média de 28% (vinte e oito por cento).

No levantamento feito por Thorstensen e Giesteira (2021, p. 40), no qual foi analisado o período de 2002 a 2019, constatou-se que no âmbito dos entes federados, apesar de os gastos com despesas correntes serem superiores aos gastos com compras de investimento, foi possível observar que houve um leve aumento das aquisições de capital fixo no caso da União e dos estados, no período de 2002 a 2012, atingindo seu ápice em 2010, em virtude do crescimento do PIB e do aumento da arrecadação dos tributos federais, conforme extrai-se da Tabela abaixo:

Tabela 3 - Compras governamentais do Brasil, segundo entes e natureza do grupo de despesa (2002-2019) - (Em R\$ bilhões)

Ano	União																				Estados								Municípios								PIB
	Segundo grupo de despesa										Segundo grupo de despesa										Segundo grupo de despesa																
	Total				Outras despesas correntes				Investimentos		Total				Outras despesas correntes				Investimentos		Total				Outras despesas correntes				Investimentos								
	Valor	% / PIB	Valor	% / PIB	Valor	% / PIB	Valor	% / PIB	Valor	% / PIB	Valor	% / PIB	Valor	% / PIB	Valor	% / PIB	Valor	% / PIB	Valor	% / PIB	Valor	% / PIB	Valor	% / PIB	Valor	% / PIB	Valor	% / PIB									
2002	505	13,0	278	7,2	216	5,6	63	1,6	96	2,5	69	1,8	27	0,7	130	3,4	94	2,4	36	0,9								3.883									
2003	468	11,4	251	6,1	192	4,7	58	1,4	87	2,1	67	1,6	21	0,5	130	3,2	100	2,4	30	0,7								4.100									
2004	530	12,2	294	6,8	229	5,3	66	1,5	98	2,2	75	1,7	23	0,5	138	3,2	107	2,5	31	0,7								4.342									
2005	548	12,0	298	6,5	225	4,9	73	1,6	111	2,4	82	1,8	28	0,6	139	3,1	115	2,5	24	0,5								4.555									
2006	626	12,8	332	6,8	248	5,1	84	1,7	120	2,5	87	1,8	33	0,7	173	3,5	132	2,7	41	0,8								4.902									
2007	672	12,7	373	7,0	275	5,2	99	1,9	113	2,1	87	1,6	26	0,5	186	3,5	142	2,7	44	0,8								5.298									
2008	799	14,0	443	7,8	318	5,6	125	2,2	141	2,5	99	1,7	41	0,7	215	3,8	155	2,7	60	1,0								5.720									
2009	778	13,2	441	7,5	282	4,8	159	2,7	155	2,6	102	1,7	53	0,9	181	3,1	146	2,5	36	0,6								5.877									
2010	874	13,5	501	7,7	319	4,9	182	2,8	172	2,7	109	1,7	63	1,0	201	3,1	156	2,4	46	0,7								6.469									
2011	847	12,4	482	7,1	320	4,7	163	2,4	144	2,1	104	1,5	40	0,6	220	3,2	170	2,5	51	0,7								6.841									
2012	942	13,2	560	7,9	386	5,4	174	2,4	144	2,0	111	1,6	33	0,5	238	3,4	178	2,5	60	0,8								7.111									
2013	952	12,8	566	7,6	388	5,2	178	2,4	173	2,3	119	1,6	54	0,7	213	2,9	174	2,3	39	0,5								7.435									
2014	994	13,1	581	7,7	417	5,5	163	2,2	187	2,5	123	1,6	64	0,8	227	3,0	184	2,4	43	0,6								7.574									
2015	796	11,2	453	6,4	338	4,8	115	1,6	134	1,9	103	1,4	31	0,4	209	2,9	171	2,4	38	0,5								7.100									
2016	705	10,1	359	5,1	276	4,0	83	1,2	134	1,9	106	1,5	29	0,4	212	3,0	173	2,5	39	0,6								6.985									
2017	670	9,4	350	4,9	278	3,9	72	1,0	131	1,8	104	1,5	27	0,4	188	2,6	166	2,3	22	0,3								7.125									
2018	732	10,2	389	5,4	281	3,9	108	1,5	133	1,9	104	1,5	29	0,4	210	2,9	181	2,5	29	0,4								7.186									
2019	681	9,4	338	4,7	226	3,1	113	1,6	121	1,7	101	1,4	20	0,3	221	3,0	187	2,6	34	0,5								7.257									
Média		12,0		6,6		4,8		1,9		2,2		1,6		0,6		3,1		2,5		0,6																	

Fonte: Thorstensen e Giesteira (2021, p. 39).

Nota: Valores inflacionados para dezembro 2019.

Não obstante, após o ano de 2015, houve redução nos gastos com aquisições de capital fixo (despesas de investimento).

Com base nos dados expostos, é possível concluir que, apesar da redução observada nos anos de 2016 a 2019, o impacto das compras governamentais na composição do PIB brasileiro ainda é expressivo, o que faz das compras públicas um importante instrumento para a implementação de políticas públicas.

2.6 Normas internacionais sobre compras públicas

Tendo em vista os inúmeros impactos que a política de compras governamentais pode gerar, transpondo os limites territoriais dos países, e, ainda, considerando que o processo de globalização modificou estruturalmente a economia e as diretrizes dos Estados, a temática necessitava ser regulamentada em caráter supranacional, o que levou à formalização de tratados internacionais e acordos regionais, os quais têm como premissa a liberalização da economia, bem como têm por objetivo dispor sobre as regras e os procedimentos de conduta a serem observados pelos países signatários, especialmente no que diz respeito à concessão de margens de preferências e ao estabelecimento de normas de proteção do mercado nacional.

Zago (2018) explica que a regulação do uso de medidas protetivas não é para proibi-las, mas apenas para estabelecer em quais situações tais medidas são realmente justificáveis, pois o estabelecimento de normas para o mercado internacional visa minimizar as barreiras econômicas, a fim de se promover a liberalização da economia, conforme excerto a seguir:

Tanto é assim que existem, na ordem jurídica internacional, previsões específicas sobre quais restrições e preferências podem ser adotadas pelos países em suas contratações, e em quais condições. A legislação supranacional sobre contratações públicas surge da necessidade de eliminar barreiras comerciais não tarifárias, inseridas ao longo do processo das contratações públicas e que impediam, ainda que sem vedar expressamente, a competição igualitária entre atores internos e externos (Zago, 2018, p. 384).

Ademais, o desafio enfrentado na elaboração das normas supranacionais envolve estabelecer um procedimento menos burocrático, mais eficiente e, ao mesmo tempo, fortalecer a integridade, a transparência, combater a corrupção, dentre outros.

De acordo com Guerra (2023), havia uma indiferença por parte do Direito Internacional clássico quanto às relações econômicas entre os países, de modo que cada um negociava da forma que melhor lhe conviesse, e prevalecia a “lei do mais forte”. Em 1945, com o término da segunda guerra mundial, os Estados Unidos propuseram a seus aliados a criação de um acordo multilateral cujo objetivo era reduzir entre eles as tarifas de comércio, tendo sido convocada, pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, a Conferência de Havana, a qual teve 56 (cinquenta e seis) países participantes e perdurou de novembro de 1947 a janeiro de 1948.

Da referida conferência resultou o projeto “Carta de Havana”, que visava estruturar os intercâmbios internacionais e criar uma Organização Internacional do Comércio, todavia, o projeto não logrou êxito. Em 30 de outubro de 1947, o “Protocolo de Provisão de Aplicação do Acordo Geral de Tarifas e Comércio” foi subscrito por 23 (vinte e três) países, a fim de combater a onda de medidas protecionistas de bens nacionais, e perdurou até 1945, momento em que foi criada a OMC, como o único instrumento multilateral a dispor sobre o comércio internacional.

Conforme lição de Guerra (2023), a criação da OMC foi resultado da Rodada Uruguai, finalizada em 1994, da qual foram gerados dois documentos: a assinatura da Ata Final da Rodada Uruguai de Negociações Comerciais Multilaterais do GATT (Ata de Marraqueche) e o Tratado Constitutivo da OMC (Tratado de Marraqueche). Atualmente, a OMC conta com 154 (cento e cinquenta e quatro) Estados-membros, e tem como principais atribuições:

[...] a) negociar regras para o comércio internacional de bens, serviços, propriedade intelectual e outras matérias que os membros venham a acordar; b) zelar pela adequada implementação dos compromissos assumidos; c) servir de espaço para a negociação de novas disciplinas; d) resolver controvérsias entre os membros (Guerra, 2023, p. 799).

Não obstante, ensina Fabre (2014) que as compras governamentais foram excluídas dos acordos internacionais sobre as regras de abertura de mercado, a exemplo do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio de 1947. Entretanto, ressalta que, diante da representatividade das compras públicas no Produto Interno Bruto – PIB dos países, em torno de 10 a 15%, houve, paulatinamente, a inserção da matéria nos regramentos internacionais, sendo, em 1979, na Rodada de Tóquio, assinado o primeiro acordo sobre contratos públicos, o qual entrou em vigor em 1981, tendo sido alterado em 1987.

Posteriormente, na Rodada do Uruguai, formalizou-se o Acordo sobre Contratações Governamentais - *Government Procurement Agreement (GPA)* da OMC, que entrou em vigor em 1996, o qual, segundo Ribeiro e Inácio Júnior (2019), possui como elemento central o princípio da não discriminação, o que significa dizer que as partes signatárias do acordo não podem tratar menos favoravelmente os produtos, serviços e fornecedores de outros Estados-membros em relação aos produtos e serviços nacionais, e tem por objetivo garantir a competição aberta, justa e transparente.

Silva e Santos (2016, p. 250) esclarecem que o propósito do referido Acordo é a “liberalização dos mercados de contratação pública a fim de criar benefícios e melhorar a eficiência do processo”.

A Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) do Governo Federal publicou uma ficha informativa acerca das vantagens de adesão do Brasil ao GPA, na qual esclareceu a importância dos acordos internacionais tanto para a Administração Pública, pois, com o aumento da concorrência, conseguiria preços melhores ao licitar, quanto para os fornecedores nacionais, que passariam a ter acesso garantido e privilegiado nas licitações internacionais (Brasil, 2022-).

Outras vantagens apontadas na citada ficha informativa em relação à adesão aos acordos internacionais de compras públicas é a imposição de implantação de boas práticas voltadas à eficiência e redução dos gastos públicos, à transparência dos processos licitatórios, ao combate à corrupção e às práticas anticompetitivas, bem como o possível aumento dos investimentos estrangeiros no País, haja vista que a percepção dos investidores quanto à segurança jurídica na operação dos seus negócios melhoraria.

Ademais, segundo a informação da SECEX, o GPA traz as seguintes obrigações para a entidade licitante: não discriminar fornecedores estrangeiros que sejam do GPA; garantir a transparência das contratações; atender os requisitos especificados para os sistemas de registro de fornecedores; adotar mecanismos de recursos administrativos e judiciais; e ainda, além destas obrigações, o GPA limita as hipóteses de dispensa e inexigibilidade (Brasil, [2022-]).

Em relação ao uso das compras governamentais como instrumento de política pública, consta na informação da SECEX que o GPA permite que seja reservado um espaço para tal

finalidade, como, por exemplo, no caso das políticas voltadas às micro e pequenas empresas e àquelas de saúde e inovação tecnológica.

O Brasil, em outubro de 2017, foi aceito como observador no GPA; em maio de 2020, solicitou sua entrada; em outubro de 2020 entregou resposta ao checklist exigido; em fevereiro de 2021 entregou sua oferta inicial de mercado; em junho de 2022 apresentou a oferta final. Todavia, em 30 de maio de 2023, retirou sua oferta de acesso ao GPA, sob o argumento de que “[...] Seus termos, ademais, imporiam severos limites à utilização do poder de compra do governo como instrumento de indução do desenvolvimento econômico e social do país, em particular as políticas públicas de saúde e ao fomento à tecnologia e à inovação” (Brasil, 2023b, 4º§).

A situação relatada acima corrobora o entendimento de Ribeiro e Inácio Júnior (2019), segundo os quais, em que pese o esforço dos organismos internacionais de promoverem a liberalização econômica e o tratamento não-discriminatório, diversas são as dificuldades enfrentadas para que os países tenham interesse em aderir aos acordos supranacionais, como é o caso do Brasil, sendo elas, por exemplo: os problemas de comunicação; as taxas de câmbio e pagamento; as regras aduaneiras; o tempo de espera e os regulamentos do governo estrangeiro; além de uma certa restrição ao poder de compra dos Estados-membros.

Apesar dessas dificuldades apresentadas acerca da regulamentação supranacional das compras públicas, estas são de tamanha relevância para o comércio internacional que, também nos blocos regionais, como é o caso, por exemplo, da União Europeia e do Mercosul, há a tentativa de regular, ainda que de forma mínima, as regras referentes às contratações públicas realizadas pelos seus Estados-membros.

No âmbito da União Europeia, esclarece Fabre (2014) que dois são os instrumentos que regulam a temática dos contratos públicos, a saber, as Diretivas 17 e 18, de 31 de março de 2004, as quais permitem expressamente a inclusão de questões sociais e ambientais nas contratações governamentais, desde que sejam observados os princípios do tratamento igualitário, da não discriminação, da transparência, dentre outros.

Silva e Santos (2016, p. 256) comentam que o direito europeu tem evoluído “[...] para um processo de internacionalização ou europeização, no sentido de se construir um sistema normativo comunitário de contratos públicos, pautados nas diretivas europeias [...]”, as quais devem ser absorvidas pelos regramentos internos dos países que fazem parte da União Europeia, com fulcro no Princípio do Primado do Direito Europeu.

Asseveram as autoras que o objetivo de se formar um regime comunitário é promover o mercado único, no qual as práticas discriminatórias são vedadas, inclusive nos contratos

públicos. Não obstante, registre-se que não se enquadram como práticas discriminatórias aquelas que são expressamente permitidas pelas Diretivas.

Prosseguindo, outro organismo internacional importante na área das licitações e contratações públicas é a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, a qual, de acordo com Fabre (2014, p. 22), é “[...] um organismo internacional e intergovernamental que agrupa os países mais industrializados do mundo que atuam em regime de economia de mercado”, e se dedica ao estudo da licitação e da contratação administrativa, tendo por relevante, desde a sua criação em 1961, a questão da regulação dos contratos públicos.

Após a realização de muitos estudos e discussões por parte de seus membros, a OCDE transmitiu ao GATT um documento acerca das compras públicas, que contribuiu para a formalização do Acordo de Compras Públicas, sobre o qual discorreu-se em linhas pretéritas.

Atualmente, o Brasil não é membro da OCDE, mas participa ativamente como parceiro-chave, firmando parcerias com órgãos da OCDE, aderindo a seus instrumentos, integrando os relatórios estatísticos e sistemas de informação, tendo sido convidado para todas as reuniões ministeriais da Organização desde 1999. Vale destacar que em 10 de junho de 2022 os membros da OCDE adotaram o Roteiro para a Adesão do Brasil à Convenção da instituição, no qual constam as condições e o processo para sua adesão (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento, [202-]).

No que diz respeito ao desenvolvimento nacional sustentável, deve-se ressaltar que as normas internacionais a respeito do tema colocaram em destaque o uso do poder de compra governamental como ferramenta para promover a sustentabilidade em seus três aspectos: social, econômico e ambiental, sendo que a Agenda 21 Global, documento resultante da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada em 1992 no Rio de Janeiro, trouxe, em seu item 4.23, a sugestão de utilização das compras governamentais como modelo de padrão consumerista (Fabre, 2014), nos seguintes termos:

4.23. Os próprios Governos também desempenham um papel no consumo, especialmente nos países onde o setor público ocupa uma posição preponderante na economia, podendo exercer considerável influência tanto sobre as decisões empresariais como sobre as opiniões do público. Consequentemente, esses Governos devem examinar as políticas de aquisição de suas agências e departamentos de modo a aperfeiçoar, sempre que possível, o aspecto ecológico de suas políticas de aquisição, sem prejuízo dos princípios do comércio internacional (Organização das Nações Unidas, [2019], p. 28).

Da leitura do dispositivo acima é possível perceber que os organismos internacionais visualizam a função secundária, colateral, derivada ou horizontal das compras públicas, as quais têm o poder de estimular ou inibir práticas dos setores econômicos, razão pela qual as políticas

de aquisição dos órgãos públicos devem seguir modelos de sustentabilidade, que considerem, sempre que for possível, o aspecto ecológico.

Nada obstante, as normas em questão, por não terem valor jurídico cogente, trouxeram poucos resultados, o que levou à criação do Plano de Johannesburg, na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, conhecida como Rio+10, realizada no ano de 2002, na África do Sul. O referido Plano, com duração de 10 (dez) anos, também conhecido como Processo de Marrakesh, propôs a elaboração de programas para acelerar as mudanças dos padrões de produção e consumo, e teve como uma de suas frentes de atuação as compras públicas sustentáveis (Fabre, 2014).

Nota-se que mais uma vez as compras governamentais ganharam papel de destaque no plano internacional como instrumento de implementação de políticas públicas.

Após estudo do tema, é possível constatar que não são muitas as regulações supranacionais envolvendo as contratações governamentais, de modo que cada país disciplina a questão de acordo com seus propósitos internos, restando evidente, entretanto, que a maior parte dos Estados enxerga nas compras públicas um poderoso instrumento de indução ou inibição dos setores da economia.

2.7 Problemáticas decorrentes da utilização das compras públicas como instrumento de políticas públicas

Diante do exposto, é possível perceber que, de fato, as contratações públicas são utilizadas amplamente pelos Estados como instrumento de implementação de políticas públicas, com as mais diversas finalidades, a saber: estimular o desenvolvimento de determinados setores da economia; proteger o comércio nacional; fomentar o crescimento das micro e pequenas empresas; inserir os grupos menos favorecidos no mercado de trabalho; promover o desenvolvimento nacional sustentável, dentre outras.

Nada obstante, surge a discussão se as contratações públicas são, realmente, o meio mais adequado para o Estado realizar a promoção das questões nacionais tidas por relevantes para a sociedade, e quais seriam os riscos ou as desvantagens desta medida.

O tema divide opiniões. Enquanto alguns veem esse uso das compras governamentais como positivo, outros criticam duramente a escolha estatal.

Para melhor elucidação, a questão será dividida em dois subitens, o primeiro atinente às problemáticas voltadas para a esfera internacional, e o segundo atinente às dificuldades no âmbito do processo licitatório brasileiro.

2.7.1 Problemáticas na esfera internacional

É indiscutível que a utilização das compras públicas é uma ferramenta poderosa que os governos possuem para implementarem políticas públicas e direcionarem o mercado conforme a demanda estatal. Fabre (2014) vê tal medida como razoável e compreensível, todavia, alerta para a necessidade de um sério planejamento acerca do modo como esse uso se dará, a fim de evitar que os benefícios concedidos pelos Estados gerem efeitos negativos.

Zago (2018), olhando para a esfera internacional, afirma existir tensão entre a função derivada (secundária, horizontal ou colateral) da licitação e as premissas do comércio internacional, especialmente quando as contratações públicas são utilizadas como forma de proteção do mercado nacional, tendo em vista que o ponto central da regulação internacional é a maior liberalização possível dos mercados, a fim de minimizar as barreiras tarifárias e não-tarifárias.

Ademais, a referida autora também apresenta uma possível extraterritorialidade dos efeitos da utilização da função derivada das contratações públicas em âmbito internacional, como no caso dos “boicotes internacionais”, em que os entes supranacionais se recusam a contratar empresas de determinados locais e, além disso, exigem de suas contratadas que também se abstenham de fazê-lo, como forma de protesto contra os governos que estão sob regime ditatorial ou em guerra, por exemplo.

Um ponto interessante levantado por Zago (2018) é que as contratações públicas poderiam ser utilizadas como moeda de troca nas negociações internacionais em setores estratégicos, na medida em que a abertura do mercado de compras governamentais poderia ser ofertada em troca de outras contrapartidas, ou seja, oferecer-se-ia o acesso às licitações nacionais como condição de resultados melhores em outras transações.

Por outro lado, alerta a autora sobre a possibilidade de que a função derivada das licitações através do estabelecimento de margens de preferência, voltada a promover as políticas industriais e econômicas, seja também utilizada para “driblar regras de comércio global”, como é o caso da concessão de investimento público para setores privados, o que poderia ser objeto de questionamento no âmbito da OMC.

É por essa razão que a legislação supranacional se faz necessária, pois ela tem por objetivo promover a igualdade na competição entre empresas nacionais e internacionais no processo de contratações públicas, permitindo que apenas as preferências realmente justificáveis sejam aplicadas pelos países e, ainda assim, sob determinadas condições.

Fabre (2014) explica que, a fim de identificar as práticas internas acerca da adoção de margens de preferência por seus países-membros, um grupo de trabalho do Comitê de Comércio

da OCDE analisou os procedimentos de aquisições de bens adotados pelos governos centrais e agências, oportunidade em que foram levantadas as principais temáticas para a concessão das preferências, sendo elas:

[...] trabalho prisional e produtos de pessoas com deficiência (adotados, por exemplo, pela Itália e Dinamarca); defesa nacional (ex.: Canadá, Dinamarca, Suíça, Estados Unidos); desenvolvimento regional ou setorial (ex.: França, Alemanha, Grécia, Itália, Turquia, Reino Unido, Estados Unidos); fomento do emprego e melhora da situação econômica (ex.: Bélgica, Canadá, Luxemburgo, Estados Unidos); busca pelo equilíbrio na balança de pagamento (ex.: Canadá, Reino Unido, Estados Unidos); a imposição de obrigação de prévia investigação da disponibilidade de bens domésticos para atendimento da demanda (Canadá, Alemanha, Grécia, Noruega, Estados Unidos); a previsão de preferências a produtos e fornecedores domésticos sob algumas circunstâncias, tais como artistas e cooperativas (Áustria, Irlanda, Itália, Noruega, Estados Unidos) e, por fim, a existência de preferências expressas em percentagens específicas (Canadá, Alemanha, Grécia, Noruega, Estados Unidos) (Fabre, 2014, p. 23).

Dessa forma, conforme explanado pela autora, o referido grupo, por volta de 1966, entendeu que as preferências referentes ao trabalho prisional e de pessoas com deficiência não impactavam de forma relevante o comércio internacional, razão pela qual foram consideradas justificáveis. De igual modo, as questões ligadas à saúde e segurança seriam legítimas, desde que respeitados determinados limites. Por sua vez, àquelas atinentes ao desenvolvimento local ou de áreas da economia não seriam justificáveis, entendendo a Organização que os países deveriam buscar outros meios para atingir esse propósito, pois neste caso a imposição das preferências feriria a competitividade. O mesmo parecer se deu para com as benesses destinadas aos produtos domésticos e àquelas voltadas ao fomento de emprego e ao equilíbrio da balança de pagamento.

Ao final, entendeu o grupo de trabalho que a escolha dos governos em estabelecer vantagens nas suas contratações para determinados atores da economia por motivos de promoção do desenvolvimento nacional ou regional econômico e social não poderia ser objeto de condenação, contanto que as escolhas não fossem deixadas ao livre arbítrio dos governantes nem tivessem natureza proibitiva em relação aos não beneficiados.

Silva e Santos (2016), discorrendo sobre a restrição da concorrência no mercado de contratação pública da União Europeia, dão enfoque à importância da interligação entre o direito dos contratos públicos e o direito concorrencial, o que só é possível através do respeito ao princípio da concorrência.

Na visão das autoras, não deve existir nas contratações públicas favorecimentos para determinados fornecedores, devendo a escolha estatal guiar-se pela máxima eficiência. Caso haja preferências ou domínio de mercado por parte de alguns atores econômicos, haverá

violação ao direito de concorrência, o que caracteriza falha de mercado, pois este não cumpriu o seu propósito: garantir a competitividade e a eficiência, bem como evitar o desperdício de recursos públicos.

2.7.2 Problemáticas nas licitações nacionais

No âmbito nacional, Breus (2015) aponta algumas questões problemáticas que podem advir do uso das licitações para implementação de políticas públicas, como, por exemplo: dificuldades na escolha do contratado; ingerência excessiva do Estado nas empresas contratadas; majoração dos preços contratados; e possibilidade de desnaturação do contrato. Tais dificuldades levam o autor a reiterar a necessidade de fixação das condições de realização dessas políticas públicas através dos contratos.

Em relação à majoração dos preços, Ferreira Júnior (2022) explica que quando se quer realizar políticas públicas por meio das licitações, o critério de julgamento baseado no menor preço não é aconselhado, haja vista que devem ser incluídos na proposta os custos indiretos e as externalidades causadas pela contratação. Alerta o autor que quando há a concessão de vantagens (margens de preferência, cotas reservadas, favorecimento em caso de empate, etc) é comum que se contrate por preços superiores ao de mercado, pois a concessão destas benesses gera uma distorção na concorrência, que é a responsável por conseguir a oferta mais vantajosa.

Outra problemática levantada por Ferreira Júnior (2022) é que as vantagens concedidas podem desincentivar os agentes beneficiados de buscarem crescimento, como no caso, por exemplo, das micro e pequenas empresas, as quais poderiam preferir manter o pequeno porte para garantir os benefícios legais.

Discorrendo sobre as medidas de proteção da economia nacional, Fabre (2014) alerta para o risco do uso desmedido das licitações como instrumento de implementação de políticas públicas nacionais, pois, apesar de as normas destinarem-se ao plano interno, seus efeitos extrapolam a territorialidade do país contratante, o que pode ferir o princípio do livre-comércio, conforme exposto no subitem acima.

Diversas são as críticas acerca da utilização das contratações públicas para indução de políticas públicas, principalmente em relação àquelas que concedem tratamento favorecido para micro e pequenas empresas e privilégios para determinados setores da economia.

Argumenta-se que a concessão dos privilégios e tratamento favorecido viola o princípio da isonomia e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, bem como alega-se que as contratações governamentais não seriam o meio mais adequado para promoção das políticas públicas.

Todavia, Bittencourt (2022) apresenta as dificuldades de sobrevivência enfrentadas pelas pequenas empresas, tais como dificuldade de acesso a recursos junto a instituições financeiras; carga tributária excessiva; burocracia; falta de planejamento e conhecimento prévios do negócio; dentre outras. Tais adversidades justificam uma atuação estatal de fomento, notadamente, a concessão de privilégios especiais, com o objetivo de auxiliar as empresas menores a sobreviverem no mercado.

A alegação de que a concessão de privilégios a determinados negócios violaria o princípio da igualdade não merece prosperar, sendo questão pacífica já decidida pelo Supremo Tribunal Federal, por exemplo, no RE nº 627543, em que restou assentado, *in verbis*:

EMENTA Recurso extraordinário. Repercussão geral reconhecida. Microempresa e empresa de pequeno porte. Tratamento diferenciado. Simples Nacional. Adesão. Débitos fiscais pendentes. Lei Complementar nº 123/06. Constitucionalidade. Recurso não provido. 1. O Simples Nacional surgiu da premente necessidade de se fazer com que o sistema tributário nacional concretizasse as diretrizes constitucionais do favorecimento às microempresas e às empresas de pequeno porte. A Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, em consonância com as diretrizes traçadas pelos arts. 146, III, d, e parágrafo único; 170, IX; e 179 da Constituição Federal, visa à simplificação e à redução das obrigações dessas empresas, conferindo a elas um tratamento jurídico diferenciado, o qual guarda, ainda, perfeita consonância com os princípios da capacidade contributiva e da isonomia. 2. Ausência de afronta ao princípio da isonomia tributária. O regime foi criado para diferenciar, em iguais condições, os empreendedores com menor capacidade contributiva e menor poder econômico, sendo desarrazoado que, nesse universo de contribuintes, se favoreçam aqueles em débito com os fiscos pertinentes, os quais participariam do mercado com uma vantagem competitiva em relação àqueles que cumprem pontualmente com suas obrigações. 3. A condicionante do inciso V do art. 17 da LC 123/06 não se caracteriza, a priori, como fator de desequilíbrio concorrencial, pois se constitui em exigência imposta a todas as pequenas e as microempresas (MPE), bem como a todos os microempreendedores individuais (MEI), devendo ser contextualizada, por representar também, forma indireta de se reprovar a infração das leis fiscais e de se garantir a neutralidade, com enfoque na livre concorrência. 4. A presente hipótese não se confunde com aquelas fixadas nas Súmulas 70, 323 e 547 do STF, porquanto a espécie não se caracteriza como meio ilícito de coação a pagamento de tributo, nem como restrição desproporcional e desarrazoada ao exercício da atividade econômica. Não se trata, na espécie, de forma de cobrança indireta de tributo, mas de requisito para fins de fruição a regime tributário diferenciado e facultativo. 5. Recurso extraordinário não provido (Brasil, 2013, p. 1-2).

Em igual sentido, foi a decisão proferida no julgamento da ADI nº 4033, em que o Tribunal Pleno asseverou que “[...] O fomento da micro e da pequena empresa foi elevado à condição de princípio constitucional, de modo a orientar todos os entes federados a conferir tratamento favorecido aos empreendedores que contam com menos recursos para fazer frente à concorrência” (Brasil, 2010b, p. 2).

Ademais, Bittencourt (2022), ao citar a decisão do STF na ADI nº 3.070/RN, afirma que

[...] a Lei pode distinguir situações, sem violação do princípio da igualdade, a fim de conferir a um tratamento diverso do que atribui a outro. Para que possa conferi-lo,

contudo, sem que tal violação se manifeste, é necessário que a discriminação guarde compatibilidade com o conteúdo do princípio (Bittencourt, 2022, p. 43).

Verifica-se, assim, que não há violação ao princípio da igualdade, pois os benefícios concedidos pela Lei Complementar nº 123/2006 visam dar concretude à diretriz constitucional de favorecimento às microempresas e às empresas de pequeno porte, haja vista a menor capacidade econômica dos pequenos empreendedores (Brasil, 2006).

Ciente de todas as controvérsias envolvidas na questão, Ferreira Júnior (2022) faz uma colocação bastante sóbria, a qual vale ser reproduzida *ipsis litteris*:

Em um sistema de compras sustentável, o ideal seria que cada contrato público fosse capaz de desempenhar as mais variadas políticas públicas. Mas a realidade depõe o contrário. A integração de políticas públicas nos procedimentos de contratação comumente provoca uma maior complexidade, às vezes acompanhada de um aumento dos custos, sejam eles os custos de transação envolvidos no planejamento e promoção do procedimento, ou os decorrentes de um eventual encarecimento do objeto a adquirir.

Por isto, mais útil será sujeitar a integração de políticas públicas a um juízo de eficácia: implementar apenas aquelas políticas públicas em cuja persecução o contrato possa efetivamente colaborar. [...] (Ferreira Júnior, 2022, p. 302).

Com base na reflexão acima, verifica-se que é preciso analisar de forma crítica a escolha das políticas públicas a serem implementadas através das contratações administrativas, avaliando-se quais políticas são mais importantes, quais seriam os custos de inclusão no instrumento contratual e qual seria o resultado prático gerado.

Como se vê, o debate sobre a legitimidade e a forma como as contratações governamentais devem ser utilizadas para promover políticas públicas e impulsionar o desenvolvimento nacional econômico perdura ao longo dos anos, mas fato é que as compras públicas nunca deixaram de ser vistas como uma poderosa ferramenta para o alcance dos objetivos estatais.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS NA LEGISLAÇÃO DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE

À medida que o nível de organização da sociedade se torna cada vez mais complexo, surgem novos problemas públicos, os quais demandam a intervenção estatal por meio das políticas públicas como forma de correção das distorções e carências sociais.

Apesar de, na atualidade, muito se falar sobre políticas públicas, não há uma definição unânime quanto ao seu conceito. Dessa forma, serão apresentadas algumas das concepções encontradas na literatura e no meio acadêmico, sendo que, após, serão abordadas as políticas voltadas ao desenvolvimento das micro e pequenas empresas, utilizando-se, para tanto, do poder de compras governamental como instrumento de política pública.

3.1 Considerações iniciais: o que são políticas públicas?

De início, cabe ressaltar que o conceito de políticas públicas se mantém em construção. Celina Souza (2006), em interessante estudo no qual faz uma revisão da literatura, após discorrer sobre como surgiu a disciplina políticas públicas, apresenta conceitos de diversos autores, conforme abaixo transcrito:

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (Souza, 2006, p. 24).

Por sua vez, Chrispino (2016, p. 17) aponta que política pública é um termo polissêmico, que resulta “[...] de inúmeras variáveis (constructo) e que seu significado será tão distinto quanto os valores, ideologias, contextos, ética etc. de seu formulador”, e ao final, a conceitua como a “[...] ação intencional de governo que vise atender à necessidade da coletividade” (Ibid, p. 19).

Os autores Pereira Júnior e Dotti (2017), trazem o conceito apresentado por Eros Roberto Grau, para quem “a expressão, políticas públicas designa todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do poder público na vida social” (Grau, 2003 *apud* Pereira Júnior; Dotti, 2017).

Citando a definição de Barcellos, Pereira Júnior e Dotti (2017) demonstram que a expressão, políticas públicas não se restringe à prestação de serviços ou às atividades executivas do Estado, mas abrangem, também a atuação estatal normativa, reguladora e de fomento, nas diversas áreas (Barcellos, 2006 *apud* Pereira Júnior; Dotti, 2017).

Após analisarem diversos conceitos, Pereira Júnior e Dotti (2017) concluem afirmando que todas as definições apresentadas levam ao entendimento de que as políticas públicas dizem respeito às ações e aos programas que têm por objetivo dar efetividade aos princípios, normas, valores e escolhas da Constituição de determinado estado. Milton Proença Júnior (2020) afirma que as políticas públicas acontecem quando autoridades atuam numa dada realidade, contribuindo com a alteração e/ou construção de uma nova interpretação do real.

Souza (2006), após analisar os diversos conceitos existentes, resume política pública da seguinte forma:

[...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (Souza, 2006, p. 26).

Da análise das definições apresentadas, verifica-se que a maioria delas tem em comum a ideia de que as políticas públicas dizem respeito a uma ação do Estado voltada à coletividade, à satisfação do interesse público, para atender as questões tidas por prioritárias, em um dado momento, pelo Governo e pela sociedade.

Para os objetivos deste trabalho, será adotado o conceito trazido por Eros Roberto Grau (Grau, 2003, *apud* Pereira Júnior; Dotti, 2017), o qual define políticas públicas como sendo “[...] todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do poder público na vida social”.

Como visto, as políticas públicas são os propósitos dos governos transformados em programas e ações, que devem ser implementados para produzirem efeito na realidade. Dessa forma, Clune III (2021, p. 23)⁶ (escrito em 1983, traduzido e publicado no Brasil em 2021) apresenta a definição de implementação como “[...] o processo de criação ou tentativa de mudança social por meio do direito”, ressaltando que essa implementação deve consistir em uma política de prazo determinado, razoavelmente curto.

⁶ A political model of implementation and implications of the model for public policy, research, and the changing roles of law and lawyers.

3.2 Instrumentos de políticas públicas na legislação de compras brasileira

Uma vez demonstrada a relevância do mercado das compras públicas para o desenvolvimento econômico, bem como esclarecido acerca de sua utilização para promover políticas públicas, destacando-se, dessa forma, o objetivo secundário, mas não menos importante, das licitações e contratações da Administração, passa-se a analisar os instrumentos de políticas públicas previstos na Lei 8.666/93⁷ (Brasil, 1993).

3.2.1 Políticas públicas previstas na Lei 8.666/93

O legislador optou por incluir na lei que rege o procedimento licitatório diversas disposições de implementação de políticas públicas, sendo que algumas delas serão apresentadas a seguir:

Quadro 2 - Políticas Públicas na Lei 8.666/93

(continua)

POLÍTICA PÚBLICA	DISPOSIÇÃO LEGAL
Inclusão de pessoa com deficiência ou reabilitado da Previdência Social	Art. 3º, §2º, V, e §5º, II: §2º Em igualdade de condições, como critério de desempate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços: V - produzidos ou prestados por empresas que comprovem cumprimento de reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social e que atendam às regras de acessibilidade previstas na legislação. § 5º Nos processos de licitação, poderá ser estabelecida margem de preferência para: II - bens e serviços produzidos ou prestados por empresas que comprovem cumprimento de reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social e que atendam às regras de acessibilidade previstas na legislação.
Preservação do meio ambiente	Art. 12, VII: 12. Nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços serão considerados principalmente os seguintes requisitos: VII - Impacto ambiental.
Promoção do desenvolvimento nacional sustentável	Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

⁷ A Lei 8.666/93, vigente na época de elaboração deste capítulo, foi revogada em 30 de dezembro de 2023 pela Lei 14.133/2021.

Quadro 2 - Políticas Públicas na Lei 8.666/93

(continuação)

POLÍTICA PÚBLICA	DISPOSIÇÃO LEGAL
Política habitacional e fundiária	Art. 17, I, alíneas “f”, “g”, “h” e “i”: Art.17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas: I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, <u>dispensada esta nos seguintes casos:</u>
Política habitacional e fundiária	f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de <u>programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social</u> desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; g) procedimentos de <u>legitimação de posse</u> de que trata o art. 29 da Lei nº6.383, de 7 de dezembro de 1976, mediante iniciativa e deliberação dos órgãos da Administração Pública em cuja competência legal incluía-se tal atribuição; h) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e inseridos no âmbito de <u>programas de regularização fundiária de interesse social</u> desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; i) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União e do Incra, onde incidam ocupações até o limite de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº11.952, de 25 de junho de 2009, para fins de <u>regularização fundiária</u>, atendidos os requisitos legais
Licitação dispensável e políticas públicas setoriais	Previstas no artigo 24
Proteção ao trabalho do menor	Artigo 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a: V – cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.
Incentivo à produção de bens e serviços de informática e automação	Art. 45, § 4º Para contratação de bens e serviços de informática, a administração observará o disposto no art. 3º da Lei nº8.248, de 23 de outubro de 1991, levando em conta os fatores especificados em seu parágrafo 2º e adotando obrigatoriamente o tipo de licitação "técnica e preço", permitido o emprego de outro tipo de licitação nos casos indicados em decreto do Poder Executivo
Margem de preferência para produtos manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras	Art. 3º, §§5º ao 15 § 5º—Nos processos de licitação, poderá ser estabelecida <u>margem de preferência</u> para: I - produtos <u>manufaturados e para serviços nacionais</u> que atendam a normas técnicas brasileiras; e II - bens e serviços produzidos ou prestados por empresas que comprovem cumprimento de <u>reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência</u> ou para <u>reabilitado da Previdência Social</u> e que atendam às regras de acessibilidade previstas na legislação. § 6º A margem de preferência de que trata o § 5º será estabelecida com base em estudos revistos periodicamente, em prazo não superior a 5 (cinco) anos, que levem em consideração: I - <u>geração de emprego e renda;</u> II - efeito na arrecadação de tributos federais, estaduais e municipais; III - <u>desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País;</u>

Quadro 2 - Políticas Públicas na Lei 8.666/93

(conclusão)

POLÍTICA PÚBLICA	DISPOSIÇÃO LEGAL
Margem de preferência para produtos manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras	IV - custo adicional dos produtos e serviços; e V - em suas revisões, análise retrospectiva de resultados.
Margem de preferência para produtos manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras	§ 7º Para os produtos manufaturados e serviços nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País, poderá ser estabelecido <u>margem de preferência adicional</u> àquela prevista no § 5º. § 8º As margens de preferência por produto, serviço, grupo de produtos ou grupo de serviços, a que se referem os §§ 5º e 7º, serão definidas pelo Poder Executivo federal, não podendo a soma delas ultrapassar o montante de 25% (vinte e cinco por cento) sobre o preço dos produtos manufaturados e serviços estrangeiros. § 9º As disposições contidas nos §§ 5º e 7º este artigo não se aplicam aos bens e aos serviços cuja capacidade de produção ou prestação no País seja inferior: I - à quantidade a ser adquirida ou contratada; ou II - ao quantitativo fixado com fundamento no § 7º do art. 23 desta Lei, quando for o caso. [...]

Fonte: Elaborado pela autora (2024), adaptado de Proença Júnior (2020, p. 36)

3.2.2 Políticas públicas previstas na Lei 14.133/2021

A Lei nº 14.133/2021, conforme redação dada pela Lei Complementar nº 198/2023, revogou, em 30 de dezembro de 2023, a Lei nº 8.666/93 (Brasil, 1993, 2021). Não obstante, a nova lei de licitações, caminhando no mesmo sentido da Lei nº 8.666/93, consolidou a função social das contratações governamentais como instrumento de implementação de políticas públicas.

A título exemplificativo, haja vista não ser objetivo deste trabalho discorrer individualmente sobre todas as políticas públicas constantes na legislação de compras governamentais, cita-se o artigo 11, inciso IV, que preceitua ser objetivo do processo licitatório incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável (Brasil, 2021), o que demonstra que a nova lei de licitações e contratos administrativos contemplou a função secundária da licitação, colocando-a no mesmo nível de importância da função primária.

Na mesma linha, o § 9º do artigo 25 da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, estabelece a possibilidade de que o edital exija que percentual mínimo da mão de obra responsável pela execução do objeto do contrato seja constituído por mulheres vítimas de violência doméstica e por oriundos ou egressos do sistema prisional (Brasil, 2021).

Regulamentando o referido dispositivo, foi editado o Decreto Federal nº 11.430, de 8 de março de 2023. Observa-se, pela redação do *caput* do artigo 3º, que a previsão acerca da

exigência do percentual mínimo de mão de obra para os grupos elencados acima não se trata de uma faculdade, mas, sim, de um dever (Brasil, 2023e).

A Lei nº 14.133/2021, no artigo 26, incisos I e II, também trouxe a previsão de margens de preferência para bens manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras e bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis (Brasil, 2021).

Outrossim, estabeleceu ser dispensável a licitação para as seguintes contratações, dentre outras: que tenham por objeto a coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, desde que realizados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente por catadores de materiais recicláveis (art. 75, inciso IV, alínea “j”); de associação de pessoas com deficiência (artigo 75, inciso XIV); de entidades privadas sem fins lucrativos para a implementação de cisternas ou outras tecnologias sociais de acesso à água para consumo humano e produção de alimentos, a fim de beneficiar as famílias rurais de baixa renda atingidas pela seca ou pela falta regular de água (art. 75, inciso XVII); e de entidades privadas sem fins lucrativos para a implementação do Programa Cozinha Solidária (art. 75, inciso XVIII) (Brasil, 2021).

Todos esses exemplos demonstram que a função social das contratações administrativas no processo de implementação de políticas públicas também foi contemplada pela Lei nº 14.133/2021.

3.3 Políticas públicas voltadas para as microempresas e empresas de pequeno porte no contexto das compras governamentais

Consoante dados obtidos do Sebrae, em 2022, as micro e pequenas empresas foram responsáveis por 80% (oitenta por cento) dos empregos criados no Brasil, ou seja, a cada 10 (dez) postos de trabalho, aproximadamente 8 (oito) foram criados pelas micro e pequenas empresas – MPE (Agência Sebrae de Notícias, 2023a, 1º§).

Para se ter noção da magnitude do mercado das MPE's, registra-se que, no ano de 2022, foram criados 3,6 milhões de pequenos negócios no Brasil, e desse universo, 78% (setenta e oito por cento) optaram por ser microempreendedor individual (Agência Sebrae de Notícias, 2023b, 1º§).

Do mesmo modo, no ano de 2021, houve um crescimento histórico na criação de microempresas. Segundo dados do Sebrae, foram mais de 3,9 milhões de novos negócios, o que representa um incremento de 19,8% (dezenove inteiros e oito centésimos por cento) em relação a 2020, demonstrando que estas figuras jurídicas representam uma fatia substancial da produção nacional (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, ©2021, 2º§).

Esses dados indicam a assertividade das políticas públicas voltadas a incentivar os pequenos negócios, seja sob o prisma da desburocratização, seja sob o viés de incentivos legais, creditícios e econômicos. Em outros termos, os números demonstram o quanto a intervenção do Estado na criação de políticas voltadas ao fomento dessa fração substancial da economia se mostra interessante.

Ciente deste fato, o constituinte originário trouxe comandos importantes para que o exercício do Poder Legislativo pudesse dar concretização aos princípios mais valiosos do modelo republicano brasileiro, voltado para o desenvolvimento de um Estado Social e Democrático de Direito calcado na existência de políticas públicas que, efetivamente, impulsionem a valorização do trabalho e preservem a livre iniciativa, com os olhos voltados para a realidade econômica.

Vale destacar que as políticas públicas voltadas às micro e pequenas empresas existem em diversos países do mundo. Conforme ensina Araújo Júnior (2018), nos Estados Unidos, desde 1953, no *Small Business Act*, estipulou-se, através das compras governamentais, políticas de apoio para os pequenos negócios. Ademais, registrou o autor que, de acordo com uma pesquisa realizada pelo Banco Mundial em 2017, dos 180 (cento e oitenta) países estudados, 77 (setenta e sete) adotavam políticas de favorecimento para as Micro Empresa (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP's).

Assim, o favorecimento dos pequenos negócios não é peculiaridade brasileira, constituindo-se prática comum aos entes internacionais. Mas, qual é o critério utilizado para enquadramento de um negócio como micro ou pequena empresa? Sobre esse assunto, veja-se o subitem a seguir.

3.3.1 Critérios para o enquadramento da pessoa jurídica como microempresa e empresas de pequeno porte

De acordo com Proença Júnior (2020), não há no Brasil critérios padronizados para classificar o porte das empresas, existindo ao menos quatro classificações utilizadas, as quais variam conforme o objetivo da investigação, de modo que, segundo ele, a LC nº 123/2006, o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária consideram, por exemplo, o faturamento anual para definir o porte das empresas. Em contrapartida, o Sebrae utiliza como critério o número de trabalhadores e o setor de atividade econômica.

Para os fins desta pesquisa, considerar-se-á a classificação da Lei Complementar nº 123/2006, haja vista ser a aplicável para fins de tratamento diferenciado nas licitações e

contratações administrativas. Desse modo, segundo o artigo 3º da Lei complementar nº 123/2006, será considerada microempresa a pessoa jurídica que aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais), e empresa de pequeno porte a que aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais) (Brasil, 2006).

Quanto ao Microempreendedor Individual (MEI), o artigo 18-A, §1º da LC nº 123/2006, com redação dada pela LC nº 188/2021, preceitua que se considera MEI quem tenha auferido receita bruta, no ano-calendário anterior, de até R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais) e que seja optante pelo Simples Nacional.

3.3.2 A Constituição econômica e o tratamento favorecido para as pequenas empresas

Preliminarmente, a fim de melhor elucidar o assunto e facilitar a compreensão do leitor sobre as razões que levaram o constituinte a conceder tratamento favorecido aos pequenos negócios, cabe tecer breves considerações sobre o surgimento das micro e pequenas empresas no cenário mundial, bem como sobre sua relevância para a sociedade e para economia.

Bittencourt (2022), ao analisar o contexto histórico que levou ao nascimento das pequenas empresas, registra que, por anos, o desenvolvimento econômico mundial girou em torno das grandes empresas. Todavia, pontua o autor que, devido à crise econômica vivenciada em meados do século XX, as empresas passaram a concentrar seus esforços nas atividades essenciais, delegando a terceiros as acessórias, que não estavam ligadas ao objeto central de sua atividade preponderante, o que impulsionou a criação dos pequenos negócios para executarem essas tarefas.

Stroppa (2013) menciona que os Estados Unidos foi o país pioneiro a criar regras de licitações específicas para as pequenas empresas, pois, durante a Segunda Guerra Mundial, ocorrida no período de 1939 a 1945, as grandes indústrias se voltaram para a guerra, e as pequenas empresas não conseguiram competir nesse nicho. Assim, o governo norte-americano criou, em 1942, a “Corporação de Pequenas Fábricas de Material Bélico” - *Smaller War Plants Corporation (SWPC)*, a qual, segundo a autora, visava obter contratos públicos para as pequenas empresas.

Stroppa (2013) relata que, depois da criação da SWPC foi criado o “Escritório da Pequena Empresa” e, posteriormente, a “Administração de Pequenas Fábricas Ligadas à Defesa”, também voltada aos contratos governamentais, sendo que, em 1953, o Congresso norte-americano aprovou a “Lei de Apoio às Pequenas Empresas” (*Small Business Act*).

A autora cita, ainda, outros países que adotaram a regulação dos incentivos às micro e pequenas empresas, tais como o Japão, por meio da “Agência da Pequena e Média Empresa”, criada nos pós Segunda Guerra Mundial; o Canadá, após 1995, iniciou a implementação de compras públicas para pequenas empresas; a União Europeia destinou um capítulo do “Livro Verde das Compras Públicas”, publicado em 1996, para os pequenos negócios; dentre outros. Portanto, tem-se que a maioria dos países possuem incentivos voltados para as micro e pequenas empresas, utilizando-se, ainda, as compras públicas como instrumento para o desenvolvimento dos pequenos negócios.

Na esfera brasileira, o artigo 3º, incisos II e III da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988, Art. 3º, incisos II-III) preceitua que são objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil garantir o desenvolvimento nacional e reduzir as desigualdades sociais e regionais, bem como o artigo 174 da Carta Magna estabelece que é função do Estado fiscalizar, incentivar e planejar a atividade econômica.

Nesse sentido, ressalta Bittencourt (2022) que uma das formas possíveis de atender a regra constitucional é por meio da licitação, valendo-se do poder de compra estatal para fomentar o mercado, tendo em vista que o Estado é um consumidor em grande escala de bens e serviços. O Constituinte, ao disciplinar a Ordem Econômica e Financeira, estabeleceu os princípios gerais da atividade econômica, os quais devem nortear toda a normatização acerca da matéria. Para melhor elucidação, veja-se:

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

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

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

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei (Brasil, 1988, Art. 170, incisos I-IX).

De acordo com Matos e Silva (2008), a constituição econômica é o conjunto de normas que estabelece os princípios fundamentais para a organização e o funcionamento da economia, instituindo uma ordem econômica, a qual é composta de princípios liberais ou estatutário e princípios intervencionistas ou conformadores. Ressalta o autor que a constituição econômica

formal não constitui a realidade material, mas aquela tem o poder de transformar a realidade, haja vista a força normativa da Constituição.

Eros Grau (2010, p. 259), ao discorrer sobre o princípio do tratamento favorecido para as pequenas empresas, diz que se trata de princípio constitucional impositivo, pois “[...] a Constituição como princípio o tomou; daí o seu caráter constitucional conformador”, e ressalta que, apesar de não ser uma diretriz ou norma-objetivo, serve de fundamento para a reivindicação pela realização de políticas públicas por parte de tais empresas.

Acrescenta Grau (2010) que a Constituição Federal adotou um regime de mercado, tanto é que seu artigo 219 preceitua que o mercado interno integra o patrimônio nacional, o que, para o autor, significa dizer que o mercado representa a soberania econômica nacional. Dessarte, assevera Grau (2010) que o Direito Econômico foi colocado na Constituição a serviço da ordem econômica, a fim de viabilizar a implementação de políticas públicas por parte do Estado.

Por sua vez, Figueiredo (2014), comentando o referido princípio, explica que a escolha do Constituinte de conceder tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte deu-se em virtude do relevante papel desempenhado pelos pequenos negócios, pois estes estimulam a concorrência no mercado, promovem a criação de empregos, geram renda, aquecem o consumo e fortalecem, conseqüentemente, a economia do país.

Como dito alhures, em 2022 os pequenos negócios foram responsáveis pela criação de 80% (oitenta por cento) das vagas de emprego, e até setembro de 2023 já respondiam por 71% (setenta e um por cento) de todas as vagas criadas no Brasil, conforme dados divulgados pelo Sebrae, o que corresponde a 1,1 milhão de carteiras assinadas (Agência Sebrae de Notícias, 2023c).

Esses números corroboram a afirmação feita por Figueiredo (2014) acerca do relevante papel desempenhado pelos pequenos empresários, bem como justificam a proteção constitucional do tratamento diferenciado a esse grupo tão importante para o ciclo econômico de produção e circulação, mas que detém pouco poder e capital econômico.

Pondera o citado autor que, não fossem as normas protetivas, as pequenas empresas não teriam condições de concorrer com os detentores do poder de mercado, com as multinacionais e com os grandes produtores, e seriam, desde o seu nascimento, fadadas ao fracasso. Dessa forma, tem-se que o princípio do tratamento favorecido está intrinsecamente ligado ao princípio da livre concorrência e da isonomia.

Poder-se-ia questionar se o princípio em questão não afrontaria o princípio implícito da igualdade econômica. Figueiredo (2014) esclarece que, na seara econômica, a manifestação da igualdade prevista nos artigos 3º, IV e 5º, *caput*, ambos da CF, quando amparada por critérios técnicos, admite exceções, consubstanciando-se na igualdade material, haja vista que o objetivo

é diminuir as desvantagens entre os pequenos e os grandes empresários.

Assim, aponta Figueiredo (2014, p. 104) que “[...] as discriminações ocorrem para efeito de redução, simplificação ou eliminação de suas obrigações administrativas, tributárias previdenciárias e creditícias [...]”, a fim de viabilizar o exercício da atividade econômica pelos pequenos empresários. Ressalta-se que essa questão foi abordada com maior profundidade no subitem 2.7.2 deste estudo.

Prosseguindo, verifica-se que o artigo 179 da Constituição Federal (Brasil, 1988) prescreve o dever dos entes estatais de disporem, por meio de lei, acerca do tratamento jurídico diferenciado, nos seguintes termos:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei (Brasil, 1988, Art. 179).

Assim, a Lei Complementar nº 123/2006 cuidou de estabelecer o Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte. Vale destacar que, como observado por Ramos Filho (2023), a previsão acerca do tratamento jurídico diferenciado às microempresas existia anteriormente à Constituição Federal de 1988, na Lei nº 7.256, de 27 de novembro de 1984, não fazendo menção, todavia, às empresas de pequeno porte (Brasil, 1984, 1988).

Todavia, em nível de Constituição, a Carta Magna de 1988 foi a primeira a mencionar o tratamento jurídico diferenciado para as microempresas e empresas de pequeno porte, sendo que, em seguida, a Lei 8.864, de 28 de março de 1994, assegurou tratamento jurídico simplificado e favorecido às ME e EPP's nas áreas administrativa, tributária, trabalhista, previdenciária e creditícia, e deixou de revogar expressamente a Lei nº 7.256/84 (Brasil, 1988, 1994).

Posteriormente, em 5 de dezembro de 1996, foi promulgada a Lei nº 9.317 (Brasil, 1996), a fim de cumprir o comando constitucional do artigo 179 e estabelecer o regime tributário das ME e EPPs, tendo sido instituído o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (SIMPLES), ocasião em que foram revogados alguns dispositivos das Leis ns.7.256/84 e 8.864/94 (Ramos Filho, 2023).

Quase três anos depois, a Lei nº 9.841, de 5 de outubro de 1999 (Brasil, 1999), dispôs sobre o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, disciplinando o tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido, em obediência aos artigos 170 e 179 da CF, tendo revogado expressamente as Leis 7.256/84 e 8.864/94 (Ramos Filho, 2023).

Em 19 de dezembro de 2003, a Emenda Constitucional nº 42 acrescentou a alínea “d”

ao inciso III do artigo 146 da Constituição Federal, reservando à lei complementar as disposições gerais sobre:

definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §12 e §13, e da contribuição a que se refere o art. 239 (Brasil, 2003, Art. 146, alínea d).

Atento ao comando constitucional, o legislador editou a Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, ao tempo em que revogou a Leis 9.317/96 e 9.841/99 (Brasil, 1996, 1999, 2006).

Feitos esses esclarecimentos, passa-se a discorrer sobre as políticas públicas previstas para estimular o desenvolvimento das micro e pequenas empresas através das compras governamentais.

3.3.3 Tratamento favorecido para microempresas e empresas de pequeno porte

As microempresas e empresas de pequeno porte são resultado do empreendedorismo gerado pelas inovações tecnológicas, pela globalização e pelo aumento da competitividade, as quais, para competir no mercado das compras públicas, necessitam de tratamento diferenciado e favorecido, o que não passou despercebido aos olhos do Constituinte, conforme visto alhures.

Dados levantados pelo Sebrae, no período de 2018 a 2021 demonstram que 21,6% (vinte um inteiro e seis centésimos por cento) das ME's fecham após 5 (cinco) anos de atividade, sendo este percentual de 17% (dezessete por cento) para as EPP's (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, 2023b).

Além disso, os pequenos empresários enfrentam grande dificuldade na obtenção de crédito junto às instituições financeiras. Segundo informação divulgada pelo Sebrae, uma pesquisa realizada em conjunto com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) demonstrou que apenas três em cada dez pequenos empresários conseguiram obter crédito no mês de julho de 2023 (Agência Sebrae de Notícias, 2023d).

Esses números evidenciam a dificuldade de sobrevivência enfrentada pelas pequenas empresas e justificam a diretriz constitucional de conceder-lhes tratamento diferenciado. Cabe ressaltar, conforme destacado por Bittencourt (2022), que a Lei nº 8.666/93 não trouxe previsão sobre o tratamento diferenciado para as micro e pequenas empresas, sendo que a Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006, foi quem deu cumprimento aos artigos 146, inciso III, alínea “d” e 170, inciso IX, ambos da Constituição Federal.

Prudente registrar que, durante a elaboração deste capítulo, a Lei nº 8.666/93, em 30 de dezembro de 2023, foi revogada pela Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 1993, 2021). A nova lei de licitações, diferentemente da anterior, dispôs expressamente, em seu artigo 4º, acerca da aplicação dos artigos 42 a 49 da Lei Complementar 123/2006 às licitações e contratos por ela regidos, excepcionando, todavia, duas situações:

Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. [...]

§ 1º As disposições a que se refere o *caput* deste artigo não são aplicadas:

I - no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte;

II - no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte (Brasil, 2006, Art. 4, § 1º).

Além dessas duas exceções, o parágrafo segundo do artigo 4º ora analisado prescreve que a aplicação dos benefícios previstos nos artigos 42 a 49 da LC nº 123/2006 se dará apenas às ME e EPP's que, no ano-calendário de realização da licitação não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados ultrapassem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como EPP, cabendo ao órgão exigir do licitante declaração de observância desse limite.

Atualmente, a receita bruta máxima admitida para enquadramento como EPP é de R\$4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais), nos termos do artigo 3º, inciso II da LC nº 123/2006. Esse valor deve ser analisado no ano-calendário da realização do certame licitatório e, nos casos de contratos com vigência superior a 1 (um) ano, deve-se considerar o valor anual do contrato.

Para os fins do presente estudo, a análise deter-se-á ao Capítulo V da LC 123/2006, que trata das regras que ampliam o acesso às licitações e contratações de bens, obras e serviços da administração pública.

3.3.3.1 *Comprovação da regularidade fiscal e trabalhista diferida*

Em regra, as empresas, ao participarem dos certames licitatórios, devem comprovar a regularidade fiscal e trabalhista, nos termos do que estabelece o artigo 29 da Lei 8.666/93 (Brasil, 1993), *in verbis*:

Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em:

- I - prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC);
- II - prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;
- III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;
- IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social, demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.
- IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.
- V – prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943 (Brasil, 1993, Art. 29, inciso I-V).

Se, na fase de análise da documentação atinente à regularidade fiscal e trabalhista for comprovado que a licitante está irregular, ela será inabilitada. Todavia, a fim de conferir competitividade às ME's e EPP's, a Lei Complementar 123/2006 (Brasil, 2006), criou uma exceção, postergando o momento da comprovação da regularidade, senão, veja-se:

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

Art. 43. As microempresas e as empresas de pequeno porte, por ocasião da participação em certames licitatórios, deverão apresentar toda a documentação exigida para efeito de comprovação de regularidade fiscal e trabalhista, mesmo que esta apresente alguma restrição.

§1º Havendo alguma restrição na comprovação da regularidade fiscal e trabalhista, será assegurado o prazo de cinco dias úteis, cujo termo inicial corresponderá ao momento em que o proponente for declarado vencedor do certame, prorrogável por igual período, a critério da administração pública, para regularização da documentação, para pagamento ou parcelamento do débito e para emissão de eventuais certidões negativas ou positivas com efeito de certidão negativa (Brasil, 2006, Art. 42-43).

Dessa forma, as microempresas e empresas de pequeno porte, ainda que estejam em situação irregular, devem apresentar a documentação exigida, mesmo com restrição, sendo que, caso se saírem vencedoras ao final do certame, ser-lhes-á concedido o prazo de cinco dias úteis, prorrogáveis a critério da administração, para regularização da documentação.

Sobre o benefício em questão, ensina Marçal Justen Filho (2007):

Portanto, o benefício reside não na dispensa de apresentação de documentos de regularidade fiscal. Nem se trata da dilação quanto à oportunidade própria para exibição dos documentos. O que se faculta é a desnecessidade de perfeita e completa regularidade fiscal no momento da abertura ou de julgamento do certame. Em outras palavras, o benefício outorgado às pequenas empresas, no âmbito da habilitação, está sintetizado no parágrafo 1º do art. 43: trata-se da faculdade de regularização dos defeitos existentes e comprovados nos documentos de regularidade fiscal apresentados na oportunidade devida pela pequena empresa (Justen Filho, 2007, p. 67).

Acerca do tratamento diferenciado, veja-se julgado proferido pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - MANDADO DE SEGURANÇA - LICITAÇÃO - MICROEMPRESA E EMPRESA DE PEQUENO PORTE - TRATAMENTO DIFERENCIADO E FAVORECIDO NAS CONTRATAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. 1- O processo licitatório, como exigência obrigatória na administração pública, tem objetivo duplo de proporcionar a realização do negócio mais vantajoso para a administração pública e assegurar, em condições de igualdade, a participação dos administrados nos negócios que pretende realizar com particulares; 2- O tratamento dado às microempresas e empresas de pequeno porte excepciona o princípio da igualdade entre os concorrentes; 3- A Lei Complementar nº 123/06, com o propósito de dar cumprimento ao inciso IX do art. 170 e art. 179, ambos da Constituição Federal, instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, que contém previsão do acesso das microempresas e das empresas de pequeno porte aos mercados; 4- Há preocupação legal em promover tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte, a fim de que as vantagens competitivas ampliem o acesso ao mercado e importem no bom desenvolvimento do setor. (TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0239.16.000238-6/001, Relator(a): Des.(a) Renato Dresch, 4ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 08/09/2016, publicação da súmula em 13/09/2016) (Minas Gerais, 2016, § único).

Nota-se que a decisão transcrita segue a linha do que vem sendo demonstrado neste trabalho, e reforça a importância do desenvolvimento econômico dos pequenos negócios no Brasil, objeto de preocupação do constituinte, que cuidou de determinar ao legislador a adoção de medidas necessárias para permitir o acesso das ME's e EPP's ao mercado, concedendo-lhes vantagens competitivas.

3.3.3.2 *Preferência de contratação no caso de empate ficto*

A preferência de contratação no caso de empate ficto é mais uma medida que tem por finalidade cumprir a política pública do tratamento diferenciado para as micro e pequenas empresas, cuja previsão encontra-se no artigo 44 da Lei Complementar 123/2006:

Art. 44. Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte.
 § 1º Entende-se por empate aquelas situações em que as propostas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 10% (dez por cento) superiores à proposta mais bem classificada.
 § 2º Na modalidade de pregão, o intervalo percentual estabelecido no §1º deste artigo será de até 5% (cinco por cento) superior ao melhor preço (Brasil, 2006, Art. 44).

O benefício em tela constitui-se em instrumento que possibilita às micro e pequenas empresas o direito de cobrir a oferta da empresa ganhadora, caso esta não seja ME ou EPP, quando sua proposta for de 5% (modalidade pregão) a 10% (demais modalidades) maior que a proposta vencedora, ensejando o que a lei chama de empate ficto.

Registre-se que esse benefício não é uma faculdade conferi à administração, podendo ser exercido independentemente de previsão editalícia, haja vista tratar-se de um dever a ser observado. Nesse sentido, veja-se jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás.

AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA INCOMPETENCIA DO JUÍZO. RECURSO SECUNDUM EVENTUM LITIS. MATERIA NÃO CONSTANTE DO ROL ELENCADE NO ARTIGO 1.015 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. EMPATE FICTO. DIREITO DE PREFERENCIA MICROEMPRESA E EMPRESA DE PEQUENO PORTE. LEI COMPLEMENTAR Nº 123 /06. LIMINAR DEFERIDA. PRESENÇA DOS REQUISITOS.

1 a 3 – *omissis*

4- Da análise dos artigos 44 e 45 da Lei Complementar nº 123/06, especialmente o parágrafo 3º deste último, forçoso convir que, após a etapa de lances, a Administração tem a obrigação, e não a faculdade, de convocar a Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte melhor classificada para apresentar nova proposta, no prazo de cinco minutos, utilizando-se a natureza jurídica destas como critério de desempate, no exercício de seu (das ME's e EPPs) direito de preferência na contratação. 5 Não há que se falar em perigo de dano inverso e de potencial dano ao interesse público, pois legislador previu para situações excepcionais, como se afigura a dos autos, a possibilidade de contratação com dispensa de licitação (artigo 24. IV. da Lei nº 8.666/93). 6 AGRAVO CONHECIDO E DESPROVIDO (Goiás, 2018, p. 1).

Assim, uma vez finalizada a etapa de lances, caso o preço ofertado pela ME ou EPP fique dentro da margem estabelecida pela lei para o chamado empate ficto, deve a administração convocar a ME ou EPP para conceder-lhe a oportunidade de apresentar novo preço, tendo a chance de sagrar-se vencedora da licitação.

3.3.3.3 Licitações exclusivas para itens de até R\$ 80.000,00

De grande impacto foi a edição da Lei Complementar nº 147/2014, que alterou a Lei Complementar nº 123/2006, tornando obrigatória a realização de licitações exclusivas para microempresas e empresas de pequeno porte quando se tratar de itens de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), nos termos do artigo 48, inciso I, da LC 123/2006 (Brasil, 2006):

Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá 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. [...]

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

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) (Brasil, 2006, Art. 47-48).

Como dito no *caput* do artigo 47, a previsão de licitações exclusivas tem por objetivo

promover o desenvolvimento econômico e social, ampliar a eficiência das políticas públicas e incentivar a inovação tecnológica.

A fim de regulamentar o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte, foi editado o Decreto Federal nº 8.538, de 6 de outubro de 2015, o qual abrangeu, também, o agricultor familiar, o produtor rural pessoa física, o microempreendedor individual – MEI e as sociedades cooperativas.

Sobre o benefício em questão, dispõe o Decreto nº 8.538/2015, *in verbis*:

Art. 6º Os órgãos e as entidades contratantes deverão realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens ou lotes de licitação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). [...]

Art. 9º Para aplicação dos benefícios previstos nos arts. 6º a 8º :

I - será considerado, para efeitos dos limites de valor estabelecidos, cada item separadamente ou, nas licitações por preço global, o valor estimado para o grupo ou o lote da licitação que deve ser considerado como um único item (Brasil, 2015, Art. 6, 9).

A disposição do artigo nono veio para sanar a dúvida em relação à forma de se computar o valor estabelecido quando se tratar de licitações por lote ou grupo, deixando claro que, nesses casos, considera-se o valor estimado para o grupo ou lote em si, e não o valor dos itens que o compõe. Cabe ressaltar que no âmbito do Estado de Goiás, a Lei Estadual nº 17.928/2012, em seu artigo 7º, trouxe idêntica previsão acerca das licitações exclusivas (Goiás, 2012).

Importante observação é feita por Pereira (2023) a respeito da necessidade de atualização do valor limite para as licitações exclusivas de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), constante no inciso I do artigo 48 da Lei Complementar nº 123/2006, o qual permanece o mesmo desde a publicação da norma, em 15.12.2006.

Caso o valor fosse corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) - (IBGE), tendo como data inicial 12/2006 e data final 11/2023, ter-se-ia a importância de R\$ 207.043,82 (duzentos e sete mil, quarenta e três reais e oitenta e dois centavos), conforme tabela abaixo:

Quadro 3 – Dados básicos da correção pelo IPCA (IBGE)

Dados básicos da correção pelo IPCA (IBGE)*	
Dados informados	
Data inicial	12/2006
Data final	11/2023
Valor nominal	R\$ 80.000,00
Dados calculados	
Índice de correção no período	2,58804770
Valor percentual correspondente	158,804770%
Valor corrigido na data final	R\$ 207.043,82

Fonte: Elaborado pela autora, segundo dados da pesquisa (2023).
Nota: *Dados extraídos da Calculadora do Cidadão do Banco Central do Brasil (2024).

Registre-se que, caso fosse utilizado o Índice Geral de Preços - Mercado (IGP-M), o valor total corrigido para a data de novembro de 2023 seria de R\$ 257.436,86 (duzentos e cinquenta e sete mil, quatrocentos e trinta e seis reais e oitenta e seis centavos), conforme tabela:

Quadro 4 - Dados básicos da correção pelo IGP-M (FGV)

Dados básicos da correção pelo IGP-M (FGV)**	
Dados informados	
Data inicial	12/2006
Data final	11/2023
Valor nominal	R\$ 80.000,00
Dados calculados	
Índice de correção no período	3,21796070
Valor percentual correspondente	221,796070%
Valor corrigido na data final	R\$ 257.436,86

Fonte: Elaborado pela autora, segundo dados da pesquisa (2023).
Nota: **Dados extraídos da Calculadora do Cidadão do Banco Central do Brasil (2024).

Os dois exemplos de atualização do valor limitem para realização de licitações exclusivas demonstram o quanto a importância escolhida pelo legislador na data da publicação da Lei Complementar 123/2006 encontra-se defasada, o que acarreta, segundo Pereira (2023), a redução do alcance da intenção do legislador de aumentar o acesso ao mercado das compras públicas para as pequenas empresas.

Diante da relevância da alteração trazida pela Lei Complementar nº 147/2014, este trabalho destinará o capítulo quatro para analisar a efetividade dessa norma por meio da análise das licitações realizadas pelo Poder Judiciário do Estado de Goiás (Brasil, 2014).

3.3.3.4 Cotas reservadas

No conjunto das alterações trazidas pela Lei Complementar 147/2014 está a previsão de cotas reservadas de até 25% (vinte e cinco por cento) para as microempresas e empresas de pequeno porte, conforme artigo 48, inciso III da Lei Complementar 123/2006, nos seguintes termos:

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública: [...]
 III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte (Brasil, 2006, Art. 48)

Em relação a esse benefício, diferente dos demais já analisados, nota-se que o legislador conferiu uma margem de discricionariedade ao administrador público, ao prever cota de “até 25%”, ou seja, não necessariamente deverá reservar-se os 25% (vinte e cinco por cento) de todas as aquisições de bens de natureza divisível.

Outra questão que envolve o dispositivo ora analisado é se as cotas reservadas estariam limitadas ao valor de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), em uma conjugação dos incisos I e III do artigo 28. Apesar das divergências doutrinárias, deve prevalecer o entendimento de que os incisos trazem benefícios independentes entre si, de modo que não há falar em limitação da cota reservada a oitenta mil reais. Nesse sentido, é o entendimento do Tribunal de Contas da União, proferido no Acórdão 1.819/2018:

A aplicação da cota de 25% destinada à contratação de microempresas e empresas de pequeno porte em certames para aquisição de bens de natureza divisível (art. 48, inciso III, da LC 123/2006) não está limitada à importância de oitenta mil reais, prevista no inciso I do mencionado artigo (Brasil, 2018, item 9.3.1).

Outro ponto que merece atenção é qual o preço que deve prevalecer quando as ME e EPP ofertarem um valor na cota reservada para determinado objeto e outra empresa oferta preço inferior para o mesmo item na ampla concorrência.

Observa-se que o papel das micro e pequenas empresas é de relevância tal para a economia que os Tribunais têm mitigado o princípio da seleção da proposta mais vantajosa, conforme enunciado prolatado pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão 1.819/2018, pelo Plenário, cujo relator foi o Ministro Walton Alencar Rodrigues, a seguir transcrito:

Na aplicação do *tratamento diferenciado* às microempresas (ME) e às empresas de

pequeno porte (EPP) em licitações disposto no art. 48, inciso III, da LC 123/2006 (cota de 25% nas aquisições de bens de natureza divisível), é possível que sejam distintos os preços praticados, para um mesmo produto, pelas ME e EPP e as empresas que disputam as cotas destinadas à ampla concorrência, desde que não ultrapassem o preço de referência definido pela Administração, o qual deve sempre refletir os valores praticados no mercado (Brasil, 2018, 33º§).

Na decisão supratranscrita foi firmado o entendimento de que o mesmo item disputado em uma licitação pode ser arrematado por preços distintos quando houver cota reservada para as micro e pequenas empresas em relação às cotas destinadas à ampla disputa, desde que o preço não ultrapasse o valor estimado pela Administração.

A princípio, essa situação acarretaria ofensa a um dos objetivos mais relevantes das licitações públicas, que é o da proposta mais vantajosa, se este fosse analisado apenas sob o viés econômico do menor preço.

Não obstante, o posicionamento da Corte Superior de Contas é no sentido de privilegiar o desenvolvimento nacional através do incentivo às microempresas e empresas de pequeno porte em detrimento da obtenção da proposta mais vantajosa no quesito do menor preço.

3.3.4 Participação das microempresas e empresas de pequeno porte nas compras governamentais

O Estado utiliza seu grande poder de compra para concretizar os objetivos constitucionais, implementando políticas públicas econômicas, sociais e ambientais, sendo essa função, conforme ensina Fabre (2014), conhecida na doutrina estrangeira como *collateral policy* (nos Estados Unidos da América), *secondary* ou *horizontal policy* (ambas na União Europeia), ou seja, políticas secundárias, horizontais ou colaterais da licitação e da contratação administrativa.

De acordo com notícia divulgada em 29 de setembro de 2022, o portal de compras governamental, Compras.gov.br, movimentou, no primeiro semestre de 2022, mais de R\$ 73 bilhões, sendo 30% desse valor (R\$ 22 bilhões), refere-se às Microempresas e de Empresas de Pequeno Porte (Brasil, 2022, 1º§).

Analisando os dados do Painel de Compras do Governo Federal, verifica-se que, em 2019, o valor das compras homologadas com participação de ME/EPP, levando-se em conta as três esferas, foi de 28,10%, 23,39% em 2020, 22,97% em 2021, 24,96% em 2022, e 28,99% até outubro de 2023 (Brasil, 2023c, n/p.).

Quadro 5 - Painel de compras do governo federal

Ano	Valor homologado	Valor homologado de ME/EPP	% de compras homologadas com participação de ME/EPP	% do valor das compras homologadas com participação de ME/EPP
2019	R\$87.362.910.280,92	R\$24.550.444.208,00	61,94%	28,10%
2020	R\$108.495.613.156,45	R\$25.379.516.303,01	65,79%	23,39%
2021	R\$149.523.899.846,99	R\$34.343.016.167,31	69,24%	22,97%
2022	R\$165.506.155.693,83	R\$41.304.704.025,88	70,53%	24,96%
2023*	R\$99.325.966.125,39	R\$28.798.695.897,18	69,45%	28,99%

Fonte: Elaborada pela Autora, com base nos dados da pesquisa (2023).

Nota: Os dados do portal de compras do governo federal foram atualizados em 3 out. 2023, e a consulta ao portal para elaboração do Quadro 5 foi realizada no dia 16 out. 2023.

Dessa forma, percebe-se que, em relação ao percentual das compras homologadas, as microempresas e empresas de pequeno porte são responsáveis por mais da metade das contratações do Poder Público, perdendo, todavia, no quesito valor, pois, em grande parte, os contratos que envolvem os pequenos fornecedores não são de grande vulto.

Não obstante, é possível notar uma tendência de crescimento no percentual do valor das compras homologadas para as micro e pequenas empresas a partir de 2022.

Recentemente, conforme notícia divulgada no site do governo federal, o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), firmou parceria com o Sebrae para ampliar a participação de pequenos negócios nas compras públicas, por meio do “[...] desenvolvimento, produção e implantação de melhorias e novos módulos no sistema e no aplicativo Compras.gov.br e no Portal Nacional de Contratações Públicas. [...]” (Brasil, 2023d, 3º§).

A ministra do MGI, Esther Dweck, ressaltou a importância do acordo para a efetivação das políticas públicas, afirmando que os instrumentos de gestão pública devem ser utilizados para “[...] valorizar também os pequenos negócios que são motores da economia brasileira, na geração de empregos, na capacidade de inovação, na criatividade, e no empreendedorismo” (Brasil, 2023d, 5º§).

De acordo com o Sebrae, somente no período de janeiro a abril de 2023, os Microempreendedores Individuais – MEI, e as MPE’s venderam para o governo R\$ 17,3 bilhões, o que representa 30% (trinta por cento) do total de compras governamentais realizado nos respectivos meses. Esse valor referente aos meses de janeiro a abril de 2023 representa 70% (setenta por cento) dos ajustes firmados em 2019, quando comparado com o ano de 2019 (Agência Sebrae de Notícias, 2023e).

A fim de facilitar a visualização da relevância das compras públicas para os pequenos negócios e para a economia, veja a figura abaixo:

Figura 1 – Relevância das compras públicas para os pequenos negócios e para a economia



Fonte: Agência Sebrae de Notícias (2023e).

Dessa forma, como dito em linhas pretéritas, apesar de o objetivo primário das compras públicas ser a contratação do objeto pretendido através do procedimento licitatório, há também o objetivo secundário, colateral, ou horizontal, que é a promoção das políticas públicas de cunho econômico, social e ambiental, fomentando os setores da economia tidos por relevantes para o Governo.

4 ANÁLISE DAS LICITAÇÕES NA MODALIDADE PREGÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS NOS ANOS DE 2013 A 2019

Neste capítulo serão apresentados os dados obtidos a partir da análise das licitações do TJGO, realizadas na modalidade pregão, no período de 2013 a 2019.

De início, explica-se que a modalidade pregão foi escolhida em virtude de ser a mais utilizada pelos entes públicos, pois destina-se à aquisição de bens e serviços comuns. Quanto ao recorte temporal, escolheu-se partir do ano de 2013 para ser possível comparar a expressividade da participação das MPE's nas licitações do Tribunal de Justiça Goiano antes e depois da Lei Complementar nº 147/2014, bem como optou-se pela análise até o ano de 2019 em razão da pandemia ocasionada pela Covid-19, tornando o ano de 2020 atípico, o que poderia interferir no resultado da pesquisa.

Feitos os devidos esclarecimentos, passa-se a apresentar o órgão sujeito da pesquisa.

4.1 Breve histórico sobre o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

O Tribunal de Justiça do Estado de Goiás foi instalado na antiga capital goiana, no dia 1º de maio de 1874, sob o nome de Tribunal da Relação da Província de Goyas, em cumprimento ao Decreto Imperial expedido por Dom Pedro II, sendo o 8º Tribunal a ser instalado no país (Goiás, ©2023). Teve por presidente interino o desembargador José Ascenço da Costa Ferreira, e foi composto por 5 (cinco) desembargadores vindos de outros Estados.

Em 16 de março de 1937, devido à transferência da capital do Estado para Goiânia, o TJGO instalou-se na Praça Cívica, e, posteriormente, no dia 27 de junho de 1986, sob a presidência do desembargador Geraldo Crispim Borges, mudou-se para a atual sede, situada na Avenida Assis Chateaubriand, nº 195, Setor Oeste.

4.2 Composição do TJGO

Atualmente, o TJGO é composto por 78 (setenta e oito) desembargadores, é presidido pelo desembargador Carlos Alberto França, e possui como missão “Realizar a justiça, assegurando à sociedade um serviço acessível, ágil, eficaz e efetivo, que resguarde a todos o direito, a dignidade e a cidadania” (Goiás, ©2023).

Conforme informações do Portal da Transparência, o Órgão possui 451 cargos de magistrados: 4 (quatro) de Juiz de Direito de 3ª entrância; 78 (setenta e oito) de desembargador; 15 (quinze) de Juiz de Direito de Turma Recursal; 19 (dezenove) de Juiz de Direito de entrância inicial; 208 (duzentos e oito) de Juiz de Direito de entrância intermediária; 102 (cento e dois)

de Juiz de Direito de entrância final; e 25 (vinte e cinco) de Juiz Substituto em segundo grau (Goiás, ©2024a).

Outrossim, quanto aos servidores, possui 4.458 (quatro mil, quatrocentos e cinquenta e oito) cargos efetivos (Goiás, ©2024b); 4.160 (quatro mil cento e sessenta) ocupados por servidores efetivos ativos (Goiás, ©2024c); 4.334 (quatro mil trezentos e trinta e quatro) cargos comissionados (Goiás, ©2024d), dos quais 1.409 (mil quatrocentos e nove) são ocupados por servidores efetivos do próprio órgão, 35 (trinta e cinco) por servidores à disposição do mesmo ente federado, 41 (quarenta e um) servidores à disposição de outros entes federados, e 2.668 (dois mil seiscentos e sessenta e oito) por servidores sem vínculo efetivo; e 551 (quinhentos e cinquenta e uma) funções de confiança (Goiás, ©2024e).

4.3 Organização e competência do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

De acordo com o artigo 41 da Constituição do Estado de Goiás (Goiás, 2019), o Tribunal de Justiça é um dos órgãos do Poder Judiciário Estadual. Igual disposição é encontrada no artigo 16 do Código de Organização Judiciária do Estado de Goiás (COJEG), Lei 21.268/2022 (Goiás, 2022).

Segundo o artigo 5º da Resolução nº 170/2021, a qual dispõe sobre o Regimento Interno do TJGO, este é o órgão máximo do Poder Judiciário Goiano, e tem competência sobre todo o território estadual (Goiás, 2021).

Adiante, o artigo 7º da Resolução nº 170/2021 apresenta os órgãos que integram o Tribunal, veja-se:

Art. 7º. Integram o Tribunal de Justiça:

I – o Tribunal Pleno;

II – o Órgão Especial;

III – as Seções Cíveis;

IV – as Seções Criminais;

V – as Câmaras Cíveis;

VI – as Câmaras Criminais;

VII – a Presidência;

VIII – a Vice-Presidência;

IX – o Conselho Superior da Magistratura;

X – a Corregedoria-Geral da Justiça;

XI – a Ouvidoria;

XII – as Comissões Permanentes previstas neste Regimento;

XIII – a Escola Judicial do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás – EJUG.

Parágrafo único. Além desses órgãos, haverá a Diretoria da Revista Goiana de Jurisprudência, composta por três Desembargadores (Goiás, 2021, Art. 7º).

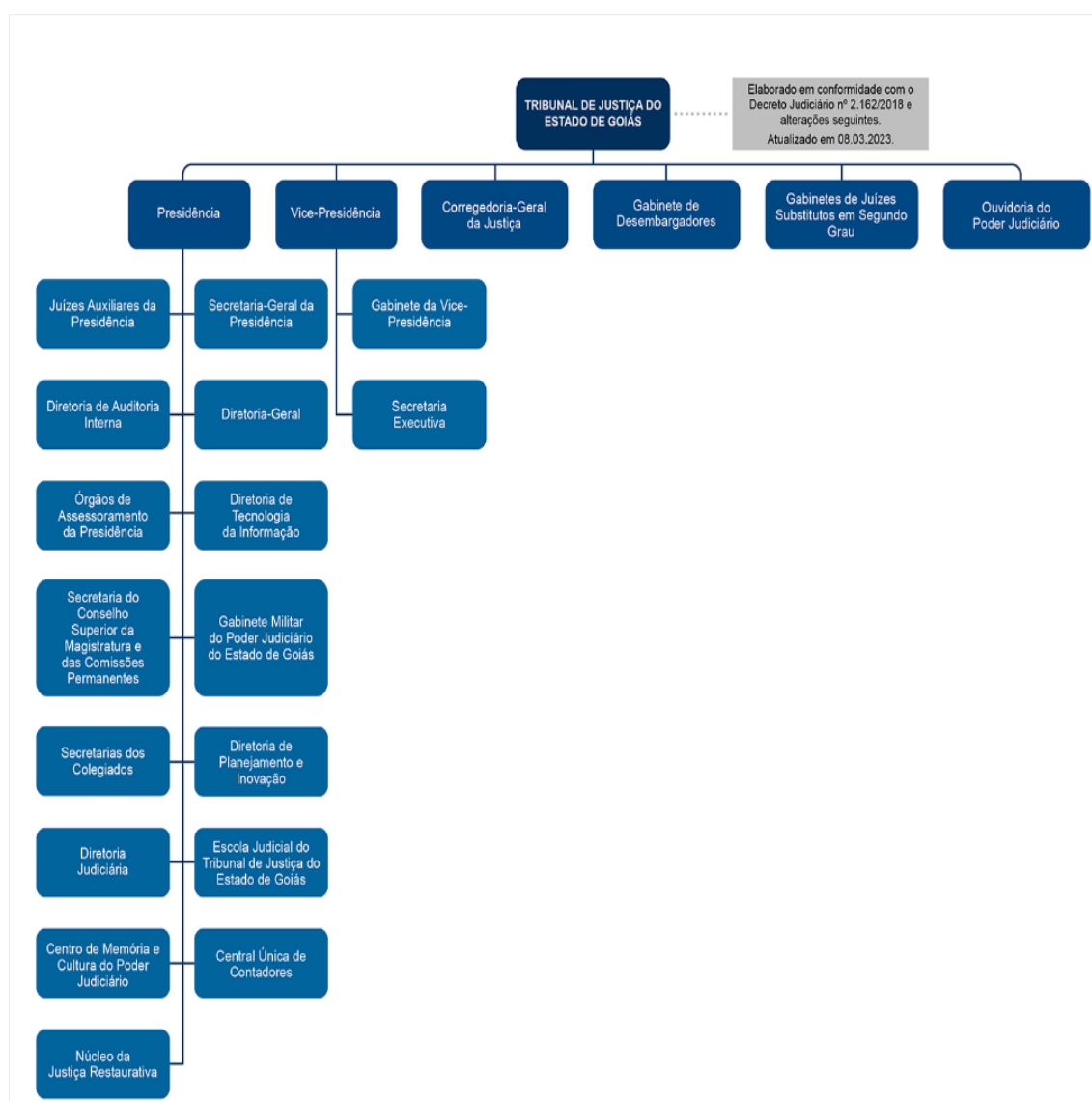
Acerca da divisão territorial do Poder Judiciário, o artigo 6º do COJEG dispõe que, para fins de administração, o território do Estado é dividido em Comarcas, Distritos Judiciários e

Unidades Judiciárias de Primeiro e Segundo Grau.

Assim, nos termos do parágrafo primeiro do citado artigo, as comarcas são as circunscrições territoriais compostas por um ou mais municípios e seus respectivos distritos; já os Distritos Judiciários são divisões administrativas que podem ter dimensão igual ou inferior à extensão de um município; por sua vez, Unidades Judiciárias de Primeiro Grau são as varas, os juizados, as turmas recursais, os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC's) e os Postos Avançados; e, por fim, Unidades Judiciárias de Segundo Grau são os gabinetes de desembargadores e secretarias de órgãos fracionários, excluídas a Presidência, a Vice-Presidência e a Corregedoria-Geral da Justiça.

Quanto à estrutura administrativa, apresenta-se, a seguir, o organograma da instituição, para melhor visualização:

Figura 2 – Organograma do Poder Judiciário de Goiás



Fonte: Goiás (2024).

Importante ressaltar que, nos termos do artigo 32 da Lei Estadual nº 22.481, de 20 de dezembro de 2023, cabem ao Diretor-Geral as atribuições de autorizar a abertura de licitação, dispensá-la ou declará-la inexigível; homologar, anular ou revogar, total ou parcialmente, os procedimentos licitatórios; aprovar e assinar contratos, acordos, ajustes e os respectivos termos de aditamentos; assinar, em conjunto com o Diretor Financeiro, o empenho de despesas e os atos relativos à liquidação e ao pagamento; dentre outras (Goiás, 2023a, Art. 32).

Por sua vez, a competência do Tribunal de Justiça está prevista no artigo 46 da Constituição do Estado de Goiás, conforme abaixo transcrito:

Art. 46 Compete privativamente ao Tribunal de Justiça:

I – eleger seu Presidente, Vice-Presidente, Corregedor-Geral de Justiça e outros ocupantes de cargos de direção;

II – elaborar seu regimento interno, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre as atribuições, competências e funcionamento de seus órgãos jurisdicionais e administrativos;

III – organizar sua secretaria e seus serviços auxiliares e os dos juízos que lhe são subordinados, velando pelo exercício da atividade correicional respectiva;

IV – propor ao Poder Legislativo, observado o disposto no art. 169 e parágrafos da Constituição da República:

a) a alteração do número dos seus membros;

b) a alteração da organização e da divisão judiciárias do Estado; [...]

d) a criação de novas varas judiciais;

e) a criação e a extinção de cargos e a fixação da remuneração dos seus auxiliares e dos juízos que lhe são vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes; [...]

VI – promover a indicação dos candidatos ao preenchimento dos cargos de Desembargador e prover, na forma da lei:

a) os cargos de juiz não iniciais de carreira;

b) os cargos iniciais da carreira da magistratura estadual e os demais cargos necessários à administração da Justiça, por concurso público de provas ou de provas e títulos, exceto os de confiança, assim definidos em lei, obedecido o disposto no art. 169, § 1º, da Constituição da República;

VII – conceder licenças, férias e outros afastamentos a seus membros, aos juízes e servidores que lhe são imediatamente vinculados;

VIII – processar e julgar originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade e a ação direta de constitucionalidade de lei ou ato estadual e municipal, em face da Constituição do Estado, e o pedido de medida cautelar a ela relativo;

b) a representação que vise à intervenção do Estado em Município para assegurar a observância de princípios constitucionais ou para promover a execução da lei, ordem ou decisão judicial;

c) o Vice-Governador e os Deputados Estaduais, nas infrações penais comuns;

d) os Secretários de Estado nos crimes comuns nos de responsabilidade não conexos com os do Governador;

e) os Juízes de primeiro grau e os membros do Ministério Público, nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral, e, nas infrações penais comuns, os procuradores do Estado e da Assembleia Legislativa e os defensores públicos, ressalvadas as competências da Justiça Eleitoral e do Tribunal do Júri;

f) os prefeitos municipais;

g) o habeas-corpus, quando o paciente for qualquer das pessoas referidas nas alíneas c, d e e, ou quando a coação for atribuída à mesa Diretora ou ao Presidente da Assembleia Legislativa, ao Conselho Superior da Magistratura, ao Corregedor-Geral

da Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça, a Juiz de primeiro grau, ao Corregedor Geral do Ministério Público, ao Conselho Superior do Ministério Público, a Procurador ou Promotor de Justiça, aos Secretários de Estado, ao Comandante Geral da Polícia Militar e ao Comandante Geral do Corpo de Bombeiros Militar;

h) as ações rescisórias e as revisões criminais em processos de sua competência;

i) as reclamações para a preservação de sua competência ou garantia da autoridade das suas decisões;

j) as execuções de sentenças nas causas de sua competência originária e os embargos que lhe forem opostos, facultada a delegação de competência para a prática de atos processuais;

l) o mandato de injunção, quando a elaboração da norma for atribuição do Governador do Estado, da Assembleia Legislativa ou de sua mesa Diretora, dos Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios ou do próprio Tribunal de Justiça;

m) os conflitos de competência entre juízes;

n) a restauração de autos extraviados ou destruídos, quando o processo for de sua competência;

o) o mandado de segurança e o habeas data impetrados contra atos do Governador do Estado, da mesa Diretora, ou do Presidente da Assembleia Legislativa, do próprio Tribunal de Justiça, de seu Presidente ou membro integrante, de juiz de primeiro grau, dos Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios, do Procurador-Geral de Justiça, do Procurador-Geral do Estado, dos Secretários de Estado, do Comandante Geral da Polícia Militar e do Comandante Geral do Corpo de Bombeiros Militar;

p) o pedido de medida cautelar para fins de investigação criminal ou instrução processual penal, quando o investigado ou o processado for autoridade cujos atos estejam sujeitos diretamente à sua jurisdição, mediante decisão tomada pelo voto da maioria absoluta do órgão especial previsto no inciso XI do art. 93 da Constituição da República;

IX julgar, em grau de recurso, as causas decididas pelos órgãos do primeiro grau, assim como o agravo e os embargos de declaração contra as suas decisões ou acórdãos.

Parágrafo único. Nas infrações penais comuns, a competência do Tribunal de Justiça, prevista no inciso VIII, alíneas “c” a “f”, alcança a fase de investigação, cuja instauração dependerá, obrigatoriamente, de decisão fundamentada (Goiás, 1989, Art. 46).

Uma vez vistas as competências previstas na Constituição Estadual, passa-se a apresentar alguns dados extraídos do portal Justiça em Números, do Conselho Nacional de Justiça, acerca do TJGO, referentes ao ano de 2022 (Conselho Nacional de Justiça, 2023b).

De acordo com as informações extraídas do referido site tendo por ano-base 2022, o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás é considerado um Tribunal de médio porte; teve despesa total de R\$ 2.707.003.060,00 (dois bilhões, setecentos e sete milhões, três mil e sessenta reais); bem como foram protocolados 789.584 (setecentos e oitenta e nove mil, quinhentos e oitenta e quatro) casos novos; e possui 1.611.12 (um milhão, seiscentos e onze mil e doze) casos pendentes (Conselho Nacional de Justiça, 2023b, p. 37).

Em relação ao ano de 2023, no painel de estatística do Conselho Nacional de Justiça, consta que foram protocolados 774.427 (setecentos e setenta e quatro mil e quatrocentos e vinte e sete) casos novos; julgados 855.244 (oitocentos e cinquenta e cinco mil e duzentos e quarenta e quatro) processos; e estão pendentes, até a data de 31 de outubro de 2023, 1.489.882 (um milhão, quatrocentos e oitenta e nove mil, oitocentos e oitenta e dois) processos (Conselho Nacional de Justiça, 2023c).

Feitas as devidas apresentações, passa-se a analisar as licitações do TJGO na modalidade pregão.

4.4 Licitações na modalidade pregão realizadas pelo Tribunal de Justiça

No levantamento a seguir apresentado não foram computadas as licitações frustradas (fracassadas ou desertas), anuladas, revogadas, ou com status “cancelada”, tampouco as contratações realizadas por dispensa de licitação em virtude de o certame ter sido deserto.

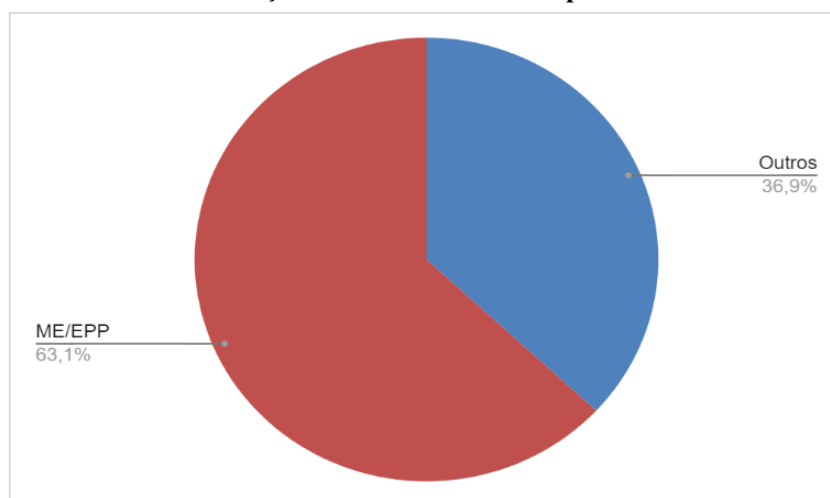
4.4.1 Ano de 2013

Em 2013, conforme informações extraídas do Portal da Transparência do TJGO, 65 (sessenta e cinco) licitações realizadas foram frutíferas, nas quais foram licitados 204 (duzentos e quatro) lotes, no valor total estimado de R\$ 45.315.788,64 (quarenta e cinco milhões, trezentos e quinze mil, setecentos e oitenta e oito reais e sessenta e quatro) centavos, tendo sido homologado o total de R\$ 30.435.430,55 (trinta milhões, quatrocentos e trinta e cinco mil, quatrocentos e trinta reais e cinquenta e cinco centavos) (Goiás, 2023b).

As licitações representaram para o Poder Judiciário uma economia de R\$ 24.142.555,73 (vinte e quatro milhões, cento e quarenta e dois mil, quinhentos e cinquenta e cinco reais e setenta e três centavos).

No ano em questão, não foram realizadas licitações exclusivas ou com cotas reservadas para microempresas e empresas de pequeno porte. Todavia, pode-se perceber que os pequenos negócios já participavam de forma significativa das compras do Judiciário Goiano, haja vista que das 65 (sessenta e cinco) disputas realizadas, 41 (quarenta e uma) tiveram dentre suas vencedoras ME ou EPP's, conforme a seguir representado:

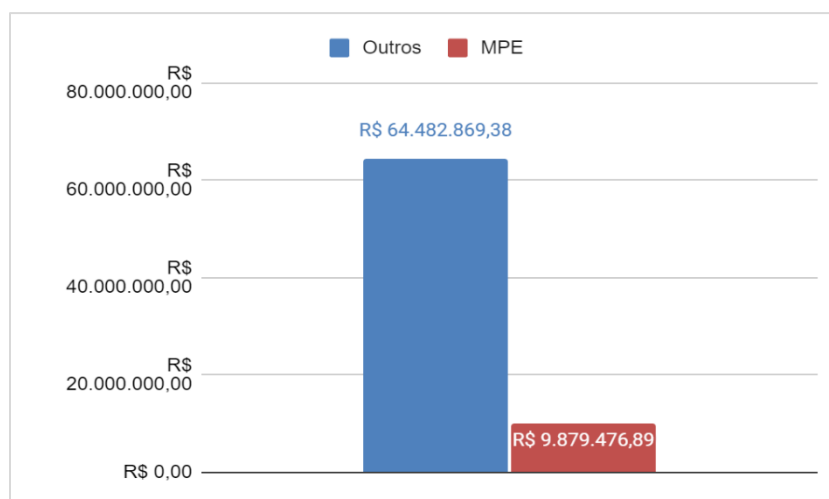
Gráfico 3 - Licitações do TJGO vencidas por MPE's em 2013



Fonte: Elaborado pela autora, segundo os dados da pesquisa (2023).

Apesar da participação expressiva em quantidade de licitações vencidas, o valor homologado para as pequenas empresas ficou bem abaixo do homologado para os outros segmentos. Veja-se o gráfico a seguir:

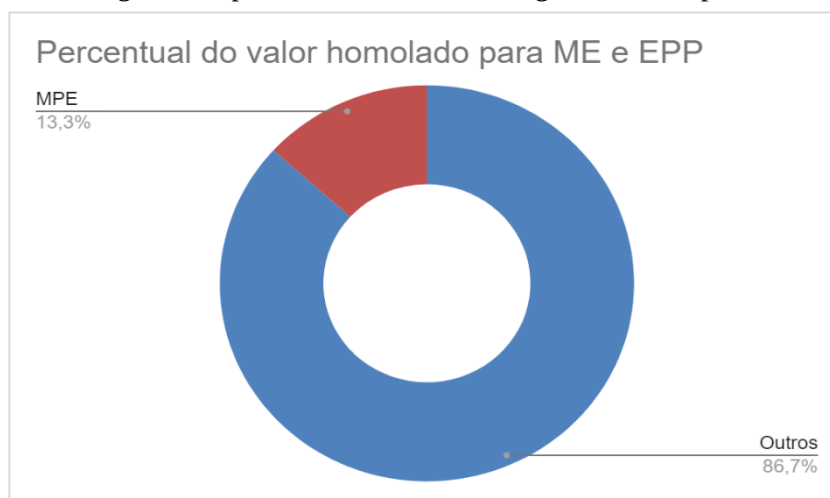
Gráfico 4 - Valor total homologado, em milhões, conforme o segmento da empresa em 2013



Fonte: Elaborado pela autora, segundo os dados da pesquisa (2023).

Em termos percentuais, tem-se a seguinte representação:

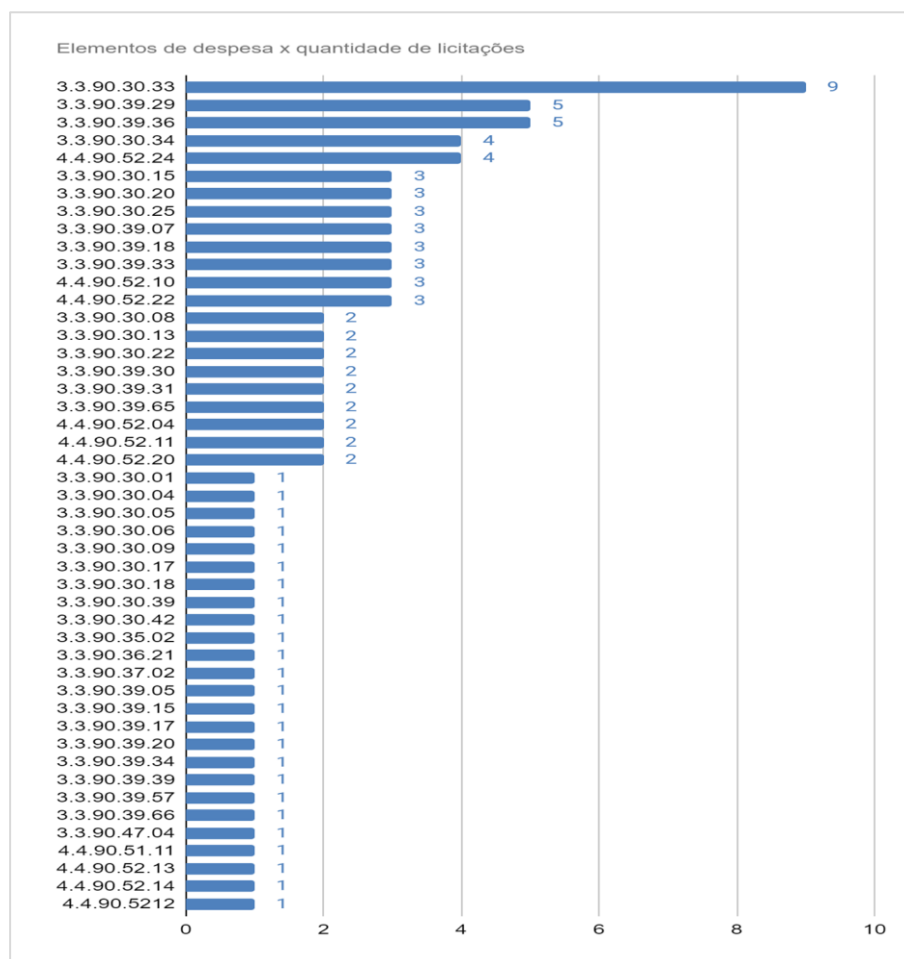
Gráfico 5 - Valor homologado, em percentual, conforme o segmento da empresa em 2013



Fonte: Elaborado pela autora, segundo os dados da pesquisa (2023).

Assim, percebe-se que os pequenos negócios venceram, preponderantemente, as licitações de menor vulto.

Quanto à natureza da despesa, verifica-se que, em 2013, as contratações do Tribunal de Justiça foram divididas da seguinte forma:

Gráfico 6 - Elementos de despesa utilizados em 2013

Fonte: Elaborado pela autora, segundo os dados da pesquisa (2023).

Legendas:

- 3.3.90.30.33: Material para manutenção de bens imóveis
- 3.3.90.39.29: Serviço de Seleção e Treinamento
- 3.3.90.39.36: Serviços Técnicos Profissionais
- 3.3.90.30.34: Material para manutenção de bens móveis
- 4.4.90.52.24: Mobiliário em Geral

Nota-se que a maior parte das compras do TJGO no ano de 2013 se enquadraram na categoria econômica “despesas correntes”, haja vista que, das 65 (sessenta e cinco) licitações frutíferas, apenas 20 (vinte) licitações pertenceram à categoria “despesas de capital”.

4.4.2 Ano de 2014

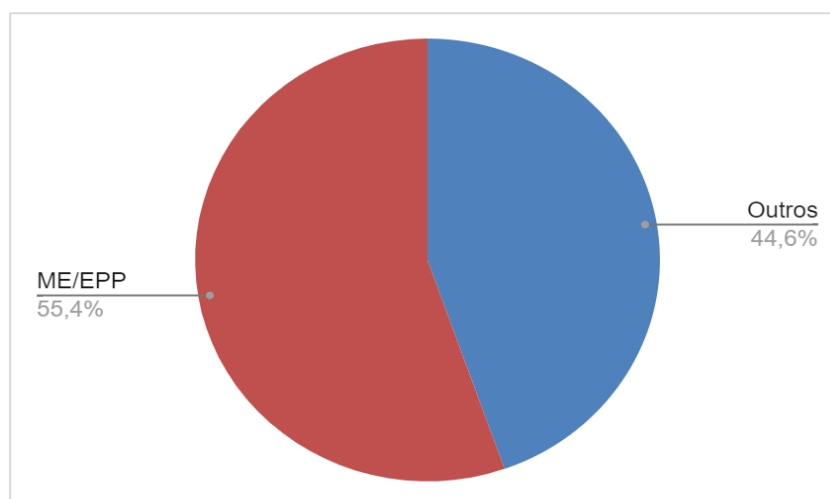
Prudente observar que a Lei Complementar nº 147/2014, a qual tornou obrigatória a realização de licitações exclusivas para MPE's quando se tratar de item de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), bem como exigiu, no caso de certame para aquisição de bens de natureza divisível, que fosse estabelecida cota de até 25% (vinte e cinco por cento) para a contratação das micro e pequenas empresas, entrou em vigor em 8 de agosto

de 2014, conforme redação de seu artigo 15 (Brasil, 2014, Art. 15).

Analisando o Portal da Transparência do TJGO, verifica-se que, no ano de 2014, foram realizadas 65 (sessenta e cinco) licitações na modalidade pregão, e foram licitados 169 (cento e sessenta e nove) lotes, com o valor total estimado de R\$ 57.220.551,24 (cinquenta e sete milhões, duzentos e vinte mil, quinhentos e cinquenta e um reais e vinte e quatro centavos) (Goiás, 2023b).

Ressalta-se, como dito anteriormente, que não foram computadas as licitações frustradas (fracassadas ou desertas), anuladas, revogadas, com status “cancelada”, tampouco as contratações por dispensa em virtude do certame ter sido deserto. Desse total de licitações, apenas uma foi destinada exclusivamente para ME e EPP, e não houve certame com cota reservada. Apesar disso, 36 (trinta e seis) disputas foram vencidas por MPE's, conforme gráfico a seguir:

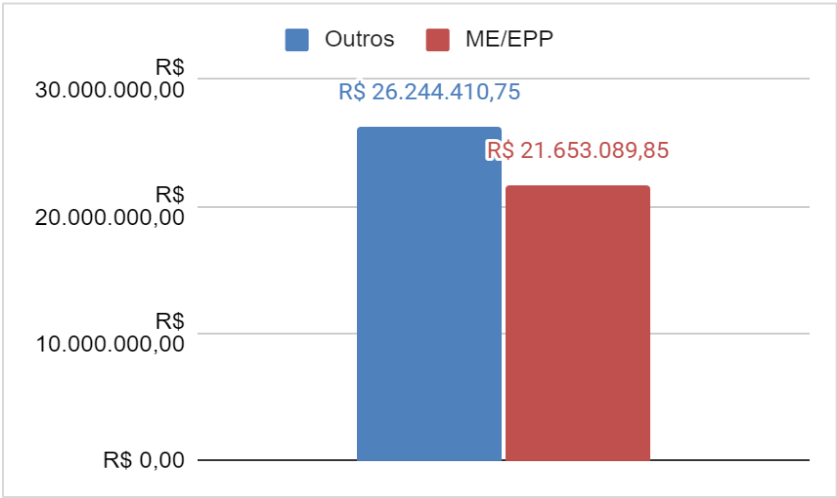
Gráfico 7 - Licitantes vencedoras, segundo o segmento da empresa (em percentual) em 2014



Fonte: Elaborado pela autora, segundo dados da pesquisa (2023).

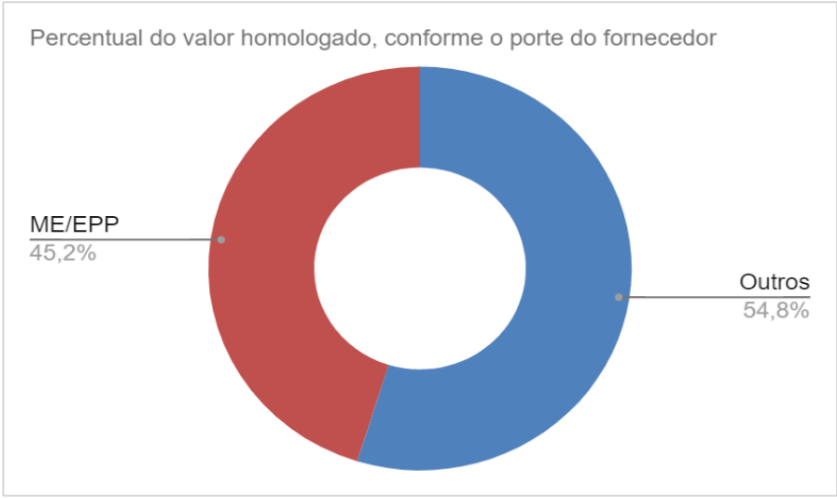
Como visto, apesar de apenas uma licitação ter sido realizada com exclusividade para ME e EPP, os pequenos negócios foram vencedores de aproximadamente 55% (cinquenta e cinco por cento) dos pregões realizados pelo TJGO no ano de 2014, sendo que, do valor total homologado de R\$ 47.897.500,60 (quarenta e sete milhões, oitocentos e noventa e sete mil, quinhentos reais e sessenta centavos), R\$ 21.653.089,85 (vinte e um milhões, seiscentos e cinquenta e três mil, oitenta e nove reais e oitenta e cinco centavos) foram homologados para as MPes, o que representa 45,2% (quarenta e cinco inteiros e dois centésimos por cento) do total.

Gráfico 8 - Valor total homologado conforme o segmento da empresa, em milhões de reais, em 2014
Fonte: Elaborado pela autora, segundo os dados da pesquisa (2023).



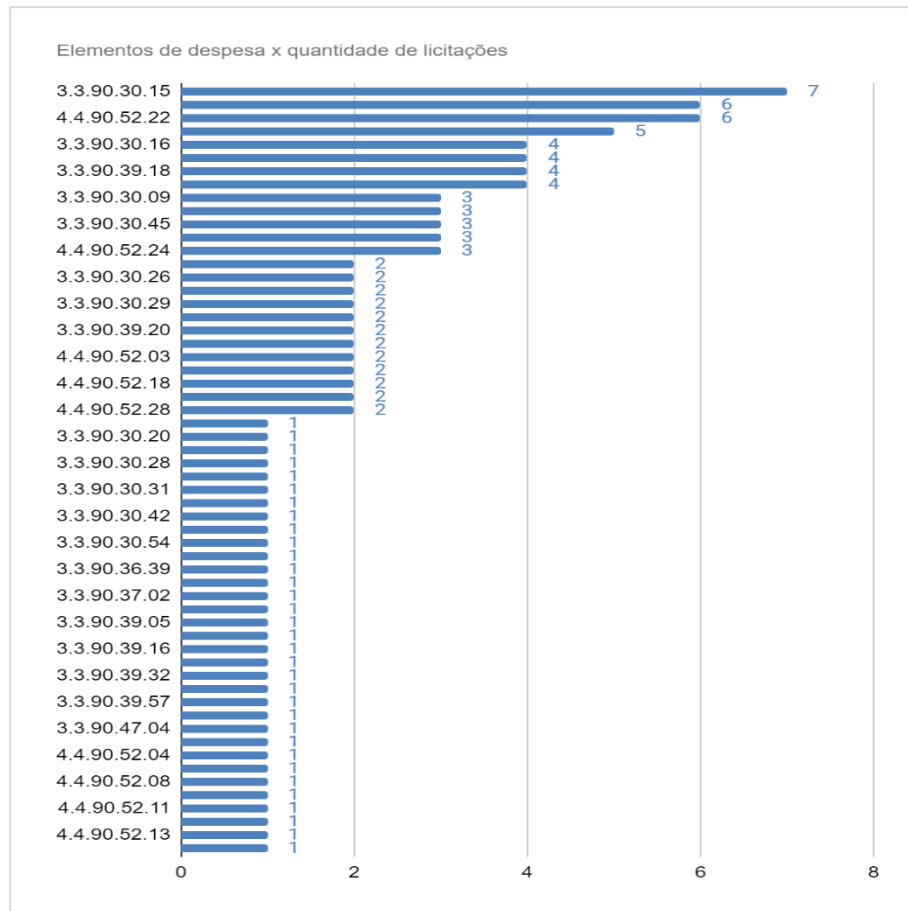
Em termos percentuais, tem-se a seguinte representação:

Gráfico 9 – Percentual homologado, conforme o porte do fornecedor em 2014



Fonte: Elaborado pela autora, segundo os dados da pesquisa (2023).

Outro interessante levantamento foi feito em relação ao elemento de despesa mais utilizado no ano de 2014, conforme gráfico a seguir:

Gráfico 10 – Elementos de despesa x quantidade de licitações em 2014

Fonte: Elaborado pela autora, segundo dados da pesquisa (2023).

Legenda: elementos de despesa segundo a natureza:

3.3.90.30.15: Material de expediente

3.3.90.30.34: Material para manutenção de bens móveis

4.4.90.52.22: Máquinas, utensílio e equipamentos diversos

3.3.90.30.13: Material de acondicionamento e embalagem

3.3.90.30.16: Material de limpeza e produtos de higienização

3.3.90.30.33: Material para manutenção de bens imóveis

3.3.90.39.18: Manutenção, limpeza e conservação de bens imóveis

3.3.90.39.33: Serviços gráficos

3.3.90.30.09: Gêneros Alimentícios

3.3.90.30.21: Material de Proteção e Segurança

4.4.90.52.03: Aparelhos e equipamentos de comunicação

4.4.90.52.14: Equipamentos para áudio, vídeo e foto

4.4.90.52.18: Máquinas e equipamentos gráficos

4.4.90.52.20: Máquinas, ferramentas e utensílios de oficina

4.4.90.52.28: Máquinas e equipamentos de natureza industrial

3.3.90.30.54: Material para reparo, manutenção e conservação de estradas e vias

3.3.90.37.03: Vigilância ostensiva

3.3.90.39.32: Serviço de telefonia móvel celular

4.4.90.52.24: Mobiliário em geral

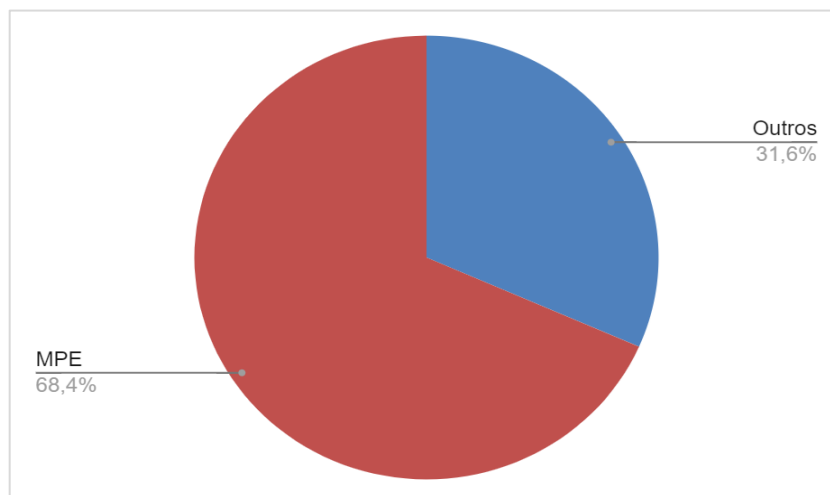
Como visto, em 2014, o elemento de despesa mais utilizado foi o “3.3.90.30.15”, que representa a natureza de despesa “material de expediente”, seguido dos elementos “3.3.90.30.34” - material para manutenção de bens móveis, “4.4.90.52.22” - máquinas, utensílios e equipamentos diversos, “3.3.90.30.13” - material de acondicionamento e embalagem, as quais pertencem à categoria econômica “despesas correntes”.

Quanto à categoria “despesas de capital”, verifica-se que, ao todo, foram realizadas 27 (vinte e sete) licitações.

4.4.3 Ano de 2015

Em 2015 foram realizadas 57 (cinquenta e sete) licitações na modalidade pregão, não estando computadas neste número as frustradas (fracassadas/desertas), as anuladas, e as com status “cancelada”. Desse total, 39 (trinta e nove) tiveram microempresas ou empresas de pequeno porte como vencedoras, o que representa 68,4% (sessenta e oito inteiros e quatro centésimos por cento), conforme demonstrado a seguir:

Gráfico 11 - Licitantes vencedoras, segundo o porte do fornecedor (em percentual) em 2015



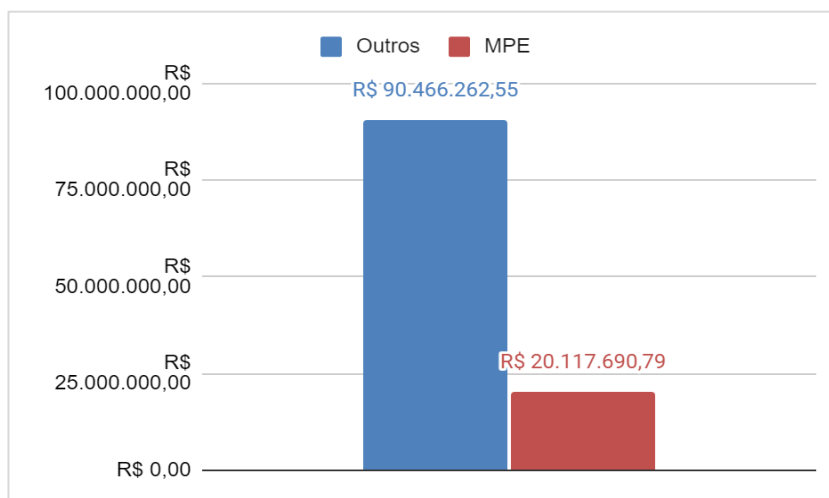
Fonte: Elaborado pela autora, segundo os dados da pesquisa (2023).

Diferente do ano de 2014, 2015 teve um aumento significativo na quantidade de licitações exclusivas para ME e EPP, bem como de licitações com cota reservada. Foram, ao todo, 10 (dez) certames exclusivos e 8 (oito) com cotas reservadas.

As licitações representaram o valor total estimado de R\$ 147.078.463,56 (cento e quarenta e sete milhões, setenta e oito mil, quatrocentos e sessenta e três reais e cinquenta e seis centavos), tendo sido homologado o valor de R\$ 110.583.953,34 (cento e dez milhões, quinhentos e oitenta e três mil, novecentos e cinquenta e três reais e trinta e quatro centavos).

O valor total homologado para as micro e pequenas empresas foi de R\$ 20.117.690,79 (vinte milhões, cento e dezessete mil, seiscentos e noventa reais e setenta e nove centavos), conforme gráfico abaixo:

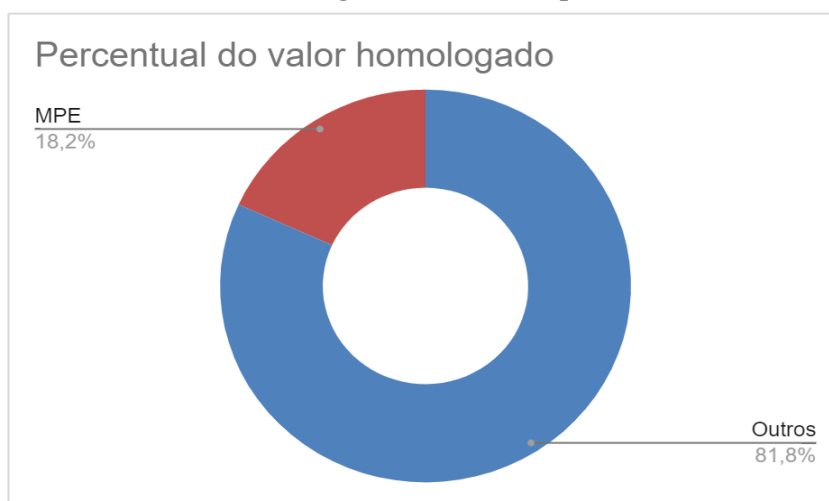
Gráfico 12 - Valor total homologado, em milhões, conforme o segmento da empresa em 2015



Fonte: Elaborado pela autora, segundo os dados da pesquisa (2023).

Em termos percentuais, tem-se a seguinte representação:

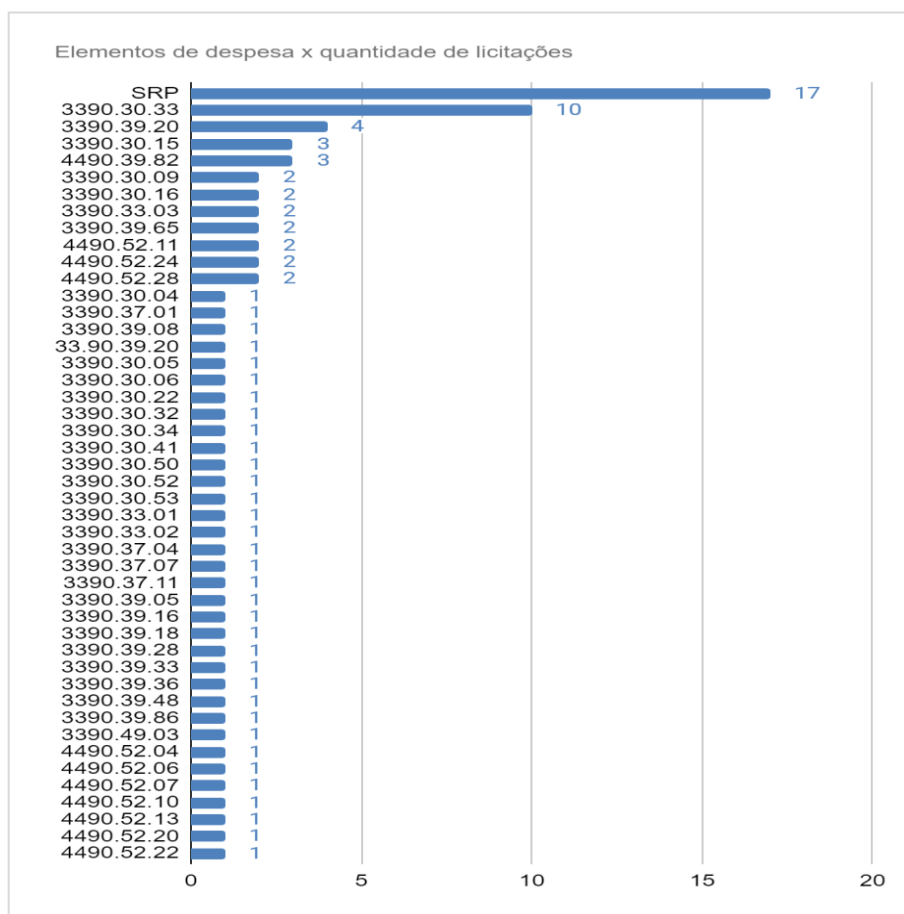
Gráfico 13 - Percentual homologado, conforme o porte do fornecedor em 2015



Fonte: Elaborado pela autora, segundo os dados da pesquisa (2023).

Extraí-se que apenas 18,2% (dezoito inteiros e dois centésimos por cento) do valor homologado no ano de 2015 foi destinado às MPE's, apesar de elas terem sido vencedoras de mais da metade das licitações frutíferas do ano em questão, o que, mais uma vez, demonstra que os pequenos negócios obtêm maior êxito nas licitações de valores inferiores.

Em relação à natureza das despesas realizadas em 2015, veja-se o gráfico abaixo:

Gráfico 14 - Elementos de despesa licitados em 2015

Fonte: Elaborado pela autora, segundo dados da pesquisa (2023).

Legenda: Foram realizadas 17 licitações na modalidade Sistema de Registro de Preços, das quais não foi possível obter o elemento de despesa.

3.3.90.30.33: material para manutenção de bens imóveis;

3.3.90.39.20: manutenção e conservação de máquinas e equipamentos;

3.3.90.30.15: material de expediente;

4.4.90.39.82: aquisição de software

Do mesmo modo como nos anos anteriores, as licitações do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás foram, predominantemente, de despesas de natureza corrente, sendo que apenas 16 (dezesesseis) licitações pertenceram à categoria econômica “despesas de capital”.

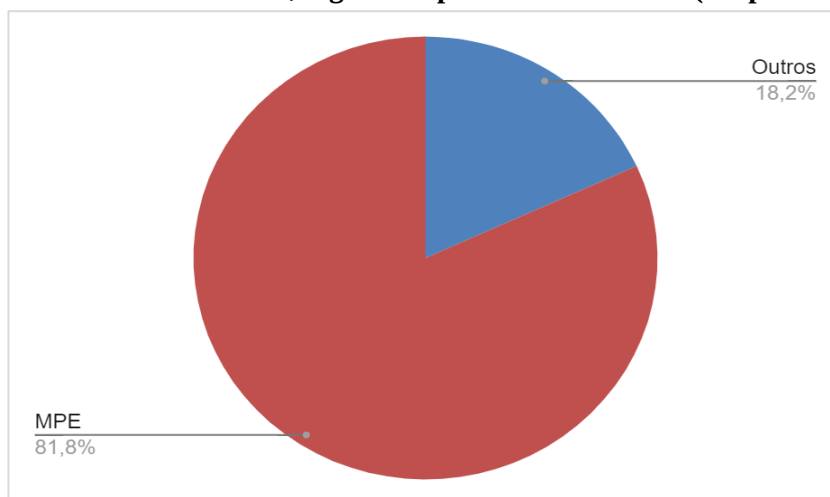
4.4.4 Ano de 2016

Em 2016, foram realizadas 66 (sessenta e seis) licitações frutíferas, as quais perfizeram o valor total estimado de R\$ 220.253.922,85 (duzentos e vinte milhões, duzentos e cinquenta e três mil, novecentos e vinte e dois reais e oitenta e cinco centavos), tendo sido homologado o valor total de R\$ 135.624.733,27 (cento e trinta e cinco milhões, seiscentos e vinte e quatro mil, setecentos e trinta e três reais e vinte e sete centavos), o que representou uma economia para os cofres públicos de R\$ 83.205.450,32 (oitenta e três milhões, duzentos e cinco mil, quatrocentos

e cinquenta reais e trinta e dois centavos).

Das 66 (sessenta e seis) licitações frutíferas, 54 (cinquenta e quatro) foram vencidas por micro e pequenas empresas, o que representa o percentual de aproximadamente 81% (oitenta e um por cento), conforme gráfico abaixo:

Gráfico 15 - Licitantes vencedoras, segundo o porte do fornecedor (em percentual) em 2016

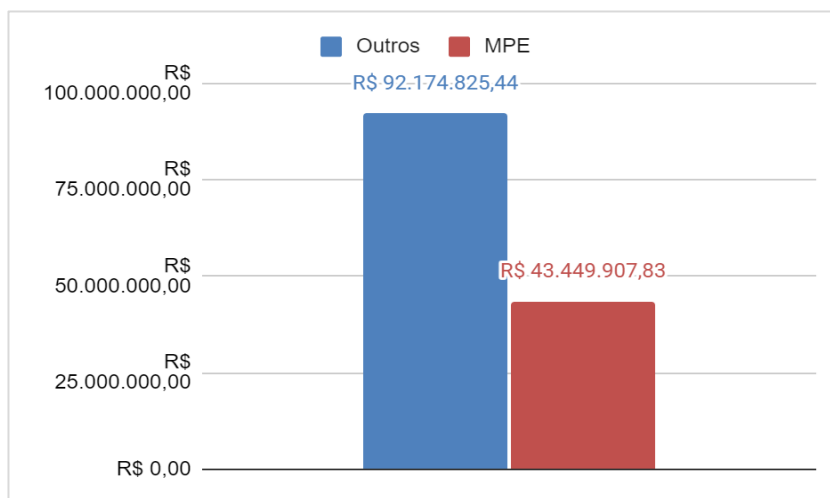


Fonte: Elaborado pela autora, segundo os dados da pesquisa (2023).

Observa-se que houve um aumento expressivo nas licitações vencidas pelas micro e pequenas empresas no ano de 2016 quando comparado com os períodos anteriores. Acredita-se que, provavelmente, o referido aumento se deu em virtude do estímulo à participação dos pequenos negócios implementado pela Lei Complementar nº 123/2006, alterada pela Lei Complementar nº 147/2014.

Em relação ao valor homologado, do total de R\$ 135.624.733,27 (cento e trinta e cinco milhões, seiscentos e vinte e quatro mil, setecentos e trinta e três reais e vinte e sete centavos), R\$ 43.449.907,83 (quarenta e três milhões, quatrocentos e quarenta e nove mil, novecentos e sete reais e oitenta e três centavos) foram para as MPEs, conforme representado abaixo:

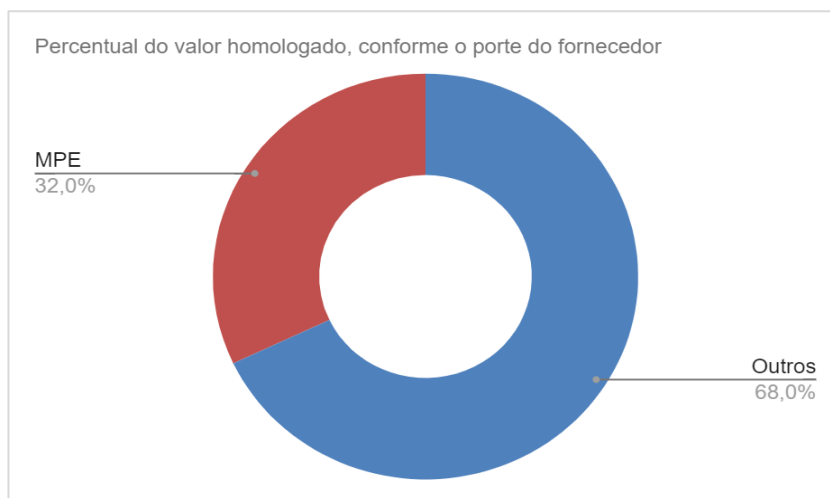
Gráfico 16 - Valor total homologado de acordo com porte do fornecedor, em milhões de reais, em 2016



Fonte: Elaborado pela autora, segundo os dados da pesquisa (2023).

Em termos percentuais, tem-se a seguinte representação:

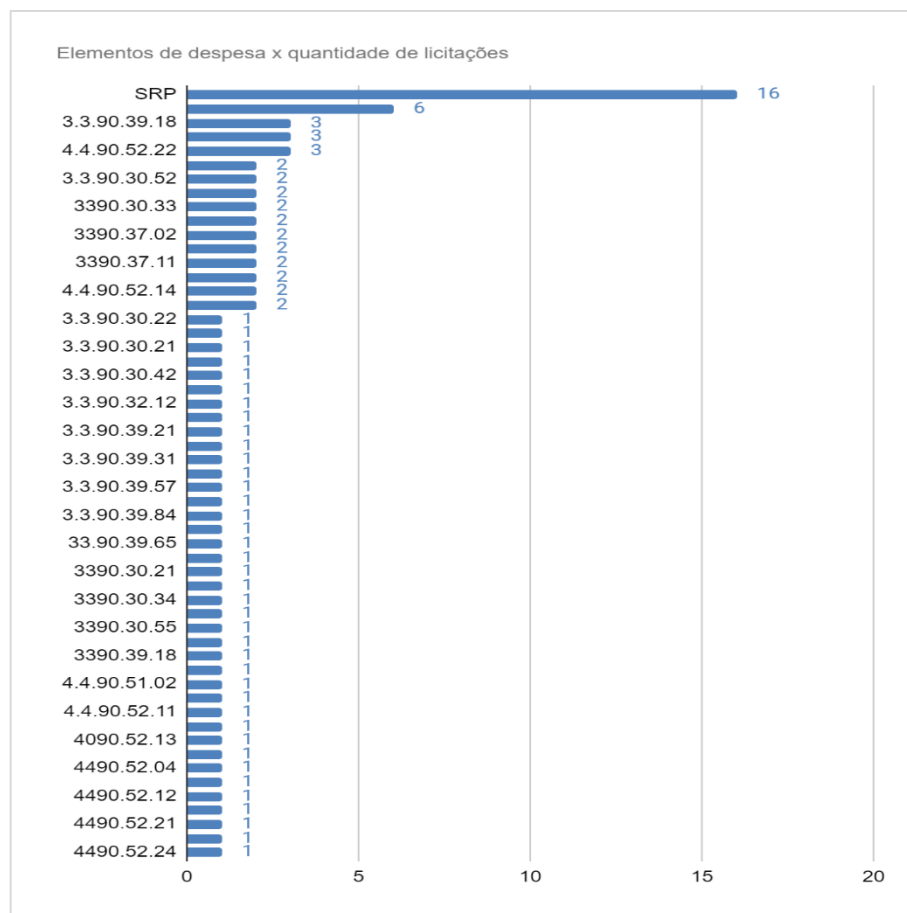
Gráfico 17 – Percentual do valor homologado, conforme porte do fornecedor em 2016



Fonte: Elaborado pela autora, segundo os dados da pesquisa (2023).

Assim, apenas 32% (trinta e dois por cento) do valor homologado nas licitações de 2016 destinou-se às micro e pequenas empresas. Portanto, apesar de o número de certames vencidos ter aumentado consideravelmente no ano em questão, o mesmo não ocorreu com o valor homologado.

Em relação à natureza das despesas, constatou-se as licitações de 2016 tiveram a seguinte configuração:

Gráfico 18 – Elementos de despesas x quantidade de licitações em 2016

Fonte: Elaborado pela autora, segundo os dados da pesquisa (2023).

Legenda: Foram realizadas 16 licitações pelo sistema de registro de preços, razão pela qual não foi possível obter os dados acerca do elemento de despesa.

3.3.90.30.33: Material para manutenção de bens imóveis;

3.3.90.39.18: Manutenção, limpeza e conservação de bens imóveis;

4.4.90.52.10: Automóveis e outros veículos automotores;

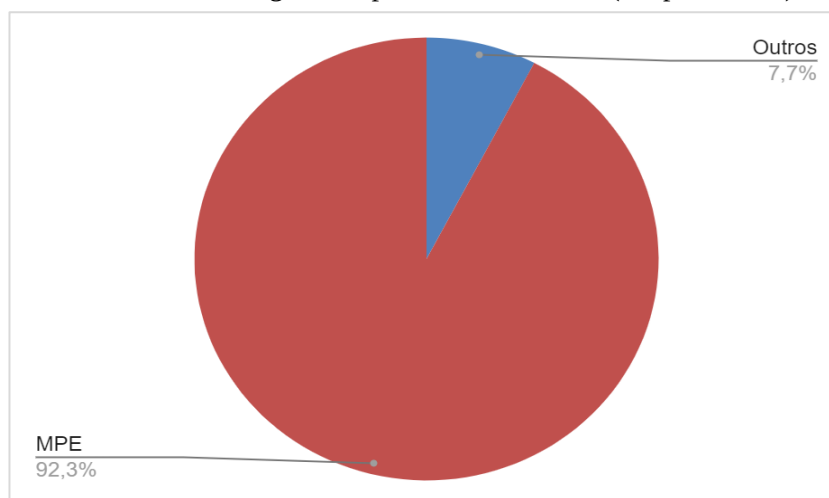
4.4.90.52.22: Máquinas, utensílios e equipamentos diversos.

Analisando os elementos de despesa em questão, percebe-se que no ano de 2016 a categoria econômica das despesas correntes novamente foi preponderante, mas houve um leve aumento nas licitações voltadas para as despesas de capital, notadamente em relação ao grupo “investimentos”, as quais perfizeram um total de 24 (vinte e quatro) licitações.

4.4.5 Ano de 2017

Em 2017 apenas 26 (vinte e seis) licitações na modalidade pregão tiveram êxito, sendo que destas, 24 (vinte e quatro) tiveram micro e pequenas empresas como vencedoras, 13 (treze) foram exclusivas para MPE's e 4 (quatro) tiveram cotas reservadas, conforme demonstrado abaixo:

Gráfico 19 - Licitantes vencedoras, segundo o porte do fornecedor (em percentual), em 2017

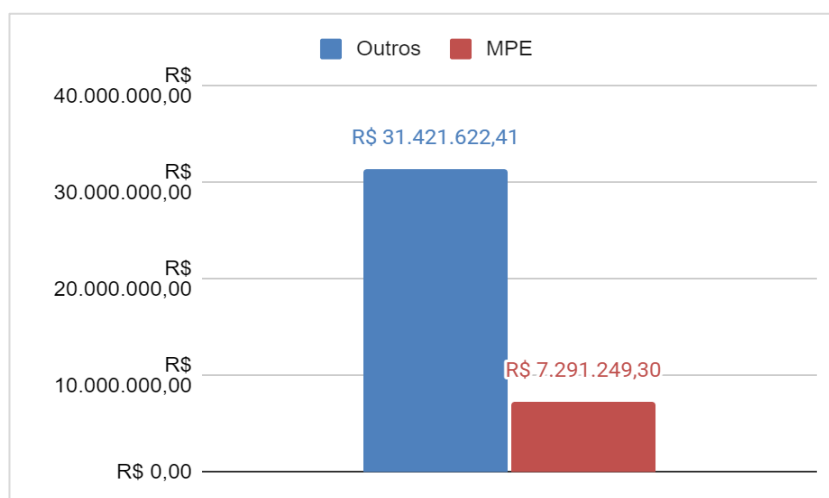


Fonte: Elaborado pela autora, segundo os dados da pesquisa (2023).

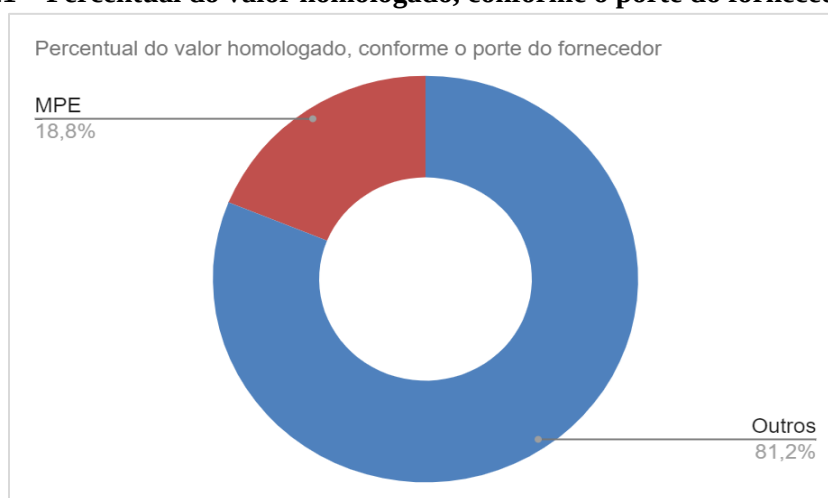
Do valor total estimado de R\$ 86.727.338,38 (oitenta e seis milhões, setecentos e vinte e sete mil, trezentos e trinta e oito reais e trinta e oito centavos), foi homologado R\$ 38.712.871,71 (trinta e oito milhões, setecentos e doze mil, oitocentos e setenta e um reais e setenta e um centavos), o que representou uma economia de R\$ 48.014.466,67 (quarenta e oito milhões, quatorze mil, quatrocentos e sessenta e seis reais e sessenta e sete centavos) para os cofres públicos. Em relação ao valor total homologado, R\$ 7.291.249,30 (sete milhões, duzentos e noventa e um mil, duzentos e quarenta e nove reais e trinta centavos) foi para as MPEs.

Gráfico 20 - Valor total homologado segundo o porte do fornecedor, em milhões de reais, em 2017

Fonte: Elaborado pela autora, segundo os dados da pesquisa (2023).



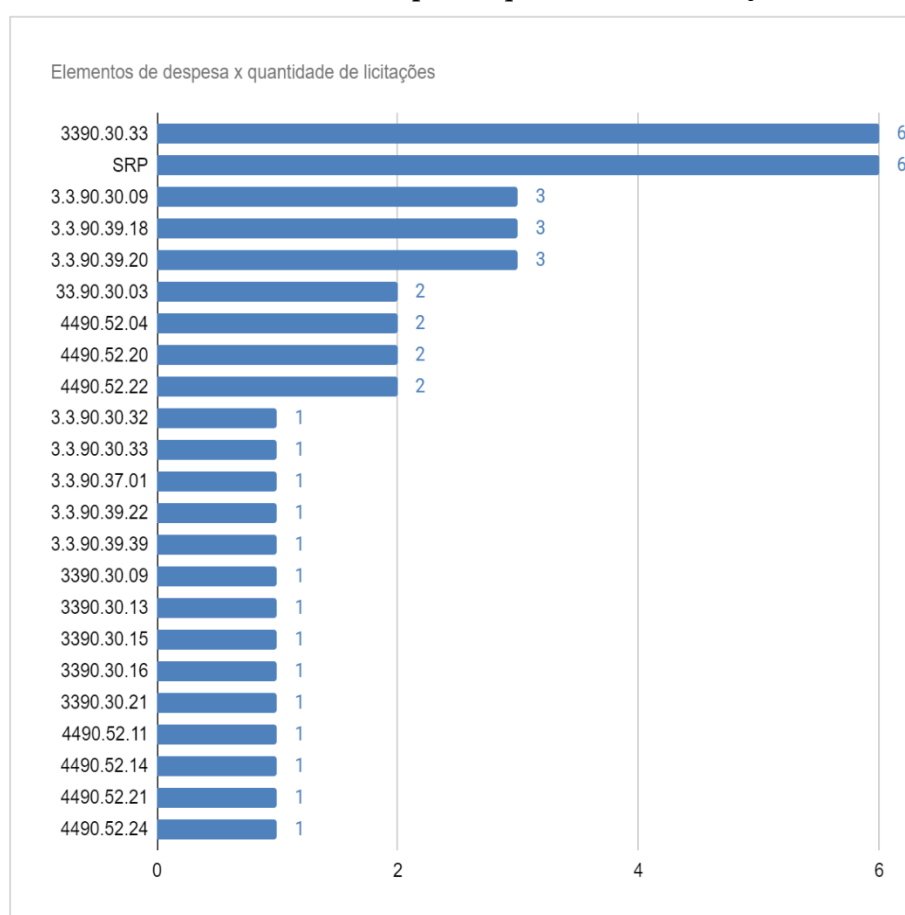
Em termos percentuais, tem-se a seguinte representação:

Gráfico 21 – Percentual do valor homologado, conforme o porte do fornecedor em 2017

Fonte: Elaborado pela autora, segundo os dados da pesquisa (2023).

Nota-se que apesar de as MPEs terem vencido quase que a totalidade dos certames que lograram êxito na modalidade pregão em 2017, o percentual do valor total que lhes foi homologado foi de apenas de 18,8% (dezoito inteiros e oito centésimos por cento).

Quanto aos elementos de despesa, os gastos de 2017 foram distribuídos da seguinte forma:

Gráfico 22 – Elementos de despesa x quantidade de licitações em 2017

Fonte: Elaborado pela autora, segundo dados da pesquisa (2023).

Legenda:

3.3.90.30.33: Material para manutenção de bens imóveis;

3.3.90.30.09: Gêneros alimentícios;

3.3.90.39.18: Manutenção, limpeza e conservação de bens imóveis;

3.3.90.39.20: Manutenção e conservação de máquinas e equipamentos.

Observa-se que no ano de 2017, 6 (seis) licitações foram realizadas pelo Sistema de Registro de Preços, razão pela qual não foi possível consultar o elemento de despesa por meio da análise do instrumento editalício disponibilizado no Portal da Transparência do TJGO.

O elemento de despesa mais utilizado foi o “3.3.90.30.33”, referente à manutenção de bens imóveis, seguido do elemento de despesa “3.3.90.30.09”, correspondente aos gêneros alimentícios. De forma preponderante, os certames tiveram elementos de despesa pertencentes à categoria econômica “despesas correntes”, sendo que apenas 10 (dez) licitações foram da categoria econômica “despesas de capital”.

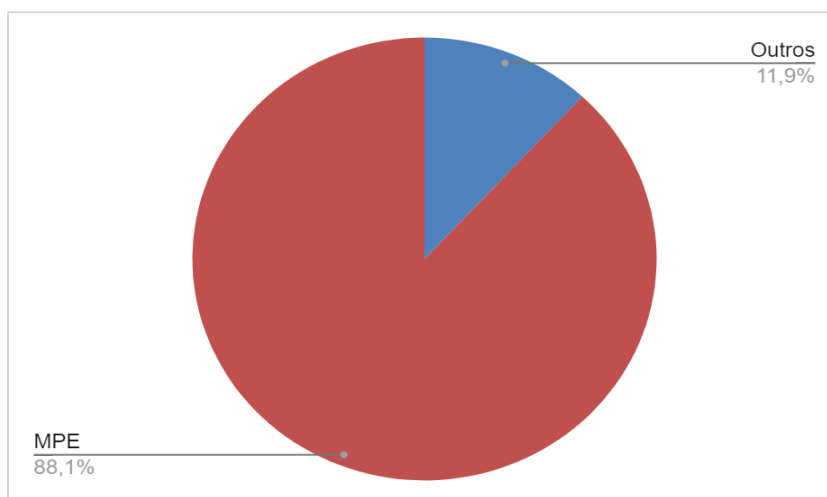
4.4.6 Ano de 2018

O Tribunal de Justiça do Estado de Goiás realizou, em 2018, 42 (quarenta e duas) licitações na modalidade pregão com êxito, nas quais foram licitados 443 (quatrocentos e quarenta e três) lotes.

Das 42 (quarenta e duas) disputas realizadas, 13 (treze) foram exclusivas para ME e EPP, e 13 (treze) tiveram cota reservada. Ao todo, 37 (trinta e sete) certames tiveram micro e pequenas empresas como vencedoras, ou seja, os pequenos negócios venceram aproximadamente 88% (oitenta e oito por cento) das licitações, conforme demonstrado a seguir:

Gráfico 23 - Licitantes vencedoras, segundo o porte do fornecedor (em percentual), em 2018

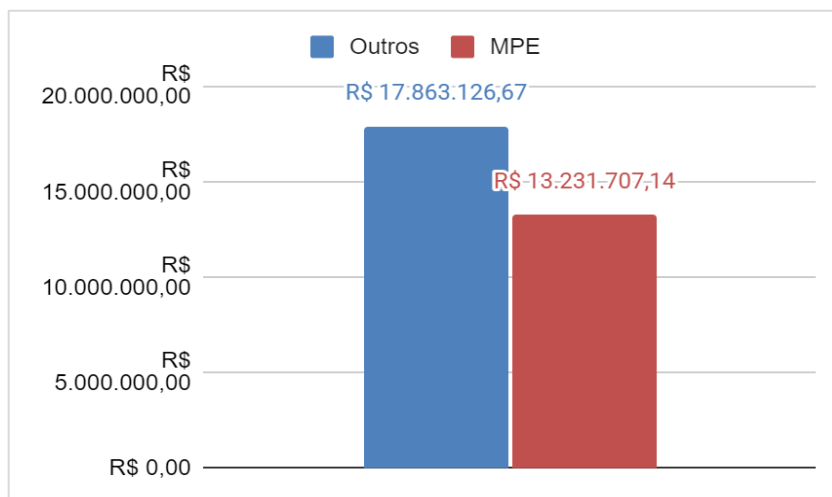
Fonte: Elaborado pela autora, segundo os dados da pesquisa (2023).



Estimou-se o valor total anual no importe de R\$ 42.466.422,78 (quarenta e dois milhões, quatrocentos e sessenta e seis mil, quatrocentos e vinte e dois reais e setenta e oito centavos), e foi homologado o valor total anual de R\$ 31.094.833,81 (trinta e um milhões, noventa e quatro mil, oitocentos e trinta e três reais e oitenta e um centavos), o que representou uma economia para os cofres públicos de R\$ 11.371.588,97 (onze milhões, trezentos e setenta e um mil, quinhentos e oitenta e oito reais e noventa e sete centavos).

Do valor total homologado, R\$ 13.231.707,14 (treze milhões, duzentos e trinta e um mil, setecentos e sete reais e quatorze centavos) foram para as micro e pequenas empresas:

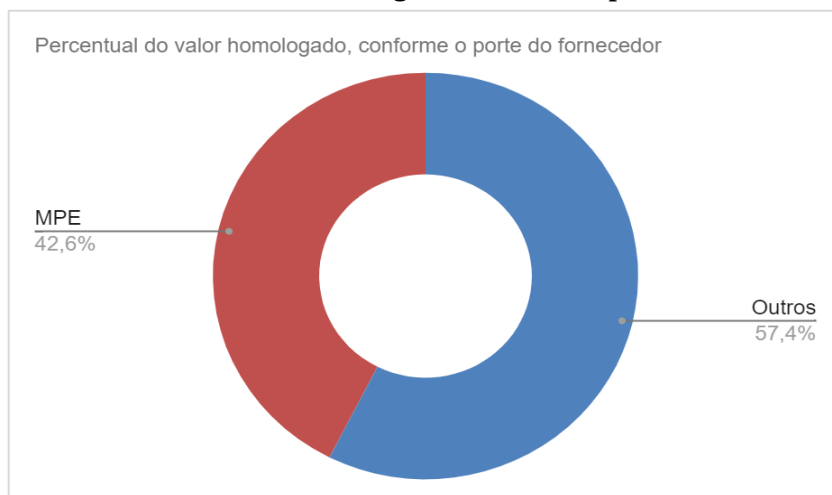
Gráfico 24 - Valor total homologado de acordo com o porte do fornecedor, em milhões de reais, em 2018



Fonte: Elaborado pela autora, segundo os dados da pesquisa (2023).

Em termos percentuais, tem-se a seguinte representação:

Gráfico 25 – Percentual do valor homologado, conforme o porte do fornecedor em 2018

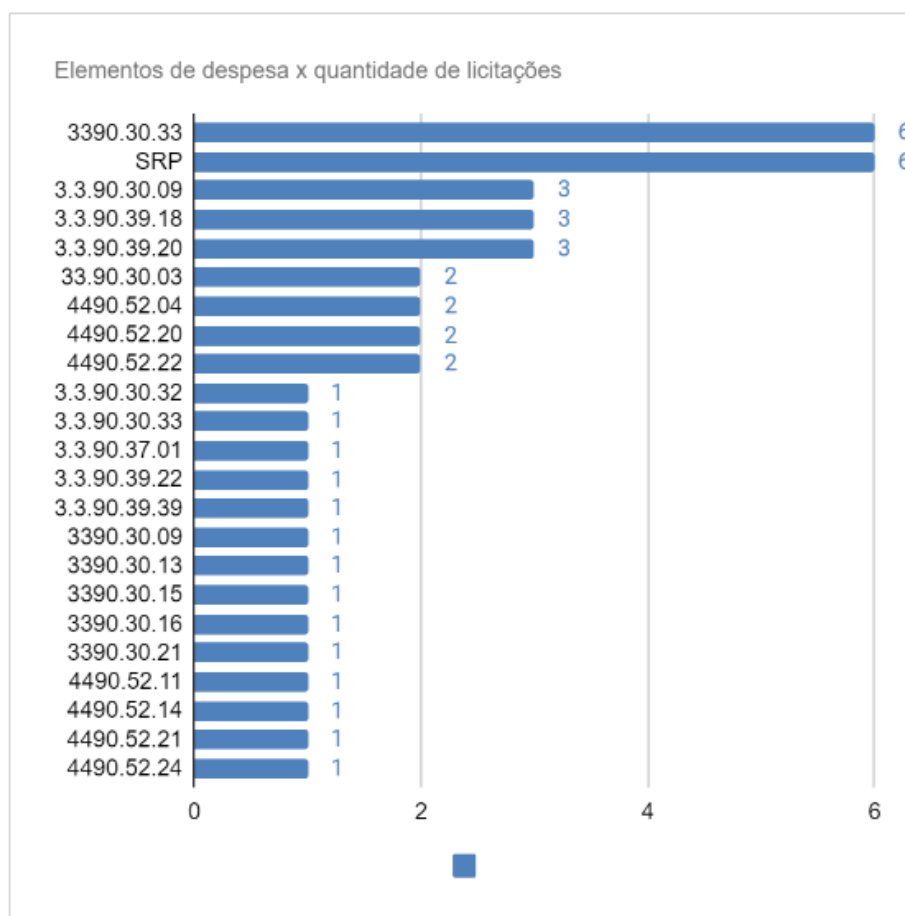


Fonte: Elaborado pela autora, segundo os dados da pesquisa (2023).

Assim, constata-se que, apesar de as MPE's terem vencido aproximadamente 88% (oitenta e oito por cento) das licitações do ano de 2018, o valor a elas homologado é de apenas 42,6% (quarenta e dois inteiros e seis centésimos por cento), demonstrando, mais uma vez, que as micro e pequenas empresas ganham, em sua maioria, as contratações de menor valor.

Quanto aos elementos de despesa, observou-se a seguinte distribuição:

Gráfico 26 -Elementos de despesa x quantidade de licitações



Fonte: Elaborado pela autora, segundo dados da pesquisa (2023).

Legenda:

3.3.90.30.33: Material para manutenção de bens imóveis

3.3.90.30.09: Gêneros alimentícios

3.3.90.39.18: Manutenção, limpeza e conservação de bens imóveis

3.3.90.39.20: Manutenção e conservação de máquinas e equipamentos

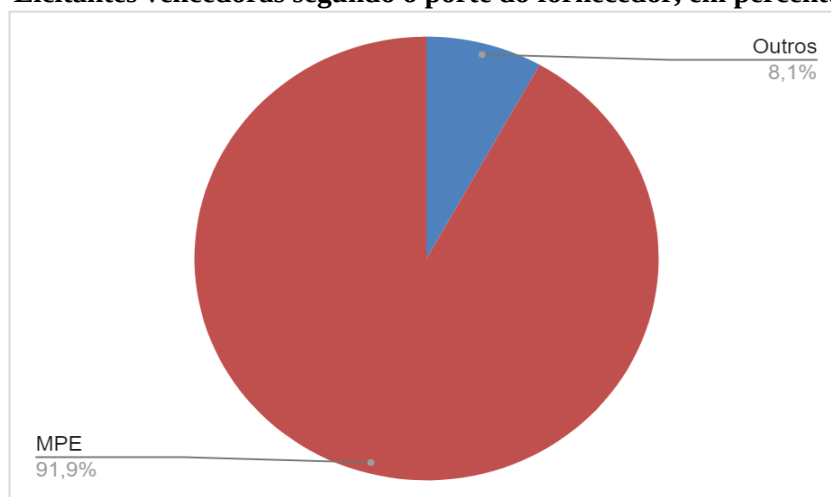
Em 2018 a maior parte das licitações destinou-se à categoria econômica “despesas correntes”, sendo que, do total de certames realizados, apenas 10 (dez) integraram a categoria “despesas de capital”.

4.4.7 Ano de 2019

Em 2019 foram realizadas com êxito 37 (trinta e sete) licitações, com 729 (setecentos e

vinte e nove) lotes, sendo que 14 (quatorze) licitações foram exclusivas para micro e pequenas empresas e 10 (dez) tiveram cota reservada. Dos 37 (trinta e sete) certames, 34 (trinta e quatro) tiveram como vencedoras ME e EPP's, o que representa, aproximadamente, 91% (noventa e um por cento) das disputas, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 27 - Licitantes vencedoras segundo o porte do fornecedor, em percentual, em 2019

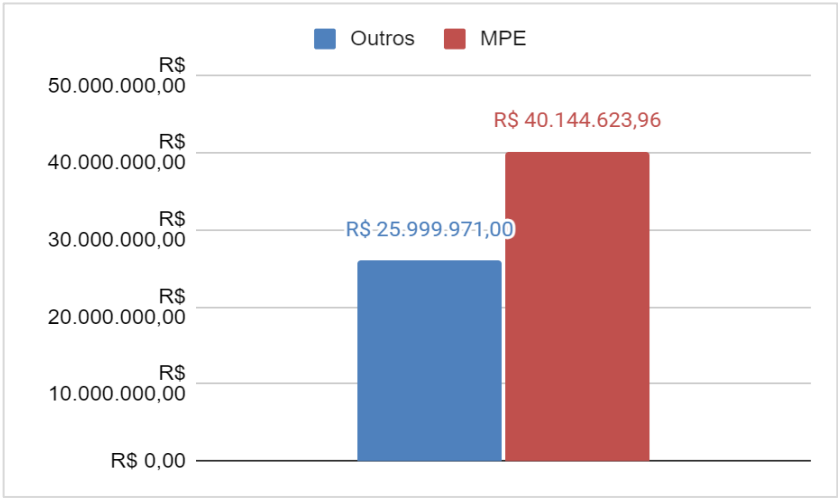


Fonte: Elaborado pela autora, segundo os dados da pesquisa (2023).

Para as contratações objeto das licitações na modalidade pregão no ano em questão, estimou-se o valor total de R\$ 83.802.336,78 (oitenta e três milhões, oitocentos e dois mil, trezentos e trinta e seis reais e setenta e oito centavos), tendo sido homologado a importância de R\$ 66.144.594,95 (sessenta e seis milhões, cento e quarenta e quatro mil, quinhentos e noventa e quatro reais e noventa e cinco centavos), o que representou uma economia de R\$ 17.657.741,83 (dezessete milhões, seiscentos e cinquenta e sete mil, setecentos e quarenta e um reais e oitenta e três centavos).

Do valor total homologado, R\$ 40.144.623,96 (quarenta milhões, cento e quarenta e quatro mil, seiscentos e vinte e três reais e noventa e seis centavos), conforme gráfico a seguir:

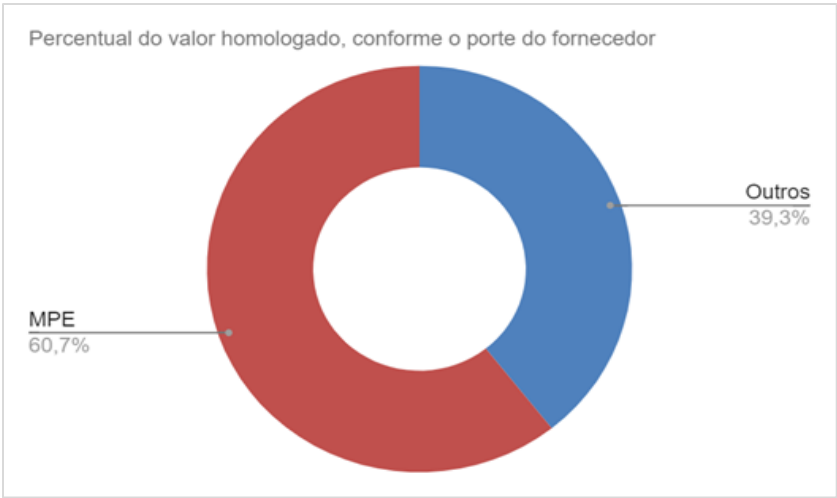
Gráfico 28 - Valor homologado, segundo o porte do fornecedor, em milhões de reais, em 2019



Fonte: Elaborado pela autora, segundo os dados da pesquisa (2023).

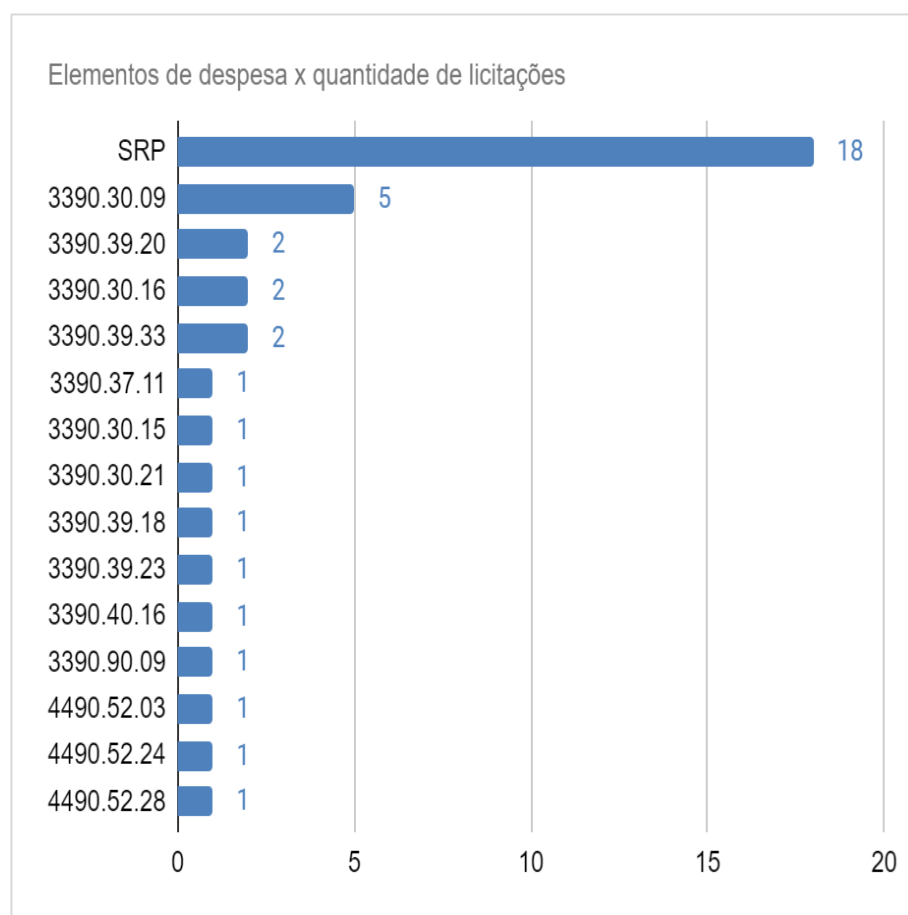
Isso representa um percentual de aproximadamente 60% (sessenta por cento) do valor das contratações efetivadas, conforme representado abaixo:

Gráfico 29 – Percentual homologado, conforme o porte do fornecedor em 2019



Fonte: Elaborado pela autora, segundo os dados da pesquisa (2023).

Em relação à natureza das despesas efetivadas, constatou-se a seguinte incidência:

Gráfico 30 – Elementos de despesa x quantidade de licitações em 2019

Fonte: Elaborado pela autora, segundo dados da pesquisa (2023).

Legenda:

3.3.90.30.09: Gêneros alimentícios

3.3.90.39.20: Manutenção e conservação de máquinas e equipamentos

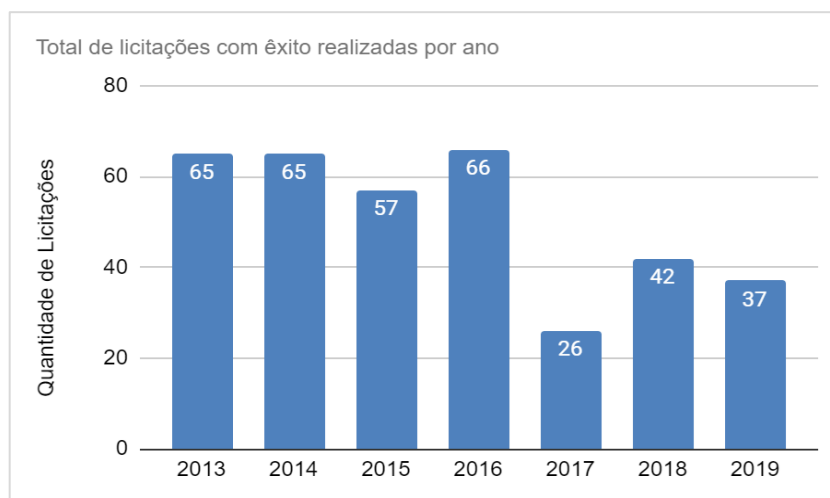
3.3.90.30.16: Material de limpeza e produtos de higienização

3.3.90.39.33: Serviços gráficos.

Verifica-se que no ano de 2019 houve um aumento das licitações pelo Sistema de Registro de Preços, das quais não foi possível extrair os elementos de despesa. Também notou-se uma diminuição das despesas pertencentes à categoria econômica “despesas de capital”.

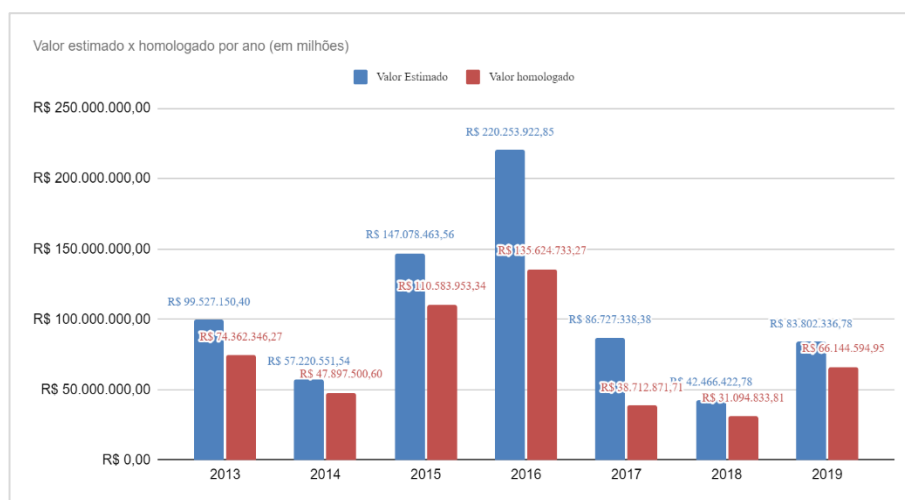
4.5 Considerações finais

Após analisar os dados colhidos do Portal da Transparência do TJGO, inicialmente, é possível perceber que não houve um padrão em relação à quantidade de licitações realizadas, observando-se um quantitativo maior de certames nos anos de 2013 a 2016, bem como uma redução acentuada no período de 2017 a 2019. Ressalta-se, mais uma vez, que os quantitativos apresentados dizem respeito apenas às licitações realizadas com êxito, de modo que não se encontram computados nesses números os certames desertos, fracassados, anulados ou com status “cancelado”.

Gráfico 31 – Total de licitações com êxito realizadas por ano

Fonte: Elaborado pela autora, segundo os dados da pesquisa (2023).

A redução observada não foi somente em relação à quantidade de certames realizados, mas também em relação ao valor contratado, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 32 – Valor estimado x homologado por ano (em milhões) entre os anos de 2013 a 2019

Fonte: Elaborado pela autora, segundo dados da pesquisa (2023).

Em 2013, por exemplo, foi homologado o valor de R\$ 74.362.346,27 (setenta e quatro milhões, trezentos e sessenta e dois mil, trezentos e quarenta e seis reais e vinte e sete centavos); em 2016, o valor homologado foi de R\$ 135.624.733,27 (cento e trinta e cinco milhões, seiscentos e vinte e quatro mil, setecentos e trinta e três reais e vinte e sete centavos), representando um aumento de mais de 60 (sessenta milhões) de reais.

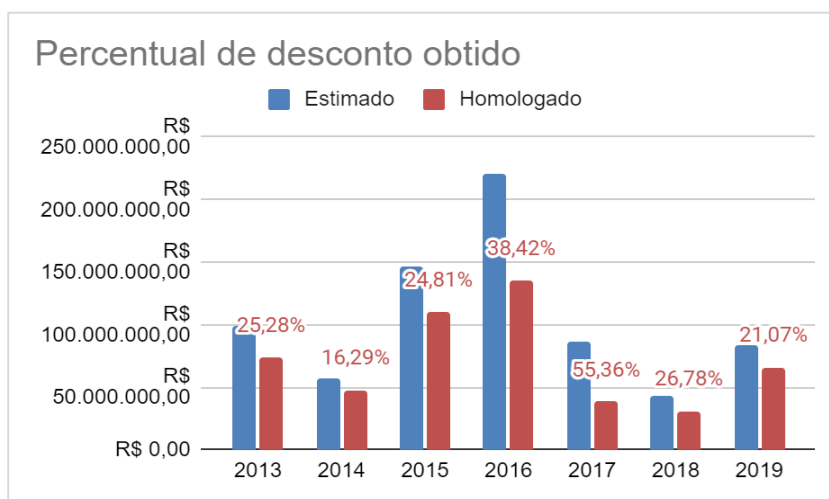
Por outro lado, em 2017 houve uma queda no valor das contratações, tendo sido homologado apenas R\$ 38.712.871,71 (trinta e oito milhões, setecentos e doze mil, oitocentos e setenta e um reais e setenta e um centavos), sendo que, em 2018, o valor homologado foi

ainda menor, a saber, R\$ 31.094.833,81 (trinta e um milhões, noventa e quatro mil, oitocentos e trinta e três reais e oitenta e um centavos).

Acredita-se que essa abrupta redução foi causada pela instituição do Novo Regime Fiscal (NRF), por meio da Emenda Constitucional nº 54, de 2 de junho de 2017, a qual limitou os gastos correntes dos Poderes do Estado de Goiás até 31 de dezembro de 2026 (Goiás, 2017).

Importante registrar a relevância das licitações para a economicidade e para a obtenção da proposta mais vantajosa, pois, conforme gráfico abaixo, foi alcançado, em média, quase 30% (trinta por cento) de desconto ao longo do período analisado.

Gráfico 33 – Percentual de desconto obtido entre os anos de 2013 a 2019

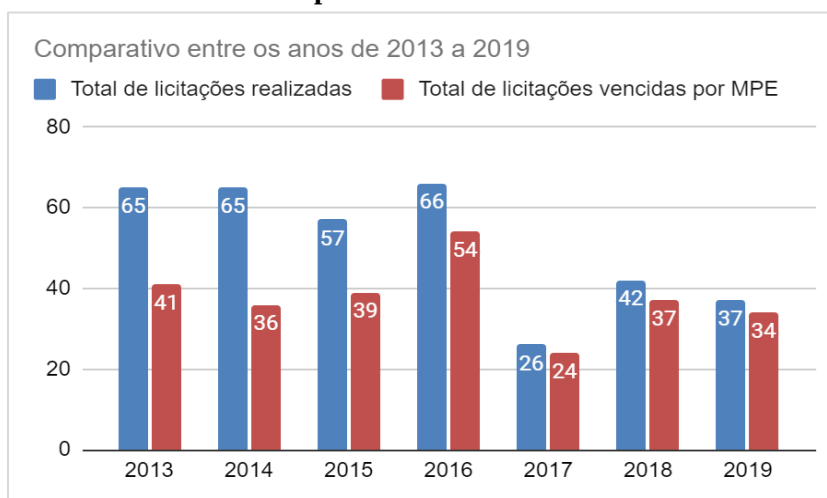


Fonte: Elaborado pela autora, segundo os dados da pesquisa (2023).

Quanto à participação das micro e pequenas empresas, pode-se perceber que mesmo antes da alteração promovida pela Lei Complementar nº 147/2014 na Lei Complementar nº 123/2006, estas já participavam de forma expressiva das contratações do Poder Judiciário do Estado de Goiás.

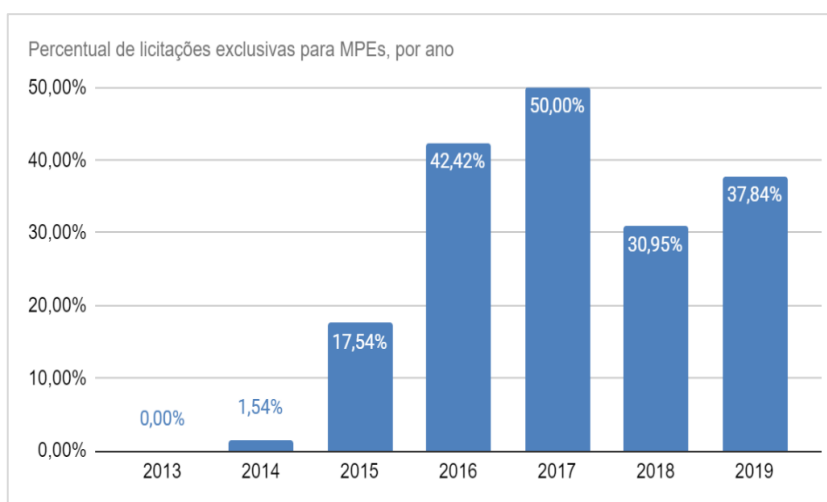
Como visto, a Lei Complementar nº 147/2014, que tornou obrigatória a realização de licitações exclusivas para MPE's quando se tratar de item de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), bem como exigiu, no caso de certame para aquisição de bens de natureza divisível, que fosse estabelecida cota de até 25% (vinte e cinco por cento) para a contratação das micro e pequenas empresas, entrou em vigor em 8 de agosto de 2014, conforme redação de seu artigo 15.

Dessa forma, pode-se perceber que, de certa maneira, a alteração promovida pela Lei Complementar nº 147/2014 foi efetiva, pois a partir do ano de 2015 a quantidade de licitações vencidas por micro e pequenas empresas aumentou consideravelmente, conforme comparativo a seguir:

Gráfico 34 – Comparativo entre os anos de 2013 a 2019

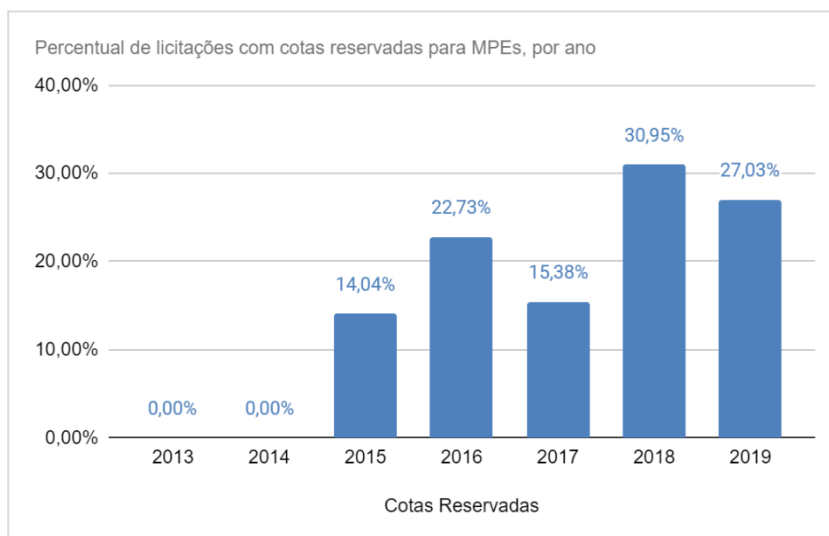
Fonte: Elaborado pela autora, segundo os dados da pesquisa (2023).

Nota-se que a norma teve seu impacto percebido a partir de 2015, o que pode ser atribuído também à quantidade de certames realizados exclusivamente para as MPE's, conforme obrigatoriedade trazida pela LC nº 147/2014 a respeito dos itens de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). Veja-se o gráfico a seguir:

Gráfico 35 - Percentual de licitações exclusivas para MPEs, por ano de 2013 a 2019

Fonte: Elaborado pela autora, segundo os dados da pesquisa (2023).

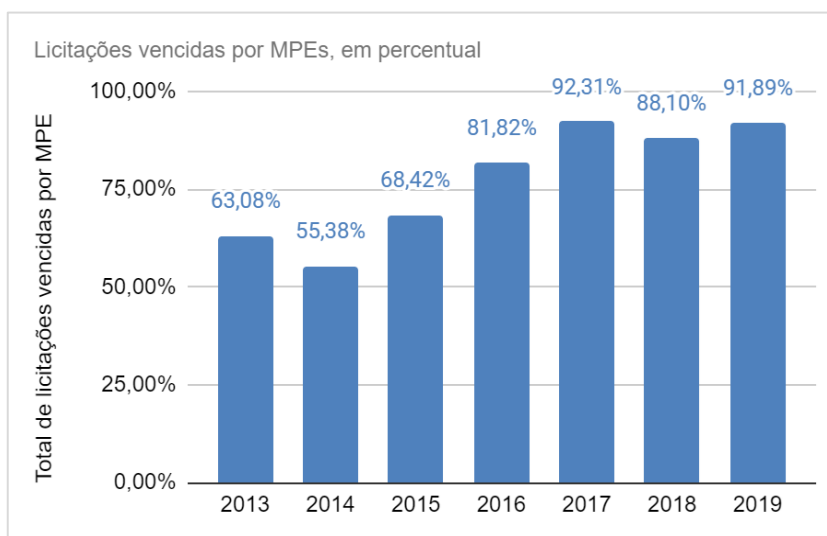
Do mesmo modo ocorreu com as cotas reservadas:

Gráfico 36 – Percentual de licitações com cotas reservadas para MPE's, por ano de 2013 a 2019

Fonte: Elaborado pela autora, segundo os dados da pesquisa (2023).

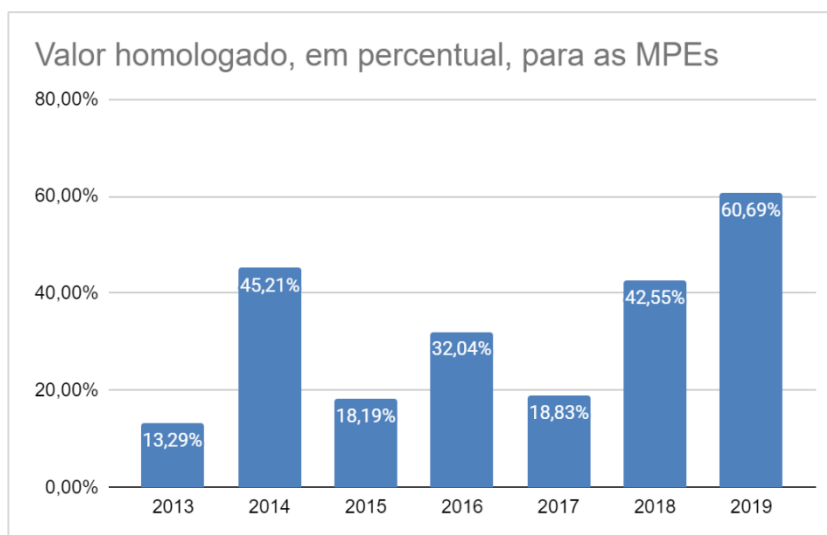
Interessante observar que em 2013 não foi realizada nenhuma licitação exclusiva para micro e pequenas empresas, tampouco foram-lhes reservadas cotas nos anos de 2013 e 2014, apesar de existir, na época, previsão neste sentido na Lei Complementar nº 123/2006, só que não de forma compulsória. A redação do artigo 48 da lei em questão previa a faculdade de a Administração Pública realizar processo licitatório destinado exclusivamente para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor fosse de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), bem como de reservar cotas de até 25% (vinte e cinco por cento) no caso de certames para aquisição de bens e serviços de natureza divisível.

Todavia, como visto, mesmo com a permissão legal desde o ano de 2006, o TJGO não realizou licitações exclusivas ou com cotas reservadas para as MPEs enquanto não foi instituída a obrigatoriedade pela LC 147/2014. A partir de 2015, as licitações exclusivas e as com cotas reservadas ganharam força, o que refletiu no resultado das disputas, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 37 – Licitações vencidas por MPE's, em percentual, entre os anos de 2013 a 2019

Fonte: Elaborado pela autora, segundo os dados da pesquisa (2023).

Apesar de o percentual das licitações vencidas pelas micro e pequenas empresas terem aumentado após o ano de 2015, constatou-se que o valor homologado para os pequenos negócios foi tão expressivo, o que demonstra que, em regra, as disputas de menor vulto são mais favoráveis para o segmento das MPE's. Veja-se o gráfico a seguir:

Gráfico 38 – Valor homologado, em percentual, para as MPE's entre os anos de 2013 a 2019

Fonte: Elaborado pela autora, segundo dados da pesquisa (2023).

Apesar disso, os anos de 2018 e 2019 apresentaram uma tendência de crescimento no valor homologado para as MPE's, tendo atingido o percentual de 60,69% (sessenta inteiros e sessenta e nove centésimos por cento) do valor total homologado em 2019, o que leva a crer que as micro e pequenas empresas estão se tornando mais competitivas no mercado das compras públicas, e que o tratamento diferenciado conferido pelo legislador, especialmente o previsto

na LC nº 147/2014, têm incentivado a participação dos pequenos negócios nas contratações do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás.

5 CONCLUSÃO

O estudo realizado teve por finalidade analisar como o poder de compra estatal pode ser utilizado para estimular o desenvolvimento econômico das microempresas e empresas de pequeno porte por meio da implementação dos benefícios concedidos pela Lei Complementar nº 123/2006, especialmente após a alteração promovida pela Lei Complementar nº 147/2014 (Brasil, 2006, 2014).

A bibliografia fundamental deste trabalho baseou-se nos seguintes autores: Fabre (2014), Pereira Júnior e Dotti (2017), Proença Júnior (2020), Ribeiro e Inácio Júnior (2019); Thortensen e Giesteira (2021), e Zago (2018). Pelo levantamento feito para elaboração do referencial teórico foi possível atingir os objetivos específicos apresentados na introdução, a saber: 1) compreender o mercado de compras públicas brasileiro e seu impacto na economia; 2) apresentar as políticas públicas presentes na legislação de compras governamentais, com enfoque nas que se encontram previstas na Lei Complementar nº 123/2006 ; e 3) analisar o progresso da participação das MPE's nas contratações do TJGO.

O primeiro objetivo foi abordado no capítulo 2, no qual apresentou-se o panorama do mercado de compras públicas brasileiro e a forma como o referido mercado movimenta a economia. Constatou-se que o impacto das compras governamentais na composição do PIB brasileiro é expressivo, o que faz das contratações administrativas um importante instrumento para a implementação de políticas públicas.

Em relação ao segundo objetivo, este foi tratado no capítulo 3, o qual destinou-se a apresentar as políticas públicas presentes na legislação de compras governamentais, com enfoque naquelas destinadas às micro e pequenas empresas, oportunidade em que verificou-se a clara intenção do legislador de lançar mão da função secundária da licitação para estimular o crescimento dos pequenos negócios e, conseqüentemente, o desenvolvimento econômico nacional.

Quanto ao terceiro objetivo, desenvolvido no capítulo 4, após o levantamento dos dados das licitações do Poder Judiciário do Estado de Goiás no período de 2013 a 2019, pode-se perceber que houve aumento no número de licitações vencidas pelas MPE's após a alteração implementada pela LC nº 147/2014 (Brasil, 2014). Todavia, o mesmo não ocorreu em relação ao valor homologado para as micro e pequenas empresas, demonstrando que, em sua maioria, os pequenos negócios venceram os certames de menor vulto.

Por sua vez, no que diz respeito às hipóteses levantadas, foi possível constatar que: 1) não há conflito entre a função secundária da licitação e o princípio da isonomia, conforme entendimento pacificado pelo Supremo Tribunal Federal, por exemplo, nas decisões proferidas

no RE nº 627543, na ADI nº 4033 e na ADI nº 3.070/RN, haja vista que a lei pode tratar de forma distinta aqueles que se encontram em situação de desigualdade, sem violação ao citado princípio, como é o caso das políticas voltadas às pequenas empresas, visto que possuem menor poder econômico e menor capacidade contributiva; 2) as compras governamentais são um instrumento eficaz para a implementação de políticas públicas, em razão do impacto que exercem na economia, conforme demonstrado a partir da análise do PIB brasileiro; e 3) houve aumento da quantidade de licitações vencidas pelas micro e pequenas empresas junto ao Tribunal de Justiça do Estado de Goiás após a LC nº 147/2014, o que demonstrou a efetividade da alteração produzida pela norma. Todavia, o avanço obtido não se deu na dimensão esperada pela pesquisadora, pois, em alguns casos, houve diminuição no percentual do valor homologado para as MPE's.

Ao todo, foram analisadas 358 (trezentos e cinquenta e oito) licitações na modalidade pregão, nas quais foram licitados mais de 2 (dois) mil lotes, que tiveram a participação de centenas de empresas.

Há que se registrar o grande desafio encontrado para levantamento dos dados das licitações do TJGO, visto que não há um sistema que faça a compilação das informações quanto ao total de licitações realizadas, o valor total estimado e homologado, o porte das empresas vencedoras, dentre outros. Dessa forma, as informações foram levantadas pela pesquisadora, por meio de consulta individual a cada um dos pregões registrados no Portal da Transparência. Esse fato pode acarretar incompatibilidades nos dados apresentados, seja em virtude de cadastro inadequado no Portal da Transparência, seja pela falha na operação humana no processo de catalogação.

Outrossim, na fase de pesquisa referencial, concluiu-se pela carência de estudos a respeito da efetividade das medidas adotadas pelo Estatuto Nacional das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte para facilitar o acesso ao mercado de compras públicas, o que reforça a importância do trabalho aqui realizado, o qual não tem pretensão de esgotar o assunto abordado.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SEBRAE DE NOTÍCIAS. **Abertura de pequenos negócios em 2022 supera os números do período pré-pandemia.** [S. l.]: ASN Nacional, 2023b. Disponível em: <https://agenciasebrae.com.br/dados/abertura-de-pequenos-negocios-em-2022-supera-os-numeros-do-periodo-pre-pandemia/>. Acesso em 16 out. 2023.

AGÊNCIA SEBRAE DE NOTÍCIAS. **Crédito negado:** apenas 3 de cada 10 empresários que buscam empréstimo têm sucesso. [S. l.]: ASN Nacional, 2023d. Disponível: <https://agenciasebrae.com.br/dados/credito-negado-apenas-3-de-cada-10-empresarios-que-buscam-emprestimo-tem-sucesso/>. Acesso em 11 jan. 2024.

AGÊNCIA SEBRAE DE NOTÍCIAS. **Micro e pequenas empresas tiveram, em setembro, o segundo maior número de empregos gerados em 2023.** [S. l.]: ASN Nacional, 2023c. Disponível: <<https://agenciasebrae.com.br/dados/micro-e-pequenas-empresas-tiveram-em-setembro-o-segundo-maior-numero-de-empregos-gerados-em-2023/>>. Acesso em 11 jan. 2024.

AGÊNCIA SEBRAE DE NOTÍCIAS. **Oito em cada dez empregos foram gerados nos pequenos negócios em 2022.** [S. l.]: ASN Nacional, 2023a. Disponível em: <https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/conteudos/posts/mpe-foram-responsaveis-por-80-dos-empregos-criados-no-brasil-em-2022,63052ecd5a4e7810VgnVCM1000001b00320aRCRD>. Acesso em 16 out. 2023.

AGÊNCIA SEBRAE DE NOTÍCIAS. **Participação das MPE nas compras públicas cresceu 93% nos últimos três anos.** [S. l.]: ASN Nacional, 2022. Disponível em: <https://agenciasebrae.com.br/economia-e-politica/participacao-das-mpe-nas-compras-publicas-cresceu-93-nos-ultimos-tres-anos/>. Acesso em 12 jan. 2024.

AGÊNCIA SEBRAE DE NOTÍCIAS. **Vendas confirmadas dos pequenos negócios para o governo ultrapassam R\$ 17 bilhões em 2023.** [S. l.]: ASN Nacional, 2023e. Disponível em: <https://agenciasebrae.com.br/dados/vendas-confirmadas-dos-pequenos-negocios-para-o-governo-ultrapassam-r-17-bilhoes-em-2023/>. Acesso em 12 jan. 2024.

ARAÚJO JÚNIOR, Ignácio T. Análise comparada sobre medidas de favorecimento de micro e Pequenas empresas (MPEs) em compras públicas com avaliação de eficácia e identificação de melhores práticas. **Texto para discussão**, Brasília, out. 2018. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2422.pdf. Acesso em 18 nov. 2023.

BANCO CENTRAL (Brasil). Calculadora do cidadão. **Correção de valores.** Brasília: Banco Central do Brasil, 2024. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>. Acesso em 10 jna. 2024.

BITTENCOURT, S. **As licitações públicas e o estatuto nacional das microempresas.** 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4417>. Acesso em: 13 jan. 2024.

BITTENCOURT, S. **Licitação passo a passo.** 11. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1298>. Acesso em: 13 jan. 2024.

BITTENCOURT, S. **Nova lei de licitações**. Belo Horizonte: Fórum, 2021. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4246>. Acesso em: 12 nov. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015**. Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores [...]. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8538.htm. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003**. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc42.htm. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. **Lei complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho [...]. Brasília: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 12 out. 2023.

BRASIL. **Lei complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014**. Altera a Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006, e as Leis nos 5.889, de 8 de junho de 1973 [...]. Brasília: Presidência da República, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp147.htm. Acesso em: 20 out. 2023.

BRASIL. **Lei complementar nº 198, de junho de 2023**. Brasília: Presidência da República, 2023a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp198.htm. Acesso em: 12 out. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília: Presidência da República, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm. Acesso em: 15 out. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 7.256, de 27 de novembro de 1984**. Estabelece Normas Integrantes do Estatuto da Microempresa, Relativas ao Tratamento Diferenciado, Simplificado e Favorecido, nos Campos Administrativo, Tributário, Previdenciário, Trabalhista, Creditício e de Desenvolvimento Empresarial. Brasília: Presidência da República, 1984. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7256.htm. Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 12 out. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.864, de 28 de março de 1994**. Estabelece normas para as microempresas

(ME), e Empresas de Pequeno Porte (EPP), relativas ao tratamento diferenciado e simplificado, nos campos administrativo, fiscal, previdenciário, trabalhista; crédito e de desenvolvimento empresarial (art. 179 da Constituição Federal). Brasília: Presidência da República, 1994. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=8864&ano=1994&ato=20fETT E50dJpWTf21>. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. Lei n.º 9.317, 5 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o regime tributário das microempresas e das empresas de pequeno porte, institui o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte - SIMPLES e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1996. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=9317&ano=1996&ato=687Izaq1UMJpWTa6e>. Acesso em: 11 jan. 2024.

BRASIL. Lei n.º 9.841, de 5 de outubro de 1999. Institui o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, dispondo sobre o tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido previsto nos arts. 170 e 179 da Constituição Federal. Brasília: Presidência da República, 1999. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=9841&ano=1999&ato=b17ITVE9keNpWTee8>. Acesso em: 11 jan. 2024.

BRASIL Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm. Acesso em 11 jan. 2024.

BRASIL. Lei nº 11.430, de 8 de março de 2023. Regulamenta a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre a exigência, em contratações públicas, de percentual mínimo de mão de obra constituída por mulheres vítimas de violência doméstica e sobre a utilização do desenvolvimento, pelo licitante, de ações de equidade entre mulheres e homens no ambiente de trabalho como critério de desempate em licitações, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: Presidência da República, 2023e. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11430.htm. Acesso em: 8 jan. 2024.

BRASIL. Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Brasília: Presidência da República, 2010a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112349.htm. Acesso em: 15 out. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de licitações e contratos administrativos. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 12 out. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. Ficha informativa: acordo sobre contratações governamentais GPA. Brasília: Ministério da Economia, [2022-]. Slides. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/comercio-exterior/publicacoes-secex/outras-publicacoes/ficha-informativa-gpa.pdf>. Acesso em 14 out. 2023

BRASIL. Ministério da Economia. Portal Compras.gov.br possibilita maior

competitividade e mais economia para o país. Brasília: Ministério da Economia, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2022/setembro/portal-compras-gov-br-possibilita-maior-competitividade-e-mais-economia-para-o-pais>. Acesso em 14 out. 2023

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Gestão e Sebrae firmam parceria para ampliar a participação de pequenos negócios nas compras públicas.** Brasília: MGI, 2023d. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2023/outubro/gestao-e-sebrae-firmam-parceria-para-ampliar-a-participacao-de-pequenos-negocios-nas-compras-publicas>. Acesso em 16 out. 2023.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Painel de compras.** Brasília: MGI, 2023c. Dados atualizados em 3 out. 2023. Disponível em: <http://paineldecompras.economia.gov.br/licitacao-sessao>. Acesso em 16 out. 2023.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Nota à imprensa nº 220:** retirada da oferta do Brasil para acesso ao acordo de contratações Governamentais da OMC. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2023b. Disponível em: <https://encurtador.com.br/ikHKQ>. Acesso em 30 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4033/DF.** Constitucional. Tributário. Contribuição Sindical Patronal. Isenção Concedida às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte. Simples Nacional (“SUPERSIMPLES”). Lei Complementar 123/2006, ART. 13, § 3º. Alegada Violação dos Arts. 3º, III, 5º, *caput*, 8º, IV, 146, III, D, E 150, § 6º da Constituição. Requerente: Confederação Nacional do Comércio – CNC. Recorrido: no Distrito Federal de Brasília. Relator: Min. Joaquim Brabosa, 15 de setembro de 2010. STF Jus, Brasília, p. 1-36, 2010b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=618678>. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 627543/RS.** Repercussão geral reconhecida. Microempresa e empresa de pequeno porte. Tratamento diferenciado. Simples Nacional. Adesão. Débitos fiscais pendentes. Lei Complementar nº 123/06. Constitucionalidade. Recorrente: Lona Branca Coberturas e Materiais LTDA. Recorrido: no município de Porto Alegre. Relator: Min. Dias Toffoli, 30 de outubro de 2013. **STF Jus**, Brasília, p. 1-34, 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7066469>. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas. **Acórdão nº 1.819, de 12 de setembro de 2018.** Brasília: TCU, 2018. Disponível em: <https://encurtador.com.br/gqJ18>. Acesso em 30 nov. 2023,

BREUS, T. L. A realização de finalidades acessórias, transversais e/ou horizontais na contratação pública. **Revista de Contratos Públicos**, n. 8, set. 2015. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/revista/P139/E20670/30496>. Acesso em: 2 dez. 2023.

CHRISPINO, A. **Introdução ao estudo das políticas públicas:** uma visão interdisciplinar e contextualizada. Rio de Janeiro: FGV, 2016.

CLUNE III, William H. Um modelo político de implementação para as políticas públicas: os papéis do direito e dos juristas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 11, n. 1, abr.

2021. Disponível em:

<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/7329>. Acesso em: 10 mar. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2023**. Brasília: CNJ, 2023b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/justica-em-numeros-2023-010923.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Estatísticas do poder judiciário**. Brasília: CNJ, 2023c. Disponível em: <https://painel-estatistica.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html>. Acesso em 27 jan. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n.º 307, de 17 de dezembro de 2019**. Institui a Política de Atenção a Pessoas Egressas do Sistema Prisional no âmbito do Poder Judiciário, prevendo os procedimentos, as diretrizes, o modelo institucional e a metodologia de trabalho para sua implementação. Brasília: Ministério da Justiça, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original153009202001105e1898819c054.pdf>. Acesso em: 29 set. 2023

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n.º 497, de 14 de abril de 2023**. Institui, no âmbito do Poder Judiciário Nacional, o Programa “Transformação”, estabelece critérios para a inclusão, pelos Tribunais e Conselhos, de reserva de vagas nos contratos de prestação de serviços continuados e terceirizados para as pessoas em condição de vulnerabilidade. Brasília: Ministério da Justiça, 2023a. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original12453420230420644133eee0292.pdf>. Acesso em: 29 set. 2023

FABRE, F. M. B. M. **Função horizontal da licitação e da contratação administrativa**. 2014. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, São Paulo, 2014. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-01122015-123928/publico/TESE_COMPLETA_FLAVIA_MORAES_2014.pdf. Acesso em 18 out.2022.

FARIA, E. F. **Curso de direito administrativo positivo**. Belo Horizonte: Fórum, 2023. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1288/E5807/40152>. Acesso em: 29 set. 2023

FEFERBAUM, M.; QUEIROZ, R. M. R. **Metodologia da pesquisa em direito : técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses**. 2. ed. São Paulo : Saraiva, 2019.

FERREIRA JÚNIOR, E. S. Diretrizes para a promoção de políticas públicas por meio das compras públicas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 12, n. 2, p. 289-308, 2022. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/7695>. Acesso em 2 de dezembro de 2023.

FIGUEIREDO, L. V. **Lições de direito econômico**. 7. ed. rev. atual. ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

FURTADO, L. R. **Curso de licitações e contratos administrativos**. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1300>. Acesso em: 15 dez. 2023.

GOIÁS (Estado). **Constituição Estadual, de 5 de outubro de 1989**. Goiânia: Casa Civil, 1989. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/103152/constituicao-estadual. Acesso em: 18 jan. 2024.

GOIÁS (Estado). **Emenda constitucional nº 54, de 2 de junho de 2017**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para limitar os gastos correntes dos Poderes do Estado e dos órgãos governamentais autônomos, até 31 de dezembro de 2026. Goiânia: Casa Civil, 2017. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/103140/pdf>. Acesso em: 11 jan. 2024.

GOIÁS (Estado). **Lei nº 17.928, de 27 de dezembro de 2012**. Dispõe sobre normas suplementares de licitações e contratos pertinentes a obras, compras e serviços, bem como convênios, outros ajustes e demais atos administrativos negociais no âmbito do Estado de Goiás. Goiânia: Casa Civil, 2012. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/89895/pdf>. Acesso em: 20 out. 2023.

GOIÁS (Estado). **Lei nº 21.268, de 5 de abril de 2022**. Dispõe sobre o Código de Organização Judiciária do Estado de Goiás e dá outras providências. Goiânia: Casa Civil, 2022. Disponível em: https://docs.tjgo.jus.br/publicacoes/LeiOrdinaria_21268.pdf. Acesso em: 21 jan. 2024.

GOIÁS (Estado). **Lei nº 22.481, de 20 de dezembro de 2023**. Altera a Lei nº 17.663, de 14 de junho de 2012, que dispõe sobre a reestruturação da Carreira dos Servidores do Poder Judiciário do Estado de Goiás [...]. Goiânia: ALEGO, 2023a. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/108254/lei-22481. Acesso em 21 jan. 2024.

GOIÁS (Estado). Tribunal de Justiça. **Ementa**: agravo de instrumento. mandado de segurança. incompetência do juízo. recurso *secundum eventum litis*. [...]. Goiânia: TJ-Go, 2018. Disponível em: https://projudi.tjgo.jus.br/BuscaArquivoPublico?PaginaAtual=6&Id_MovimentacaoArquivo=86656030&hash=290773718791156691446781561388225104076&CodigoVerificacao=true.. Acesso em: 20 out. 2023.

GOIÁS (Estado). Tribunal de Justiça. **Histórico**. Goiânia: TJGO, ©2023. Disponível em: <https://www.tjgo.jus.br/index.php/institucional-menusuperior/apresentacao-do-tjgo>. Acesso em: 21 jan. 2024.

GOIÁS (Estado). Tribunal de Justiça. **Organograma e mapa de contatos**. Goiânia: Tribunal de Justiça de Goiás, 2024. Disponível em: <https://www.tjgo.jus.br/index.php/institucional-menusuperior/mapa-de-contatos>. Acesso em: 15 jan. 2024.

GOIÁS (Estado). Tribunal de Justiça. **Quantitativo de cargos em comissão e funções de confiança**. Goiânia: TJGO, ©2024d. Disponível em: https://gestaodepessoas.tjgo.jus.br/transparencia/anexo_iv_f. Acesso em: 21 jan. 2024.

GOIÁS (Estado). Tribunal de Justiça. **Quantitativo de cargos de magistrados - situação funcional dos magistrados ativos**. Goiânia: TJGO, ©2024a. Disponível em: https://gestaodepessoas.tjgo.jus.br/transparencia/anexo_iv_f. Acesso em: 21 jan. 2024.

GOIÁS (*Estado*). Tribunal de Justiça. **Quantitativo de cargos efetivos**. Goiânia: TJGO, ©2024b. Disponível em: https://gestaodepessoas.tjgo.jus.br/transparencia/anexo_iv_f. Acesso em: 21 jan. 2024.

GOIÁS (*Estado*). Tribunal de Justiça. **Quantitativo de cargos efetivos - situação funcional dos servidores ativos**. Goiânia: TJGO, ©2024c. Disponível em: https://gestaodepessoas.tjgo.jus.br/transparencia/anexo_iv_d1. Acesso em: 21 jan. 2024.

GOIÁS (*Estado*). Tribunal de Justiça. **Quantitativo de cargos em comissão e funções de confiança - origem funcional dos ocupantes**. Goiânia: TJGO, ©2024e. Disponível em: https://gestaodepessoas.tjgo.jus.br/transparencia/anexo_iv_c. Acesso em: 24 jan. 2024.

GOIÁS (*Estado*). Tribunal de Justiça. Regimento interno do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Goiânia: TJGO, 2021.

GOIÁS (*Estado*). Tribunal de Justiça. **Relatório de licitações**. Goiânia: TJGO, 2023b. Disponível em: <https://www.tjgo.jus.br/templates/tjgo/licitacao.php>. Acesso em 10.out. 2023

GRAU, E. R. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 14. ed. Rev. e atual. Rio de Janeiro: Malheiros, 2010.

GUERRA, S. **Curso de direito internacional público**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. E-book.

JUSTEN FILHO, M. **O estatuto da microempresa e as licitações públicas**, 2. ed. São Paulo: Dialética, 2007.

LAMY, M. **Metodologia da pesquisa jurídica: técnicas de investigação, argumentação e redação**. Rio de Janeiro : Elsevier, 2011.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Ementa: agravo de instrumento - mandado de segurança - licitação - microempresa e empresa de pequeno porte - tratamento diferenciado e favorecido nas contratações da administração pública**. Minas Gerais: TJ, 2016. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/ementaSemFormatacao.do?procAno=16&procCodigo=1&procCodigoOrigem=239&procNumero=238&procSequencial=1&procSeqAcordao=0>. Acesso em: 10 nov. 2023.

NIEBUHR, J. M. **Licitação pública e contrato administrativo**. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1250>. Acesso em: 10 jan. 2024.

OLIVEIRA, R. F. Despesa pública. In: OLIVEIRA, Regis F. **Curso de direito financeiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4464/E4677/36326>. Acesso em: 5 nov. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 21**. Brasília: ONU, [2019]. Disponível em: https://www.conexaoambiental.pr.gov.br/sites/conexao-ambiental/arquivos_restritos/files/documento/2019-05/agenda_21_global_integra.pdf. p. 28. Acesso em 1º de dezembro de 2023.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. **A OCDE e o**

Brasil: uma relação mutuamente benéfica. [S. l.]: OCDE, [202-]. Disponível em: <https://www.oecd.org/latin-america/countries/brazil/>. Acesso em 1º dez. 2023.

PEREIRA, P. J. Análise da participação das micro e pequenas empresas em pregões eletrônicos realizados por uma instituição federal: um estudo de caso. 2023. Dissertação (Mestrado em Gestão de Processos) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/54479>. Acesso em 10 jan. 2024.

PEREIRA JÚNIOR, J. T.; DOTTI, M. R. Políticas públicas nas licitações e contratações administrativas. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

PISCITELLI, T. **Direito financeiro esquematizado**. 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: São Paulo: Forense : Método, 2015.

PROENÇA JÚNIOR, M. **Poder de compra governamental como instrumento de política pública para o desenvolvimento das micro e pequenas empresas**. 2020. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2020. Disponível em: <https://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/25359>. Acesso em: 10 dez. 2023.

RAMOS FILHO, C. A. M. **Direito financeiro e econômico**. 5. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. ePUB

RIBEIRO, C. G.; INÁCIO JÚNIOR, E. O mercado de compras governamentais brasileiro (2006-2017): mensuração e análise. **Texto para discussão**, Brasília, n. 2476, maio, 2019. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9315/1/td_2476.pdf. Acesso em: 14 out. 2023.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **A taxa de sobrevivência das empresas no Brasil**. [S. l.]: Sebrae, 2023b. Disponível em: <https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/a-taxa-de-sobrevivencia-das-empresas-no-brasil,d5147a3a415f5810VgnVCM1000001b00320aRCRD>. Acesso em 10 jan. 2024.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Brasil alcança recorde de novos negócios, com quase 4 milhões de MPE**. São Paulo: Sebrae, ©2021. Disponível em: <https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/ma/noticias/brasil-alcanca-recorde-de-novos-negocios-com-quase-4-milhoes-de-mpe,b7e02a013f80f710VgnVCM100000d701210aRCRD>. Acesso em 16 out. 2023.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Qual o papel das pequenas empresas na economia brasileira**. Santa Catarina: Sebrae, 2023a. Disponível em: [https://www.sebrae-sc.com.br/blog/qual-o-papel-das-pequenas-empresas-na-economia-brasileira#:~:text=Um%20levantamento%20feito%20pelo%20Servi%C3%A7o,de%20Pequeno%20Porte%20\(EPP\)%20e](https://www.sebrae-sc.com.br/blog/qual-o-papel-das-pequenas-empresas-na-economia-brasileira#:~:text=Um%20levantamento%20feito%20pelo%20Servi%C3%A7o,de%20Pequeno%20Porte%20(EPP)%20e). Acesso em 12 jan. 2024.

SILVA, A. R.; SANTOS, R. M. P. As práticas restritivas da concorrência no mercado de contratação pública europeu. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 13, n. 1, 2016, p. 247-266. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/rdi/article/view/3923>.

SILVA, B. M. Limites constitucionais à ação estatal na economia. In: DANTAS, B. *et al.* **Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois.** Estado e economia em vinte anos de mudanças. Brasília: UnB, 2008. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas?b_start:int=20. Acesso em: 27 fev. 2024.

SILVA, L. V.; MACHADO, L.; SACCOL, A.; AZAVEDO, D. (org.). Metodologia de pesquisa em Administração: [uma abordagem prática]. Porto Alegre: Uisinos, 2012. Disponível em: <http://biblioteca.asav.org.br/vinculos/000045/000045b4.pdf>. Acesso em 13 jan. 2024.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 jan. 2024.

STROPPA, C. C. **As micros e pequenas empresas (MPE's) e a função social da licitação.** 2013. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/6254/1/Christianne%20de%20Carvalho%20Stroppa.pdf>. Acesso em 11 jan. 2024.

THORSTENSEN, V.; GIESTEIRA, L. F. **Cadernos Brasil na OCDE : compras públicas.** Brasília: CEPAL, 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/cbocdecpc/compraspublicas>. Acesso em: 18 jun. 2022.

ZAGO, M. F. **Poder de compra estatal como instrumento de políticas públicas?**. Brasília: ENAP, 2018.