

**FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO**

**Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho**

**Mauro Gonçalves Novaes**

**A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E ECONÔMICO POR MEIO  
DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS EM MINAS GERAIS**

**Belo Horizonte**

**2015**

**Mauro Gonçalves Novaes**

**A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E ECONÔMICO POR MEIO  
DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS EM MINAS GERAIS**

Monografia apresentada como requisito de avaliação,  
por aluno do 29º Curso de Administração Pública da  
Escola de Governo Professor Paulo Neves de  
Carvalho da Fundação João Pinheiro.

Orientadora: Maria Isabel Araújo Rodrigues

**Belo Horizonte**

**2015**

Novaes, Mauro Gonçalves  
N935p A promoção do desenvolvimento social e econômico por meio das  
contratações públicas em Minas Gerais / Mauro Gonçalves Novaes – Belo  
Horizonte, 2015.  
64 p. : il.

Monografia (Curso Superior em Administração Pública) – Escola de  
Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro.

Orientadora: Maria Isabel Araújo Rodrigues  
Referência: f. 61-63

1. Licitação – Minas Gerais. 2. Contrato Administrativo – Minas Gerais  
3. Desenvolvimento econômico – Minas Gerais. 4. Desenvolvimento social  
– Minas Gerais. 5. Administração pública – Minas Gerais. I. Rodrigues,  
Maria Isabel Araújo. II. Título.

CDU 658.715(815.1)

**Mauro Gonçalves Novaes**

**A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E ECONÔMICO POR MEIO  
DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS EM MINAS GERAIS**

Monografia apresentada como requisito de avaliação,  
por aluno do 2º Curso de Administração Pública da  
Escola de Governo Professor Paulo Neves de  
Carvalho da Fundação João Pinheiro.

**Banca Examinadora**



---

Profª. Mestre Maria Isabel Araújo Rodrigues - FJP (Orientadora)



---

Profª. Mestre Isabella Virginia Freire Biondini - FJP (Avaliadora)



---

Profª. Mestre Mônica Moreira Esteves Bernardi - FJP (Avaliadora)

Belo Horizonte, 23 de outubro de 2015.

## **AGRADECIMENTOS**

Minha gratidão:

À minha mãe, meu pai, irmã e irmão, avós e avôs e toda minha família, pelo apoio incondicional e afetuoso.

À minha esposa, Daniela, que diariamente me proporciona muita paz, muita alegria e muito amor. Te amo.

À minha orientadora, Maria Isabel, que foi fundamental, não apenas para este trabalho, mas para toda minha formação na FJP.

Aos professores, maiores responsáveis pela minha formação e que guardo no coração com muito carinho e respeito.

Aos meus colegas de sala e futuros colegas de profissão, que compartilharam todas as dificuldades e todos os bons momentos.

Aos funcionários da FJP, por oferecerem o ambiente adequado ao aprendizado.

À equipe da Gerência de Compras da UEMG, que tão bem me recebeu e tanto tem me ensinado.

Aos meus amigos e parceiros de bandas, que fazem a vida ser mais divertida.

Obrigado!

## RESUMO

A promoção do desenvolvimento econômico e social por meio das contratações públicas relaciona-se com as recentes modificações na Lei Federal nº 8.666 de 21 de junho de 1993 – que institui normas para licitações e contratos para a Administração Pública – promovidas pela Lei Federal nº 12.349 de 15 de dezembro de 2010. Dentre outras modificações, a Lei de Licitações passou a ter como finalidade a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. A inclusão desta finalidade relativa às contratações administrativas faz com que os governos e a Administração Pública revejam seus procedimentos de compras e contratações. Com foco na dimensão social e econômica do desenvolvimento sustentável, este trabalho estuda o que o Estado de Minas Gerais tem feito para contribuir com a promoção do desenvolvimento social e econômico por meio de suas contratações. Para tal, foram analisados documentos dos processos de contratação da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, órgão central do governo, correspondentes ao período 2011-2014. Foram identificados meios legais que o Estado dispõe para promover tal fim: a dispensa de licitação para fins socialmente relevantes, a adoção de margens de preferências para produtos nacionais e a concessão de benefícios destinados à contratação de micro e pequenas empresas. Dentre estes três meios, o Estado de Minas Gerais utiliza o terceiro como política de fomento estatal ao desenvolvimento social e econômico.

Palavras-Chave: Contratações públicas, Desenvolvimento social e econômico, Fomento estatal.

## **ABSTRACT**

The promotion of economic and social development through public contracting relates to the recent changes in the Federal Law 8.666/93 – establishing rules for bidding and contracts for Public Administration – promoted by Federal Law 12.349/2010. Among other modifications, the Bidding Law began to be directed towards the promotion of sustainable national development. The inclusion of this purpose on the administrative contracting makes governments and public administration to review their procurement procedures and contracts. Focusing on social and economic dimension of sustainable development, this paper studies what the state of Minas Gerais has done to contribute to the promotion of social and economic development through its contractings. Documents of the contracting processes of the State Secretariat of Planning and Management, central government body, for the period 2011-2014 was analysed for the purpose of this paper. Legal means have been identified that the state has to promote this purpose: the bid waiver for socially relevant purposes, the adoption of preference margins for domestic products and the provision of benefits for the hiring of micro and small businesses. Among these three sources the State of Minas Gerais uses the third as state policy to promote social and economic development.

**Keywords:** Public Contracting, social and economic development, government support.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2 O DESENVOLVIMENTO SOCIAL E ECONÔMICO .....</b>	<b>12</b>
<b>2.1 A atividade estatal de fomento .....</b>	<b>14</b>
<b>3 CONTRATAÇÕES PÚBLICAS .....</b>	<b>16</b>
<b>3.1 As contratações públicas e sua relação com o interesse público .....</b>	<b>16</b>
<b>3.2 A regulamentação legal das contratações públicas no Brasil .....</b>	<b>18</b>
<i>3.2.1 Modalidades de licitação .....</i>	<i>19</i>
<i>3.2.2 A não obrigatoriedade de licitação para fins social e economicamente úteis .....</i>	<i>22</i>
<i>3.2.3 O Sistema de Registro de Preços .....</i>	<i>26</i>
<i>3.2.4 Requisitos para participação em licitações .....</i>	<i>27</i>
<b>3.3 A finalidade das contratações públicas.....</b>	<b>28</b>
<b>3.4 As margens de preferência.....</b>	<b>30</b>
<b>3.5 Tratamento diferenciado a microempresas e empresas de pequeno porte .....</b>	<b>32</b>
<i>3.5.1 Empate Ficto .....</i>	<i>33</i>
<i>3.5.2 Participação com pendências fiscais.....</i>	<i>33</i>
<i>3.5.4 Compras exclusivas e reserva de cota .....</i>	<i>33</i>
<i>3.5.3 Subcontratação .....</i>	<i>34</i>
<b>4. A UTILIZAÇÃO DOS MEIOS PARA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS EM MINAS GERAIS .....</b>	<b>35</b>
<b>4.1 Dados Gerais .....</b>	<b>36</b>
<b>4.2 Dispensa de licitação para fins social e economicamente relevantes .....</b>	<b>39</b>
<b>4.2 Margens de Preferência .....</b>	<b>46</b>
<b>4.3 Tratamento diferenciado às ME e EPP .....</b>	<b>47</b>
<i>4.3.1 Licitações exclusivas e reserva de cotas.....</i>	<i>49</i>
<i>4.3.2 Participação das ME e EPP em licitações e lotes não-exclusivos .....</i>	<i>51</i>
<i>4.3.3 Empate ficto, pendências fiscais e subcontratação .....</i>	<i>54</i>



<i>4.3.4 Resultados gerais da política de fomento às ME e EPP por meio das contrações da SEPLAG</i> .....	55
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	59
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	61
<b>APÊNDICE – Roteiro de entrevista</b> .....	64

## 1 INTRODUÇÃO

O poder público brasileiro, em seus diversos âmbitos, deve ter sua atuação orientada à promoção de um desenvolvimento econômico e social sustentável do país. Este dever é fruto da percepção de que o Estado, enquanto grande arqueiro do interesse público, não pode se furtar do dever de promover práticas que tenham como objetivo a redução das desigualdades sociais regionais, a redução da pobreza, a garantia da concorrência justa no mercado e o incentivo a práticas ecologicamente sustentáveis. Claramente manifestada nos princípios fundamentais da Constituição da República, do art. 1º ao 4º, tal percepção tem cada vez mais norteado a elaboração dos instrumentos normativos dos entes federados.

Seguindo esta tendência, a Lei Federal nº 8.666 de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos para a Administração Pública, teve recentemente o texto de seu artigo 3º modificado pela Lei Federal nº 12.349 de 15 de dezembro de 2010 e, dentre outras modificações, passou a incluir a finalidade da promoção do desenvolvimento nacional sustentável expressa em seu *caput*. Essa nova destinação se juntou às finalidades licitatórias originais da garantia da observância do princípio constitucional da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa para a administração. As normas contidas nesse artigo são válidas para qualquer ente federado no Brasil. Dessa forma, tem-se que a inclusão do desenvolvimento nacional sustentável dentre as finalidades das contratações administrativas faz com que os governos e a Administração Pública revejam seus procedimentos de compras e contratações.

Não diminuindo a importância da dimensão ambiental-ecológica que afeta o tema, acredita-se que as medidas nessa área têm sido mais debatidas e possuem uma atuação governamental mais clara e normatizada, ao menos no Estado de Minas Gerais – Estado que será estudado neste trabalho – do que a atuação na dimensão socioeconômica.

A mudança na visão acerca das compras e contratações públicas, transformando essa atividade fundamental numa verdadeira política pública de fomento, é bastante viável, tendo em vista que o poder de compra da Administração Pública é muito grande. Para que as políticas públicas funcionem é necessário papel, computador, café, remédio, serviços terceirizados, caneta, gasolina, produtos de limpeza, ou seja, uma lista colossal e em grandes quantidades de bens e serviços. Assim, ao utilizar instrumentos legais para fomentar o desenvolvimento socioeconômico por meio da aquisição de bens e contratação de serviços de microempresas (ME), empresas de pequeno porte (EPP) e de empresas que atuem com sustentabilidade e

responsabilidade social, o Estado lança mão de seu poder de compra para a promoção do desenvolvimento social e econômico sustentável.

Tendo em vista a atualidade e importância, este trabalho terá como tema “a promoção do desenvolvimento social e econômico por meio das contratações públicas” e buscará responder a seguinte indagação: quais são as práticas que a Administração Pública pode adotar para efetivamente fomentar o desenvolvimento social e econômico por meio de seu poder de compra e o que o Estado de Minas Gerais tem feito para tal finalidade?

Assim, tem-se como objetivo geral deste trabalho verificar se a Administração Pública em Minas Gerais tem contribuído para o desenvolvimento social e econômico sustentável do Estado por meio de suas contratações. De forma específica, os objetivos são: a) estudar a bibliografia e legislação referente ao tema; b) identificar como a Administração pode promover o desenvolvimento socioeconômico sustentável por meio das contratações e; c) identificar o que a Administração Pública em Minas Gerais tem feito para a promoção do desenvolvimento socioeconômico sustentável por meio das contratações.

Para o alcance dos objetivos do trabalho, foi realizada pesquisa de caráter descritivo e exploratório, consolidando dados qualitativos sobre o tema, como as questões legais e normativas, diretrizes federais e estaduais e práticas que contribuam com o tema, por meio de pesquisa bibliográfica, além da exploração de dados acerca de processos de contratações públicas em Minas Gerais.

As principais práticas que a Administração Pública pode adotar para a promoção do desenvolvimento socioeconômico sustentável por meio das contratações foram identificadas por meio de levantamento bibliográfico, que consistiu na análise da literatura acerca das compras públicas e do desenvolvimento sustentável – com ênfase no viés social e econômico deste – bem como a pesquisa da legislação referente ao tema, tanto no âmbito nacional, quanto no Estado de Minas Gerais. O sítio *online* Portal de Compras do Governo Federal também foi consultado para a identificação de práticas e diretrizes divulgadas pela União.

Para identificar o que o Estado de Minas Gerais tem feito para a promoção do desenvolvimento social e economicamente sustentável por meio das contratações foram levantados dados no sítio *online* Portal de Compras do Estado de Minas Gerais. Foram compiladas e analisadas, com o auxílio da ferramenta Microsoft Excel, informações disponíveis para consulta pública no Portal de Compras MG acerca das licitações na modalidade pregão e das contratações por dispensa de licitação, realizadas pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG), órgão central, responsável pela normatização e

elaboração de diretrizes relacionadas à questão. Os processos de contratação que geraram atas de Registro de Preços por este órgão, também foram analisados.

Optou-se por analisar processos de contratações pela SEPLAG realizados no período compreendido entre os anos de 2011 a 2014, pois a modificação na legislação que incluiu a finalidade da promoção do desenvolvimento sustentável foi incluída na Lei de Licitações em dezembro de 2010. Já a opção pela análise dos pregões, das dispensas de licitação e dos processos que geraram atas de Registro de Preços se justifica, no caso do pregão, pela constatação de que esta modalidade permite, sobretudo em sua forma eletrônica, maior participação de licitantes interessados. No caso da dispensa de licitação, pela existência de hipóteses de contratação direta para a obtenção de fins socialmente desejáveis. Por fim, a análise da geração de atas de Registro de Preços justifica-se pelo fato de que, uma vez que outros órgãos e entidades podem contratar pelos preços registrados na ata, é gerada grande quantidade de contratações a partir deste documento e, conseqüentemente, causa um impacto considerável na Administração e no setor privado.

Além da análise de dados, também foi realizada entrevista com uma Diretora da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

Desta forma, o presente trabalho, além desta introdução, tratará do desenvolvimento social e econômico com ênfase na atividade estatal de fomento. Em seguida, apresentará as contratações públicas, destacando a matéria que será objeto de análise. Por fim, será apresentada a análise realizada seguida das considerações finais.

## 2 O DESENVOLVIMENTO SOCIAL E ECONÔMICO

O Brasil é um país que convive com desigualdades históricas na distribuição de recursos. Durante muito tempo, no período colonial, a economia no território brasileiro era completamente subordinada às necessidades e interesses da metrópole. Essa orientação econômica primária fez com que se configurasse um modo de produção e de organização social que favorecia a concentração de poderes – políticos e econômicos – nas mãos de poucos. Mesmo que a produção açucareira e a mineração, principais atividades econômicas durante o período colonial, tenham movimentado a economia do país e gerado muita riqueza, estes ciclos não representaram o surgimento de uma economia forte, independente e competitiva e de uma sociedade próspera, igualitária e com possibilidades de ascensão social. Pelo contrário, o saldo do modo de produção colonial foi a vulnerabilidade e dependência externa da economia e a rigidez de estratos sociais associada à gritante desigualdade de renda.

Este cenário, que se perpetuou ao longo dos séculos, trouxe ao país o desafio da superação de uma condição de subdesenvolvimento. Durante o século XX, quando o fenômeno do subdesenvolvimento se tornou objeto de estudos e pesquisas em diversas áreas, como a sociologia e a economia, as estratégias de desenvolvimento assumiram lugar central nos programas de governo. Tais estratégias refletem o momento histórico e a concepção de desenvolvimento adotada pelo governo central. Fato é que as concepções que orientavam as políticas de desenvolvimento no Brasil, pelo menos até o final da década de 1980, eram muito associadas à noção de que o crescimento da produção de bens e serviços seria capaz, por si só, de promover o desenvolvimento do país. Esta visão puramente economicista do desenvolvimento fragmenta o fenômeno e produz a falsa impressão que políticas econômicas e políticas sociais não dialogam.

O ex-ministro e grande pensador brasileiro Luiz Carlos Bresser Pereira entende que “o desenvolvimento é um processo de transformação econômica, política e social, através da qual o crescimento do padrão de vida da população tende a tornar-se automático e autônomo” (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 31). Em outras palavras, a nação ou região se desenvolve quando consegue aliar crescimento econômico com melhora no padrão de vida da população e cria instrumentos para que este movimento continue progressivamente. O desenvolvimento é, portanto, econômico e social.

A Constituição da República Brasileira promulgada em 1988 pode ser considerada um marco para que a noção mais ampla de desenvolvimento passasse a orientar os programas de

governo e ações da Administração no país. O termo desenvolvimento recebeu diversas citações no texto constitucional, inclusive sendo associado por vezes diretamente com a vertente social. Pode-se dizer que a “Constituição Cidadã” contribuiu para que o entendimento de desenvolvimento enquanto mero crescimento econômico fosse superado no Brasil. É claro, no entanto, que a superação de um conceito equivocado não representa que o país de fato tenha entrado num caminho de superação da condição de subdesenvolvimento. As desigualdades históricas e a organização social e econômica exigem que os governos planejem e executem políticas que visem corrigir fraquezas e distorções nestas áreas.

Um dos autores mais importantes na atualidade que se preocupam com a ciência do desenvolvimento é o economista indiano Amartya Sen, que defende que a expansão das liberdades individuais, que só é possível pelo comprometimento social, é o “principal fim e o principal meio do desenvolvimento” (SEN, 2010, p. 10). Em sua abordagem, Sen entende que as oportunidades econômicas, liberdades políticas, facilidades sociais, garantias de transparência e segurança são fatores encadeados e fundamentais para o processo de desenvolvimento. Este autor colaborou para a construção do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), divulgado anualmente pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e atribui a cada país analisado um escore levando em conta medidas de educação (alfabetização e taxa de matrícula), longevidade (esperança de vida ao nascer) e renda (PIB per capita)<sup>1</sup>.

Mais recentemente, o conceito de desenvolvimento sustentável tem sido muito utilizado. Fruto de um histórico de embates mundiais entre ambientalistas e desenvolvimentistas, o conceito ganha corpo com o conhecido Relatório de Brundtland de 1987, elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), que representou um importante esforço para conciliar a preservação do meio ambiente com o desenvolvimento econômico. Atualmente tem-se que o desenvolvimento sustentável se compõe, em essência, de três dimensões: social, ambiental e econômica (NASCIMENTO, 2012, p. 55). No entanto, autores consagrados como Ignacy Sachs (2007), Juarez Freitas (2011) e Elimar Pinheiro do Nascimento (2012) consideram relevantes outras dimensões, como a dimensão política (NASCIMENTO, 2012), a cultural (SACHS, 2007; NASCIMENTO, 2012), a territorial (SACHS, 2007), a ética e a jurídico-política (FREITAS, 2011). As dimensões do desenvolvimento sustentável são encadeadas, ou seja, o desenvolvimento econômico pode

---

<sup>1</sup> <[http://www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li\\_IDH](http://www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDH)> Acesso em 28/09/2015.

contribuir para o desenvolvimento social, que pode contribuir para o desenvolvimento ambiental, e assim por diante.

As dimensões “tradicionais” do desenvolvimento sustentável são entendidas, neste trabalho, como fundamentais para pautar a atuação do Estado nas contratações públicas. O “tripé da sustentabilidade” pode e deve ser operacionalizado por esta atividade estatal. Os fatores sociais e econômicos deste tripé serão explorados neste trabalho. Para tal, é importante que se introduza o conceito de Estado fomentador.

## 2.1 A atividade estatal de fomento

O Estado é potencialmente um grande agente de transformação da realidade social e econômica. A Constituição de 1988 reconhece isso ao declarar os objetivos fundamentais da República em seu texto:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:  
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;  
II - garantir o desenvolvimento nacional;  
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;  
IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988)

A garantia de tais objetivos requer que o Estado seja presente na atividade econômica do país, afim de evitar que a histórica concentração de renda seja o fator primordial que determine as oportunidades, ou a falta delas, que o indivíduo tem de almejar uma vida melhor por meio do investimento e do empreendedorismo.

A condição de regulador da atividade econômica outorgado ao Estado pelo *caput* do art. 174 da Constituição da República<sup>2</sup>, obriga a Administração Pública a formular políticas que incentivem formas de organização de mercado mais solidárias – o cooperativismo, por exemplo – e planejar o desenvolvimento nacional de forma equilibrada, ou seja, buscando não apenas o

---

<sup>2</sup> Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

§ 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

§ 3º O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.

§ 4º As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei. (BRASIL, 1988)

crescimento econômico, mas o desenvolvimento em suas dimensões econômica e social, com justa distribuição de recursos.

É na capacidade de estimular atividades estratégicas de mercado e conceder incentivos a certos grupos da iniciativa privada que reside a atividade estatal de fomento no campo econômico. É fundamental que tais estímulos e incentivos sejam de interesse coletivo e comprometidos com os objetivos fundamentais da República para que sejam considerados atividades de fomento (FERREIRA & MACIEL FILHO, 2012).

Nesse sentido, Célia Cunha de Melo (2003) define a atividade de fomento da Administração Pública como “um complexo de atividades concretas e indiretas que o Estado desempenha despojado do poder de autoridade, cujo labor se limita a promover e/ou incentivar atividades e regiões, visando melhorar os níveis de vida da sociedade.” (MELLO, 2003, p. 38). Assim, entende-se que as políticas de fomento no campo econômico são também sociais, ou seja, buscam o interesse coletivo.

As contratações públicas, sendo uma atividade estatal de grande impacto no mercado e na economia, também podem ser utilizadas numa perspectiva fomentadora. No próximo capítulo se verá como pode ser operacionalizado o fomento por meio das contratações públicas.



### 3 CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

A Administração Pública tem, por essência, o dever de formular políticas públicas e prestar serviços à população. Para tal, deve dispor de insumos - bens, materiais e serviços - que não são produzidos ou ofertados diretamente pelo próprio Estado, sobretudo num regime político e econômico favorável à iniciativa privada, como é o caso do Brasil<sup>3</sup>. Decorre daí a necessidade de que o setor público realize, constantemente, relações comerciais junto a terceiros. Dessa forma exerce, com seu poder de compra, grande impacto no mercado. Para ilustrar a situação, Monassa e Leonelli (2013, p.78) mostram, a partir da análise de dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) do Governo Federal que o poder de compra do governo brasileiro só é menor do que o das famílias e que na década 2001-2010 as compras públicas representaram, em média cerca de 20% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro.

Sendo assim, nesta seção, busca-se apresentar as contratações públicas, reforçando o impacto econômico e relevância social desta atividade. Além disso, serão discutidas normas jurídicas – princípios e regras – que orientam e circunscrevem a atuação do agente público brasileiro.

#### 3.1 As contratações públicas e sua relação com o interesse público

As relações comerciais que o Estado estabelece com terceiros, mais especificamente no tocante às contratações de bens e serviços que viabilizam a atividade estatal, é uma importante função administrativa, que, na palavra de Marçal Justen Filho, significa:

o conjunto de poderes jurídicos destinados a promover a satisfação de interesses essenciais, relacionados com a promoção de direitos fundamentais, cujo desempenho exige uma organização estatal e permanente e que se faz sob o regime jurídico infralegal e submetido ao controle jurisdicional (JUSTEN FILHO, 2005, p. 28)

As aquisições dos bens e contratações dos serviços que fazem funcionar a máquina pública devem, necessariamente, ser realizadas com toda a cerimônia que garanta o cumprimento dos princípios pelos quais se submete a Administração Pública, que são expressos

---

<sup>3</sup> O inciso IV do artigo 1º da Constituição Federal de 1988 estabelece a livre iniciativa como princípio fundamental da República. Nesse sentido, destacam-se na mesma Constituição o artigo 70, que expressa que a livre iniciativa é princípio fundamental da ordem econômica do país, e o artigo 73, que limita a exploração direta da atividade econômica pelo Estado.

no *caput* do Art. 37 da Constituição da República. São eles: *legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência*<sup>4</sup>. Ressalta-se ainda que estes princípios, ao lado de outros não expressos no texto constitucional – como o fundamental princípio da *supremacia do interesse público* e o princípio da *indisponibilidade do interesse público* – “estão na base de toda a função administrativa do Estado” (DI PIETRO, 2014, p. 90).

O princípio da supremacia do interesse público se mostra particularmente importante para que se admita que, na função estatal de contratações, há interesses envolvidos que não apenas a mera aquisição e contratação de bens e serviços para a Administração. Entende-se assim que tais interesses não coincidem com o interesse do agente público, tampouco não coincidem com o interesse do Estado. Estes interesses são vinculados à coletividade, que não necessariamente representam a maioria pois as contratações devem garantir o interesse da coletividade, com respeito a direitos e garantias fundamentais (JUSTEN FILHO, 2005, p. 35). Cabe, nesse sentido, a distinção do interesse público primário e secundário do Estado, proposta por Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo:

A abrangência do princípio da indisponibilidade do interesse público faz oportuna referência a um ponto trabalhado na doutrina italiana, concernente à distinção entre interesses públicos primários e secundários.

Os interesses públicos primários são os interesses diretos do povo, os interesses gerais imediatos. Já os interesses públicos secundários são os interesses imediatos do Estado na qualidade de pessoa jurídica, titular de direitos e obrigações. Esses interesses secundários são identificados pela doutrina, em regra, como interesses meramente patrimoniais, em que o Estado busca aumentar sua riqueza, ampliando receitas ou evitando gastos. Também são mencionados como manifestação de interesses secundários os atos internos de gestão administrativa, ou seja, as atividades-meio da administração, que existem para fortalecê-la como organismo, mas que só se justificam se forem instrumentos para que esse organismo atue em prol dos interesses primários. (ALEXANDRINO & PAULO, 2011, p. 185)

Mesmo que as contratações públicas possam ser entendidas, em essência, como atividade de importância secundária, defende-se que o poder de compra estatal, com seu grande impacto econômico e, conseqüentemente, social, confere à esta função estatal um *status* maior do que mera atividade-meio. Essa função deve, portanto, ser utilizada também para garantir o interesse público de forma direta e ativa, não apenas de forma indireta.

O gestor público não pode se furtar de ter sua atuação orientada pela defesa do interesse público, sobretudo o *interesse primário*, ou interesse direto, do povo. No entanto, admite-se que

---

<sup>4</sup> Para análise dos princípios que informam o Direito Administrativo, sugere-se o estudo de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014).

a burocracia procedimental<sup>5</sup> que envolve os processos de contratações no setor público, bem como o receio de se levar a responsabilidade por algum erro no processo que possa incorrer em prejuízo para o erário, ou até mesmo levar à abertura de algum processo legal, leva o agente público a realizar procedimentos mecanizados, sem qualquer visão crítica que possa trazer à reflexão a noção de interesse público ou até mesmo os princípios administrativos, tão claramente expostos – não em sua completude – na Constituição. Ainda assim, acredita-se que é possível a adoção de uma postura garantidora de interesses coletivos que esteja de acordo com os instrumentos legais. Para tal, é primordial que o gestor público seja familiarizado e conheça profundamente o arcabouço legal que lhe circunscreve a atuação.

### 3.2 A regulamentação legal das contratações públicas no Brasil

Na Constituição da República foi destinado às contratações públicas o inciso XXI do art. 37:

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, grifo nosso)

Este dispositivo constitucional foi regulamentado pela Lei Federal nº 8.666 de 21 de junho de 1993, também conhecida como Lei de Licitações e Contratos Públicos. Embora a licitação já exista no ordenamento jurídico brasileiro antes da promulgação da Constituição de 1988, foi a partir daí que a licitação alcançou *status* constitucional.

Desde a sua concepção até os dias atuais a definição de licitação vem evoluindo, sendo atualmente definida pelo:

procedimento administrativo destinado a selecionar, segundo critérios objetivos predeterminados, a proposta de contratação mais vantajosa para a Administração e a promover o desenvolvimento nacional sustentável, assegurando-se a ampla participação dos interessados e o seu tratamento isonômico, com observância de todos os requisitos legais exigidos. (JUSTEN FILHO, 2012, p. 11)

O regime da Lei nº 8.666/93, editada pelo Governo Federal, estabelece normas gerais e subordina todos os órgãos da administração direta e indireta de qualquer ente federado, nos

---

<sup>5</sup> Não entender a burocracia como algo pejorativo, como é usual. Para tal, sugere-se a leitura de Max Weber: WEBER, Max. *Ciência e Política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 2000.

termos do parágrafo único do art. 1º. Dessa forma, o que for analisado acerca desta Lei, vale para o Estado de Minas Gerais, assim como para os municípios. Entretanto, explana Justen Filho (2012, p. 16), “a União não é titular do poder de dispor sobre todo e qualquer tema nessa matéria”. A abrangência destas normas gerais representa, para todos os entes, a observância obrigatória relativa às seguintes disciplinas que se relacionam com o objeto deste trabalho: as modalidades de licitação; a hipótese de obrigatoriedade e de não obrigatoriedade de licitação; o Sistema de Registro de Preços; e os requisitos para participação em licitação.

É importante que se descreva as modalidades de licitação previstas no Brasil, a saber, as cinco modalidades contempladas pela Lei 8.666/93 (descritas de forma sucinta) e o pregão, modalidade instituída pela Lei Federal 10.520, de 17 de julho 2002, que será enfatizada na análise por vir sendo amplamente utilizada em Minas Gerais, uma vez que o Decreto Estadual nº 44.786, de 18 de abril de 2008, em seu art. 2º, definiu o pregão, preferencialmente em sua forma eletrônica, como modalidade de contratação “oficial” do Estado, no tocante a bens e serviços comuns<sup>6</sup>.

As hipóteses de contratação direta previstas na Lei 8.666/93 – inexigibilidade e dispensa de licitação – também serão descritas, com maior ênfase no caso da dispensa, que fundamenta diversos processos de contratações sem instauração de processo licitatório e que pode ser utilizada para fins socialmente úteis (JUSTEN FILHO, 2012, p. 68).

O Sistema de Registro de Preços (SRP) também será descrito pela sua importância enquanto ferramenta de contratações públicas e pela ampla utilização no Estado de Minas Gerais, onde é regulado pelo Decreto Estadual nº 46.311/13.

Serão feitas ainda, breves considerações acerca dos requisitos para que um particular estabeleça relações comerciais com a Administração.

### ***3.2.1 Modalidades de licitação***

As modalidades representam formas de regular o procedimento de seleção e “distinguem-se entre si pela variação quanto à complexidade de cada fase do procedimento e pela variação quanto à destinação de cada uma destas fases” (JUSTEN FILHO, 2012, p. 292). O art. 22 da Lei de Licitações e Contratos apresenta cinco modalidades de licitação: concorrência (inc. I); tomada de preços (inc. II); convite (inc. III); concurso (inc. IV); e leilão

---

<sup>6</sup> Art. 2º Ressalvadas as hipóteses previstas em lei, a aquisição de bens e de serviços comuns será precedida, obrigatoriamente, de licitação pública na modalidade de pregão, preferencialmente eletrônico, nos termos do art. 4º da Lei nº 14.167, de 10 de janeiro de 2002.

(inc. V). Dentre estas cinco modalidades, distinguem-se as três primeiras (incs. I ao III) como modalidades “comuns” e as outras duas (incs. IV e V) como “especiais”, por serem destinadas a fins bem específicos. Além das modalidades arroladas na Lei 8.666/93 há uma sexta modalidade, denominada pregão, que foi disciplinada pela Lei Federal nº 10.520 de julho de 2002<sup>7</sup>. É importante que se realize uma breve descrição de cada uma – excetuando-se o pregão, que será analisado de forma mais pormenorizada – a fim de compreender, em termos gerais, a abrangência e a destinação de cada uma.

A concorrência<sup>8</sup> é a modalidade licitatória que comporta maior amplitude de participantes devido à exigência de maior divulgação. Nesta modalidade, a fase de classificação de propostas é precedida da fase de habilitação<sup>9</sup>. A decisão da Administração por habilitar ou não um licitante não produz efeitos, como regra, para outras concorrências. Assim, pode-se dizer que a amplitude potencial de participação dos interessados é o que diferencia esta modalidade dentre as outras da Lei 8.666/93 (JUSTEN FILHO, 2012, p. 293).

A tomada de preços<sup>10</sup> admite a participação de interessados cadastrados perante à Administração ou que tenham atendido as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data de recebimento das propostas. Tal exigência visa agilizar o processo licitatório, ao comprovar ou não os requisitos de idoneidade e capacitação dos interessados previamente, no cadastramento.

O convite<sup>11</sup> possui o procedimento mais simplificado dentre as modalidades denominadas “comuns”. A Administração, nesta modalidade, pode escolher no mercado potenciais fornecedores, cadastrados ou não, e a estes realizar convite para participação em processo licitatório. (JUSTEN FILHO, 2012, p.296).

---

<sup>7</sup> No âmbito do Estado de Minas Gerais, a regulamentação dessa modalidade ocorre pouco antes da edição da Lei Federal. A adoção, no âmbito do Estado, do pregão como modalidade de licitação foi dada pela Lei 14.167, de janeiro de 2002.

<sup>8</sup> Art. 22. [...] §1º Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto. (BRASIL, 1993).

<sup>9</sup> Habilitação é a fase do procedimento licitatório na qual é analisada a aptidão do(s) proponente(s).

<sup>10</sup> Art. 22. [...] §2º Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação. (BRASIL, 1993).

<sup>11</sup> Art. 22. [...] §3º Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas. (BRASIL, 1993).

As modalidades concurso<sup>12</sup> e leilão<sup>13</sup> são destinadas a finalidades muito específicas e que não se aproximam do objeto de análise deste trabalho.

O pregão, modalidade instituída pela Lei Federal nº 10.520 de julho de 2002, como é explicitado no preâmbulo, é aplicável apenas para a contratação de bens e serviços comuns. Uma das principais características distintivas do pregão consiste na inversão das fases de competição e de habilitação, ou seja, primeiro são julgadas as propostas e realizados os lances para depois habilitar o concorrente detentor do lance vencedor.

Os “bens e serviços comuns” são definidos no instrumento legal mencionado, em seu art. 1º, como “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado” (BRASIL, 2002). Esta definição, no entanto, não trouxe ao agente público um perfeito entendimento acerca de qual tipo de bem ou serviço são compatíveis com esta modalidade. Assim, a disputa sobre a definição de bem e serviço comum e a possibilidade de utilização do pregão para contratações cujo objeto não se define claramente como “comum”, nos termos da Lei, têm sido ensejo para abundante jurisprudência<sup>14</sup> (JUSTEN FILHO, 2013, p. 40). O Estado de Minas Gerais, a fim de solver tal polêmica, incluiu em anexo ao Decreto nº 44.786/2008, uma lista exemplificativa de bens e serviços comuns.

O pregão, de acordo com a necessidade, pode ser presencial ou eletrônico (por meio da *internet*) e, como modalidade de licitação, se submete às normas gerais contidas na Lei de Licitações e Contratos.

Uma importante estratégia, e amplamente utilizada nos pregões realizados em Minas Gerais, é a divisão do objeto da licitação por lotes, que é amparada pelo art. 23, §1º, da Lei nº 8666/93<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Art. 22. [...] §4º Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias. (BRASIL, 1993).

<sup>13</sup> Art. 22. [...] §5º Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação. (BRASIL, 1993).

<sup>14</sup> Ver Jurisprudência do TCU: Acórdão nº 2.932/2011 (pregão e serviços de consultoria e supervisão); Acórdão nº 601/2011 (pregão e serviços de engenharia); Acórdão nº 767/2010 (pregão e serviço de *call center*); e Acórdão nº 555/2008 (pregão e aquisição de sala-cofre).

<sup>15</sup> Art. 23, §1º: "As obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala". (BRASIL, 1993).

De acordo com o Decreto Estadual nº 44.786/2008, no inciso XI do art. 4º, o lote é definido pela:

reunião de produtos, licitados por menor preço global, que habitualmente são fornecidos por empresas do mesmo ramo de atividade, visando tornar economicamente viável a competição; nesse caso, como critério de julgamento, será vencedor do lote o licitante que ofertar o menor preço, o qual será obtido pelo somatório do preço unitário dos produtos multiplicado pela quantidade total estimada. (MINAS GERAIS, 2008)

Quando técnica e economicamente viável, o objeto da licitação dividido por lotes se mostra uma estratégia interessante em harmonia com a finalidade de promoção do desenvolvimento econômico e social ao possibilitar que as ME e EPP, que por ventura tenham capacidade de fornecer apenas uma parte dos bens ou prestar apenas uma parte dos serviços contemplados no ato convocatório, tenham oportunidade de contratar junto à Administração. Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça entende que:

o fracionamento das compras, obras e serviços, nos termos do § 1º do art. 23 da Lei n. 8.666/93 somente pode ocorrer com demonstração técnica e econômica de que tal opção é viável, bem como que enseja melhor atingir o interesse público, manifestado pela ampliação da concorrência. (STJ. RMS 34.417/ES.)

Embora tenham sido descritas as diversas modalidades de licitação, interessa ao presente trabalho a modalidade pregão, tendo em vista que por meio do Decreto Estadual nº 44.786, de 18 de abril de 2008 foi instituído que o Estado de Minas Gerais comprará prioritariamente por pregão. Além disso, o pregão é a modalidade de licitação mais utilizada no Sistema de Registro de Preços (SRP) em Minas Gerais e será estudado posteriormente.

### ***3.2.2 A não obrigatoriedade de licitação para fins social e economicamente úteis***

Há casos em que a abertura de um processo licitatório para formalizar as contratações não se faz necessário. Os arts. 24 e 25 da Lei 8.666/93 tratam destas hipóteses. Tais artigos distinguem as hipóteses de contratação direta em duas modalidades: a dispensa (art. 24) e a inexigibilidade (art. 25) de licitação.

A inexigibilidade de licitação, ocorre quando, devido à inviabilidade de competição, a Administração não instaura processo licitatório para formalizar a contratação. No art. 25 são elencadas situações que justificam a inexigibilidade e, no entendimento de Marçal Justen Filho, representam um “elenco de exemplos daquilo que caracteriza inviabilidade de competição”

(JUSTEN FILHO, 2012, p. 405). Tal hipótese não apresenta importantes inovações no que se refere ao desenvolvimento econômico e social sustentável.

Já a dispensa de licitação, em termos gerais, é possível em situações cuja relação entre custos e benefícios da abertura de um processo licitatório para formalização da contratação de determinado objeto indica que é mais vantajoso para a Administração não instaurar o processo. Como ensina Marçal Justen Filho:

A dispensa de licitação decorre do reconhecimento por lei de que os custos inerentes a uma licitação superam os benefícios que dela poderiam advir. A lei dispensa licitação para evitar o sacrifício dos interesses coletivos e supraindividuais. (JUSTEN FILHO, 2012, p. 334)

Dentre as hipóteses previstas no artigo 24 da Lei nº 8.666/93 destacam-se aquelas previstas nos incisos VI, XIII, XX, XXI, XXIV, XXV, XXVII, XXX e XXXI, que tratam de objetivos socialmente úteis (JUSTEN FILHO, 2012, p.68):

Art. 24. É dispensável a licitação:

[...]

VI - quando a União tiver que intervir no domínio econômico para regular preços ou normalizar o abastecimento;

[...]

XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos;

[...]

XX - na contratação de associação de portadores de deficiência física, sem fins lucrativos e de comprovada idoneidade, por órgãos ou entidades da Administração Pública, para a prestação de serviços ou fornecimento de mão-de-obra, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado.

XXI - para a aquisição de bens e insumos destinados exclusivamente à pesquisa científica e tecnológica com recursos concedidos pela Capes, pela Finep, pelo CNPq ou por outras instituições de fomento a pesquisa credenciadas pelo CNPq para esse fim específico;

[...]

XXIV - para a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão.

XXV - na contratação realizada por Instituição Científica e Tecnológica - ICT ou por agência de fomento para a transferência de tecnologia e para o licenciamento de direito de uso ou de exploração de criação protegida.

[...]

XXVII - na contratação da coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, efetuados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública.

[...]



XXX - na contratação de instituição ou organização, pública ou privada, com ou sem fins lucrativos, para a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural no âmbito do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária, instituído por lei federal.

XXXI - nas contratações visando ao cumprimento do disposto nos arts. 3º, 4º, 5º e 20 da Lei no 10.973, de 2 de dezembro de 2004, observados os princípios gerais de contratação dela constantes. (BRASIL, 1993).

Estas hipóteses supracitadas ilustram meios que o Estado tem para utilizar a atividade administrativa de contratações como uma verdadeira política social e econômica, incentivando iniciativas privadas ou públicas que contribuam com o desenvolvimento social (incs. XX, XXIV, XXVII e XXX), que promovam o desenvolvimento econômico por meio do incentivo à ciência e tecnologia (C&T) nacionais (incs. XIII, XXI, XXV e XXXI) e até utilizando de suas contratações para regular a economia (inc. VI, aplicável somente à União). Ao utilizar tais hipóteses para dispensar um processo licitatório, o gestor público demonstra compromisso com o interesse público primário.

No caso do inc. XX a hipótese de incentivo ao desenvolvimento se dá pelo viés da inclusão social de portadores com deficiência e harmoniza com o Decreto Federal nº 3.298/1999<sup>16</sup>. A questão da inclusão social é entendida como fundamental para que se construa uma sociedade mais justa, com oportunidades mais equânimes, contribuindo para que se tenha um país mais desenvolvido socialmente.

O inc. XXIV trata das Organizações Sociais, qualificadas no art. 1º da Lei nº 9.637/1998<sup>17</sup>, e que são, por definição, pessoas jurídicas de direito privado que atuam com fins diretamente ligados ao desenvolvimento social e econômico, sendo assim potenciais parceiras para a atuação do Estado nesta área.

O inc. XXVII trata da questão ambiental – importante, mas que não é foco deste trabalho – e também de um aspecto fundamental ao desenvolvimento que é a questão das cooperativas e associações. Estas organizações, formadas por pessoas de baixa renda, representam um caminho para que as pequenas iniciativas e os pequenos produtores tenham maior poder de mercado e tornem-se mais competitivos frente a grandes empresas. No caso específico deste inciso, a questão da reutilização de resíduos urbanos aliado às cooperativas, fortalece o caráter sustentável, inclusivo e de interesse coletivo.

---

<sup>16</sup> Regulamenta a Lei no 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências. (BRASIL, 1999).

<sup>17</sup> Art. 1º O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei. (BRASIL 1998)

O inc. XXX dispõe que a prestação de assistência técnica e extensão rural<sup>18</sup> – cuja política foi instituída pela Lei Federal nº 12.188/2010 – para beneficiários do Programa Nacional de Agricultura Familiar e do Programa de Reforma Agrária também pode ser contratada pelo poder público por meio de dispensa de licitação. A qualificação do pequeno produtor rural e o fortalecimento da agricultura familiar são desafios para o país e podem trazer desenvolvimento social e fortalecer a cadeia produtiva das zonas rurais. Nesse sentido, esta hipótese de dispensa torna-se mais uma ferramenta à disposição do gestor público para a promoção dos interesses coletivos por meio das contratações públicas.

O incentivo à pesquisa, ciência, tecnologia e inovação, se relacionam com as hipóteses de dispensa de licitação descritas nos incisos XIII, XXI, XXV e XXXI do Art. 24 da Lei nº 8.666/93. Estes fatores são entendidos como cruciais para que países em desenvolvimento tenham capacidade de fortalecer seu processo produtivo, aumentando a competitividade das empresas nacionais e dinamizando a economia, gerando crescimento e desenvolvimento. Nesse sentido, diz Mario Luiz Possas:

desenvolvimento tecnológico e competitividade são complementares e requerem o esforço da capacitação das empresas individuais na busca de vantagens competitivas criadas e desenvolvidas ao nível das firmas – e não apenas, por exemplo, ao nível de setores inteiros ou por meio de políticas macro – e.g. políticas cambiais –, ainda que favoráveis à competitividade das exportações. (POSSAS, 2003, p. 9)

E completa, a respeito do desenvolvimento econômico via políticas de C&T em países subdesenvolvidos:

as políticas de C&T, [...] embora sob ressalvas quanto a um provável grau muito variável de sua eficácia, em distintos países e momentos históricos, devem ter um papel importante a cumprir no processo de desenvolvimento desses países. (POSSAS, 2003, p. 10)

Assim, percebe-se que a Lei nº 8.666/93 dispõe de instrumentos para que o agente público possa buscar finalidades socialmente úteis de forma mais direta em suas contratações, retirando o foco do interesse estritamente administrativo para uma preocupação com o interesse público primário, voltado ao desenvolvimento social e econômico.

---

<sup>18</sup> Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER: serviço de educação não formal, de caráter continuado, no meio rural, que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais. (BRASIL, 2010).

### 3.2.3 O Sistema de Registro de Preços

O registro de preços, disciplinado no art. 15<sup>19</sup> da Lei nº 8.666/93 é, na palavra de Marçal Justen Filho:

um contrato normativo, constituído como um cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante licitação, para contratações sucessivas de bens e serviços, respeitando lotes mínimos e outras condições previstas no edital. (JUSTEN FILHO, 2012, p. 218)

Em Minas Gerais, o Sistema de Registro de Preços (SRP) é regulamentado pelo Decreto Estadual nº. 46.311/2013, que determina a utilização obrigatória da modalidade pregão para registro de preços de bens e serviços comuns e também a possibilidade de utilização da concorrência para casos nos quais não se aplica o pregão.

O SRP é um conjunto de procedimentos utilizados para registro dos preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens. Trata-se de um sistema importante para a Administração Pública, pois permite a redução no número de processos licitatórios, uma vez que determinado órgão pode contratar pela adesão à ata gerada em um Registro de Preços. Tal procedimento evita o desperdício de recursos, já que as despesas só ocorrem à medida em que a necessidade do órgão se manifesta.

A ata de registro de preços é um documento vinculativo, com característica de compromisso para futura contratação, com prazo de validade, onde se registram os preços, quantidades, fornecedores (o primeiro colocado e todos que aceitarem vender pelo preço do primeiro colocado terão seus preços incluídos em um anexo da ata), órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e a proposta apresentada pelo fornecedor.

O órgão gerenciador é o órgão ou entidade da Administração Pública responsável pela condução dos procedimentos do certame para registro de preços e gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente. É o responsável pelo convite aos órgãos a participarem, pela consolidação da demanda e instrução do processo. Já o órgão participante é o órgão ou entidade da Administração Pública que integra a ata de registro de preços e participa das etapas iniciais do processo licitatório.

---

<sup>19</sup> Art. 15, II e §§ 1º ao 6º.

Por ser muito utilizado no Estado de Minas Gerais, representando uma parcela considerável das contratações públicas estaduais e, conseqüentemente, causar impacto na sociedade e na economia por meio das relações de mercado, os processos de contratação originários de registro de preços realizados pela SEPLAG enquanto órgão gerenciador do RP entre os anos de 2011 e 2014 também serão analisados neste trabalho sob a ótica da promoção do desenvolvimento social e econômico. Assim, busca-se verificar se o uso do SRP em Minas Gerais tem buscado a finalidade do desenvolvimento pela adoção de medidas analisadas neste trabalho.

### ***3.2.4 Requisitos para participação em licitações***

O direito de participar efetivamente de um processo licitatório, ou seja, formular propostas à Administração, é concedido a particulares que comprovem possuir as condições exigidas e que estão elencadas nos arts. 27 a 32 da Lei nº 8.666/93. Entretanto, como é o caso da modalidade pregão, que será descrita mais adiante, se verifica que esta comprovação é realizada posteriormente à classificação das propostas comerciais. Ainda assim, para que um particular de fato estabeleça relação comercial com o Estado, uma série de comprovações são exigidas, como a regularidade fiscal e trabalhista, que indicam que o particular não está em débito nem com a Fazenda, nem com o pagamento de encargos sociais de seus funcionários, nem com Justiça do Trabalho. Outras exigências são de natureza jurídica, técnica e econômico-financeira.

Assim, “o direito de licitar é reconhecido a todos quantos preenchem os requisitos de idoneidade e capacitação para executar o contrato” (JUSTEN FILHO, 2012, p. 452). Nesse sentido, pode-se dizer que tais exigências, sobretudo a de natureza fiscal e trabalhista, podem ser entendidas como condições que buscam assegurar que a Administração selecione um particular idôneo, ou seja, que possua uma atuação honesta, ética e socialmente responsável. Entende-se como fundamental para que se possa promover o desenvolvimento social e econômico por meio das licitações a contratação de um terceiro que preze por tais características.

Embora a Lei nº 8.666/93 seja clara em relação aos requisitos necessários para participação em licitações, a Lei Complementar nº 123/06, alterada pela Lei Complementar

147/14<sup>20</sup>, possibilita às MPE ou EPP que apresentem documentação vencida para fins de habilitação. Nesse caso, se se sagram vencedoras do processo licitatório têm um prazo de 05 dias úteis para regularizar a situação. Tal concessão é um claro incentivo ao desenvolvimento social e econômico e será descrita de forma mais detalhada adiante.

### 3.3 A finalidade das contratações públicas

Não é escopo deste trabalho analisar exaustivamente as normas jurídicas – princípios e regras – que orientam as compras e contratações no setor público brasileiro. No entanto, para que se cumpra os objetivos propostos, faz-se necessária uma análise do art. 3º da Lei 8.666/93, que mostra os fins pelos quais a Administração se orienta ao realizar, ou dispensar, procedimento licitatório em suas contratações. Sobressai em importância para o presente estudo a alteração do texto do referido artigo, modificado pela Lei Federal nº 12.349, de 15/12/2010. Com tal inovação, o artigo passou a incluir, em seu *caput*, a finalidade legal da licitação de promover o desenvolvimento nacional sustentável, acrescentando esta finalidade às já existentes no texto original da Lei, a saber, a garantia do princípio da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração. O texto, atualmente, possui a seguinte redação:

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)

A observância do princípio da isonomia nas contratações públicas significa, em termos gerais, que a Administração Pública não deve, de maneira arbitrária, estabelecer tratamento diferenciado ou oferecer vantagens a particulares interessados em fornecer bens ou prestar serviços para o setor público. Ainda assim, o tratamento igual aos iguais e o tratamento desigual aos desiguais é algo que o poder público, de acordo com o princípio da isonomia, deve buscar

---

<sup>20</sup>Art. 43. As microempresas e empresas de pequeno porte, por ocasião da participação em certames licitatórios, deverão apresentar toda a documentação exigida para efeito de comprovação de regularidade fiscal, mesmo que esta apresente alguma restrição.

§ 1º Havendo alguma restrição na comprovação da regularidade fiscal, será assegurado o prazo de 5 (cinco) dias úteis, cujo termo inicial corresponderá ao momento em que o proponente for declarado o vencedor do certame, prorrogável por igual período, a critério da administração pública, para a regularização da documentação, pagamento ou parcelamento do débito e emissão de eventuais certidões negativas ou positivas com efeito de certidão negativa.

para evitar que distorções econômicas e sociais como monopólios, condições inadequadas de trabalho e má distribuição de recursos, se perpetuem.

A seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, por sua vez, diz respeito à busca pela maior eficiência dos gastos realizados nas contratações administrativas, que ocorre “quando a administração assumir o dever de realizar a prestação menos onerosa e o particular se obrigar a realizar a melhor e mais completa prestação” (JUSTEN FILHO, 2012, p. 61).

Estas finalidades, presentes no texto original da Lei, não podem ser consideradas de forma isolada e não é admissível a preponderância de uma sobre a outra. A observância do princípio da isonomia não significa que o gestor possa ignorar situações em que é mais vantajosa a contratação via dispensa de licitação ou situações em que outras finalidades são pretendidas, como a realização de licitações exclusivas às ME e EPP, por exemplo. Da mesma forma, não se deve oferecer tratamento diferenciado a particulares sob o pretexto de obter vantagem para a Administração (JUSTEN FILHO, 2012, p. 69).

A alteração no art. 3º da nº Lei 8.666/93 imposta pela Lei nº 12.394/2010 traz a finalidade da promoção do desenvolvimento nacional sustentável por meio das contratações públicas. Marçal Justen Filho defende que há diferença entre as *finalidades da licitação* e as *finalidades da contratação administrativa*, no sentido de que a promoção do desenvolvimento não é um fim do procedimento licitatório, mas sim da contratação administrativa, uma vez que a licitação é apenas um conjunto de procedimentos e, sendo assim, não é capaz, por si só, de prover o desenvolvimento. A intenção do legislador era “determinar que a contratação pública fosse concebida como um instrumento interventivo estatal para produzir resultados mais amplos do que o simples provisionamento de bens e serviços [para a Administração]” (JUSTEN FILHO, 2012, p. 62).

Não obstante, se juntando às finalidades da licitação já contempladas na Lei, a inovação em questão traz novo significado não somente à função administrativa de compras e contratações, mas também à licitação:

É evidente [...] que a alteração imposta pela Lei nº 12.349 afeta não apenas a modelagem e a função dos contratos administrativos. Também afeta a licitação. Mas afeta não por acarretar nova finalidade para ela, mas porque o conceito de vantagem a ser buscada adquire novos contornos. A licitação passa a ser orientada a selecionar a proposta mais vantajosa inclusive sob o prisma do desenvolvimento nacional sustentável. (JUSTEN FILHO, 2012, p. 63)

As dimensões do desenvolvimento sustentável são, em termos gerais, a dimensão econômico-social e a dimensão ecológica. Neste trabalho, dá-se ênfase aos aspectos sociais e econômicos, que se relacionam com o papel fomentador do Estado.

Em síntese, a inovação incluída no art. 3º da Lei nº 8.666/93 confere às finalidades da licitação e das contratações públicas dois enfoques: o enfoque *microeconômico*, que se relaciona mais com a busca da maior vantagem para a administração, e o enfoque *macroeconômico*, que dialoga com a promoção do desenvolvimento social e econômico por meio das contratações públicas (JUSTEN FILHO, 2012, p. 65).

O enfoque macroeconômico das contratações públicas, foco deste trabalho, pode ser operacionalizado pelo gestor público a partir da observância de práticas previstas na própria legislação brasileira, como se verá a seguir.

### **3.4 As margens de preferência**

A finalidade das contratações públicas de promover o desenvolvimento, dentro do enfoque macroeconômico desta função administrativa que se adota neste trabalho, exige que o Estado tenha a capacidade de identificar no mercado quais os setores da economia que necessitam de políticas de fomento e se é ou não interessante a adoção de medidas de proteção a produtos nacionais. Desta maneira, lançando mão de seu papel fomentador e observando os objetivos fundamentais da República, a legislação brasileira prevê a adoção de margens de preferência em licitações para produtos manufaturados e para serviços nacionais. Estas margens permitem que a Administração pague um pouco a mais em suas aquisições, até determinado percentual estabelecido em cada caso, visando fomentar determinado setor e proteger a indústria nacional.

As margens de preferências para produtos manufaturados e serviços nacionais foram incluídas no texto da Lei nº 8.666/93 por meio da Lei nº 12.349/2010 e são regulamentadas pelo Decreto nº 7.546/2011. Na prática, a margem de preferência é a fixação de um percentual sobre a proposta melhor classificada de produtos manufaturados estrangeiros e serviços estrangeiros que permite que a Administração contrate por um preço superior, dentro do limite percentual fixado, produtos e serviços nacionais. Este percentual não deve ultrapassar vinte e cinco por cento e é definido por Decreto para cada caso concreto. Na Lei de Licitações e Contratos o texto acerca do tema encontra-se no art. 3º, §§ 5º ao 12.

A aplicação da margem de preferência não é compulsória e cabe ao gestor avaliar, à luz das finalidades da licitação e da contratação, a conveniência da adoção das preferências. Ainda assim, é importante que se tenha fundamento:

A margem de preferência poderá ser aplicada em vista da presença de elementos de fato que justifiquem o tratamento discriminatório. Os §§ 5º ao 12 não estabelecem a regra de que toda e qualquer licitação adotaria o tratamento preferencial em favor dos produtos nacionais. Como dito, nem sequer é obrigatória a adoção de preferência. Mais do que isso, a preferência apenas pode ser aplicada se estiverem presentes determinados requisitos, evidenciadores da necessidade de proteção à indústria nacional. (JUSTEN FILHO, 2012, p. 99)

Cabe à Administração Pública Federal decidir sobre quais grupos de produtos e serviços as margens de preferência irão incidir, por meio de Decreto presidencial. Os gestores estaduais e municipais que desejam adotar as margens de preferência deverão editar Decretos próprios que deverão estar de acordo com a lista de produtos e serviços regulamentadas pelo governo federal, ou seja, não há como adotar as margens de preferência em processos de contratação cujo bem ou serviço a ser adquirido pela Administração não seja contemplado, para tal fim, em algum Decreto Federal<sup>21</sup>.

Defende-se que a proteção à indústria nacional por políticas de fomento como se entende a adoção de margens de preferências nas licitações é um aspecto fundamental para o desenvolvimento econômico do país. A valorização da produção nacional em muito pode contribuir com a inserção das indústrias brasileiras em mercados altamente competitivos, incentivar a pesquisa, a inovação, a criação de novas tecnologias e a qualificação da mão-de-obra. A busca por esse cenário motiva a utilização dos recursos estatais como instrumento de defesa do interesse nacional.

Como investiga-se neste trabalho a atuação da Administração estadual em Minas Gerais, cabe-se comentar a respeito da possibilidade de se privilegiar as empresas estabelecidas no Estado. Tal possibilidade não encontra respaldo em lei. A questão da localização geográfica de estabelecimento do contratado deve ser levada em conta apenas em casos nos quais o objeto de contratação requerer um fornecedor com proximidade geográfica, como em casos de postos de combustível para abastecer a frota de veículos de determinado órgão, e, ainda assim, deve ser devidamente justificada e buscar a maior amplitude possível de competição (JUSTEN FILHO, 2012, p. 85).

---

<sup>21</sup> <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=2&menu=3948>>. Acesso em 26/10/2015.



É importante que o governo de qualquer esfera adote as margens de preferência, mostrando que o desenvolvimento econômico e social do país é tão importante quanto as necessidades regionais<sup>22</sup>. Dessa forma, na seção de análise, a instituição desse tratamento diferenciado a determinados setores da economia em Minas Gerais será abordada.

### **3.5 Tratamento diferenciado a microempresas e empresas de pequeno porte**

A Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, alterada pela Lei Complementar 147/14 que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, estabeleceu que tais empresas teriam tratamento diferenciado e favorecido perante a Administração Pública, inclusive nas contratações administrativas. A referida Lei define, em seu art. 3º, Microempresa como aquela que aufera receita bruta anual igual ou inferior a R\$ 360.000,00 e Empresa de Pequeno Porte aquela que aufera receita bruta anual superior a R\$ 360.000,00 e igual ou inferior a R\$ 3.600.000,00.

O tratamento diferenciado às ME e EPP nas contratações pode ser entendido como parte de uma política de fomento destinada aos pequenos empresários, com vistas a “promover o emprego e evitar os efeitos do poder econômico próprios das empresas de grande porte.” (JUSTEN FILHO, 2012, p. 69). Nesse sentido, entende-se que o incentivo às ME e EPP está de acordo com a promoção do desenvolvimento social e econômico do país, pois mitiga a concentração de recursos e gera renda local.

No Estado de Minas Gerais a Lei Estadual nº 20.826/2013, que institui o Estatuto Mineiro das Pequenas Empresas, define, de acordo com as diretrizes da Lei Federal, uma série de benefícios às MP e EPP nos processos de contratação estaduais. Passa-se agora à descrição das formas de tratamento diferenciado que favorecem estas categorias atualmente no Estado de Minas Gerais e que serão objeto de análise posteriormente.

---

<sup>22</sup> Em relação à regionalização das compras públicas visando o desenvolvimento social e econômico em Minas Gerais, recomenda-se a leitura de Douglas Augusto Oliveira Cabido: CABIDO, Douglas Augusto Oliveira. **Compras públicas como ferramenta de desenvolvimento econômico e social de forma regional em Minas Gerais**. 59 p.: il. Monografia (Curso Superior em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2015.

### ***3.5.1 Empate Ficto***

Em caso de empate entre as propostas comerciais ofertadas pelas licitantes, à micro ou pequena empresa é garantida a preferência de contratação perante à média ou grande empresa. É considerado empate na licitação, de acordo com a definição da Lei Complementar nº 123/2006 a situação na qual, após o fechamento da disputa, houver proposta de ME ou EPP que seja mais alta que a oferta mais baixa dos demais licitantes até o limite de 10% deste valor, exceto quando a modalidade de disputa for pregão, na qual tal limite percentual é de 5%. Dentro destes limites percentuais, a ME ou a EPP melhor colocada no certame será convidada a cobrir a menor proposta, caso esta tenha sido formulada por empresa grande ou média.

### ***3.5.2 Participação com pendências fiscais***

Este benefício consiste na possibilidade de as ME e EPP participarem e vencerem um processo de contratação pública com documentação vencida. A comprovação que o licitante está em dia com suas obrigações fiscais é dada pelos seguintes documentos no Estado de Minas Gerais: Certidão Negativa de Débito - CND (INSS); Certificado de Regularidade de Situação - CRS (FGTS); Prova de quitação com a Fazenda Estadual; Prova de quitação com a Fazenda Municipal; Prova de quitação com a Fazenda Federal; e Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT). As ME e EPP que desejarem participar de um processo licitatório no Estado podem participar mesmo com esta documentação fora do prazo de validade. Das demais empresas é exigida a regularidade dos documentos para a participação. Para efeitos de assinatura do contrato, caso a pequena empresa seja declarada vencedora, a documentação deve estar regularizada. Como previsto no §1º do art. 44 da Lei nº 123/2006, a Administração deve, ao final da disputa, conceder cinco dias de prazo, prorrogável por igual período, para a atualização de documentação vencida da ME ou EPP vencedora.

### ***3.5.4 Compras exclusivas e reserva de cota***

A realização de processos de contratação exclusivos a ME e EPP é fundamentada no art. 48, inc. I da Lei nº 123/2006<sup>23</sup>, que define que para contratações cujo valor seja de até R\$

---

<sup>23</sup> I – [A Administração] 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 (BRASIL, 2006).

80.000,00 a Administração deve aceitar a participação no certame apenas das ME e EPP. Em Minas Gerais, de acordo com o §2º do art. 17 do Estatuto Mineiro das Pequenas Empresas, a regra de participação exclusiva também é aplicável para as contratações realizadas por dispensa de licitação por valor (art. 24, II, Lei nº 8.666/93).

Em relação à reserva de cota, prevista no inc. III do art. 48 da Lei nº 123/2006<sup>24</sup>, a Administração deve estabelecer, em licitações cujo objeto possa ser dividido, uma cota de até 25% para a contratação de ME e EPP. No restante da contratação (75% do objeto), todos participam igualmente.

### **3.5.3 Subcontratação**

A subcontratação, de maneira geral, reside na possibilidade de contratação, por parte da empresa contratada diretamente pela Administração, de outros particulares para a execução parcial do objeto de determinado contrato e é respaldada pelo art. 72 da Lei nº 8.666/93. Sua utilização só é aceita, no entanto, quando expressa em instrumento convocatório, nos limites estabelecidos pela Administração.

A Lei Complementar nº 123/2006, no art. 48, inc. II<sup>25</sup>, utilizou tal prerrogativa para incentivar a Administração a exigir, apenas em seus contratos de serviço ou obras, a subcontratação de ME e EPP pela empresa contratada.

No próximo capítulo deste trabalho verificar-se-á se estes benefícios têm sido garantidos e tem sido utilizado no Estado de Minas Gerais, dentro da amostra de processos de contratação definida. Além dos benefícios às ME e EPP listados e da adoção de margens de preferência para produtos manufaturados e serviços nacionais, será verificado se há a utilização das hipóteses de dispensa de licitação para fins socialmente úteis.

---

<sup>24</sup> III - [A Administração] 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).

<sup>25</sup> II – [A Administração] poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte (BRASIL, 2006).

#### **4. A UTILIZAÇÃO DOS MEIOS PARA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS EM MINAS GERAIS**

Para verificar se a Administração Pública em Minas Gerais tem contribuído para o desenvolvimento social e econômico sustentável do Estado por meio de suas contratações foram consultados e analisados documentos e dados obtidos por meio da *internet* no Portal de Compras de Minas Gerais.

O Portal de Compras de Minas Gerais é um sítio *online* da Administração mineira integrado ao Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD) do Estado, sistema corporativo que tem por finalidade o controle, do início ao fim, dos processos de aquisição de materiais, prestação de serviços e realização de obras no Estado. O Portal de Compras, que é coordenado pela SEPLAG, é responsável pela divulgação, de maneira centralizada, das informações – editais, suas alterações, anulações ou revogações, e os resultados parciais ou finais dos processos – acerca dos processos de contratação de todos os órgãos e entidades da Administração em Minas Gerais <sup>26</sup>. No endereço eletrônico [www.compras.mg.gov.br](http://www.compras.mg.gov.br) é possível acessar publicamente as informações referentes às contratações realizadas a partir do ano de 2009. Para este trabalho, conforme já mencionado, foram consultados processos de contratações realizados no período compreendido entre os anos de 2011 a 2014, pois a modificação na legislação que incluiu a finalidade da promoção do desenvolvimento sustentável foi incluída na Lei de Licitações em dezembro de 2010.

Na página de consulta a processos de compras é possível pesquisar as informações a partir de diversos filtros de busca. Os filtros utilizados para a pesquisa deste trabalho foram os descritos a seguir.

Órgão ou entidade: neste filtro é possível restringir a pesquisa das contratações do Estado a determinado órgão ou entidade da Administração. Neste trabalho o filtro foi utilizado para a pesquisa dos processos realizados pela SEPLAG.

Ano: a utilização deste filtro se dá para a pesquisa dos processos realizados em determinado ano. Neste trabalho foram pesquisados separadamente, para fins de comparação, os processos dos anos de 2011, 2012, 2013 e 2014.

---

<sup>26</sup> Decreto Estadual nº 45018, de 20 de janeiro de 2009.

Situação: dentre as opções de pesquisa deste filtro (“Publicado”, “Suspenso”, “Em andamento” e “Concluído”), foram filtrados os processos “Concluído”, pois dentro dessa especificação encontra-se o que já foi de fato contratado pela Administração.

Procedimento de contratação: neste filtro é possível visualizar de forma separada os procedimentos por natureza do objeto. Pesquisa-se por “Bens e serviços” ou por “Obras e Serviços de Engenharia”. Neste trabalho, pesquisou-se os procedimentos de contratação de bens e serviços, uma vez que foi encontrado apenas um registro de contratação de obras e serviços de engenharia realizado pela SEPLAG entre os anos de 2011 e 2014<sup>27</sup>. As contratações de obras e serviços de engenharia em Minas Gerais são conduzidas, na grande maioria, pelo Departamento de Obras Públicas (DEOP-MG).

Em relação às atas de Registro de Preços geradas pelos órgãos e entidades da Administração Pública de Minas Gerais, a pesquisa foi feita no endereço eletrônico <https://www.registrodeprecos.mg.gov.br/aasi/do/filtrarRPs>, que possui link no Portal de Compras MG, pois na página de consulta do Portal não é possível pesquisar as atas geradas, mas apenas as contratações por meio da adesão de atas, sejam elas realizadas pelo do SRP do Estado ou por outras entidades. Foram pesquisados, no SRP, os processos “encerrados”, ou seja, já concluídos e fora do prazo de vigência, e os processos “em acompanhamento”, que representam aqueles concluídos e dentro do prazo de vigência.

Como não se encontrou dados relativos à adoção das margens de preferência, por não haver regulamentação da matéria por parte do Estado de Minas Gerais, foi realizada, ainda, uma entrevista com uma Diretora da SEPLAG para esclarecer tal questão, conforme roteiro de entrevista contido no Apêndice deste trabalho.

#### **4.1 Dados Gerais**

Esta seção apresenta um panorama geral das contratações realizadas pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão entre os anos de 2011 a 2014, afim de contextualizar a posterior análise acerca de como estas contratações foram utilizadas para a promoção do desenvolvimento econômico e social.

A Tabela 1 mostra o quantitativo total de processos de contratação registrados no Portal de Compras MG (por meio da página de consulta e do SRP) entre os anos de 2011 a 2014,

---

<sup>27</sup> Processo de contratação realizado em 2014 decorrente da modalidade Concorrência. Dados obtidos em 16/10/2014 no sítio eletrônico do Portal de Compras MG.

mostrando também o quantitativo de contratações realizadas pela SEPLAG e sua participação percentual, no que tange ao número de processos registrados.

**Tabela 1 – Minas Gerais: Processos de contratação registrados no Portal de Compras MG entre 2011 e 2014. Quantitativo total e da SEPLAG.<sup>(1)</sup>**

ANO	Processos de contratação registrados		
	Todos os órgãos e entidades	SEPLAG	Participação SEPLAG (%)
2011	29.982	202	0,67
2012	34.291	279	0,81
2013	31.542	214	0,68
2014	27.417	357	1,30
<b>TOTAL</b>	<b>123.232</b>	<b>1052<sup>(2)</sup></b>	<b>0,85</b>

Fonte: Elaborado pelo autor com informações obtidas no Portal de Compras MG. Dados extraídos em 16/10/2015.

(1) Soma dos registros encontrados na página de consulta do Portal de Compras MG com os registros de atas de Registro de Preços geridas por órgãos e entidades da Administração de Minas Gerais.

(2) Um processo de contratação de obras e serviços de engenharia realizado em 2014.

A SEPLAG é órgão central de planejamento do Estado, o que justifica a escolha pela análise dos processos da Secretaria, ainda que comparativamente com a quantidade anual total de processos de contratação realizados pela Administração em Minas Gerais, sua participação seja pouco representativa. Ainda assim, chama atenção o aumento da participação da SEPLAG no total estadual no ano de 2014. A quantidade de processos de contratações concluídos pelo Estado apresentou seu menor número no ano de 2014, dentro do período analisado, enquanto o quantitativo da SEPLAG apresentou seu maior número, o que significa um considerável aumento da participação da Secretaria nas contratações estaduais no último ano, quando comparado aos três anos anteriores.

O aumento nas contratações pela SEPLAG no ano de 2014 é relacionado com a criação do Centro de Serviços Compartilhados (CSC) do Estado, no âmbito da Secretaria. O CSC, regulamentado pelo Decreto Estadual nº 46.552, de 30 junho de 2014, centralizou parte das contratações do Estado. Dessa forma, alguns dos processos de outros órgãos e entidades foram instruídos, a partir de julho de 2014, pela SEPLAG, na figura do CSC.

Esta mudança institucional não é considerada crítica a este trabalho, pois não serão analisados o montante de recursos financeiros que os processos levantados movimentaram e nem serão comparadas as contratações entre os órgãos ou entidades da Administração. Mesmo que os processos de contratações realizados pela SEPLAG tenham aumentado pela criação do CSC, entende-se que a política de contratações do Estado no que diz respeito à finalidade da

promoção do desenvolvimento social e econômico – que se analisa neste trabalho – não é influenciada pela variação, entre os órgãos e entidades, na quantidade de processos instruídos, tampouco por variações no montante total de recursos empregados nestes processos<sup>28</sup>.

A Tabela 2 mostra, no âmbito das contratações realizadas pela SEPLAG entre os anos de 2011 e 2014, os diversos procedimentos de contratação de bens e serviços realizados.

**Tabela 2 – Minas Gerais: Processos de contratação realizados pela SEPLAG entre 2011 e 2014 por procedimento.**

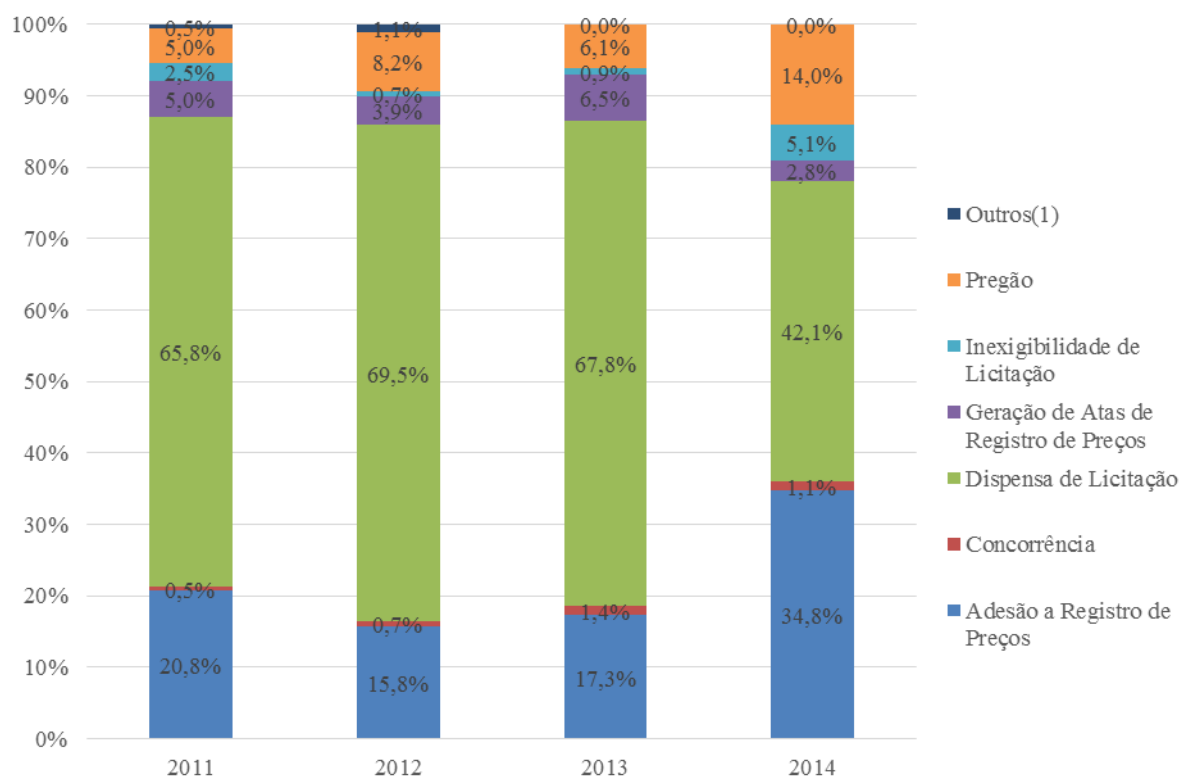
Procedimento de Contratação	Ano								TOTAL	
	2011		2012		2013		2014			
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Adesão a Registro de Preços	42	20,79	44	15,77	37	17,29	124	34,83	247	23,50
Concorrência	1	0,50	2	0,72	3	1,40	4	1,12	10	0,95
Dispensa de Licitação	133	65,84	194	69,53	145	67,76	150	42,13	622	59,18
Geração de atas de Registro de Preços	10	4,95	11	3,94	14	6,54	10	2,81	45	4,28
Inexigibilidade	5	2,48	2	0,72	2	0,93	18	5,06	27	2,57
Pregão	10	4,95	23	8,24	13	6,07	50	14,04	96	9,13
Outros <sup>(1)</sup>	1	0,50	3	1,08	0	0,00	0	0,00	4	0,38
<b>TOTAL</b>	<b>202</b>	<b>100,00</b>	<b>279</b>	<b>100,00</b>	<b>214</b>	<b>100,00</b>	<b>356</b>	<b>100,00</b>	<b>1051</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Elaborado pelo autor com informações obtidas no Portal de Compras MG. Dados extraídos em 16/10/2015. (1) Modalidades BIRD/BID. Não foram realizadas contratações por Acordo Judicial, Convite e Tomada de preços.

O aumento quantitativo dos processos de contratação no ano de 2014 foi acompanhado de uma mudança na utilização dos procedimentos de contratação. A adesão a atas de Registro de Preço de órgãos que integram ou não a Administração estadual passou a ser mais utilizada – 34,8% das contratações de 2014 foram por meio deste procedimento, o que contrasta com menor utilização deste procedimento em outros períodos. Por outro lado, a dispensa de licitação passou a ser menos utilizada – 42,1% das contratações do último ano foram realizadas por dispensa, bem abaixo dos valores maiores que 65% registrados nos três anos anteriores. Chama atenção pelo aumento percentual, ainda, o uso do Pregão, que representou, em 2014, 14% dos processos de contratação. O Gráfico 1 apresenta este cenário pela distribuição percentual dos procedimentos de contratação por ano.

<sup>28</sup> Uma análise do impacto social e econômico causados pela política de contratações do Estado deveria levar em conta aspectos financeiros, mas este não é o escopo deste trabalho.

**Gráfico 1 – Minas Gerais: Composição percentual dos processos de contratação de acordo com o procedimento adotado por ano. SEPLAG. 2011-2014.**



Fonte: Elaborado pelo autor com informações obtidas no Portal de Compras MG. Dados extraídos em 16/10/2015.  
(1) Modalidades BIRD/BID. Não foram realizadas contratações por Acordo Judicial, Convite e Tomada de preços.

A seguir, será analisado se estas contratações têm contribuído para o desenvolvimento social e econômico.

#### **4.2 Dispensa de licitação para fins social e economicamente relevantes**

No Portal de Compras MG é possível realizar a busca pelos processos de contratações de bens e serviços por dispensa de licitação realizados pelo Estado por hipóteses que motivam esta forma de contratação. Como se vê na Tabela 3, a maioria dos processos de dispensa de licitação são fundamentados na quantia financeira empregada pelo Estado, nos termos do art. 24, II Lei nº 8.666/93, que estabelece o valor de R\$ 8.000,00 como limite para que a Administração possa contratar sem licitação.



**Tabela 3 – Minas Gerais: Processos de dispensa de licitação realizados pela SEPLAG entre 2011 e 2014 por fundamento.**

Fundamento para dispensa	Ano				TOTAL
	2011	2012	2013	2014	
Valor - Até R\$ 8.000,00	79	131	106	99	415
Outros	54	63	39	51	207
<b>TOTAL</b>	133	194	145	150	622

Fonte: Elaborado pelo autor com informações obtidas no Portal de Compras MG. Dados extraídos em 16/10/2015.

A maioria das dispensas de licitação realizadas pela SEPLAG foi motivada pelo valor da contratação. Este fundamento, entretanto, não é considerado diretamente relevante para o desenvolvimento social e econômico, pois é utilizado pelo gestor para que os processos de contratação que envolvam valores menores não tenham que passar por etapa licitatória, agilizando o processo e o tornando menos oneroso para a Administração. Nesse sentido, excluindo-se as dispensas de licitação por valor, foram identificadas no Quadro 1 as motivações para contratação por dispensa de licitação realizadas pelo Estado. Estas hipóteses estão relacionadas no Portal como filtros de consulta e também são utilizadas para que o servidor público que cadastre o processo de compra fundamente a dispensa de licitação. Portanto é possível verificar qual o fundamento utilizado para a dispensa de licitação na consulta pública. Dentre as hipóteses de contratação por dispensa observadas, são indicadas quais delas são relacionadas com os fins social e economicamente úteis descritos anteriormente.

**Quadro 1 – Minas Gerais: Hipóteses de fundamento para dispensa de licitação<sup>(1)</sup> catalogadas no Portal de Compras MG.**

Hipótese de dispensa de licitação	Hipótese considerada relevante para o desenvolvimento social e econômico?
Aquisição de bens destinados pesquisa	SIM
Aquisição bens/serviços-origem internacional condições vantajosas	NÃO

(continua)

(continuação)

<b>Hipótese de dispensa de licitação</b>	<b>Hipótese considerada relevante para o desenvolvimento social e econômico?</b>
Aquisição de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a adm. Pública	NÃO
Aquisição de Gêneros Alimentícios pela PAAFamiliar - Lei Federal nº 12.512/11	SIM
Aquisição de perecíveis/hortifrutigranjeiros em fase de licitação	NÃO
Aquisição ou restauração de obras de arte e objetos históricos	NÃO
Aquisição peças/componentes p/ manutenção de equipamentos em garantia técnica	NÃO
Ausência de interessados a licitação anterior	NÃO
Casos de emergência/calamidade pública	NÃO
Casos de guerra/grave perturbação da ordem	NÃO
Casos de intervenção da união na economia	SIM
Celebração contrato prestação serviços com Organizações Sociais	SIM
Compra ou locação de imóvel p/ atendimento de atividade pública	NÃO
Compra/contratação serviços abastecimento aeronaves em transporte	NÃO
Contratação de associação portadores deficiência física	SIM
Contratação de fornecimento/suprimento energia elétrica	NÃO

(continua)

(conclusão)

<b>Hipótese de dispensa de licitação</b>	<b>Hipótese considerada relevante para o desenvolvimento social e econômico?</b>
Contratação de remanescente de serviços e fornecimento em consequência de rescisão contratual	NÃO
Contratação em que há transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o SUS	SIM
Contratação entre empresa pública e subsidiárias/controladas	NÃO
Contratação instituições pesquisa / ensino / recuperação social detentos	SIM
Risco comprometimento da segurança nacional	NÃO
Serviço técnico / impressão efetuados por entidade pública	NÃO
Supervalorização p/ parte dos participantes licitação anterior	NÃO

Fonte: Elaborado pelo autor com informações obtidas no Portal de Compras MG. Dados extraídos em 16/10/2015. (1) exceto as dispensas de licitação por valor, fundamentadas no art. 24, inc. II da Lei nº 8.666/93.

As hipóteses que fundamentam a dispensa de licitação por motivos relevantes ao desenvolvimento social ou econômico no Estado de Minas Gerais são sete. Com exceção da dispensa por valor, existem mais 16 hipóteses de dispensa utilizadas pelo Estado que não são consideradas relevantes para a análise deste trabalho. Percebe-se que as hipóteses consideradas relevantes encontram correspondência com o texto da Lei Federal nº 8.666/93, em seu art. 24. Nesse sentido, pode-se dizer que a Administração mineira, por meio da gestão do Portal de Compras MG se preocupou em adequar o principal instrumento de contratação administrativa do Estado à legislação federal.

É importante que os setores responsáveis pelas contratações públicas no Estado tenham disponíveis maneiras de buscar a finalidade proposta pela alteração da Lei de Licitações – a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Para tal, é imperativo que a Administração adeque seus instrumentos de contratação. Em Minas Gerais, o gestor que busque fundamentar a dispensa de licitação em fins relevantes ao desenvolvimento social e econômico encontra

respaldo no sistema central de contratações do Estado, uma vez que as hipóteses que fundamentam estes fins estão presentes no Portal.

A utilização das hipóteses de dispensa de licitação que visem a promoção do desenvolvimento social e econômico, conforme Tabela 4, no entanto, não é destaque nos processos de contratação por dispensa. A maioria dos registros deste procedimento, quando não motivadas pelo valor, são motivadas por fins não relevantes à promoção do desenvolvimento social e econômico, como a “Aquisição de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública”, que justificaram 131 dos 207 processos registrados, e a “Compra ou locação de imóvel para atendimento de atividade pública”, que motivaram 59 dos 207 processos.

A Tabela 4 mostra que as contratações por dispensa justificadas por fins relevantes para o desenvolvimento social e econômico são quase inexistentes no âmbito da SEPLAG e no período analisado.

**Tabela 4 – Minas Gerais: Contratações por dispensa de licitação com relevância para o desenvolvimento social e econômico realizadas pela SEPLAG entre 2011 e 2014.**

Procedimento (descrição no Portal de Compras MG)	Fundamento legal	Nº de registros				TOTAL
		2011	2012	2013	2014	
Aquisição de bens destinados pesquisa	Lei nº 8.666/93, art. 24, XXI	-	-	-	3	3
Aquisição de Gêneros Alimentícios pela PAAFamiliar - Lei Federal nº 12.512/11	Lei Federal nº 12.512/11	-	-	-	-	-
Casos de intervenção da união na economia	Lei nº 8.666/93, art. 24, VI	-	-	-	-	-
Celebração contrato prestação serviços com Organizações Sociais	Lei nº 8.666/93, art. 24, XXIV	-	-	-	-	-
Contratação de associação portadores deficiência física	Lei nº 8.666/93, art. 24, XX	-	-	-	-	-
Contratação em que há transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o SUS	Lei nº 8.666/93, art. 24, XXXII <sup>(1)</sup>	-	-	-	-	-
Contratação instituições pesquisa / ensino / recuperação social detentos	Lei nº 8.666/93, art. 24, XIII	2	1	2	3	8
<b>TOTAL</b>		<b>2</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>11</b>

Fonte: Elaborado pelo autor com informações obtidas no Portal de Compras MG. Dados extraídos em 16/10/2015.  
(1) O texto do inc. XXXII foi incluído pela Lei nº 12.715, de 17/09/2012, não podendo, portanto, ter sido utilizado no período anterior à esta data.

Os dados apresentados na Tabela 4 dão indícios de que a utilização da dispensa de licitação no Estado não tem se harmonizado com o fim de promoção do desenvolvimento social e econômico previstos pela norma geral das contratações públicas. Nos registros de quatro anos, em apenas 11 processos as hipóteses socialmente úteis foram usadas para justificar dispensas de licitação no âmbito do órgão central de planejamento do governo.

Analisando os relatórios dos processos de compra disponibilizados para consulta pública no Portal de Compras MG, percebe-se que destes 11 processos, a maioria das contratadas foram entidades pertencentes ao poder público mineiro – em quatro destes processos a Fundação Renato Azeredo foi a contratada, em três a PRODEMGE, em dois a FUNDEP, em um a Fundação João Pinheiro e, por fim, em um foi contratada a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – o que indica que não houve, por parte do gestor público, uma busca por alternativas na iniciativa privada para contratação por dispensa que harmonizem com o fim da promoção do desenvolvimento social e econômico por meio das contratações.

A contratação de particulares que se adequem às hipóteses estudadas tem relação, no entanto, com o objeto – bem ou serviço – a ser contratado. Nesse sentido, pode-se imaginar que a SEPLAG não contrate estes particulares por dispensa de licitação por mera questão prática: os objetos de suas contratações não são fornecidos por terceiros que se enquadrem nos fins social e economicamente relevantes para o desenvolvimento. Para analisar tal questão, cabe verificar como tem ocorrido a realização deste tipo de contratação por todo o Estado de Minas Gerais. A Tabela 4.1 apresenta os dados dessas contratações por todo o Estado.

**Tabela 4.1 – Minas Gerais: Contratações por dispensa de licitação com relevância para o desenvolvimento social e econômico realizadas pelo Estado entre 2011 e 2014.**

Procedimento (descrição no Portal de Compras MG)	Fundamento legal	Nº de registros				TOTAL
		2011	2012	2013	2014	
Aquisição de bens destinados pesquisa	Lei nº 8.666/93, art. 24, XXI	1	1	22	15	39
Aquisição de Gêneros Alimentícios pela PAAFamiliar - Lei Federal nº 12.512/11	Lei Federal nº 12.512/11	-	-	-	-	-
Casos de intervenção da união na economia	Lei nº 8.666/93, art. 24, VI	-	-	-	-	-
Celebração contrato prestação serviços com Organizações Sociais	Lei nº 8.666/93, art. 24, XXIV	9	1	2	-	12
Contratação de associação portadores deficiência física	Lei nº 8.666/93, art. 24, XX	2	-	-	-	2
Contratação em que há transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o SUS	Lei nº 8.666/93, art. 24, XXXII <sup>(1)</sup>	-	-	-	3	3
Contratação instituições pesquisa / ensino / recuperação social detentos	Lei nº 8.666/93, art. 24, XIII	36	60	27	24	147
<b>TOTAL</b>		<b>48</b>	<b>62</b>	<b>51</b>	<b>42</b>	<b>203</b>

Fonte: Elaborado pelo autor com informações obtidas no Portal de Compras MG. Dados extraídos em 16/10/2015.  
(1) O texto do inc. XXXII foi incluído pela Lei nº 12.715, de 17/09/2012, não podendo, portanto, ter sido utilizado no período anterior à esta data.

O número de contratações por dispensa de licitação motivadas por fins relevantes, realizadas pelo Estado, em comparação com a SEPLAG, indica a hipótese de que a baixa utilização desta prerrogativa legal não é explicada pela natureza dos objetos contratados pelo órgão central do governo, pois os dados das contratações realizados por todos os órgãos e entidades, que juntos contratam uma diversificada gama de objetos, não mostram um cenário diferente. Quando comparadas as duas tabelas anteriores com os dados gerais apresentados (Tabela 1), percebe-se que a participação da SEPLAG em todas as contratações públicas registradas no Portal de Compras MG, ou seja, a quantidade de processos realizados pela Secretaria em relação ao total de processos do Estado, é bem menor do que a participação nas contratações por dispensa de licitação para fins socialmente úteis de todos os órgãos e entidades. A participação da SEPLAG no total de contratações do Estado é de 0,80% (Tabela 1), mas quando se considera apenas as contratações realizadas por dispensa de licitação com relevância para o desenvolvimento social e econômico, a participação do órgão central do governo é de 5,42 por cento.

As Organizações Sociais, associações de portadores de deficiência física, as cooperativas rurais, dentre outras instituições que possuam um papel relevante para o desenvolvimento social e que representem formas de organização de mercado mais solidárias, podem ser contratadas de forma direta pela Administração, ou seja, sem a instrução de processo licitatório. Tal prerrogativa, além de simplificar algumas contratações, no tocante à questão procedimental, faz com que a Administração exerça seu papel fomentador. No entanto, os dados apresentados mostram que o Estado de Minas Gerais pouco tem cumprido este papel em suas contratações por dispensa de licitação, tendo em vista sua pouca representatividade no total de contratações realizadas por meio de dispensa de licitação.

Nesse sentido, pode-se dizer que há fortes indícios de que o gestor, no âmbito da Administração Pública de Minas Gerais, não tem buscado finalidades relevantes ao desenvolvimento social e econômico por meio das contratações realizadas por dispensa de licitação.

#### **4.2 Margens de Preferência**

As margens de preferência não possuem regulamentação específica no Estado de Minas Gerais e, portanto, não são utilizadas. Para entender melhor essa questão no âmbito do Estado de Minas Gerais, foi realizada entrevista com a Diretora Central de Licitações e Contratos, da Superintendência Central de Recursos Logísticos e Patrimônio da SEPLAG, afim de esclarecer questões relacionadas à regulamentação das margens de preferência em Minas Gerais.

A Diretora considera importante a utilização das margens de preferência, pela sua capacidade de fomentar o desenvolvimento social e econômico por meio do poder de compra do Estado. Foi ressaltado que essa matéria é tão importante quanto as outras formas de fomento estatal por meio das contratações públicas.

Ainda segundo a entrevistada, a decisão acerca da regulamentação de alguma norma federal no tocante às contratações administrativas passa, primeiramente, pela observância da natureza facultativa ou obrigatória da matéria. Caso seja facultativa – como é o caso das margens de preferência – procede-se uma avaliação dos impactos da regulamentação da norma, levando em conta os seguintes aspectos: questões operacionais, como a adequação dos instrumentos de contratação e capacitação das unidades de compras dos órgãos e entidades do Estado; os benefícios sociais que podem ser gerados pela norma e; o impacto sobre a qualidade dos gastos da Administração, ou seja, se a norma é vantajosa para a Administração, no sentido

de não acarretar em perdas de eficiência e de racionalização dos gastos. Caso a avaliação seja positiva, a matéria poderá entrar na agenda do Estado e poderá ser regulamentada.

O fato de as margens de preferência ainda não terem sido regulamentadas em Minas Gerais, não obstante a importância da matéria, é explicado pelas prioridades que têm sido adotadas pelo Estado no que tange à promoção do desenvolvimento sustentável por meio das contratações públicas. Nos últimos anos, a Administração empregou esforços para consolidar a questão das compras sustentáveis – que possui viés ecológico/ambiental – e garantir os benefícios às microempresas e empresas de pequeno porte. No ano de 2015, num contexto de mudança de governo, a prioridade passou a ser a Política de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA Familiar – regulamentada no Estado de Minas Gerais pelo Decreto nº 46.712, de 29 de janeiro de 2015. Ainda não sendo prioridade no momento, a Diretora afirmou que as margens de preferência estão na agenda estatal e em breve poderão ser regulamentadas.

#### 4.3 Tratamento diferenciado às ME e EPP

A participação de empresa em processo de contratação realizado pela Administração em Minas Gerais é condicionada pelo seu registro no Cadastro Geral de Fornecedores (CAGEF) do Estado, que é regulamentado pelo Decreto Estadual nº 45.902, de 27 de janeiro de 2012. Sendo assim, para dar início à análise da participação das micro e pequenas empresas nos processos de contratação de Minas Gerais, foi realizado um levantamento, no âmbito do CAGEF, da quantidade total de empresas inscritas como ME ou EPP, ou seja, que poderiam receber o tratamento diferenciado nos processos de contratação pública em Minas Gerais. A Tabela 5 mostra o porte das Pessoas Jurídicas cadastradas no CAGEF.

**Tabela 5 – Minas Gerais: Porte das Pessoas Jurídicas cadastradas no CAGEF.**

<b>Porte da Empresa</b>	<b>Quantitativo</b>	<b>Percentual (%)</b>
Micro (ME)	14.435	45,37
Pequena (EPP)	7.151	22,47
Outro	10.232	32,16
<b>TOTAL</b>	<b>31.818</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Armazém de informações do SIAD-MG. Dados extraídos em 31 de setembro de 2015.



De um total de 31.818 Pessoas Jurídicas cadastradas no CAGEF do Estado de Minas Gerais no último dia de setembro de 2015, 21.586 estavam registradas como microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), o que representa mais de 67% do total de Pessoas Jurídicas cadastradas. Este cenário indica, pelo alto número de cadastros e pelo percentual de ME e EPP em relação às empresas de outro porte, que há interesse do pequeno e microempresário de se contratar junto à Administração Pública em Minas Gerais.

Para verificar o que o Estado tem feito para contratar estas empresas, foram analisados todos os processos de contratação concluídos pela SEPLAG e registrados no Portal de Compras MG entre os anos de 2011 a 2014 por meio de pregão eletrônico – que somaram 96 processos – e por meio da geração de atas de Registro de Preço (que em sua totalidade foram feitas também pela modalidade pregão, sendo apenas uma pela forma presencial) – que somaram 45 processos. Dentro destes 141 processos, foram encontrados um total de 312 lotes, o que, em tese, representa que 312 empresas poderiam ser contratadas pela SEPLAG no universo de processos analisados. Para a análise deste trabalho, foram desconsiderados todos os lotes que não geraram contratação (anulados, desertos, fracassados e revogados), o que reduziu o universo de análise para 122 processos (em alguns, todos os lotes ou o lote único não foi homologado), sendo 77 pregões eletrônicos da SEPLAG e 45 pregões para geração de atas de Registro de Preços, e 237 lotes, sendo 111 dentro dos pregões eletrônicos da SEPLAG e 126 dentro dos pregões para geração de atas de Registro de Preços. A Figura 1 ilustra o universo de dados levantados.

**Figura 1 – Dados levantados para análise do tratamento diferenciado às ME e EPP em Minas Gerais**

PREGÕES ELETRÔNICOS QUE NÃO GERARAM REGISTRO DE PREÇOS REALIZADOS PELA SEPLAG (2011-2014)	PREGÕES PARA REGISTRO DE PREÇOS REALIZADOS PELA SEPLAG (2011-2014)
▶ <b>96 PROCESSOS</b>	▶ <b>45 PROCESSOS</b>
▶ EDITAIS (96)	▶ EDITAIS (45)
▶ ATAS FINAIS DE PREGÃO (96)	▶ ATAS FINAIS DE PREGÃO (44)
▶ TERMOS DE CONCLUSÃO (96)	▶ TERMO DE CONCLUSÃO (45)
▶ <b>171 LOTES</b>	▶ <b>141 LOTES</b>
▶ HOMOLOGADOS (111)	▶ HOMOLOGADOS (126)
▶ NÃO-HOMOLOGADOS (60)	▶ NÃO-HOMOLOGADOS (15)

De todos os processos analisados, foram consultados os instrumentos convocatórios (editais), o termo de conclusão do processo de contratação e a ata final da sessão de cada pregão eletrônico, exceto em um caso, pois a ata não estava disponível no Portal de Compras MG. Nos editais foram consultados a natureza do objeto licitado (bem e/ou serviço) e se a licitação era exclusiva para micro e pequenas empresas, nos termos do art. 48, inc. I da Lei Complementar nº 123/2006. Nos termos de conclusão foram identificados os vencedores de cada lote, os valores homologados e a limitação de cada lote em relação à participação dos possíveis fornecedores (exclusivo ou não exclusivo às ME e EPP), que se relaciona com a reserva de cota preconizadas pelo art. 48, inc. III da supracitada Lei. Já nas atas da sessão do pregão eletrônico foi identificado qual o porte da empresa vencedora do lote, se houve participação de ME e EPP no certame, se a Administração concedeu prazo para regularização de pendências fiscais à empresa habilitada (art. 43, §1º da LC 123/06) e se houve ocorrência de empate ficto (art. 44, §§1º e 2º da LC 123/06).

#### ***4.3.1 Licitações exclusivas e reserva de cotas***

A Tabela 6 mostra, dentre os processos de contratação via pregão eletrônico (excluindo os que geraram atas de Registro de Preço) concluídos pela SEPLAG e que foram homologados, as regras de participação (aberta a todos os licitantes ou exclusivas às ME e EPP) associadas a estes processos.

**Tabela 6 – Minas Gerais: Regra de participação nos pregões eletrônicos realizados pela SEPLAG entre 2011 e 2014<sup>(1)</sup>.**

Ano	Processos de contratação			
	Aberto a todos os licitantes		Exclusivo para ME e EPP	
	Quantidade	Percentual (%)	Quantidade	Percentual (%)
2011	10	100,00	-	0,00
2012	9	50,00	9	50,00
2013	4	50,00	4	50,00
2014	19	46,34	22	53,66
<b>TOTAL</b>	<b>42</b>	<b>54,55</b>	<b>35</b>	<b>45,45</b>

Fonte: Elaborado pelo autor com informações obtidas no Portal de Compras MG. Dados extraídos em 20/10/2015.  
(1) excluindo-se pregões eletrônicos para geração de atas de Registro de Preços e pregões realizados nos quais todos os lotes foram anulados, desertos, fracassados ou revogados.

A regra proposta pelo art. 48, inc. I da Lei Complementar nº 123/2006, de realizar licitações restritas a ME e EPP em processos cujo item de contratação seja de até 80 mil Reais, tem sido bastante utilizada pelo órgão central do governo do Estado de Minas Gerais. Do total de pregões eletrônicos realizados pela SEPLAG e que geraram contratação no período estudado, mais de 45% buscaram incentivar a participação das micro e pequenas empresas. A comparação anual mostra, ainda, uma tendência de crescimento percentual na realização de licitações exclusivas – se em 2011 não houve processos exclusivos às ME e EPP dentro do universo estudado, em 2014 este percentual evoluiu para 53,7%.

No tocante aos pregões realizados pela SEPLAG que geraram atas de Registro de Preços no mesmo período, no entanto, esta tendência não se confirma. De todo o universo de análise – 45 processos – apenas dois tiveram como regra de participação a exclusividade a ME e EPP (dois processos realizados no ano de 2012). Tal fato pode ser explicado pelo quantitativo licitado para cada objeto, pois a adesão à ata de Registro de Preços por diversos órgãos e entidades da Administração faz com que o quantitativo do objeto licitado seja muito alto, o que automaticamente eleva o valor referente ao objeto que, quando maior que 80 mil Reais, não pode ser contratado por meio de licitações exclusivas. Assim, a vantajosidade econômica obtida pela Administração ao compartilhar licitações entre vários órgãos e entidades pode conflitar com a política de incentivo, por meio de licitações exclusivas, às ME e EPP.

Mesmo que a Administração não possa realizar licitações exclusivas em determinados casos, como naqueles cujo valor licitado é maior que R\$ 80 mil Reais, é possível que o objeto licitado seja dividido em lotes e alguns destes lotes sejam limitados à participação das ME e EPP. É o caso da reserva de cotas, previsto no art. 48, inc. III da Lei Federal das micro e pequenas empresas. A Tabela 7 representa um levantamento, dentre os 111 lotes presentes nos 77 processos de contratação por pregão eletrônico (excluindo os que geraram atas de Registro de Preço analisados), quais deles são exclusivos e também mostra a ocorrência de processos com reserva de cotas.

**Tabela 7 – Minas Gerais: Regra de participação nos lotes dos pregões eletrônicos realizados pela SEPLAG entre 2011 e 2014<sup>(1)</sup>.**

ANO	Lotes			Processos com Reserva de Cotas
	Lote aberto a todos os licitantes	Lote exclusivo a ME e EPP	Percentual de Lotes exclusivos (%)	
2011	11	-	-	-
2012	17	10	37,04	-
2013	7	5	41,67	-
2014	15	46	75,41	2
<b>TOTAL</b>	<b>50</b>	<b>61</b>	<b>54,95</b>	<b>2</b>

Fonte: Elaborado pelo autor com informações obtidas no Portal de Compras MG. Dados extraídos em 20/10/2015. (1) excluindo-se pregões eletrônicos para geração de atas de Registro de Preços e pregões realizados nos quais todos os lotes foram anulados, desertos, fracassados ou revogados.

A reserva de cotas às ME e EPP foram pouco utilizadas nas contratações via pregão eletrônico realizadas pela SEPLAG entre 2011 e 2014. Apenas em dois processos no último ano do período considerado foi utilizada. O aumento dos lotes exclusivos é diretamente ligado, nesse caso, às licitações exclusivas, apresentadas na Tabela 6. No caso dos pregões para Registro de Preços realizados pela SEPLAG, não houve nenhuma ocorrência de processos realizados com reserva de cotas.

#### ***4.3.2 Participação das ME e EPP em licitações e lotes não-exclusivos***

No entanto, mesmo em lotes não reservados para ME e EPP estes grupos de empresas têm disputado a contratação com o Estado ao lado de empresas de porte maior. A Tabela 8 mostra a participação das micro e pequenas empresas nos pregões eletrônicos e pregões para Registro de Preço realizados pela SEPLAG em lotes abertos a todos os licitantes.

**Tabela 8 – Minas Gerais: Participação das ME e EPP nos lotes dos pregões eletrônicos e pregões para Registro de Preços realizados pela SEPLAG entre 2011 e 2014.**

ANO	Total de lotes abertos a todos os licitantes	Lotes abertos a todos os licitantes em que houve participação de ME e/ou EPP	
		n	%
<b>Pregão Eletrônico<sup>(1)</sup></b>			
2011	11	9	81,82
2012	17	14	82,35
2013	7	6	85,71
2014	15	8	53,33
<b>Parcial</b>	<b>50</b>	<b>37</b>	<b>74,00</b>
<b>Pregão para Registro de Preços<sup>(2)</sup></b>			
2011	29	13	44,83
2012	25	12	48,00
2013	47	18	38,30
2014	20	9	45,00
<b>Parcial</b>	<b>121</b>	<b>52</b>	<b>42,98</b>
<b>Totais</b>			
2011	40	22	55,00
2012	42	26	61,90
2013	54	24	44,44
2014	35	17	48,57
<b>Total</b>	<b>171</b>	<b>89</b>	<b>52,05</b>

Fonte: Elaborado pelo autor com informações obtidas no Portal de Compras MG. Dados extraídos em 20/10/2015.

(1) excluindo-se pregões eletrônicos para geração de atas de Registro de Preços e pregões realizados nos quais todos os lotes foram anulados, desertos, fracassados ou revogados.

(2) três lotes referentes a um pregão para Registro de Preços realizado em 2013 foram excluídos da análise, pois a ata do RP não estava disponível no Portal de Compras MG no momento da extração dos dados.

Em um pouco mais da metade (52 por cento) dos lotes abertos a todos os licitantes, dentro do universo estudado, houve participação das microempresas e empresas de pequeno porte. Nos lotes dos pregões eletrônicos (que não geraram atas de Registro de Preços) a participação é bem superior quando se compara com os lotes dos pregões para Registro de Preços – 74 por cento no primeiro caso e aproximadamente 43 por cento no segundo, entre 2011 e 2014. Quando comparados os dados anualmente, não é observado um padrão de crescimento ou de diminuição da participação das ME e EPP nos lotes abertos a todos os licitantes. Estes dados indicam que, mesmo sem a adoção de lotes exclusivos, as empresas menores participam dos processos licitatórios, em maior escala nos processos que não geram atas de Registro de Preços. Diferente do crescimento da realização de licitações exclusivas (Tabela 6) e de lotes exclusivos (Tabela 7), a participação da ME e da EPP em lotes abertos a todos os licitantes não apresenta uma evolução anual.

Alguns objetos podem fazer com que a licitação não permita a participação de micro e pequenas empresas, seja por inexistência de empresas do porte no ramo, seja por questões

relacionadas à capacidade técnica. Nesse sentido, supõe-se que quando não há participação destas empresas nos processos de contratação no Estado, tal situação relaciona-se com algum tipo de impeditivo relacionado ao próprio objeto licitado. Assim, apresenta-se, na Tabela 9, os lotes vencidos por ME ou EPP naqueles lotes cujo tais empresas efetivamente participaram da disputa.

**Tabela 9 – Minas Gerais: Lotes vencidos por ME e EPP nos lotes abertos a todos os licitantes dos pregões eletrônicos e pregões para Registro de Preços realizados pela SEPLAG entre 2011 e 2014.**

ANO	Total de lotes abertos a todos os licitantes em que houve participação de ME e/ou EPP	Lotes vencidos por ME ou EPP	
		n	%
<b>Pregão Eletrônico<sup>(1)</sup></b>			
2011	9	5	55,56
2012	14	8	57,14
2013	6	3	50,00
2014	8	3	37,50
<b>Parcial</b>	<b>37</b>	<b>19</b>	<b>51,35</b>
<b>Pregão para Registro de Preços<sup>(2)</sup></b>			
2011	13	8	61,54
2012	12	8	66,67
2013	18	6	33,33
2014	9	3	33,33
<b>Parcial</b>	<b>52</b>	<b>25</b>	<b>48,08</b>
<b>Totais</b>			
2011	22	13	59,09
2012	26	16	61,54
2013	24	9	37,50
2014	17	6	35,29
<b>Total</b>	<b>89</b>	<b>44</b>	<b>49,44</b>

Fonte: Elaborado pelo autor com informações obtidas no Portal de Compras MG. Dados extraídos em 20/10/2015.

(1) excluindo-se pregões eletrônicos para geração de atas de Registro de Preços e pregões realizados nos quais todos os lotes foram anulados, desertos, fracassados ou revogados.

(2) três lotes referentes a um pregão para Registro de Preços realizado em 2013 foram excluídos da análise, pois a ata do RP não estava disponível no Portal de Compras MG no momento da extração dos dados.

Dos 89 lotes em que as microempresas e empresas de pequeno porte disputaram, em 44 uma destas saiu vencedora, o que representa um pouco menos da metade dos lotes. Na comparação entre os dados dos lotes dos pregões eletrônicos (que não geraram atas de Registro de Preços) e dos lotes dos pregões para Registro de Preços, estes apresentaram mais participação e mais ME e EPP vencedoras, em números absolutos e um percentual apenas um pouco menor na relação exposta. Nos dois últimos anos da análise (2013 e 2014) houve significativa diminuição no quantitativo e no percentual de ME e EPP que venceram os lotes

analisados. Os dados da Tabela 9 diferem dos outros cruzamentos de dados realizados neste trabalho, no tocante à comparação entre os pregões eletrônicos que não geraram atas de Registro de Preços e os pregões que geraram atas. A comparação entre os percentuais destas duas formas de contratação se aproximam mais nesta tabela do que na Tabela 8, por exemplo. Isso mostra que quando há disputa efetiva entre empresas de portes diferentes em determinado lote a situação tende a se igualar, independente da motivação do processo (Registro de Preços ou não), ou seja, se o pregão para ata de Registro de Preços faz com que a participação das empresas menores seja reduzida, como visto anteriormente, quando há efetiva disputa nos lotes dos pregões o motivo e a forma da contratação não são impeditivos para que tais empresas se tornem vencedoras.

#### ***4.3.3 Empate ficto, pendências fiscais e subcontratação***

A análise das atas finais das sessões de cada pregão eletrônico mostrou que a utilização da regra que beneficia a microempresa ou a empresa de pequeno porte em caso de “empate ficto” (quando, ao final da sessão de lances, a empresa de menor porte apresenta proposta até 5% - no caso do pregão - maior do que a menor proposta, caso realizada por empresa de grande porte) tem sido respeitada pelo Estado de Minas Gerais, uma vez que o próprio Portal de Compras MG automaticamente identifica a situação e concede cinco minutos para que a ME ou a EPP apresente nova proposta. De todos os lotes analisados que permitiriam tal situação (lotes abertos a todos os licitantes e que houve participação de ME e/ou EPP – num total de 89) nas atas de pregão analisadas, foram identificadas apenas 12 ocorrências desta situação (quatro em pregões eletrônicos que não geraram atas de Registro de Preços e oito em pregões para Registro de Preços). Destas 12 ocorrências, apenas em duas situações (uma em pregão eletrônico realizado 2013 e outra em pregão para Registro de Preço de 2011) as empresas de menor porte deram lances e efetivamente foram contratadas.

Em relação à concessão de prazo para regularização fiscal das micro e pequenas empresas, em apenas dois casos dos 152 possíveis (pregão eletrônico: 61 lotes exclusivos e 37 abertos com participação de ME e EPP e pregão para Registro de Preços: 2 lotes exclusivos e 52 abertos com participação de ME e EPP) foi registrada a concessão de prazo para regularização fiscal à empresa vencedora. Ressalta-se que tal regra pode ter sido aplicada mais vezes dentro do universo estudado, uma vez que sua adoção não é facultativa, mas se registrou duas vezes nas atas das sessões de pregão analisadas.

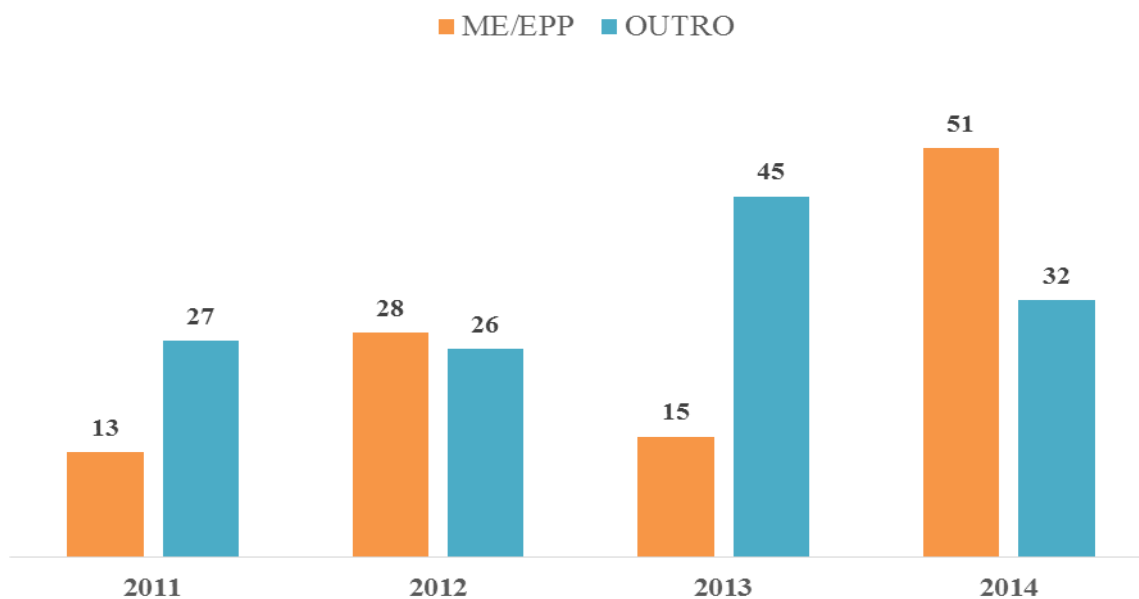
A exigência da subcontratação de micro e pequenas empresas não foi mencionada em nenhum dos editais de prestação de serviços no universo analisado. De um total de 70 editais cujo objeto era relacionado a serviços ou a serviços com fornecimento de bens, em 51 a subcontratação era vedada e em 19 era permitida, mas sem exigência de que a empresa vencedora do certame subcontratasse ME ou EPP. Dos 19 editais que permitiam, 16 eram de pregões para Registro de Preços. Isto indica que a Administração, a não exigir a subcontratação de pequenas empresas em casos de Registro de Preços, tem perdido a oportunidade de aplicar este tratamento diferenciado em processos que, como discutido anteriormente, dificultam a aplicação de outros benefícios, como o das licitações exclusivas, devido ao grande valor de contratação envolvido.

#### ***4.3.4 Resultados gerais da política de fomento às ME e EPP por meio das contratações da SEPLAG***

O Gráfico 2 mostra um comparativo anual da quantidade de empresas contratadas pela SEPLAG entre os anos de 2011 e 2014 de acordo com o porte cadastrado no CAGEF no momento da contratação. Foram consideradas contratadas as empresas vencedoras de lotes de pregão eletrônico e pregão para Registro de Preços. Percebe-se que o ano de 2014 foi o ano em que mais empresas de menor porte foram contratadas pela SEPLAG por meio dos processos que foram analisados.



**Gráfico 2 – Minas Gerais: Contratações de empresas pela SEPLAG por meio de pregão eletrônico<sup>(1)</sup> e pregão para Registro de Preços segundo o porte<sup>(2)</sup>. 2011-2014.**



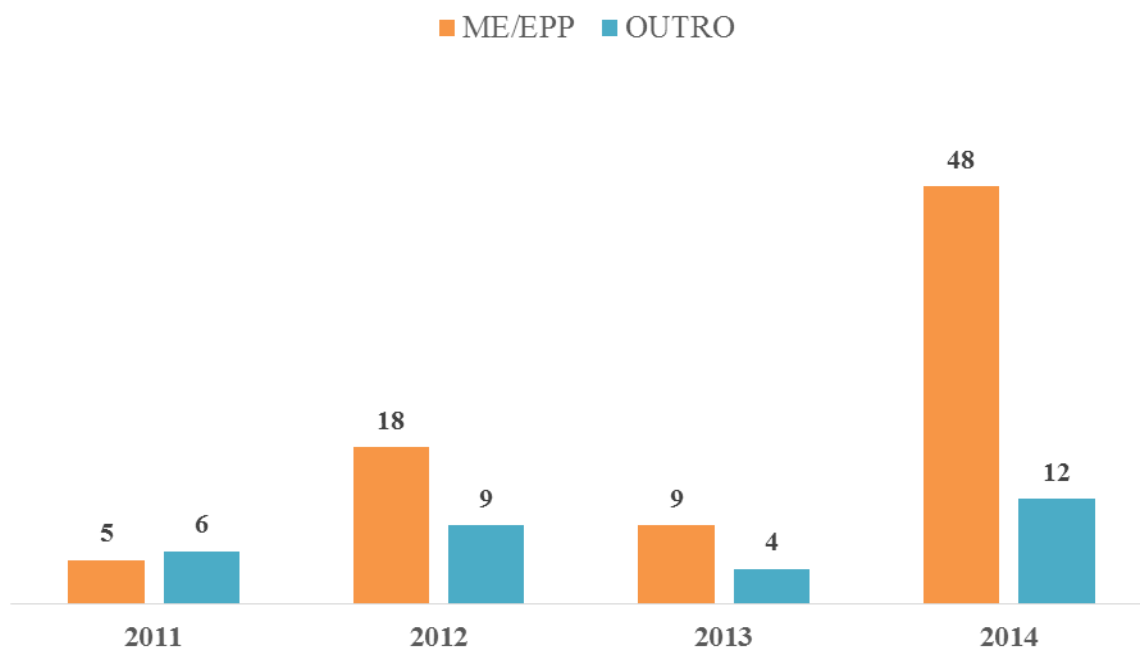
Fonte: Elaborado pelo autor com informações obtidas no Portal de Compras MG. Dados extraídos em 20/10/2015.

(1) excluindo-se pregões eletrônicos para geração de atas de Registro de Preços.

(2) classificação do CAGEF MG no momento da contratação.

Como visto anteriormente, há significativas diferenças entre os dados das contratações por meio de pregões eletrônicos que não geraram atas de Registro de Preços e de pregões para a geração de atas. Estas diferenças são evidenciadas pelo Gráfico 3 e Gráfico 4, apresentados a seguir.

**Gráfico 3 – Minas Gerais: Contratações de empresas pela SEPLAG por meio de pregão eletrônico<sup>(1)</sup> segundo o porte<sup>(2)</sup>. 2011-2014.**

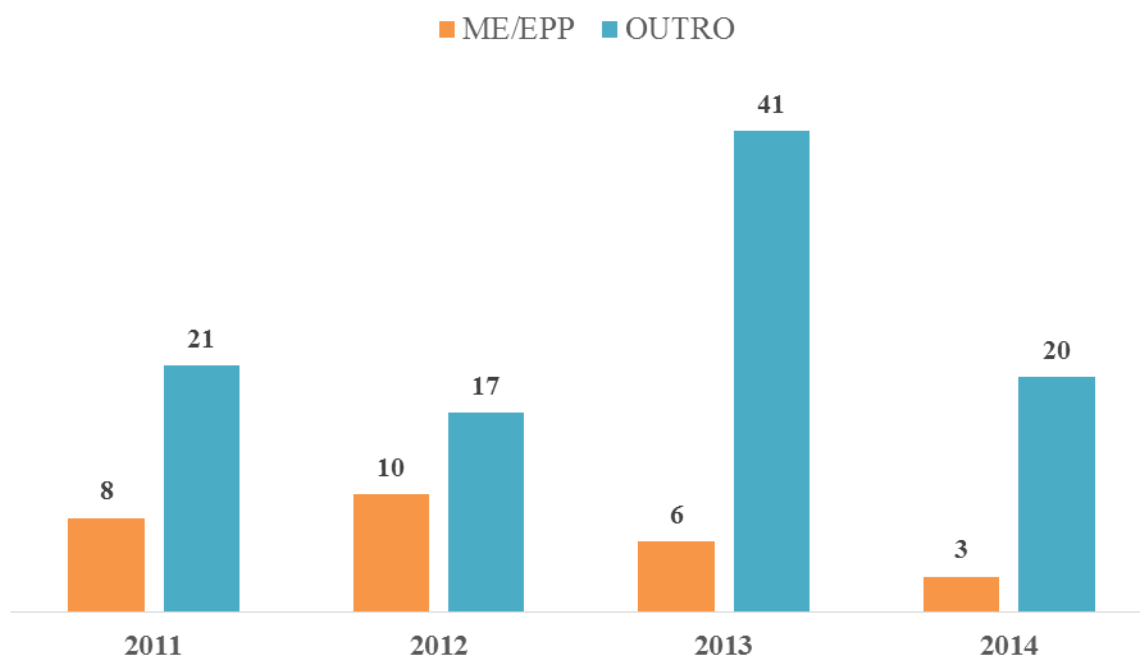


Fonte: Elaborado pelo autor com informações obtidas no Portal de Compras MG. Dados extraídos em 20/10/2015.

(1) excluindo-se pregões eletrônicos para geração de atas de Registro de Preços.

(2) classificação do CAGEF MG no momento da contratação.

**Gráfico 4 – Minas Gerais: Contratações de empresas pela SEPLAG por meio de pregão para Registro de Preços segundo o porte<sup>(1)</sup>. 2011-2014.**



Fonte: Elaborado pelo autor com informações obtidas no Portal de Compras MG. Dados extraídos em 20/10/2015.

(1) classificação do CAGEF MG no momento da contratação.

A comparação entre os gráficos 3 e 4 evidencia que a possibilidade de uma micro ou de uma pequena empresa tornarem-se vencedoras em lotes de pregões que tenham como motivação o Registro de Preços é muito menor. Observa-se também que, ao passo que a SEPLAG tem contratado cada vez mais ME e EPP por meio de pregão eletrônico, quando o pregão é realizado para geração de atas de Registro de Preços, a situação se inverte.

Cabe a reflexão acerca da ampla utilização do Registro de Preços no Estado de Minas Gerais no que tange à promoção do desenvolvimento social e econômico. Como foi mostrado anteriormente, no Gráfico 1, a SEPLAG contrata muito (34,8% do total de contratações do último ano) por adesão a atas de Registro de Preços que derivam de processos realizados por outros órgãos e entidades. Neste trabalho foram analisados apenas os processos da SEPLAG, mas é possível supor que a questão do baixo número relativo de contratações de ME e EPP – que é importante para este trabalho – é própria do Registro de Preços, independente do órgão gestor. Não se pretende aqui repreender a utilização desta forma de contratação, que tanta vantagem econômica e simplificação procedimental traz ao Estado. A observação que se faz, no entanto, é de que a Administração deve procurar maneiras de facilitar a participação dos pequenos negócios no âmbito do Registro de Preços, com vistas a mitigar a concentração de renda pelas grandes empresas e oferecer cada vez mais oportunidades de desenvolvimento às empresas menores.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atualmente, há uma tendência no Brasil de se reconhecer que o poder de compra da Administração Pública pode ser um estímulo para a geração de verdadeiras políticas de fomento para atores da economia e da sociedade civil que historicamente não tiveram garantidos seus direitos fundamentais. A União, reconhecendo tal cenário, vem modificando suas normas gerais acerca das contratações públicas. Como principais exemplos tem-se as alterações na Lei de Licitações promovidas pela Lei nº 10.349/2010 e os benefícios em processos de contratação administrativa concedidos a micro e pequenas empresas estabelecidos pela Lei Complementar 123/2006 e, mais recentemente, encorpados pela Lei Complementar 147/2014. Apesar de não ter sido tratada neste trabalho, ressalta-se o crescimento da preocupação com os aspectos ecológico/ambientais, com o advento das compras sustentáveis, que no âmbito do tripé da sustentabilidade, dialoga com as questões sociais e econômicas, estudadas aqui.

Dentro do que se conseguiu identificar neste trabalho acerca das medidas legais para a promoção do desenvolvimento social e econômico por meio das contratações públicas – as dispensas de licitação para fins relevantes ao tema, a adoção de margens de preferência para produtos nacionais e o conjunto de benefícios concedidos às micro e pequenas empresas nos processos de contratação – foi possível perceber que o Estado de Minas Gerais conseguiu praticar efetivamente alguns dos benefícios garantidos às ME e EPP. Ainda assim, a questão da ampla utilização do Registro de Preços, que foi identificado como uma forma de contratação que não favorece as pequenas empresas, merece uma atenção especial, no sentido de buscar um equilíbrio maior entre a busca pela vantagem para o Estado (economia de escala e simplificação procedimental que o Registro de Preços proporciona) e a relevância socioeconômica (política de incentivos às ME e EPP).

Ressalta-se também que o Estado poderia se utilizar da dispensa de licitação para estabelecer parcerias com organizações que promovam fins socialmente úteis, como as Organizações Sociais, as cooperativas, as associações de portadores de deficiência e destinadas à recuperação social de detentos. O incentivo a tais organizações, por meio das contratações administrativas, é previsto no art. 24 da Lei de Licitações, mas não tem sido utilizado como política de promoção de desenvolvimento social em Minas Gerais. No tocante à questão econômica, verificou-se que as margens de preferência também poderiam ser utilizadas como forma de fomento à economia nacional, mas não são regulamentadas pelo Estado, embora tenha se verificado que a regulamentação está na agenda estatal.

Por fim, é importante pontuar que o aspecto ecológico/ ambiental ligado às contratações públicas, também caros às questões sociais e econômicas, são regulamentados e utilizados no Estado, embora este trabalho não tenha tratado do assunto. Por ter ficado fora do período determinado para análise, não foi possível estudar a Política de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, que parece ser uma acertada aposta do novo governo de Minas Gerais para que as contratações públicas sejam, cada vez mais, uma importante política de fomento estatal.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo & PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 19 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011.

ARANTES, Rafael Setubal. **O uso do poder de compra do estado**. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/capacitacao/curso/uso-do-poder-de-compra-do-estado.pdf/view>>. Acesso em 14 de junho de 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 29 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.546, de 2 de agosto de 2011**. Regulamenta o disposto nos §§ 5o a 12 do art. 3o da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, e institui a Comissão Interministerial de Compras Públicas. Brasília, 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Decreto/D7546.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Decreto/D7546.htm)>. Acesso em: 12 set. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.666, de 21 de junho de 1993**: Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 29 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei 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, 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm)>. Acesso em: 14 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **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 - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Brasília, 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm)>. Acesso em: 15 jul. 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e Crise**: história, economia e política de. Getúlio Vargas a Lula. 5ª edição revisitada. São Paulo: Editora 34, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. - 27. ed. - São Paulo: Atlas, 2014.

FERREIRA, Daniel & MACIEL FILHO, Fernando Paulo da Silva. **A funcionalização das licitações e dos contratos administrativos com vistas à promoção do desenvolvimento nacional sustentável**. XXI Congresso Nacional do CONPEDI. 2012. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/publicacao/livro.php?gt=13>>. Acesso em 29 de abril de 2015.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: Direito ao Futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 15. Ed. São Paulo: Dialética, 2012.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito administrativo**. São Paulo, Saraiva, 2005.

\_\_\_\_\_. **Pregão**: (comentários à legislação do pregão comum e eletrônico). 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Dialética, 2013.

MELLO, Célia Cunha. **O fomento da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989**. Atualizada e acompanhada dos textos das Emendas à Constituição nos 1 a 93. 16 ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado Minas Gerais, 2015. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 44.786, de 18 de abril de 2008**. Contém o Regulamento da modalidade de licitação denominada pregão, nas formas presencial e eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito do Estado de Minas Gerais, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=Dec&num=44786&ano=2008>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 44.630, de 3 de agosto de 2011**. Dispõe sobre o tratamento diferenciado e simplificado dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte nas aquisições públicas do Estado de Minas Gerais, nos termos da Lei Complementar Federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=44630&ano=2007>>. Acesso em: 14 set. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 45.902, de 27 de janeiro de 2012**. Dispõe sobre o Cadastro Geral de Fornecedores – CAGEF –, previsto no art. 34 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e regulamenta a Lei nº 13.994, de 18 de setembro de 2001, que institui o Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual – CAFIMP. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=Dec&num=45902&ano=2012>>. Acesso em: 20 out. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 46.105, de 12 de dezembro de 2012**. Estabelece diretrizes para a promoção do desenvolvimento sustentável nas contratações realizadas pela administração pública estadual, nos termos do art. 3º da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2012. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=Dec&num=46105&comp=&ano=2012>>. Acesso em: 14 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 46.311, de 16 de setembro de 2013.** Regulamenta o Sistema de Registro de Preços disciplinado no art. 15 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46311&ano=2013>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 20.826, de 31 de julho de 2013.** Institui o Estatuto Mineiro da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=20826&ano=2013>>. Acesso em 01 nov. 2015.

MONASSA, Clarissa Chagas Sanches. LEONELLI, Aubrey de Oliveira. É interessante para o Brasil aderir ao acordo sobre compras governamentais da OMC?. **Revista de Direito Internacional**. Brasília, v. 10, n. 1, 2013.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro. Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. **Estudos Avançados**. São Paulo. v. 26, n. 74, 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142012000100005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142012000100005&script=sci_arttext)>. Acesso em: 10 jun. 2015.

NUSDEO, Fábio. **Curso de economia: introdução ao direito econômico**. 6. ed. São Paulo: RT, 2010.

POSSAS, M. L. Ciência, Tecnologia e desenvolvimento: referências para debate. Ciclo de Seminários 2003. **Brasil em Debate** – UFRJ/CEPAL. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/desenvolvimento/pdfs/ciencia\\_tecnologia\\_e\\_desenvolvimento\\_referencias\\_para\\_debate.pdf](http://www.ie.ufrj.br/desenvolvimento/pdfs/ciencia_tecnologia_e_desenvolvimento_referencias_para_debate.pdf)>. Acesso em: 20 set. 2015.

SACHS, Ignacy. **Rumo à ecossocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2007.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento com liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.



## **APÊNDICE – Roteiro de entrevista**

- 1 - Qual a importância da adoção das margens de preferências nas licitações (artigos artigo 3º, §5º e seguintes da Lei nº 8.666/1993) para o Estado de Minas Gerais?
  
- 2 - Como é o processo decisório para regulamentar normas federais no tocante às contratações públicas?
  
- 3 - Por que o Estado não regulamentou as margens de preferência?
  
- 4 - Há alguma iniciativa para se regulamentar a disciplina?