

iscte

INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

Formulação da política de estímulo às micro e pequenas empresas nas contratações públicas no Brasil

Nilo Cruz Neto

Doutoramento em Políticas Públicas

Orientadores:

Dr. Helge Jörgens, Professor Auxiliar
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva, Professora Adjunta
UnB - Universidade de Brasília

Janeiro, 2022



**SOCIOLOGIA
E POLÍTICAS PÚBLICAS**

Escola de Sociologia e Políticas Públicas

Formulação da política de estímulo às micro e pequenas empresas nas contratações públicas no Brasil

Nilo Cruz Neto

Doutoramento em Políticas Públicas

Orientadores:

Dr. Helge Jörgens, Professor Auxiliar
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva, Professora Adjunta
UnB - Universidade de Brasília

Janeiro, 2022



**SOCIOLOGIA
E POLÍTICAS PÚBLICAS**

Escola de Sociologia e Políticas Públicas

Formulação da política de estímulo às micro e pequenas empresas nas contratações públicas no Brasil

Nilo Cruz Neto

Doutoramento em Políticas Públicas

Júri:

Dr. David Ferraz, Professor Associado (Presidente)
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Dra. Catherine Bernadette Yvonne Moury, Professora Associada
Universidade Nova de Lisboa

Dr. Luís Filipe Oliveira Mota, Professor Adjunto
Instituto Politécnico de Leiria

Dr. Paulo Alexandre Oliveira de Sousa Marques, Professor Auxiliar
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Dr. Helge Jörgens, Professor Auxiliar (Orientador)
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Janeiro, 2022

Agradecimento

A Arianne, Alice e Danilo, por terem me acompanhado e apoiado nesta longa jornada além-mar.

Um profundo agradecimento aos professores Helge Jörgens e Suylan Midlej por terem me guiado ao longo deste projeto. Obrigado pelo profissionalismo, sabedoria, paciência, pelas críticas construtivas e preciosa ajuda.

À professora Suylan Midlej, da Universidade de Brasília, serei eternamente grato por ter aceitado ser minha coorientadora, mesmo sem nos conhecermos anteriormente, quando eu já me encontrava em Portugal.

Eis que esta investigação também foi, de certo modo, também fruto de vários trabalhos acadêmicos para diferentes unidades curriculares, expresso minha gratidão e apreço a todos os professores do Doutorado em Políticas Públicas do ISCTE/IUL, sem exceção, pelo saber que me transmitiram.

Agradecimentos especiais à professora e Magnífica Reitora Maria de Lurdes Rodrigues e ao professor Pedro Adão e Silva. Levarei para sempre o impacto positivo dos nossos primeiros contatos em sala de aula.

Agradeço também à Sara Silva e à professora Helena Carreiras, que tanto me auxiliaram gentilmente nos aspectos administrativos durante do doutoramento.

Muito obrigado a todos os colegas, doutorandos da Turma 2016/2017, por compartilharem seus conhecimentos e inquietações sobre políticas públicas no contexto de realidades diversas, incluindo o Brasil, Portugal, demais países da União Europeia, e nações africanas como Angola, Cabo Verde e Moçambique. Estar com vocês dentro e fora de sala de aula foi uma experiência estimulante e enriquecedora.

Muito obrigado aos entrevistados deste estudo, que, mesmo no contexto de uma pandemia global, reconheceram a importância da nossa pesquisa.

Resumo

A pesquisa proposta insere-se no campo das políticas públicas de compras governamentais. Buscamos compreender como se deu o processo de formulação da política brasileira de apoio às micro e pequenas empresas nas contratações públicas. Concretamente, analisou-se o processo que culminou na Lei Complementar nº 123/2006, mais especificamente na parte relacionada à política de estímulo às MPEs nas aquisições governamentais.

Questões relacionadas ao curto tempo de discussão e aprovação da Lei no Congresso Nacional e sua similaridade com o *Small Business Act* dos EUA, nos levaram a iniciar esta investigação, buscando compreender se os benefícios decorrem de fatores externos, como, por exemplo, uma pressão internacional, e/ou se teria decorrido de articulação interna promovida por grupos de interesse.

A pesquisa focalizou o processo de formulação da política pública, incluindo a identificação dos problemas e o estabelecimento da agenda, a especificação de soluções e alternativas, e uma escolha final entre essas alternativas, por meio da tomada de decisão que resultou na edição da legislação citada.

Utilizamos-nos do Modelo dos Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*) de John Kingdon, para elucidar como esse tema entrou na agenda das políticas públicas, e por que algumas alternativas foram consideradas, enquanto outras foram desprezadas. Nesse sentido, estudamos como se desenvolveu o processo de mudança, e quais os atores relevantes, ideias, e eventos explicam suas circunstâncias e resultado.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, a partir de um estudo de caso, por meio de análise documental, entrevistas semiestruturadas, além de pesquisa bibliográfica.

Identificamos que uma rede entremada de relacionamentos contribuiu sobremaneira para o reconhecimento do problema, impelindo-o na agenda política; observamos um processo de “amaciamento” das propostas, tendo o *Small Business Act* dos Estados Unidos servido de paradigma; e que as vantagens teriam sido inseridas na legislação a partir da atuação de grupos de interesse e de empreendedores políticos.

PALAVRAS-CHAVE: agenda; formulação; políticas públicas; micro e pequenas empresas; compras públicas.

Abstract

The proposed research fits into the field of government procurement public policies. In this thesis, we seek to understand how the process of formulating the Brazilian policy to support small and micro enterprises in public contracts took place. Specifically, the process that culminated in Complementary Law 123/2006 was analyzed, more specifically in the part related to the policy to encourage SMEs in government acquisitions.

Issues related to the short time of discussion and approval of the Law in the National Congress and its similarity with the Small Business Act from USA, led us to start this investigation, seeking to understand if the benefits derive from external factors, such as, for example, an international pressure, and/or if it would have resulted from internal articulation exerted by interest groups.

The research focused on the process of formulating public policy, including problem identification and agenda setting, specification of solutions and alternatives, and a final choice among these alternatives through decision-making that resulted in the enactment of the above legislation.

We use John Kingdon's Multiple Streams Model to elucidate how this theme entered the public policy agenda, and why some alternatives were considered while others were neglected. In this sense, we study how the process of change developed, and what relevant actors, ideas, and events explain their circumstances and outcome.

It is a qualitative research, based on a case study, through document analysis, semi-structured interviews and bibliographic research.

We identified that an intertwined network of relationships greatly contributed to the recognition of the problem, pushing it onto the political agenda; we observed a process of “softening” the proposals, with the Small Business Act in the United States serving as a paradigm; and that the advantages would have been included in the legislation from the action of interest groups and political entrepreneurs.

PALAVRAS-CHAVE: agenda; formulation; public policy; micro and small businesses; public procurement.

Índice

INTRODUÇÃO	1
O problema da pesquisa	1
Questões de investigação e objetivos da pesquisa	13
Estrutura da Tese.....	17
CAPÍTULO 1 - MODELO DE ANÁLISE E METODOLOGIA	19
1.1 Modelo de análise.....	19
1.2 Metodologia e métodos	23
CAPÍTULO 2 - COMO CHEGA A HORA DE UMA IDEIA?	29
2.1 Os participantes e o processo de formulação de uma política pública.....	29
2.2 Acoplamentos, janelas de oportunidade e empreendedores de políticas.....	38
2.3 Críticas ao modelo de Kingdon e contribuições da literatura	42
CAPÍTULO 3 - AS VANTAGENS ÀS MPEs NO MUNDO E NO BRASIL	47
3.1 O público-alvo da política, e as vantagens mais observadas mundialmente	47
3.2 Categorização das vantagens, e benefícios adotados e não adotados no Brasil	52
CAPÍTULO 4 - APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	61
4.1 O fluxo dos problemas	61
4.2 O fluxo das políticas.....	72
4.3 O fluxo da política.....	84
4.4 O processo de acoplamento	88
CONCLUSÃO	97
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	108
ANEXOS	114
ANEXO A - Lei Complementar nº 123/2006 (texto original)	114
ANEXO B - Projeto de Lei Complementar nº 123/2004 (original)	116
ANEXO C - Requerimentos aprovados no âmbito do PLP 123/2004.....	118
ANEXO D - Evolução das vantagens às MPEs na tramitação do PLP 123/2004	122
ANEXO E - Anteprojeto do SEBRAE	128
ANEXO F - Comparativo entre o Anteprojeto do SEBRAE, o Substitutivo aprovado na Comissão Especial, e a Lei promulgada.....	133
ANEXO G - Roteiro de perguntas utilizadas nas entrevistas	143

Lista de figuras

Figura 2.1 - Políticas de apoio às MPEs: descrição e frequência com que são aplicadas em 180 países	p. 31
--	----------

Glossário de siglas e acrônimos

ACMINAS	Associação Comercial de Minas Gerais
ACCA	<i>Association of Chartered Certified Accountants</i>
AM	Amazonas (unidade federativa - Brasil)
BA	Bahia (unidade federativa - Brasil)
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRL	Real brasileiro (moeda)
CDEIC	Comissão de Desenvolvimento, Indústria e Comércio
CE	Ceará (unidade federativa - Brasil)
CESP	Comissão Especial do PLP 123/2004 na Câmara dos Deputados
CFT	Comissão de Finanças e Tributação
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNS	Confederação Nacional de Serviços
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
CONSIP	Central de Compras do Governo da Itália
EUA	Estados Unidos da América
EUR	Euro (moeda)
FAR	<i>Federal Acquisition Regulation</i>
FENAINFO	Federação Nacional das Empresas de Informática
FIEMG	Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais
GHK	<i>GHK Consulting Limited</i> , empresa de consultoria do Reino Unido
GO	Goiás (unidade federativa - Brasil)
GPA	<i>Agreement on Government Procurement</i>
GSA	<i>General Supply Agency</i>
IFC	<i>International Finance Corporation</i> , do Banco Mundial
LC	Lei Complementar
MEPA	<i>Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione</i>
MG	Minas Gerais (unidade federativa - Brasil)
MPE	Micro e pequena empresa
MPME	Micro, pequena e média empresa
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio

PA	Pará (unidade federativa - Brasil)
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PE	Pequena empresa, ou Pernambuco (unidade federativa - Brasil)
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei Complementar (no Senado Federal)
PLP	Projeto de Lei Complementar (na Câmara dos Deputados)
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PME	Pequena e média empresa
PP	Partido Progressista
PR	Paraná (unidade federativa - Brasil)
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PWC	<i>PricewaterhouseCoopers</i> ®
RJ	Rio de Janeiro (unidade federativa - Brasil)
RO	Rondônia (unidade federativa - Brasil)
RS	Rio Grande do Sul (unidade federativa - Brasil)
SBA	<i>Small Business Act</i>
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SELA	<i>Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe</i>
SICOES	<i>Sistema de Contrataciones Estatales</i>
SINDBEBIDAS	Sindicato das Indústrias de Cerveja e Bebidas em Geral
SSP	Subemenda Substitutiva de Plenário
TJ-UE	Tribunal de Justiça da União Europeia
UE	União Europeia
USD	Dólar americano (moeda)

INTRODUÇÃO

O problema da pesquisa

Através de contratos públicos os governos podem fornecer bens essenciais e oferecer serviços públicos para atender às necessidades dos cidadãos. A contratação pública representa boa parte das despesas totais dos governos, gerando atividade econômica significativa.

Em termos absolutos, os valores contratados pelo setor público superaram EUR 1,8 trilhão na União Europeia e USD 1,7 trilhão nos Estados Unidos em 2012 (Dawar, 2019, p. 3).

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico calculou que a participação das micro e pequenas empresas no Produto Interno Bruto de seus países-membros alcançou 11,89%, em 2015, sendo que em países como Alemanha, Finlândia, Holanda e Suécia, o percentual supera 15% (OCDE, 2017).

Segundo estimativas do *Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe* (SELA, 2015), as compras públicas correspondem a 17,9% do PIB mundial, chegando a 15,5% entre os países da América Latina.

De acordo com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2012), órgão do governo brasileiro, elas representaram cerca de 15% do PIB do Brasil de 2010, embora, mais recentemente, Ribeiro e Inácio Júnior (2019) tenham apontado uma diminuição das despesas decorrentes de compras governamentais no Brasil, passando de 14,5% para 10,1% do PIB entre 2012 e 2016, atribuindo tal redução aos efeitos da crise econômica, incluindo a queda da arrecadação, manutenção (com aprofundamento) do ajuste fiscal e o escândalo da Petrobrás.

Isto posto, o peso das compras públicas nas economias nacionais tem ensejado a realização de diversos estudos e feito emergir discussões na literatura especializada, acerca dos critérios de alocação dos recursos envolvidos nas contratações feitas pelo Estado. Ainda que a obtenção da proposta mais vantajosa esteja entre os objetivos primários das compras públicas, governos têm se utilizado de forma crescente de seu poder de compra como uma política de suporte a vários objetivos secundários, a exemplo do estímulo a pequenos negócios (OCDE, 2016a).

Desta forma, o Estado poderia revestir sua atividade de contratação com as características de um instrumento de política pública. Tal atividade deixaria de ser relacionada apenas à área-meio no contexto administrativo, para transformar-se e assumir papéis mais abrangentes, capazes de promover o desenvolvimento econômico e social, induzir inovações, diminuir as

assimetrias existentes entre segmentos hipossuficientes e viabilizar aqueles considerados estratégicos para a economia nacional.

É nesta perspectiva que exsurtem as micro e pequenas empresas¹ como alvo de políticas públicas específicas na área da contratação governamental.

Apesar de sua inexpressividade quando analisadas em separado, elas têm participação considerável no PIB e na parcela total de empregos formais gerados, e compõem majoritariamente o setor empresarial em diversos países.

De acordo com dados da OCDE (2016a), em seus países membros, por exemplo, as pequenas empresas constituem a principal fonte de emprego, responsável por cerca de 70% dos postos de trabalho em 2014, em média; e, em economias emergentes, contribuem com até 45% do emprego total e 33% do PIB.

Segundo a *Internacional Finance Corporation* (IFC, 2010), instituição ligada ao Banco Mundial, se considerarmos no cálculo também as empresas informais, as pequenas empresas são responsáveis por mais da metade dos empregos gerados e do PIB da maioria dos países, independentemente dos níveis de renda.

No específico caso brasileiro, de acordo com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE, 2018), em 2017, eram responsáveis por 54% do total de empregos formais existentes no país. E em 2020, representavam 89,94% dos estabelecimentos formais abertos, correspondendo a 92,86% das empresas formalmente abertas nos setores de comércio e serviços².

Por outro lado, estudos sugerem que os pequenos negócios possuem mais dificuldades que as grandes corporações, e a literatura tem indicado diversas barreiras à maior participação de micro, pequenas e médias empresas em contratos públicos.

Dentre essas barreiras, destacam-se, dentre outros, a falta de informação/transparência; força de trabalho despreparada para disputar procedimentos pré-contratuais em geral; exigências elevadas para disputar licitações; intervalos de pagamento longos após a execução

¹ Nesta introdução, não adotaremos rigor técnico na delimitação do alvo da política, e utilizaremos indistintamente termos variados comumente referidos para denominar as empresas de menor porte, tais como pequenas empresas (PEs), micro e pequenas empresas (MPEs), pequenas e médias empresas (PMEs), micro, pequenas e médias empresas (MPMEs), empresas de pequeno porte (EPPs) etc. No Capítulo 3, dedicaremos alguns parágrafos para demonstrar como a definição do público-alvo da política varia de país para país em função do critério utilizado (quantidade de empregados, faturamento etc.).

² Dados retirados de <https://datasebrae.com.br/totaldeempresas/>, atualizados em 11/05/2020, a partir da base da Receita Federal do Brasil. Acesso em 16/01/2021.

do contrato, a exigir fluxos de caixa robustos; e procedimentos complexos de resolução de disputas contratuais (Dawar, 2019).

Vários pesquisadores apontam que as pequenas empresas não estão cientes das oportunidades de fornecimento ao setor público ou têm dificuldades em encontrar as informações a esse respeito (Loader, 2005; *Association of Chartered Certified Accountants*, ACCA, 2009; *Procurement Innovation Group*, 2009). Pequenas empresas geralmente desconhecem o processo de licitação e os procedimentos de participação (Loader, 2005; ACCA, 2009). Isso pode resultar, em parte, da redação usada nos editais, eventualmente escritos com jargões jurídicos demasiado técnicos (ACCA, 2009).

Outra barreira mencionada com frequência é a carga administrativa, que envolve os recursos da empresa e o processo de licitação. Muitas pequenas empresas acreditam que o processo de licitação é complexo e caro (*Procurement Innovation Group*, 2009). O tempo e os custos necessários para a preparação da proposta de preços e dos documentos exigidos são frequentemente considerados desproporcionais à escala e ao valor estimado do contrato (Loader, 2005). A documentação pode parecer burocrática por natureza, e o fato de ter que reuni-la a cada certame disputado causa desmotivação (Fee et al., 2002). Além disso, o prazo para a apresentação de uma proposta pode ser eventualmente muito curto (ACCA, 2009).

Outro grupo significativo de barreiras está relacionado aos recursos das MPMEs.

Muitas licitações são inacessíveis às empresas menores porque estas possuem uma capacidade de fornecimento limitada (Fee et al., 2002; Karjalainen e Kemppainen, 2008). Na verdade, um valor de contrato parece ter impacto na extensão de como as MPMEs podem acessá-los (GHK, 2014), e a capacidade de uma pequena empresa disputar um contrato diminui à medida que seu valor aumenta (PricewaterhouseCoopers, 2014). Às vezes, as qualificações exigidas também podem ser um empecilho, pois será necessário comprovar possuir um capital mínimo ou certa quantidade de reservas financeiras (ACCA, 2009).

Em um cenário tão adverso, seria vantajoso para as pequenas empresas serem fornecedoras do governo, dadas as evidências recentes de que a participação em contratos públicos gera efeitos positivos sobre o seu crescimento, induzidos, possivelmente, pelos choques tecnológicos e de liquidez que a participação em contratos públicos propicia (Lee, 2017; Hoekman e Sanfilippo, 2018).

Nesse sentido, Ferraz et al. (2015) avaliou que empresas que ganham contratos a partir de licitações no Brasil crescem mais em comparação àquelas que participam da disputa, mas não

logram êxito. Reunindo dados do universo de contratos de compras do governo federal no período de 2004 a 2010, o estudo citado concluiu o seguinte (Ferraz et al., 2015, p. 26):

“Descobrimos que as empresas que ganham mais contratos com o governo por meio de pregões experimentam aumentos significativos no crescimento que persistem muito além da duração do contrato. Interpretamos esses efeitos persistentes como o resultado do aprendizado das empresas sobre a demanda por seus produtos. Consistente com essa interpretação, descobrimos que as empresas que ganham uma licitação com participação restrita têm muito mais probabilidade de participar mais em pregões futuros, participar de licitações de valores mais altos e vender um conjunto mais amplo de bens em diferentes mercados. [...] Embora forneçamos evidências consistentes com o aprendizado de empresas sobre sua demanda, existem explicações alternativas para nossas descobertas. Uma possível explicação é que a obtenção de contratos com o governo atua como um choque de liquidez para a empresa. Se as empresas, especialmente as mais jovens, enfrentam um custo fixo na adoção de novas tecnologias e capacidades gerenciais, então um choque de demanda pode permitir que as empresas cresçam. [...] Além disso, nossas descobertas lançam luz sobre as restrições enfrentadas pelas empresas nos países em desenvolvimento. A falta de acesso aos mercados (devido à distância ou falta de conhecimento) parece desempenhar um papel importante na restrição do crescimento da empresa. Assim, as políticas governamentais que poderiam aliviar essa restrição informando as empresas sobre os mercados potenciais ou reduzindo as barreiras para vender em mercados maiores poderiam permitir que as empresas crescessem”³.

Feitas essas considerações preliminares, é possível encontrar em diversos países políticas públicas variadas de apoio às micro, pequenas e médias empresas.

Nos EUA, a política e os procedimentos que asseguram preferências nas compras governamentais para bens e serviços produzidos por pequenas empresas estão consolidados na seção 19.000 (ou Parte 19) do *Federal Acquisition Regulation*⁴, e têm como base as determinações expressas de diversos dispositivos legais, como o *Small Business Act* (que

³ Tradução livre.

⁴ O FAR regulamenta as políticas, práticas e os procedimentos utilizados nas aquisições do governo federal nos Estados Unidos, compreendendo todas as suas agências. Nas esferas estaduais e municipais, as compras governamentais são reguladas por legislação própria, porém são aplicadas as regras federais quando utilizados recursos do orçamento federal.

regula as aquisições das agências de defesa), e o *Federal Property and Administrative Services Act* (que regula as aquisições das agências civis), dentre outros diplomas legais.

As principais formas de incentivo nos EUA são as seguintes.

- a) determinação de que as disputas para aquisições de bens ou serviços de valor entre USD 3.500 e 150.000 (*simplified acquisition threshold* - limite para aquisição simplificada) devem ser realizadas com exclusividade para empresas de pequeno porte (*small business set aside* - FAR 19.501);
- b) aquisições acima de USD 150.000 poderão ser reservadas para pequenas empresas, desde que haja “expectativa razoável” de que serão obtidas ofertas de pelo menos duas pequenas empresas com preços justos de mercado⁵ (FAR 19.502-2);
- c) em se tratando de aquisições de maior vulto, com incapacidade de fornecimento integral por pequenas empresas, uma parte das aquisições poderá ser destinada à participação exclusiva de pequenas empresas (FAR 19.502-3);
- d) outra maneira sugerida para que as MPEs vendam ao governo é a de se tornarem subcontratadas de grandes fornecedores. As listagens dessas empresas são apresentadas de forma transparente no *website* de cada ente público;
- e) há exigência de que as agências compradoras possuam um setor específico de apoio às PEs nas licitações; e
- f) definição de quota-parte (percentuais mínimos ou metas) de participação das MPEs nas contratações públicas. O *Small Business Administration* recomenda que quase todas as agências federais norte-americanas gastem pelo menos 23% do seu orçamento em compras junto a pequenas empresas.

Existem ainda programas de apoio específicos de compras governamentais direcionados às pequenas empresas cujos sócios pertençam a determinados grupos sociais, considerados em posição de desvantagem econômica ou social nos Estados Unidos, tais como veteranos de guerra, negros, hispânicos, nativos americanos e tribos indígenas, americanos de origem asiática do Pacífico, de organizações nativas havaianas, e de mulheres. Gozam do mesmo benefício empresas localizadas em regiões classificadas como *HUBZone* - *Historically Underutilized Business Zone* (compreendendo determinadas áreas geográficas, de baixo desenvolvimento, além de municípios não-metropolitanos pré-selecionados e terras situadas nas fronteiras de reservas indígenas). Estes grupos de empresas contam com programas específicos de apoio nas compras governamentais e têm, nas aquisições de valor até US\$ 100

⁵ Chamada “regra de dois”, para a adoção de preferências às pequenas empresas.

mil, prioridade em relação à preferência para pequenas empresas em geral, independentemente do local de cumprimento do contrato (FAR 19.1303).

Percebe-se na legislação estadunidense, considerável discricionariedade no que diz respeito ao critério de julgamento das propostas e da definição dos requisitos para a contratação, havendo grande integração entre a contratação pública e as demais políticas públicas do Estado - em detrimento dos métodos quase clericais de contratação, notadamente o menor preço.

De acordo com Rauén (2014, p. 52), a partir da análise do FAR é possível observar que a política de compras do governo federal norte-americano reconhece a subjetividade que pode permear determinadas aquisições, bem como a relevância do impacto social destas. Nas palavras do autor, “em diversas passagens do FAR torna-se evidente que o preço de aquisição é relevante, mas não é o único elemento a se considerar”.

Moreira e Morais (2003) corroboram isso ao destacarem que os objetivos das políticas públicas na legislação estadunidense abrangem aspectos econômicos, industriais, sociais e de valorização do desenvolvimento local, este último aspecto baseado na determinação de que os órgãos e empresas públicas concedam preferência, nas suas aquisições, aos bens de produção doméstica, de acordo com condições e exigências estabelecidas nas normas e procedimentos de compras governamentais.

No âmbito da União Europeia, a partir de 2004, com a aprovação de um pacote de diretivas⁶, exsurge a previsão específica para que seus Estados membros adotassem disposições nas compras públicas com o objetivo de aumentar a participação das MPEs, ainda que tal previsão fosse expressamente vinculada apenas ao incentivo da subcontratação⁷.

Ressalvada essa previsão, embora as diretivas não previssem expressamente a possibilidade do uso do poder de compra por parte dos Estados membros para o incentivo às pequenas e médias empresas, o Livro Verde das Compras Públicas na União Europeia (Comissão Europeia, 1996) já incluía todo um capítulo dedicado às MPEs, apresentando as principais dificuldades enfrentadas por esse segmento nas licitações públicas, e trazendo

⁶ Diretiva 2004/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos nos sectores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais; e Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços.

⁷ Considerando 43 da Diretiva 2004/17/CE, e Considerando 32 da Diretiva 2004/18/CE: “A fim de favorecer o acesso das pequenas e médias empresas aos concursos públicos, é conveniente prever disposições em matéria de subcontratação”.

sugestões de ações a serem implementadas para o incentivo à sua maior participação no fundo público.

O relatório intitulado “*The access of SMEs to public procurement contracts*”, divulgado pela Comissão Europeia em março de 2004, demonstrou como alguns países da UE à época praticavam incentivos à participação da MPEs nas compras públicas: por exemplo, a Dinamarca havia disponibilizado *guides* para a participação de empresas pequenas em processos licitatórios; Luxemburgo havia implementado a padronização e a simplificação dos procedimentos para as MPE; e a Grécia havia criado um *site* na Internet para a subcontratação de MPEs. Tais experiências, dentre outras, serviriam de exemplo e, em tese, de estímulo para que os países membros adotassem medidas efetivas de direcionamento nas contratações de valores inferiores aos limiares de aplicação das diretivas, como oferecimento de treinamento, uso de licitações eletrônicas, simplificação, padronização dos procedimentos etc.

O mais recente pacote de diretivas comunitárias de contratação pública⁸ fez-se acompanhar de novas soluções e estratégias para a formação (e execução) dos contratos públicos, e a facilitação do acesso das pequenas e médias empresas aos procedimentos contratuais é uma matéria amplamente referida nos novos diplomas, mormente na parte dos “considerandos”.

O conjunto dos principais tópicos para melhorar o acesso das PME ao mercado europeu dos contratos públicos inclui o seguinte:

- a) necessidade de rever e modernizar as diretivas de 2004 a fim de aumentar a eficiência nos gastos públicos, em particular facilitando a participação das PME na contratação pública (considerando 2º da Diretiva 2014/24/UE; e 4º da Diretiva 2014/25/UE);
- b) ressalvas à excessiva centralização das aquisições, buscando preservar as oportunidades de acesso ao mercado para as PME (considerandos 59 e 66 da Diretiva 2014/24/EU);
- c) incentivo à aplicação do “Código Europeu de Boas Práticas para facilitar o acesso das PME aos Contratos Públicos” por parte das entidades adjudicantes, e à divisão em lotes no caso de contratos de grande dimensão (considerando 78 da Diretiva 2014/24/UE; e 87 da Diretiva 2014/25/UE);

⁸ Diretivas 2014/23/EU, 2014/24/EU e 2014/25/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, todas de 26 de fevereiro de 2014, relativas, respectivamente, à adjudicação de contratos de concessão; aos contratos públicos em geral; e aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais.

- d) aumento da transparência e da celeridade, inclusive por meios eletrônicos de informação e comunicação, em particular o pleno acesso eletrônico aos documentos dos concursos e a transmissão das comunicações por via eletrônica (considerando 80 da Diretiva 2014/24/EU);
- e) encurtamento dos prazos no processo de contratação de modo a não criar obstáculos indevidos às PME (considerando 80 da Diretiva 2014/24/UE; e 89 da Diretiva 2014/25/UE);
- f) necessidade de diminuir os requisitos de capacidade financeira (considerando 83 da Diretiva 2014/24/UE; e 92 da Diretiva 2014/25/UE);
- g) necessidade de diminuir a carga burocrática administrativa, com estímulo à utilização do Documento Europeu Único de Contratação Pública -DEUCP⁹ (considerando 84 da Diretiva 2014/24/UE; e 120 da Diretiva 2014/25/UE); e
- f) previsão de que seja fixada uma meta (não obrigatória) de quota-parte das PME no valor total dos contratos adjudicados (considerando 124 da Diretiva 2014/24/UE; e 130 da Diretiva 2014/25/UE).

Dentre as práticas preconizadas no “Código Europeu de Boas Práticas para facilitar o acesso das PME aos Contratos Públicos” (Comissão Europeia, 2008) a que se referem, respectivamente, os considerandos 78 e 87 das Diretivas 2014/24/UE e 2014/25/EU, destacam-se:

- a) Na Áustria, Alemanha, Irlanda e Lituânia, buscando incrementar a transparência e a disponibilização de informações simplificadas sobre compras públicas voltadas às empresas de menor porte, foram criados centros que prestam informações gerais sobre a legislação relativa aos contratos públicos e informações sobre os procedimentos de adjudicação, e que propõem serviços de assessoria e de formação. Especificamente na Alemanha, os diversos estados federados (*Bundesländer*) têm centros de informação sobre os contratos públicos (*Auftragsberatungsstellen*), os quais prestam informações, serviços de assessoria e formação no domínio da legislação aplicável aos contratos públicos;
- b) Na França, foi publicado um guia prático pormenorizado sobre a melhor forma de tirar proveito das possibilidades proporcionadas pelo mercado da contratação pública,

⁹ O DEUCP consiste basicamente num formulário de autodeclaração que substitui vários documentos exigidos (por exemplo, de que a empresa recolheu impostos e detém capacidade financeira suficiente), sendo que a comprovação deverá ser apresentada apenas pelo vencedor do certame.

destinado às MPE¹⁰. O guia traz orientações às MPEs sobre a forma de aceder às informações sobre as oportunidades comerciais, familiarizar-se com o quadro regulamentar aplicável, compreender as necessidades reais das entidades adjudicantes com base nos documentos do concurso, avaliar a sua própria capacidade de execução do contrato e definir uma estratégia de participação no concurso;

c) Na Itália, desenvolveu-se um projeto intitulado “*acquisti in rete*”, destinado a criar, em cooperação com outros parceiros, balcões e estruturas locais que ajudem as empresas, sobretudo as MPEs, a aumentar a sua participação nos procedimentos de adjudicação e a familiarizar-se com os instrumentos de contratação eletrônica¹¹;

d) Em diversos estados-membros, nomeadamente Holanda, Bélgica, Itália e Hungria, as entidades adjudicantes não podem exigir dos proponentes comprovativos de fatos ou dados que elas próprias podem verificar fácil e gratuitamente a partir de uma base de dados autenticada e acessível por via eletrônica (por exemplo, os dados relativos à sociedade empresarial);

e) Quanto ao estímulo à subcontratação de MPEs, na Irlanda é prática corrente de muitas entidades adjudicantes, ao realizar procedimentos para a contratação de grandes obras, adjudicar separadamente contratos para alguns serviços especializados (serviços de eletricidade, de mecânica, de instalação de equipamento especializado etc.) via subcontratação a MPEs. E na Lituânia e na França, o serviço responsável pela supervisão dos contratos públicos faz uma análise prévia dos anúncios de disputas antes de serem enviados para publicação e, se julgar pertinente, recomenda à entidade adjudicante que considere a possibilidade de subdividir a concorrência em lotes;

f) No Reino Unido - antes do *Brexit* -, recomendava-se às entidades adjudicantes que aumentem a visibilidade, para as pequenas empresas, das oportunidades de subcontratação: as entidades adjudicantes são encorajadas a garantir a visibilidade da cadeia de abastecimento através de determinadas medidas, como, por exemplo, publicação, na página da entidade adjudicante na Internet, do nome das empresas que atuam como adjudicatário de um contrato, bem como informações sobre os contratos adjudicados e previstos para o futuro. Criou ainda um programa de formação buscando

¹⁰ *Guide pratique pour la réponse des PME à la commande publique*, disponível em <http://www.pme.gouv.fr/essentiel/vieentreprise/guidepratique-050208.pdf>.

¹¹ Atualmente, os procedimentos eletrônicos feitos por meio de uma plataforma web chamada MEPA - *Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione* facilitam o acesso de empresas menores a contratos públicos.

oferecer a este tipo de empresa os conhecimentos necessários para participarem em concursos públicos e consciencializar as entidades adjudicantes dos obstáculos com que se deparam. Dado o êxito desta formação, produziu-se no país um curso *on line* para as MPEs, intitulado “*Winning the Contract*”, com indicações práticas que ajudam as empresas a manter-se a par das oportunidades no setor público, além de um guia pormenorizado do processo de apresentação de propostas.

Fonseca e Mota (2016, p. 71), ressaltam que as soluções consagradas no “Código Europeu de Boas Práticas para facilitar o acesso das PME aos Contratos Públicos” são um interessante contributo para as entidades adjudicantes aplicarem o quadro jurídico comunitário da forma mais adequada a facilitar o acesso destes operadores económicos; e que, de igual modo, os exemplos de boas práticas adotadas em diversos Estados-membros demonstram a possibilidade de se facilitar o acesso das PME aos procedimentos adjudicatórios através dos instrumentos legais já existentes.

No entanto, os autores também observam que, “enquanto instrumento de *soft law* comunitária, o código não estabelece vinculações jurídicas estritas. Pretende, somente, que os seus destinatários adotem as recomendações nele contempladas. Em consequência, e ainda que se reconheça o mérito das soluções propostas, o sucesso dependerá da efetiva vontade de as entidades adjudicantes aderirem às soluções preconizadas neste diploma” (Fonseca e Mota, 2016, p. 71).

A propósito, as próprias expressões utilizadas nas Diretivas parecem ter muito mais uma função programática, sem nenhum efeito estritamente vinculativo quanto à implementação da política.

Isto posto, ainda que os países na UE não estejam a implementar vantagens a MPEs na mesma medida e intensidade, parece haver sinalização para a adoção de práticas que convergem num mesmo rumo. Por exemplo, recentemente, a Comissão Europeia¹² acenou para o incremento das vantagens a micro e pequenas empresas nas contratações públicas por meio dos seguintes instrumentos: (1) foco na concessão de contratos em pequenas porções (lotes); (2) redução dos encargos administrativos por meio do Documento Único Europeu de Aquisições; e (3) aumento do acesso das MPE aos contratos de defesa e de segurança (concedidos ao abrigo da Diretiva de Defesa 2009/81/CE).

Na América Latina, podemos destacar algumas políticas.

¹² Disponível em http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8707. Acesso em 20/11/2019.

Na Argentina, de acordo com a *Ley de Fomento para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa* (Lei nº 25.300/2000), a vantagem diz respeito à possibilidade de uma MPE cobrir uma proposta ofertada por uma empresa grande, quando tiver oferecido uma oferta inicial até 5% superior àquela. Além disso, pelo menos 10% das licitações de bens e serviços devem prever a participação exclusiva de MPEs.

Na Bolívia, embora a Lei nº 947, de 11 de maio de 2017, e o Decreto Supremo nº 3567, de 24 de maio de 2018, estabeleçam que o Ministério do Desenvolvimento, em coordenação com os órgãos competentes, dará prioridade aos mecanismos e instrumentos necessários para facilitar e aumentar a compra da produção industrial e de serviços para as Micro e Pequenas Empresas, na prática há apenas iniciativas de facilitação de acesso por meio de processos eletrônicos de contratação, como o sítio do *Sistema de Contrataciones Estatales*, o SICOES¹³.

Na Colômbia, a Lei nº 1.150, de 2007, prevê a possibilidade de se conceder participação exclusiva de micro, pequenas e médias empresas em determinados processos de contratação. De acordo com o Decreto nº 1.082, de 2015, em determinados processos de contratação, as províncias estaduais devem limitar a participação às MPMEs nacionais abertas há pelo menos um ano, desde que o valor estimado seja inferior a USD 125 mil. Além disso, o Ministério da Indústria, Comércio e Turismo colombiano criou um manual¹⁴ para compras públicas para que MPMEs tenham acesso e entendam os requisitos e regras dos processos de contratação pública.

No México, de acordo com a *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios Del Sector Público*, no procedimento de contratação, a empresa pequena somente é beneficiada pelo desempate caso haja empate real com uma empresa grande (propostas de mesmo valor). No entanto, quando da execução do contrato, a norma prevê, em algumas circunstâncias, pagamento antecipado a MPMEs, de 10 a 50% do valor total contratado.

No Chile, as vantagens se resumem a remover obstáculos e criar um clima de negócios favorável à participação de empresas pequenas mercado de compras públicas. De acordo com Rozenwurcel e Drewes (2012), a estratégia do Chile é claramente o que se denomina enfoque de mercado, ou de falhas de mercado. No caso, o Estado aplica políticas que apenas simplificam a participação (afastando entraves burocráticos, por exemplo) sem estratégias mais contundentes de benefício, tais como a obrigatoriedade de subcontratação a favor das MPEs.

¹³ Disponível em <https://www.sicoes.gob.bo/>.

¹⁴ Disponível em https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_tienda_virtual/propuesta_guia_vf_-mipymes.pdf

No Brasil, a política de estímulo à contratação de Micro e Pequenas Empresas foi criada por meio da Lei Complementar nº 123/2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. O tratamento diferenciado está consagrado nos artigos 42 a 49, e as vantagens e privilégios originalmente concebidos foram os seguintes¹⁵:

- a) prazo diferido para que as micro e pequenas empresas apresentem documentação de regularidade fiscal nos processos licitatórios (art. 43). Assim, no caso de pendência de documentação perante o fisco (não apresentação de certidão negativa de tributos exigida para a disputa), a MPE não seria imediatamente alijada do certame, ao contrário do que ocorre com as empresas médias e grandes. A MPE teria, na redação original, até 4 dias úteis a mais para providenciar a documentação e apresentá-la ao órgão, para enfim ser contratada;
- b) a legislação considerou que há empate, quando, por exemplo, num certame com apenas duas empresas, sendo uma grande e uma MPE, esta oferece preço até 5% superior ao preço da empresa grande - em alguns casos essa diferença pode ser de 10%. Portanto, havendo esse empate fictício, ou *empate ficto*, a MPE tem a oportunidade de oferecer um “lance de desempate” (inferior à proposta da grande empresa), para ganhar a disputa (art. 44);
- c) possibilidade de o instrumento convocatório prever disputa exclusiva entre MPEs para itens de contratação estimados em até BRL 80 mil (art. 48, I);
- d) possibilidade de a administração exigir, no edital da licitação, que caso uma empresa grande vença a disputa, ela obrigatoriamente subcontrate pelo menos uma MPE (art. 48, II), desde que o percentual máximo do objeto a ser subcontratado não exceda a 30% do total licitado. Nesta hipótese, os pagamentos do órgão poderão ser destinados diretamente às MPEs subcontratadas;
- e) possibilidade, nas aquisições de bens e serviços de natureza divisível, de se estabelecer uma cota de até 25% do objeto para a disputa exclusiva entre MPEs (art. 48, III)¹⁶; e
- f) previsão de que as MPEs titulares de direitos creditórios decorrentes contratos com órgãos públicos não pagos em até 30 (trinta) dias pudessem emitir “cédula de crédito

¹⁵ Para ler os artigos na íntegra, vide ANEXO A - Lei Complementar nº 123/2006 (texto original).

¹⁶ No entanto, o somatório dos valores adjudicados nas licitações envolvendo as vantagens dos itens (c), (d) e (e), não poderia exceder a 25% do valor total adjudicado decorrente de licitações no mesmo órgão (art. 48, §1º).

microempresarial”, uma espécie de título de crédito regido, subsidiariamente, pela legislação prevista para as cédulas de crédito comercial, tendo como lastro o contrato celebrado com o poder público. O Poder Executivo teria 180 (cento e oitenta) dias, a contar da publicação da Lei Complementar 123 (art. 46), para regulamentar o instituto¹⁷.

Com o passar dos anos, o diploma legal foi sucessivamente alterado pelas Leis Complementares n^{os} 139/2011, 147/2014 e 155/2016, com modificações meramente incrementais.

Assim, nesta tese busca-se compreender como se deu o complexo processo de formulação da política de estímulo às de micro e pequenas empresas nas contratações públicas no Brasil, que culminou com a promulgação da Lei Complementar n^o 123/2006.

Questões de investigação e objetivos da pesquisa

Barros (2008), analisando o tempo decorrido entre a apresentação de projetos de leis complementares e sua deliberação definitiva na Câmara dos Deputados, estudou a tramitação de 66 projetos que culminaram em leis aprovadas desde 1989 (pós-Constituição) até 2007, tendo observado que 56 projetos (84%) concluíram sua tramitação em até três anos; 7 (11%), entre três e cinco anos; e 3 (5%) foram apreciados em mais de cinco anos.

Considerando que em junho de 2005 ocorreu a entrega do Anteprojeto que resultou, em dezembro de 2006, na Lei Complementar 123, a matéria teria de fato tramitado no Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal) por aproximadamente um ano e meio.

Tal aspecto ganha relevo à medida que o arquivo-morto do Congresso parece ser o destino recorrente da maioria dos projetos de lei prevendo algum tipo de política pública nos procedimentos de contratação no Brasil. Por exemplo, quando da realização desta pesquisa, tramitavam no Congresso brasileiro, sem solução de promulgação, inúmeros outros Projetos de Lei explorando uso do poder de compra do Estado para além da obtenção da proposta mais vantajosa, buscando:

- a) estabelecer margens de preferência para bens manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras, e bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis (PL n^o 1.292/1995);

¹⁷ Tal regulamentação não ocorreu até a data da defesa desta Tese.

- b) estabelecer reserva de vagas nas empresas contratadas para apenados em regime semiaberto, aberto ou egressos do sistema prisional (PLs nºs 6.901/2013, 7.873/2014, 873/2015 e 789/2019; e PLS nº 1.899/2019);
- c) vedar a aquisição pública de leite importado (PL nº 2.353/2011);
- d) assegurar preferências às empresas que tenham programas igualdade e identidade de gênero, orientação sexual ou de raça ou etnia, bem como projetos de reinserção de idosos no mercado de trabalho (PL nºs 4.916/2012 e 996/2019);
- e) assegurar preferências às empresas que possuem plano de inclusão funcional de negros, relativos ao acesso a postos hierárquicos diferenciados, e cumprimento de percentual de vagas para os trabalhadores negros em treinamentos oferecidos pela empresa (PL nº 5.027/2016);
- f) estabelecer reserva de vagas nas empresas contratadas a estudantes universitários e estudantes de cursos técnicos profissionalizantes que tenham cursado integralmente o ensino médio¹⁸ em escolas públicas (PL 5.765/2016);
- g) estabelecer como requisito para a licitação para obras ou serviços, que o vencedor da licitação admita trabalhadores em situação de rua – moradores de rua (PLC nº 130/2017);
- h) estabelecer reserva de vagas nas empresas contratadas a mulheres vítimas de violência doméstica (PL nº 9.384/2017; e PLS nº 2.674/2019);
- i) estabelecer preferência no desempate em processo licitatório para a empresa que comprovar mitigação à mudança do clima (PL 9.790/2018);
- j) estabelecer preferência no desempate em processo licitatório para indústrias de medicamentos que investem em doenças negligenciadas, assim entendidas a dengue, doença de Chagas, esquistossomose, hanseníase, leishmaniose, malária, tuberculose, doença do sono e filariose linfática (PLS nº 4.212/2019); e
- k) estabelecer, nos processos de licitação, margem de preferência para produtos orgânicos certificados (PL nº 4.430/2019).

Também a propósito da modelagem adotada no Brasil, que de acordo com Lima (2008, p. 13) teria sido influenciada pelo *Small Business Act* dos EUA, inicialmente nos questionamos se tais aspectos poderiam estar relacionadas à difusão de políticas públicas, o que poderia nos levar à expectativa de adoção das políticas como *benchmarking*, ou mesmo como consequência de pressão externa.

¹⁸ Equivalente ao ensino secundário em Portugal.

Uma outra suposição seria a atuação de grupos de interesse, levando à expectativa de que a instituição da política teria decorrido de pressão interna exercida pelas próprias micro e pequenas empresas nacionais, por exemplo.

Outra possibilidade aventada, seria de que o processo político de que decorreu a LC 123/2006 abrangeu uma agenda governamental prioritária, voltada para a simplificação da legislação tributária para empresas pequenas; e uma agenda secundária, especializada, de interesse de comunidades políticas e grupos de interesse específicos, visando a garantir vantagens a esse tipo de empresa nas contratações públicas.

Se a formulação de uma política pública passa necessariamente pela definição do público-alvo dessa política, e o critério adotado na Lei Complementar nº 123/2006 foi o de faturamento (receita bruta) anual¹⁹, seria bastante razoável presumir-se que seu objetivo principal teria sido o de garantir, a esse tipo de empresa, tratamento simplificado para fins fiscais²⁰. Neste caso, as vantagens previstas a partir da LC 123 nas contratações governamentais teriam surgido a reboque de uma estratégia-macro essencialmente voltada para fins fiscais, numa tentativa do governo brasileiro para simplificar e reduzir a burocracia das MPEs atrelada a aspectos tributários, com o objetivo de retirá-las da informalidade (e com isso aumentar a arrecadação), a par de outras medidas tomadas para permitir a adesão a regimes diferenciados de tributação, voltadas para firmas que atuam em atividades específicas, para as quais a opção a esses regimes tributários era historicamente vedada.

Para perceber qual dessas teorias explicaria melhor o caso do Brasil, propusemo-nos a analisar como se deu o processo de formulação da política brasileira de estímulo às micro e pequenas empresas nas contratações públicas, que resultou na Lei Complementar nº 123/2006, inclusive identificando eventuais fatores externos (difusão) e fatores internos (partidos, grupos de interesse etc.) inerentes ao processo.

¹⁹ No Brasil, resumidamente, para poder ser enquadrada como microempresa, a empresa deve ter auferido, no ano-calendário, até BRL 360 mil; e como empresa de pequeno porte, até BRL 4,8 milhões no mesmo período.

²⁰ Conforme veremos adiante, o projeto de lei original se referia exclusivamente à questão da tributação. Na Câmara dos Deputados, foram pensados ao referido projeto outros dezoito projetos, todos relacionados à mesma temática. Na redação original da lei aprovada havia 89 artigos, sendo apenas oito deles atinentes a benefícios no processo de contratação pública.

Por processo de formulação, consideraremos aqui o momento pré-decisório²¹ do *policy cycle*, com o estabelecimento de uma agenda e a especificação de alternativas (Kingdon, 2011, p. 2).

O modelo sequencial, ou modelo das etapas, ou do ciclo político (*policy cycle*), foi proposto por Lasswell (1956) e depois explorado por Jones (1984), bem como por muitos outros autores (Jenkins, 1978; Anderson, 2003; Hogwood e Gunn, 1984), que apresentaram propostas alternativas de classificação de etapas, contribuindo com a concepção de um modelo heurístico de decomposição do processo político em sequências ou etapas, para fins analíticos.

Apesar das críticas que recebe - ver, nesse sentido, Parsons (1995, p. 79-80) e Sabatier (2007a, p. 7) - de acordo com Muller (2010, p. 25), o modelo das etapas tem sido o ponto de partida para muitas abordagens teóricas da análise das políticas públicas. Kingdon, por exemplo, embora critique abertamente o modelo no Capítulo 4 de sua obra²², defendendo inclusive - como será visto adiante no desenvolvimento teórico do modelo - que as alternativas muitas vezes precedem os problemas e a agenda, utiliza-se do modelo como ponto de partida.

Portanto, Kingdon (2011, p. 3) considera a elaboração de políticas públicas como um encadeamento de etapas apenas como utilidade heurística, ou seja, embora o próprio autor tenha se referido a fases do que se convencionou chamar de “ciclo das políticas públicas”, incluindo pelo menos (1) a definição de uma agenda, (2) a especificação das alternativas a partir das quais deve ser feita uma escolha, (3) uma escolha entre as alternativas especificadas, sob a forma, por exemplo, de numa votação do Congresso ou decisão presidencial e (4) a execução da decisão²³, tal visão compartimentada de sucessivas etapas serviu-lhe apenas para destacar que o foco do seu estudo se concentrava nos dois primeiros processos.

²¹ Para Kingdon, (2011, p. 196): “*Two major predecision processes have occupied us: agenda setting and alternative specification. A governmental agenda is a list of subjects to which officials are paying some serious attention at any given time. [...] The process of alternative specification narrows the large set of possible alternatives to that set from which choices actually are made. This distinction between agenda and alternatives proves to be very useful analytically, and we have returned to it repeatedly*”.

²² Por entender que “*neat stages do not describe these processes well*”, e que, “*while there are indeed different processes, they do not necessarily follow one another through time in any regular pattern*” (Kingdon, 2011, p. 78).

²³ Kingdon, 2011, p. 2.

Isto posto, a agenda é a lista de temas ou problemas que são alvo de séria atenção tanto por parte de autoridades governamentais como de pessoas de fora do governo (Kingdon, 2011, p. 3); e as alternativas são as soluções e propostas apresentadas para superar ou mitigar os problemas identificados.

Em nossa investigação, buscamos respostas às seguintes questões:

01) A partir de que momento ausência de uma política específica para MPEs nas contratações públicas tornou-se um problema a ser enfrentado?

02) Que fatores específicos fizeram emergir o problema ao nível de debate público, inserindo-o na agenda governamental?

03) Que elementos ou argumentos políticos, ideológicos ou técnicos nortearam o Estado no sentido de utilizar o seu poder de compra em prol das pequenas empresas?

04) Quais os atores mais relevantes neste processo?

05) Quais soluções foram consideradas, como foram geradas, por que algumas foram descartadas e quais fatores foram decisivos para a concepção da política adotada?

06) Houve veto específico a alguma solução encontrada? Se sim, por qual motivo?

07) Em que medida as experiências de outros países foram utilizadas como *benchmarking* pelos *policymakers* no Brasil?

08) O que explicaria uma aprovação do projeto de lei que culminou na LC nº 123/2006 em tempo relativamente curto, tendo em vista tratar-se de uma política que, em tese, destina parte relevante do fundo público para empresas de menor porte, em detrimento de firmas maiores, em tese com maior poder de *lobby* junto aos parlamentares? e

09) Seria possível identificar algum “empreendedor político” no processo de formulação?

Estrutura da Tese

Esta tese possui quatro capítulos, além desta introdução e da conclusão²⁴.

No Capítulo 1, apresentamos sucintamente o Modelo dos Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Framework*), elaborado por John Kingdon, e abordamos os métodos e técnicas utilizados na pesquisa.

²⁴ Como forma de tornar a leitura desta tese mais fluida, traduzimos para o Português, na parte principal do texto, as citações originalmente em Inglês, e apenas excepcionalmente mantivemos trechos em Inglês nas notas de rodapé. Nas referências bibliográficas, utilizamo-nos do *Harvard Reference System*.

No Capítulo 2, desenvolvemos o arcabouço conceitual da Teoria dos Múltiplos Fluxos, de John Kingdon. Tratamos dos participantes e do processo de formulação de uma política pública, detalhando aspectos relevantes para a compreensão dos fluxos dos problemas, das políticas (das soluções) e da política, para enfim tratarmos, também conceitualmente, das janelas de oportunidade e dos acoplamentos. Aqui discutimos ainda o conceito de empreendedores políticos, e incorporamos ao trabalho as críticas recorrentemente feitas ao modelo, as quais também foram de grande valia para a nossa pesquisa.

No terceiro capítulo, cuidamos do público-alvo da política, das vantagens mais observadas mundialmente (categorizando-as), detalhamos os benefícios adotados no Brasil, e indicamos quais ideias foram descartadas durante o processo de formulação da política. Buscamos neste capítulo fazer uma contextualização do tema, incluindo uma análise comparativa entre as soluções adotadas no Brasil e no mundo.

No Capítulo 4, apresentamos e discutimos os resultados da pesquisa, considerando diferentes aspectos da formulação da política. Tratamos do surgimento e reconhecimento do problema, do seu agendamento, da concepção das propostas e da influência de experiências nacionais e internacionais na tentativa de superação do problema identificado. Cuidamos também das soluções que não lograram êxito e ficaram no meio do caminho (explicando esse fenômeno), além de abordar detalhadamente a evolução do fluxo político e o acoplamento dos três fluxos.

Como estratégia, ainda no Capítulo 4, esmiuçamos, de modo espraçado nos subtópicos que o compõem, a tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 123/2004 no Congresso Nacional, destacando a propositura do projeto, o Anteprojeto do SEBRAE, a atuação da Comissão Especial criada para discutir a proposta, os substitutivos apresentados, bem como sua discussão e aprovação nos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, culminando com a sanção presidencial.

CAPÍTULO 1 - MODELO DE ANÁLISE E METODOLOGIA

1.1 Modelo de análise

A pesquisa realizada baseou-se no Modelo dos Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Framework*), elaborado por John Kingdon.

Desenvolvido a partir do sistema político dos Estados Unidos, e sendo concebido a partir da *agenda setting* nas áreas da saúde e dos sistemas transporte, o Modelo dos Múltiplos Fluxos tem sido frequentemente empregado em cenários distintos, inclusive em Portugal e no Brasil.

Investigando a aplicabilidade do modelo a sistemas políticos diversos da realidade estadunidense, Cairney (2012) concluiu pela viabilidade da sua utilização em diferentes contextos, desde que caracterizados por elementos presentes nas anarquias organizadas²⁵: ambiguidade; competição por atenção; processo de seleção de informações imperfeito; restrições de tempo para a tomada da decisão; afastamento de formas lineares e sequenciais de tomada de decisão etc. Para o autor, “o objetivo comum dos estudos baseados nos múltiplos fluxos consiste em identificar a adoção bem-sucedida de uma ideia específica à custa de muitas outras dentro de um processo político” (Cairney, 2012, p. 240)²⁶.

Jones et al. (2016) identificou sessenta e cinco países analisados por meio do modelo, sendo a Europa o continente com maior quantitativo de publicações, seguido pela América do Norte, Ásia, África e América do Sul. Em termos das áreas setoriais analisadas, estudos incluem investigação de políticas em setores como defesa, política externa, política ambiental, educação, saúde, segurança e gestão de crise, transporte, comércio, políticas de bem-estar, agricultura, artes, diversidade, trabalho, tecnologia dentre outras.

Em relação ao recorte de pesquisa e áreas setoriais analisadas por meio do modelo, levantamento realizado por Zahariadis (2014) registra tanto a multiplicidade de áreas quanto a aplicação em diferentes níveis de governo. Segundo o autor, o modelo seria “uma lente sobre o processo de políticas públicas útil em estudos de caso único, ou comparações ao longo do tempo, países, questões, níveis governamentais e áreas setoriais” (Zahariadis, 2014, p. 44)²⁷.

²⁵ Trataremos desta categoria no Capítulo 3.

²⁶ Tradução livre.

²⁷ Tradução livre.

Em Portugal, a partir de consulta realizada no Repositório Científico de Acesso Aberto²⁸, identificamos nove trabalhos, sendo todos eles teses ou dissertações no âmbito da Escola de Sociologia e Políticas Públicas do ISCTE-IUL, aplicando o modelo à análise da *agenda setting* em diversas áreas setoriais como energia, política de combate às drogas, inclusão educacional, governo eletrônico, assistência a crianças e jovens, e perícia médica do trabalho.

Por outro lado, no Brasil, encontramos, a partir de consulta ao Catálogo de Teses e Dissertações²⁹ mantido pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior do Ministério da Educação, 23 teses e dissertações utilizando-se do modelo, em áreas como orçamento participativo, extinção de organizações públicas, políticas de transferência de renda, previdência social, assistência a famílias atingidas por acidentes em barragens de mineradoras, política ambiental, educação na reforma agrária, regulação da internet, agrotóxicos, política de saúde etc.

A esse propósito, no Capítulo 2, utilizamo-nos de alguns destes trabalhos para exemplificar como se dão, de forma concreta, os fluxos do modelo proposto por Kingdon.

O modelo de Kingdon se presta à aplicação de métodos narrativos para a reconstrução estruturada de casos, preservando a riqueza e o dinamismo de seus processos, atores políticos e eventos. É particularmente útil para focalizar os estágios pré-decisionais do *policy cycle*, especificamente a definição da agenda e a escolha das soluções ou alternativas de política que serão consideradas na tomada de decisão.

Gottens et al. (2013, p. 517), estudando a aplicação do modelo dos múltiplos fluxos na análise de políticas de saúde, afirma que o modelo de Kingdon mostra-se “aplicável em diferentes sistemas políticos, para análises de períodos prolongados, exame de interações contemporâneas entre nações, delimitação das influências político-ideológicas na formulação das políticas públicas e do papel das novas administrações na abertura de uma janela política. Ao ser aplicado, possibilitou explicitar a importância dos indicadores econômicos e sociais nas prioridades das ações de governos”.

Afirma ainda que, “em linhas gerais, as contribuições do modelo dos múltiplos fluxos para a análise de políticas públicas podem ser divididas em quatro eixos: 1) no estudo da macropolítica e sua influência nas políticas setoriais; 2) na análise das influências das relações intergovernamentais e dos governos com a sociedade civil na formação da agenda; 3) no

²⁸ <https://www.rcaap.pt>. Acesso em 01/11/2020.

²⁹ <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses>. Acesso em 01/11/2020.

exame da atuação dos atores e empreendedores na implantação da política; 4) no estudo dos processos decisórios dos governos locais e nacionais” (Gottens et al., 2013, p. 517).

A aplicação do modelo permite demonstrar como determinados temas atraem a atenção dos governos, enquanto outros não. Nesse contexto, a agenda é definida como o “rol de temas ou problemas a que os funcionários do governo e as pessoas estreitamente associadas a eles fora do governo, dedicam séria atenção, a qualquer tempo” (Kingdon, 2011, p. 166)³⁰.

O modelo admite a possibilidade de múltiplas agendas em conformação no processo político: a agenda governamental, que recebe atenção prioritária dos dirigentes públicos; e agendas especializadas, que interessam a comunidades de política e grupos de interesse específicos.

Quanto às soluções que serão levadas em conta na tomada de decisão, a premissa básica de Kingdon é a complexidade e fluidez do processo político, o qual envolve a competição entre múltiplos atores e respectivos interesses.

A mudança envolve o acoplamento de três fluxos, conforme a denominação de Kingdon³¹: o fluxo dos problemas (*problems stream*); o fluxo das políticas, ou das soluções (*policies stream*); e o fluxo político, ou fluxo da política (*politics stream*).

O acoplamento pode ocorrer por meio de processos complexos de interpenetração entre esses fluxos, com desfechos imprevisíveis que resultam na mudança ou imposição de vetos à mesma. Assim, a fase pré-decisional abriga um processo aberto que poderá ou não levar à conformação de um problema merecedor de atenção, ou mesmo a soluções aceitáveis, que eventualmente já estejam “prontas” e disponíveis.

As chances de um tema ganhar proeminência e escalar ao status de agenda são maiores quando problemas e soluções, ou soluções e eventos políticos (fluxo da política), estejam acoplados. As chances são ainda maiores quando os três fluxos estão acoplados.

A mudança da política pública ocorre pela conexão do problema com o fluxo político, quando uma janela de oportunidade se abre. A conexão se dá por força de ações empreendedoras conduzidas seja por um indivíduo ou por uma organização que acolha a

³⁰ Tradução livre.

³¹ Termos como “acoplamento”, “fluxos”, “janelas de oportunidade”, dentre outros, são usados por Kingdon (2011) como abstrações para descrever o seu modelo de análise, o qual, por sua vez, foi concebido a partir de observações empíricas muito concretas. Isto posto, manteremos, a esta altura da tese, a linguagem metafórica do autor. No Capítulo 2 empreendemos o esforço de indicar que ideias correspondem a tais verbetes, inclusive com exemplos de outros trabalhos acadêmicos.

atividade empreendedora individual ou de equipes, que Kingdon (2011, p. 179) chama “empreendedores políticos”.

Fernandes (2010, p. 43), ao se debruçar sobre o modelo de Kingdon, afirma que os empreendedores promovem o acoplamento dos fluxos de várias formas, “identificando e aproveitando oportunidades; definindo o problema e presumindo suas causas; criando um momento adequado de decisão; divulgando com eficiência as questões e propostas; identificando e selecionando espaços de atuação política; construindo coalizões de apoio; intermediando interesses; desenvolvendo estratégias; quebrando protocolos burocráticos; aprendendo pela experiência e sendo persistente, mesmo quando a janela de oportunidade não esteja aberta”.

Para Kingdon (2011), a janela de oportunidade também pode ser ativada por um evento focalizador, mudança de dirigentes-chave, emergência de problemas com apelo público, choques externos ou ainda, oportunidades do calendário político que aparecem de forma sazonal e previsível, a exemplo das eleições. Além disso, o modelo pressupõe um ingrediente de aleatoriedade, admitindo o impacto de fatores e circunstâncias que estejam além do controle pelos atores políticos. O aproveitamento do *timing* pelos empreendedores é crucial, embora a abertura da janela possa ser influenciada também pela ação empreendedora.

O acoplamento está associado à conformação de uma situação na qual os efeitos dos fluxos assumem uma dinâmica interativa, o que requer do empreendedor um gerenciamento adequado: não se trata de controlar ou conduzir a situação, mas lidar com as forças disruptivas que possam separar os fluxos (Jones, 1994, p. 9). A inabilidade, insucesso ou incapacidade de aproveitar tempestivamente as janelas de oportunidade explicam o fracasso em obter aceitação e consenso para a decisão. O fracasso pode ocorrer na forma da não-decisão, da decisão por mudanças incrementais ou do veto à proposta que obteve consenso no fluxo das políticas.

Isto posto, utilizamo-nos do modelo como base analítica de maneira a facilitar a compreensão e exame do fenômeno em estudo, consolidando os pressupostos teóricos da investigação. Como o objeto de estudo é a identificação de determinantes da formulação da política, os três fluxos são oportunamente abordados neste trabalho.

Como restará claro ao longo desta tese, a pesquisa realizada nos permitiu ter uma visão mais precisa e abrangente do processo, de modo que várias das noções a propósito da formulação da política que tínhamos quando no início deste trabalho mostraram-se, ao final, ora incompletas, ora equivocadas.

1.2 Metodologia e métodos

Com relação à forma de abordagem do problema, realizamos um estudo qualitativo, a partir de um estudo de caso único. Para alcançar o objetivo deste projeto, do ponto de vista dos procedimentos técnicos (Gil, 2006), utilizamo-nos de extensa análise documental, entrevistas semiestruturadas, além de pesquisa bibliográfica.

A primeira etapa da investigação empírica consistiu em uma pesquisa documental, seguindo a trajetória dos eventos. Na pesquisa que culminou no acervo documental coletado, buscamos, além de documentos e pareceres internos do Poder Executivo, fontes relacionadas ao processo político formal de tramitação do projeto de lei, bem como estudos elaborados por especialistas e grupos de interesse de fora do governo.

Procedeu-se a consultas aos projetos de lei, exposições de motivos e justificativas, emendas, substitutivos, requerimentos, pareceres técnicos, notas taquigráficas, atas e registros (inclusive em áudio e vídeo) das reuniões deliberativas e audiências públicas realizadas, diagnósticos, relatórios e artigos elaborados por atores de relevo nos episódios identificados durante a discussão do Projeto de Lei Complementar nº 123/2004, além de inúmeros documentos não diretamente relacionados às atividades do parlamento propriamente ditas, como estudos elaborados, à época, por grupos de interesse e especialistas do setor.

Identificamos os agentes mais relevantes no processo, já como medida de direcionamento das entrevistas que foram realizadas. Reconhecemos e classificamos os expedientes mais relacionados à identificação dos problemas, às especificações das alternativas e soluções e ao processo político, procedendo à avaliação metódica do conteúdo de tais documentos, cotejando-os, num primeiro momento, com os demais documentos coletados, e, posteriormente, com as respostas das entrevistas.

Por exemplo, tivemos acesso ao estudo intitulado “Subsídios para o estabelecimento de políticas de acesso das MPEs às compras governamentais”, elaborado em 2003 pela empresa Consultrend Consultoria Econômica a pedido do SEBRAE de São Paulo, com o objetivo de “assessorar a Gerência de Políticas Públicas e Sociais do SEBRAE-SP no posicionamento da entidade perante as mesmas políticas em curso, no âmbito dos governos Federal e do Estado de São Paulo” (Fernandes e Marrone, 2003, p.3). Trata-se, com efeito, do primeiro registro de propostas para conceder às empresas de menor porte vantagens e benefícios nas contratações públicas no Brasil, contendo importantes elementos para discutirmos, ao longo da tese, o surgimento e a remodelagem de alternativas ou soluções no bojo do processo de construção

da política pública estudada, bem como indicativo de agentes públicos relevantes nesse processo, a exemplo de Bruno Quick e Paulo Skaf.

No que tange aos documentos mais relacionados à discussão no ambiente político propriamente dito, tivemos amplo acesso aos projetos de lei propostos no âmbito do Poder Legislativo, notas taquigráficas, atas e áudios de audiências públicas, reuniões e sessões deliberativas em comissões parlamentares e no plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, discursos de parlamentares sobre o tema etc.

O levantamento da cobertura noticiosa pela imprensa representou uma importante fonte de informações para o registro dos eventos e compreensão dos posicionamentos e da interação entre os atores, com o objetivo de aferir seu papel (em termos de comportamento e relevância), especialmente no agendamento do problema.

A seleção, organização e utilização dos dados qualitativos oriundos dos documentos oficiais, não oficiais e de textos jornalísticos, deu-se por categoria temática, num processo de classificação de acordo com objetivos da investigação. Em suma, os documentos foram classificados como mais pertinentes a cada um dos fluxos (dos problemas, das políticas e da política), ou ao acoplamento desses fluxos, e, subsidiariamente, à identificação de empreendedores de políticas públicas.

A próxima etapa da pesquisa empírica consistiu na realização de entrevistas semiestruturadas, cujos participantes eram atores governamentais e não governamentais que pudessem contribuir para a descrição do processo de formulação da agenda. O objetivo das entrevistas foi o de conseguir perceber dinâmicas mais informais não espelhadas nos documentos oficiais de produção governamental. Uma vez que a dimensão das interpretações dos problemas, soluções e contexto político nos interessa sobremaneira, utilizamos a entrevista semiestruturada para a partilha espontânea e explícita dessa informação.

Os entrevistados foram selecionados de acordo com as funções que ocupavam à época tanto no governo quanto fora dele, tendo sido identificados dezesseis atores perfazendo ambas as categorias, realizando-se entrevistas com doze destes.

O critério de seleção dos entrevistados observou a escolha de representantes de grupos naturais, entendidos como aqueles que a teoria e os dados encontrados apontaram como mais relevantes (Gaskell, 2002). Alguns deles foram inicialmente selecionados em função do papel desempenhado no processo de agendamento e decisão, considerando suas competências e iniciativa. Portanto, para a seleção das fontes para entrevista, escolhemos inicialmente os agentes diretamente envolvidos no processo, como o Presidente da República e o Ministro da

Fazenda à época, parlamentares proeminentes, como lideranças, presidentes de comissões temáticas e relatores do projeto de lei na Câmara e no Senado Federal, burocratas, assessores parlamentares, representantes de entidades empresariais, com destaque para o SEBRAE e para a Frente Empresarial pela Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas.

A par disso, a lista inicial de fontes para entrevista foi ampliada de modo progressivo, em função das referências obtidas na sequência das entrevistas realizadas - a cada entrevista realizada também buscou-se levantar nomes para compor a próxima entrevista a realizar.

Isto posto, foram entrevistados os seguintes agentes, identificados com as respectivas atuações à época:

- a) Luis Inácio Lula da Silva, Presidente da República;
- b) Antonio Palocci, Ministro da Fazenda;
- c) Jutahy Magalhães Júnior, Deputado Federal (PSDB-BA), autor do PLP 123/2004;
- d) Carlos Melles, Deputado Federal (PFL-MG), Presidente da Comissão Especial criada para discutir o PLP 123/2004 na Câmara dos Deputados;
- e) Luiz Carlos Hauly, Dep. Federal (PSDB-PR), relator do PLP 123/2004 na Câmara dos Deputados;
- f) Paulo Okamoto, Presidente do SEBRAE;
- g) Bruno Quick, Gerente de Políticas Públicas do SEBRAE;
- h) Paulo Skaf, Presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP);
- i) Adriano da Nóbrega Silva, Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados;
- j) Adailton Teixeira, Assessor do Gabinete do Deputado Luiz Carlos Hauly;
- k) Ricardo Tortorella, Coordenador da elaboração da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas no SEBRAE/SP; e
- l) André Spínola, Analista Técnico do SEBRAE Nacional.

As entrevistas foram realizadas entre fevereiro e julho de 2020, em meio à pandemia de Covid-19. Como, em função da pandemia, nenhum agente concordou em realizar entrevista presencialmente, a maioria delas foi realizada por meio de aplicativos que permitem vídeo-conferência, como Zoom, Google Meets, Microsoft Teams e WhatsApp. Apenas a entrevista com Jutahy Magalhães Júnior foi realizada através de telemóvel (aparelho de telefone celular).

É possível separar os entrevistados em dois grupos de agentes públicos, isto é, duas categorias, tal como Kingdon (2011) estratifica os participantes no processo de formulação de uma política pública: a dos que atuam (no caso, atuaram) dentro do governo (Luis Inácio Lula

da Silva, Antonio Palocci, Jutahy Magalhães Júnior, Carlos Melles, Luiz Carlos Hauly, Adriano da Nóbrega Silva e Adailton Teixeira) e fora dele (Paulo Okamoto, Bruno Quick, Paulo Skaf, Ricardo Tortorella e André Spínola).

Kingdon (2011) salienta ainda que é possível separar os participantes em outras categorias, havendo um *cluster* visível de atores, e outro oculto³². O primeiro geralmente recebe muita atenção da mídia e do público em geral, e inclui o Presidente e seu *staff*, os membros mais proeminentes do Congresso e os partidos políticos, por exemplo; enquanto o aglomerado relativamente escondido inclui especialistas como acadêmicos e pesquisadores, burocratas de carreira, funcionários do Congresso e nomeados políticos de segundo escalão. Os grupos de interesse transitariam entre os dois grupos, com algumas de suas atividades muito divulgadas e outras dificilmente visíveis a todos.

Havíamos identificado também agentes “híbridos”, que formalmente compunham a esfera pública por serem parlamentares, mas ao mesmo tempo pertenciam e lideravam interesses de entidades empresariais. Refiro-me a Armando Monteiro, à época Deputado Federal (PTB-PE) e Presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI); e Gerson Gabrielli, à época Deputado Federal (PTB-PE) e um dos coordenadores da Frente Empresarial pela Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas. No entanto, mesmo após inúmeras tentativas empreendidas durante meses, não foi possível entrevistá-los. O mesmo se deu com Luiz Otávio, à época Senador (PMDB-PA), relator do PLP 123/2004 no Senado Federal; e com José Pimentel, à época Deputado Federal (PT-CE), que foi recorrentemente citado nas entrevistas como um agente relevante na articulação para a aprovação da Lei Complementar nº 123/2006 na Câmara dos Deputados.

Não obstante, acredita-se que as entrevistas realizadas com os doze agentes indicados contribuíram sobremaneira para que este pesquisador alcançasse os objetivos almejados neste trabalho.

Realizei entrevistas individuais semiestruturadas para a ferramenta de coleta de informações dos atores, conduzidas com base num roteiro elaborado a partir das questões de pesquisa, buscando estimular o entrevistado a apresentar a sua narrativa do episódio sob análise. O formato semi-estruturado permitiu-me incorporar informações novas, que ao fim e ao cabo, tiveram grande relevância na redefinição das suposições preliminarmente propostas por este pesquisador.

³² Para Kingdon (2011), a definição das agendas seria mais afetada pelo *cluster* visível de participantes, enquanto a geração de alternativas ocorreria com maior frequência no *cluster* oculto.

Nas entrevistas, foram abordados, em linguagem acessível e de forma roteirizada³³, o fluxo dos problemas, das políticas públicas e da política, buscando-se identificar os atores visíveis e invisíveis que atuam nos processos de estabelecimento da agenda e das alternativas, além dos empreendedores de políticas públicas e as janelas de oportunidade.

O roteiro semiestruturado com questionamentos abordou as principais variáveis do Modelo de Múltiplos Fluxos aplicado à política de estímulo às micro e pequenas empresas nas contratações públicas no Brasil. Quanto ao fluxo dos problemas, buscou-se reconstruir a percepção de quando a questão se tornou um problema público digno de atenção dos decisores governamentais e do Congresso. No fluxo das políticas públicas, investigou-se o processo de seleção de alternativas, quem participou, quais são as características das propostas majoritárias, e como se deu esse processo de validação, escolha, remodelagem e descarte das alternativas. No fluxo da política, buscou-se identificar os atores visíveis mais proeminentes e o quanto a distribuição ideológica no Governo, no Congresso, e as campanhas de pressão de grupos de interesse afetaram a entrada da questão na agenda decisória.

Procurei verificar como os entrevistados reconstituem o surgimento da política pública analisada, quais características o entrevistado atribui a essa política, quais problemas ele evoca para justificá-la, como ele reconstrói a conjuntura política e a formulação de alternativas de ação, além de quais atores o entrevistado julga terem exercido influência na formulação da política, e com quais recursos e interesses o fizeram.

Também buscamos identificar os atores mais relevantes que influenciaram cada um dos fluxos, assim como os empreendedores de políticas públicas que promovem o acoplamento dos fluxos e as janelas de oportunidade que se abriram nesses últimos anos para a alteração dessa política.

Todas as entrevistas foram gravadas e posteriormente transcritas para evitar a perda de dados.

Por fim, realizou-se a triangulação ao utilizar conjuntamente os dados documentais e as entrevistas semiestruturadas. A partir da triangulação de informações contidas nas respostas dos entrevistados e as diversas outras fontes obtidas, o critério de saturação da informação definiu o quantitativo total de fontes a serem consultadas, considerando a reiteração e a consistência das evidências obtidas.

³³ Vide ANEXO G - Roteiro de perguntas utilizadas nas entrevistas.

CAPÍTULO 2 - COMO CHEGA A HORA DE UMA IDEIA?

2.1 Os participantes e o processo de formulação de uma política pública

O Modelo dos Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Framework*) foi concebido por John Kingdon no livro *Agendas, Alternatives and Public Policies*, originalmente publicado em 1984. A obra é fruto de uma pesquisa que abrangeu 23 estudos de casos ocorridos nas três décadas anteriores e quase 250 entrevistas realizadas entre 1976 e 1979 com pessoas próximas à arena de tomada de decisões nas áreas da saúde e do transporte nos EUA³⁴.

O autor buscou compreender como se dá a definição de uma agenda e a especificação das alternativas a partir das quais deve ser feita a escolha de uma política pública. Ou, nas suas palavras, “porque alguns assuntos se tornam proeminentes na agenda política e outros não, e por que algumas alternativas de escolha são seriamente consideradas enquanto outras são negligenciadas” (Kingdon, 2011, p. 3)

De início, o autor tece considerações sobre alguns modelos predecessores que se destacavam à época, refutando, por exemplo, a ideia de que a política pública decorre de um processo de decisão racional e compreensiva, em que os decisores políticos primeiro definiriam os seus objetivos de forma bastante clara e estabeleceriam formas de alcançar aqueles objetivos; para depois procurar muitas alternativas (idealmente, todas) para alcançar estes objetivos; após isso, comparar as alternativas sistematicamente, avaliando os seus custos e benefícios; e finalmente escolher as alternativas que lhes permitissem alcançar os seus objetivos ao menor custo. Para Kingdon (2011, p. 78), as fases bem delimitadas não descrevem adequadamente estes processos, porque “eles não necessariamente seguem uma fase à outra como padrão regular através do tempo. Em vez disso, vários fluxos desenvolvem-se independentemente”.

Ao analisar como se dá a definição da agenda e a especificação das alternativas, Kingdon (2011) destaca os participantes e os processos envolvidos nestas etapas.

Os participantes foram inicialmente separados em duas categorias, quais sejam, os que atuam dentro do governo (a Administração, formada pelo Presidente, seu *staff* e pelos

³⁴ De acordo com informações constantes do livro, um quinto dos entrevistados era do Congresso, membros de comissões ou funcionários dos gabinetes de apoio. Cerca de um terço estava no Poder Executivo, incluindo servidores, nomeados políticos, além de agentes próximos à Presidência. As entrevistas restantes foram com pessoas de fora do governo, incluindo lobistas, jornalistas, consultores, acadêmicos, pesquisadores e outras pessoas importantes nas áreas da saúde e do transporte.

nomeados políticos; os funcionários públicos de carreira; os membros do Congresso; e os assessores do Congresso) e fora dele (grupos de interesse; pesquisadores acadêmicos e consultores independentes; a imprensa; os partidos políticos; e o público em geral).

Isto posto, Kingdon (2011) buscou avaliar qual o nível de influência (importância e tipo de importância) destes participantes na definição da agenda e na especificação das alternativas, além dos recursos de que cada um dispõe para exercer tal influência. Uma ideia central aqui é que a escolha da alternativa (assim como a implementação da política) pode funcionar de forma bastante diferente da definição da agenda, ou seja, alguns participantes podem ter mais influência em numa etapa do que em outra.

Por exemplo, embora nenhum outro ator no sistema político tenha a capacidade do Presidente de estabelecer agendas em determinadas áreas, e a Administração seja considerada bastante proeminente na definição da agenda, ele teria menos controle sobre as alternativas (Kingdon, 2011, p. 23). Por outro lado, os burocratas de carreira não seriam particularmente importantes na definição da agenda em relação aos outros participantes, mas eles exercem algum domínio na escolha das alternativas (Kingdon, 2011, p. 32). O Congresso, por sua vez, é central tanto para a definição das agendas como na especificação das alternativas, embora os seus membros tenham mais influência sobre as primeiras, enquanto os assessores possuem maior ingerência na discussão de alternativas (Kingdon, 2011, p. 43).

A importância de cada ator citado acima é evidenciada por Kingdon (2011) a partir da pesquisa por ele realizada, levando em conta os “recursos” que cada participante teria à sua disposição para fazer vingar seus propósitos.

O Presidente, por exemplo, disporia de um conjunto de recursos organizacionais (como a prerrogativa para contratar e demitir, e a relativa coesão no Poder Executivo a partir de uma autoridade decisória unitária), bem como institucionais, incluindo o poder de veto e a relativa capacidade de pautar a votações do Congresso (através da iniciativa privativa e dos pedidos de urgência etc.), além de grande atenção da imprensa. Já o *staff* presidencial e os nomeados políticos de primeiro escalão se envolvem mais em negociações detalhadas com os departamentos, o Congresso, e os grupos de interesse - que irão produzir as propostas da administração e que irão clarificar as posições de negociação da Administração à medida que um projeto vai avançando no processo legislativo.

O Congresso possuiria, por exemplo, autoridade legal, ampla cobertura da imprensa, a presença de pontos de vista variados sobre um mesmo assunto, além da longevidade de seus assessores e de membros mais proeminentes.

Por outro lado, entre os recursos dos burocratas de carreira estão a sua longevidade, a sua *expertise*, além das relações que mantêm com membros e assessores do Congresso e com grupos de interesse.

Já entre os participantes de fora do governo, os grupos de interesse são importantes na definição da agenda, promovendo novos assuntos na ordem do dia ou defendendo determinadas propostas, embora grande parte da sua atividade não consista em promoção positiva, mas sim de bloqueio negativo, isto é, tais grupos muitas vezes procuram preservar prerrogativas ou benefícios de que gozam, bloqueando iniciativas que (acreditam) reduziriam tais benefícios.

Por sua vez, acadêmicos, pesquisadores e consultores independentes, assim como a imprensa, afetariam as alternativas mais do que a agenda. Já os partidos políticos definem temas gerais, afetando a agenda, mas não suficientes para dominar o debate das alternativas. Por fim, a opinião pública age mais como uma restrição do que é possível fazer, do que como uma promotora de uma determinada ideia.

Quanto ao processo, Kingdon (2011), é refratário da ideia de analisar a formulação de uma política pública traçando-se uma linha de evolução desde sua origem, porque, para o autor, quando se começa a traçar a história de uma proposta através do tempo, não haveria um momento ideal para estancar a análise, ou seja, a tentativa de rastrear as origens de uma proposta envolveria uma regressão infinita. Ainda que pudesse sê-lo, seria difícil determinar se um evento em um ponto anterior foi ou não mais importante que um evento posterior³⁵.

Uma combinação complexa de fatores seria geralmente responsável pelo avanço de um determinado tema em destaque na agenda, e a característica principal dos processos seria consequência de vários fatores atuando em conjunto. Para Kingdon (2011, p. 72), “a chave para a compreensão da mudança não é de onde a ideia veio, mas o que a fez tomar corpo e crescer. É fundamental que uma ideia comece em algum lugar, e que se torne difusa na comunidade de pessoas que lidam com um determinado domínio político”³⁶.

³⁵ Na pesquisa de Kingdon (2011), por exemplo, nenhuma categoria de participantes discutia consistentemente assuntos à frente de outras, e nenhuma atuava de forma desproporcional quando o assunto era importante, ao contrário; quando os assuntos se encontram na agenda, eles pareciam atingir todos os participantes de forma mais ou menos igual, com comunidades inteiras simultaneamente afetadas.

³⁶ Tradução livre.

Isto posto, o Modelo dos Múltiplos Fluxos foi desenvolvido a partir do *Garbage Can Model* (Modelo das Latas de Lixo), desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972), que buscavam entender organizações que eles chamaram "anarquias organizadas".

Tendo como referencial empírico as universidades norte-americanas, as anarquias organizadas teriam três propriedades gerais, quais sejam: ausência de preferências/objetivos claramente definidos; ausência de compreensão dos processos da organização como um todo; e participação fluída em que os atores que entram e saem da arena de tomada de decisão. Além disso, e apesar destas características, tais organizações funcionam: elas tomam decisões, adaptam-se, e sobrevivem - e, por vezes, bastante bem.

No modelo de Cohen, March e Olsen (1972), tais organizações - ou estruturas de decisão - podem ser compreendidas em quatro fluxos, que seriam: problemas, soluções, participantes e oportunidades de escolha. Cada um desses fluxos teria vida própria, em grande parte sem relação com os outros.

Kingdon (2011, p. 85) também tratou o governo federal norte-americano como anarquia organizada:

“As pessoas não concordam sobre o que elas querem que o governo realize, e muitas vezes são obrigadas a agir antes mesmo de definirem com precisão as suas preferências. Frequentemente não sabem como realizar o que querem realizar, mesmo que elas possam definir os seus objetivos. [...] As pessoas também não necessariamente compreendem a organização da qual fazem parte: a mão esquerda não sabe o que a mão direita está a fazer. A participação é definitivamente fluída. Mesmo dentro de uma burocracia relativamente hierárquica, algumas pessoas assumem uma importância que não é proporcional ao seu papel formal, e outros são impotentes apesar dos consideráveis poderes no papel. Tanto o Legislativo como o Executivo estão no ato, enevoando ainda mais os limites organizacionais. E várias categorias de pessoas fora do governo também entram e saem da tomada de decisão. A participação muda de uma decisão para outra. A rotatividade do pessoal aumenta a fluidez. Assim, uma descrição do governo federal não está longe de ser uma anarquia organizada”³⁷.

Assim, a partir de uma adaptação dos fluxos previstos no Modelo das Latas de Lixo, o modelo adaptado de Kingdon prevê três principais fluxos do processo no governo federal: o

³⁷ Tradução livre.

fluxo envolvendo o reconhecimento do problema; o fluxo da formação e refinamento de propostas políticas (soluções); e o fluxo da (atividade) política.

Adentrando no *fluxo dos problemas*, convém, inicialmente, tratar de diferentes categorias adotadas por Kingdon (2011), quais sejam: condição, problema, agenda governamental e agenda de decisão.

Como exemplos de condições, Kingdon (2011, p. 109) cita “mau tempo, doenças inevitáveis e intratáveis, epidemias, pobreza, fanatismo”³⁸. Assim, condições transformam-se em problemas, e têm uma melhor chance de subir na agenda, quando algum dos participantes acredita ser possível fazer algo para mudá-las.

Pessoas dentro e fora do governo definem condições como problemas por vários motivos. Por exemplo, condições que violam os valores sociais importantes viram problemas. Condições também se tornam problemas por comparação com outros países.

A agenda governamental, por sua vez, seria a lista de problemas a que os agentes públicos estão prestando muita atenção, enquanto uma agenda de decisão é uma lista de assuntos que está avançando para uma decisão de uma autoridade, tal como promulgação de uma lei ou um decreto presidencial (Kingdon, 2011, p. 4).

Objetivamente, o fluxo dos problemas é a metáfora utilizada por Kingdon (2011) para conceber como uma condição é alçada à condição de problema, e como esse problema pode vir a ocupar a agenda.

Quanto aos meios por meio dos quais condições são reconhecidas como problemas, Kingdon (2011) cita os indicadores, eventos focais (como crises ou desastres, por exemplo) e o *feedback* dos programas de governo.

Os indicadores têm sido recorrentemente apontados em diversos estudos que se valem do modelo analítico de Kingdon (2011) como gatilho para o reconhecimento de problemas, eis que tanto sua magnitude como sua mudança capturam a atenção de autoridades e funcionários públicos. Por exemplo, Ataíde (2014, p. 41), avaliando a evolução da política pública da Rede Nacional de Cuidados Paliativos em Portugal, afirma que.

“aplicando o referido modelo à presente investigação, o nosso *problem stream* foi apresentado pelo aumento da esperança média de vida e o consequente envelhecimento populacional, que faz com que haja um número maior de pessoas com doenças crónicas que não se curam, e também pela fraca oferta em cuidados paliativos dentro da Rede Nacional de Cuidados

³⁸ Tradução livre.

Continuados Integrados, apresentada através de indicadores como os lugares de internamentos, número de camas e número de doentes a necessitar da prestação destes cuidados”.

Resende (2019), ao avaliar a formação da agenda na reforma do ensino médio brasileiro³⁹, afirma que o resultado insatisfatório da educação brasileira, como o não cumprimento de metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação, as baixas notas obtidas nos exames nacionais e internacionais e a oferta insuficiente de matrículas em tempo integral, contribuíram de forma considerável para que os governantes buscassem por mudanças nas políticas públicas existentes, pressionando pela busca de soluções entre os especialistas e parlamentares.

Também um evento focal - como um desastre ou uma crise - chama a atenção para algumas condições mais do que para outras. Por exemplo, no Brasil, logo após o rompimento da barragem em Brumadinho⁴⁰ (no Estado de Minas Gerais), em 25 de janeiro de 2019, foram apresentados cinco Projetos de Lei no Congresso⁴¹ buscando ampliar segurança em barragens de rejeitos, punir com mais rigor quem der causa a desastres ambientais, bem como garantir benefícios a atingidos por rompimento de barragens.

Além disso, atores no processo de formulação de políticas públicas também aprenderiam sobre condições e sobre o funcionamento dos programas existentes através do *feedback*, seja formal (por exemplo, a rotina acompanhamento de custos ou estudos de avaliação de programas) seja informal (por exemplo, fluxos de reclamações que fluem em escritórios do Congresso).

Por outro lado, o *fluxo das políticas públicas* é a metáfora usada por Kingdon (2011) para explicar como soluções, propostas e alternativas surgem, são discutidas, revisadas e rediscutidas, ganham visibilidade, e ocupam espaço na agenda, vindo a tornar-se parte da política pública.

Kingdon (2011) equipara o fluxo das políticas públicas a um processo de seleção natural biológica. Através de imposição de critérios pelos quais algumas ideias são selecionadas enquanto outras são descartadas, a ordem é desenvolvida a partir de um padrão de caos e de

³⁹ Equivalente ao ensino secundário em Portugal.

⁴⁰ Trata-se do maior acidente de trabalho no Brasil em perda de vidas humanas (271 mortos e 10 desaparecidos) e o segundo maior desastre industrial do século XXI.

⁴¹ Na Câmara dos Deputados, Projetos de Lei nºs 2.787/2019, 2.788/2019, 2.790/2019, 2.791/2019; no Senado Federal, Projeto de Lei nº550/2019.

aleatoriedade, que o autor chamou de “sopa política primordial”⁴². Estes critérios incluem a viabilidade técnica, congruência com os valores de membros da comunidade, e a antecipação de constrangimentos futuros - incluindo, eventualmente, restrições orçamentárias -, aceitação pública e receptividade dos políticos.

Soluções consideradas inviáveis - que não se enquadram nos valores da comunidade política, que custariam mais do que o orçamento permite, que entram em conflito com a oposição - ou com o Governo -, que receberão críticas de públicos especializados, que não vão encontrar boa recepção entre os políticos - são menos propensas a sobreviver do que as propostas que atendam a esses padrões.

Para que algumas propostas alcancem alguma viabilidade, pode ser necessário um longo processo de “amaciamento”, “amolecimento” ou “suavização”, no sistema. No processo de desenvolvimento de políticas, a recombinação de ideias é mais importante que o surgimento de novas formas por inteiro.

Por exemplo, Aragão (2011, p. 133), ao analisar o agendamento do Programa de Economia Solidária⁴³ criado pelo Governo do Brasil em 2003, observa que:

“Em seus depoimentos, os entrevistados afirmam que o contexto de gestação do campo da economia solidária, nas duas últimas décadas do século XX, possibilitou seu amadurecimento e organização. Nesse período, diferentes iniciativas baseadas nos princípios da economia solidária foram executadas em todo o país por entidades vinculadas o poder público e aos movimentos sociais organizados. São desta época as experiências desenvolvidas por trabalhadores cooperados e baseados no princípio da autogestão após o processo de falência de empresas, as cooperativas de produção nos assentamentos do Movimento dos Sem Terra, os programas de economia solidária das prefeituras de Porto Alegre, Recife, Belém, São Paulo etc, os programas executados pela Cáritas, [...] e a incubação de empreendimentos solidários implementados pelas Universidades. Este período corresponde ao processo de flutuação de ideias nomeado por Kingdon como [...] caldo primitivo de políticas, no qual as soluções para determinados problemas

⁴² Embora Kingdon não tenha explicado isso em sua obra, “sopa primordial”, ou “caldo primordial”, é o cerne de uma concepção teórica segundo a qual uma mistura de compostos orgânicos deu origem à vida na Terra.

⁴³ O programa de Economia Solidária buscava estimular uma variedade de atividades econômicas, de produção, distribuição, consumo, poupança e crédito organizadas sob a forma de autogestão, por meio de práticas econômicas e sociais organizadas sob a forma de cooperativas, associações, clubes de troca, redes de cooperação entre outras que realizam atividades de produção de bens.

conservam-se na superfície com outras ideias até o instante em que surgem condições para que uma delas seja escolhida”.

Além disso, ter uma solução viável disponível para adoção facilita a ascensão de um assunto na agenda governamental, e aumenta drasticamente as chances de sua recolocação na agenda de decisão.

A esse propósito, por exemplo, Barbosa (2013, p. 87), tratando do agendamento dos programas brasileiros de transferência de renda direta ao cidadão, afirma que

“O problema da ausência de consenso entre os especialistas, contudo, não impediu o desenvolvimento de uma alternativa no fluxo das soluções e nem mesmo que essa alternativa fosse de fato aplicada. Na perspectiva do governo federal, a alternativa ganhou mais evidência com a aplicação [de programas de transferência de renda] pelos entes municipais e estaduais. Considerando a presunção de interdependência entre os fluxos do modelo de Kingdon, é possível verificar que a ativação do fluxo político motivada pelas pressões dos governos locais não dependeu diretamente de um consenso no fluxo das soluções, mais sim de que este fluxo estivesse ativado pela existência de pelo menos uma solução compreendida como viável”.

Por fim, fluindo independentemente⁴⁴ do fluxo dos problemas e do fluxo das políticas, Kingdon (2011) apresenta o *fluxo da (atividade) política*, composto por coisas como estado de espírito nacional⁴⁵, resultados eleitorais e mudanças na Administração, mudanças de distribuições ideológicas ou partidárias em Congresso, e pressão de grupos de interesse.

A nova administração, uma mudança considerável de cadeiras no Congresso, ou uma substituição de pessoal na cúpula de um órgão público, todas essas mudanças afetam substancialmente a agenda, destacando suas concepções de problemas e as suas propostas, e dando provavelmente muito menos atenção a assuntos que não estão entre suas prioridades. Se um estado de espírito nacional é percebido como profundamente liberal do ponto de vista econômico, haveria tendência de negar-se atenção para novas iniciativas dispendiosas; enquanto um humor nacional mais tolerante permitiria uma maior despesa com gastos sociais.

⁴⁴ Os fluxos não são absolutamente independentes. Segundo Kingdon (2011, p. 88), resultados eleitorais na política podem ser afetados pela percepção do público sobre os problemas enfrentados pelo país, ligando (até certo ponto) os fluxos dos problemas com o fluxo político.

⁴⁵ Tem-se quase que unanimemente utilizado “humor nacional” como tradução da expressão “*national mood*”, usada por Kingdon (2011). Preferimos adotar nesta tese a terminologia “estado de espírito nacional”.

O estado de espírito nacional, que Kingdon (2011, p. 146) também chama de “clima do país”, seria um rótulo para a noção de que um número considerável de pessoas está pensando de acordo com certas linhas comuns, com impactos importantes nas agendas políticas e nos resultados das políticas⁴⁶.

Durão (2015, p. 60), ao analisar o agendamento das medidas de promoção e proteção das crianças e jovens em perigo em Portugal, observa que:

“verificamos a existência de um clima social onde nunca foi tão pública a condição da infância e a vontade de a proteger, de denunciar e corrigir violações aos seus direitos. Este clima favorável à mudança foi apropriado pelo XVII Governo Constitucional, eleito em 2005. Este novo Governo, desta vez liderado pelo Partido Socialista, personificou um tempo oportuno para mudanças nas políticas públicas, nomeadamente nas de cariz social e de proteção às crianças e jovens em perigo. [...] a janela foi ‘alargada’ e manteve-se aberta também graças à pressão do fluxo do contexto político. Um clima social favorável à atuação política sobre esta matéria, um Governo disposto a implementar mudanças e clarificações de jurisdição de competências concorreram para o agendamento deste assunto e para a apresentação de 2008 como o ano ideal para a formulação do DL 12/2008”.

Para Kingdon (2011), a probabilidade de um item avançar rumo a uma agenda de decisão é dramaticamente aumentada se todos os três elementos - problema, proposta, e receptividade política - estiverem interligados.

Por outro lado, problemas desaparecem por vários motivos: o governo pode não encaminhá-lo, por exemplo. Em outras circunstâncias, as condições que destacaram um problema podem se alterar - indicadores caem em vez de subir, ou as crises se distanciam; as pessoas podem tornar-se acostumadas a uma condição; outros itens surgem e colocam os itens mais antigos de lado etc. Em todos estes casos, a atenção geralmente se volta para outra coisa, ou porque algo foi feito ou porque as pessoas estão frustradas com o fracasso e desperdício de investir mais de seu tempo em uma causa perdida. Além disso, acoplamentos parciais são menos capazes de fazer problemas ascenderem às agendas de decisão. E, uma vez que não se passa do estatuto de agenda governamental para uma agenda de decisões, a atenção volta-se para outros assuntos.

⁴⁶ Trata-se, sobretudo, de um clima político favorável, o que, no entanto, não é sinônimo de conhecimento e aprovação de determinada medida pela população em geral.

Uma oposição poderosa de grupos de interesse, num contexto de governo politicamente enfraquecido, também tornaria difícil aprovar algumas iniciativas, enquanto um governo forte teria sucesso ao rejeitar proposições vindas da oposição⁴⁷.

2.2 Acoplamentos, janelas de oportunidade e empreendedores de políticas

Uma vez compreendidos estes fluxos tomados separadamente, deve-se destacar que eles ocorrem em grande medida indiferentes uns aos outros, e são governados por forças diferentes. As soluções são desenvolvidas quer respondam ou não a um problema; o fluxo político pode mudar de repente, quer os problemas do país mudem ou não; e um problema pode nunca ter solução, ou nunca ganhar atenção do meio político. Muitos participantes, por exemplo, desenvolvem as suas propostas e depois esperam por problemas aos quais possam anexar as suas soluções, ou mesmo por uma alteração no fluxo político, como uma mudança de Administração, que torne mais fácil a adoção de suas propostas.

A *janela de oportunidade* é uma metáfora utilizada por Kingdon, que consiste “numa oportunidade para impelir um assunto ao topo da agenda” (2011, p. 166). Objetivamente, pode ser definida como um cenário auspicioso para o encontro de um problema com uma determinada solução, no contexto de um momento político favorável.

Idealmente, ocorre quando um problema é reconhecido, uma solução está disponível, o clima político está favorável a mudanças - e não há constrangimentos a impedir a ação. Portanto, haveria momentos em que os três fluxos se unem. Se um determinado problema exige atenção, há uma proposta de política como solução, e um movimento no fluxo político aponta na mesma direção, neste ponto haveria uma “janela de oportunidade”.

Por exemplo, Picelli (2014), em trabalho em que analisa o agendamento de políticas públicas voltadas para comunidades remanescentes de quilombos no Brasil, destacadamente a regularização fundiária de terras nas quais as comunidades estão historicamente localizadas,

⁴⁷ Em interessante trabalho em que analisou o bloqueio de proposições na arena legislativa e a relação Executivo *versus* Legislativo no Brasil, Gontijo (2017, p. 110) destaca que: “O levantamento dos posicionamentos do Ministério da Educação em relação às propostas legislativas, mais especificamente Projetos de Lei e Projetos de Lei Complementar, apresentados por parlamentares no período de 1995 a 2014, demonstra, conforme esperado, uma tendência do Executivo a se manifestar contrariamente às propostas legislativas que não origina. Além disso, os achados demonstram que as propostas legislativas para as quais o Ministério se manifestou contrariamente, ou ainda não se manifestou – ou seja, aquelas para as quais se espera que não haja interesse por parte do governo no prosseguimento – de fato sofrem ações de bloqueio, quando analisadas as tramitações nas Comissões de Educação e de Finanças e Tributação”.

aponta que as comemorações dos cem anos de abolição da escravidão no Brasil⁴⁸, coincidindo com o processo de elaboração da Constituição Federal de 1988, criaram um clima favorável à abertura de uma janela de oportunidade que possibilitou a redação do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias⁴⁹.

Para Kingdon (2011), no entanto, também em pontos ao longo desse caminho, haveria engates parciais: soluções para os problemas, mas sem um clima de receptividade política; propostas ao meio político, mas sem a sensação de que há de fato um problema a ser enfrentado; e política e problemas chamando para a ação, mas sem uma solução disponível no momento. A probabilidade de um item avançar na agenda de decisão aumenta quando todos os três elementos - problema, proposta, e receptividade política - estiverem presentes.

Nesse sentido, no mesmo estudo citado de Picelli (2014), observamos que, ainda que se estivesse àquela altura num contexto extremamente favorável, algumas soluções aventadas durante a Assembleia Nacional Constituinte para a questão do negro no Brasil, como políticas compensatórias e afirmativas de reserva de vagas universidades, por exemplo, viriam a encontrar forte resistência dos parlamentares, não se concretizando naquela oportunidade - e, sim, mais de vinte anos depois, com as Leis n^os 12.711/2012 e 12.990/2014.

Para Kingdon (2011), os acoplamentos parciais são menos capazes de fazer ascender os problemas às agendas de decisão.

Problemas sem soluções, por exemplo, não seriam tão suscetíveis de passar à próxima etapa. Propostas, ou problemas de conhecimento público, se não tiverem apoio político, são menos propensas a avançar do que aquelas que possuem apoio. Por exemplo, Maia (2019, p. 71), em trabalho em que busca compreender e discutir os avanços e os impasses do agendamento político da legalização do aborto no Brasil, demonstra que, apesar das estatísticas alarmantes de abortamento clandestino no país, o movimento público das religiões cristãs contrário à descriminalização do aborto - a partir da atuação do poder indireto e simbólico da Igreja Católica, e da crescente participação político-partidária de líderes das igrejas evangélicas - contribuiu para a uma consciência política majoritária antiaborto, dando à questão um sentido socialmente difundido de que a prática do aborto seria uma espécie de “assassinato”.

⁴⁸ A escravidão no Brasil foi abolida em 13 de maio de 1888, com a Lei Áurea.

⁴⁹ Diz o artigo: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”.

Para Kingdon (2011), janelas de oportunidade são abertas por eventos tanto no fluxo dos problemas como no fluxo da (atividade) política. Assim, autor também fala em “janelas de problemas” e “janelas políticas” (Kingdon, 2011, p. 174). Um novo problema aparece, por exemplo, criando uma oportunidade para anexar uma solução para ele. Ou eventos no fluxo político podem criar oportunidades para impelir alguns problemas e propostas para a frente, ou para arrefecer as chances de destaque de outros problemas e propostas.

Quando uma janela se abre, problemas e propostas migram para ela. Pessoas preocupadas com problemas particulares a veem como uma possibilidade real de mitigar ou até mesmo resolver problemas. Como resultado, o sistema se sobrecarrega embaixo com problemas e propostas. Se os participantes estão dispostos a investir recursos suficientes, alguns dos problemas podem ser resolvidos e algumas das propostas aprovadas. Outros problemas (e suas propostas) se afastam por causa da insuficiência de recursos mobilizados.

Isto posto, Kingdon (2011) chama de “empreendedores políticos” pessoas dispostas a investir seus recursos - aqui entendidos como tempo, esforço, reputação e dinheiro - em troca de políticas que de alguma forma lhes favorecem. Vários aspectos podem motivá-los: preocupação direta sobre certos problemas; busca de benefícios próprios como proteger ou expandir sua participação no orçamento; a promoção de seus valores políticos; ou simples prazer em participar do processo político. Estes empreendedores são encontrados em muitos locais; agentes que poderiam ser eleitos, funcionários públicos de carreira, lobistas, acadêmicos e jornalistas. Nenhum tipo de participante domina o *pool* de empreendedores.

Eles possuem várias habilidades para fazer vingar as suas reivindicações, tais como ligações políticas e habilidades de negociação, além de enorme persistência. As chances de um item avançar para uma agenda são aprimoradas consideravelmente pela presença de um empreendedor hábil, e desvanecem consideravelmente se nenhum empreendedor assume a causa, apoiando-a fazendo acoplamentos críticos quando as janelas estão abertas.

Nesse sentido, alguns trabalhos no Brasil buscam ressaltar a figura do ex-Ministro da Administração e Reforma do Estado⁵⁰, Luiz Carlos Bresser Pereira como um empreendedor de políticas públicas na Reforma da Administração Pública, ocorrida em 1995. Por exemplo, Leite (2014, p. 125), destaca que “a posição formal no processo decisório como Ministro, somada à combativa e persistente ação na mídia para o convencimento de setores estratégicos juntamente com o trabalho político de busca de apoio às propostas reformistas no Congresso Nacional, [...] fazem de Bresser Pereira o empreendedor da política de reforma da

⁵⁰ Nesse sentido, ver Capella, 2004, e Capella, 2016.

administração pública conduzida durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso”.

Kingdon (2011, p. 204) vislumbra a aparição destes empreendedores em três momentos: impelindo suas preocupações sobre determinados problemas para a agenda, empurrando as suas propostas durante um processo de “amaciamento”, “amolecimento” ou “suavização” de ideias, e fazendo os acoplamentos de que acabamos de tratar.

Quanto aos problemas, os empreendedores tentam destacar os indicadores importantes e que podem ser dramatizados e, se for o caso, eles destacam um tipo de definição do problema em vez de outro. Noutros termos, sabendo que os eventos focalizadores podem mover assuntos para o topo da agenda, os empreendedores os impelem para criar coisas como visões de problemas pessoais por parte de decisores políticos, ou difusão de um símbolo que captura seu problema em poucas palavras. Eles também podem promover uma realimentação sobre o desempenho atual do governo que afeta agendas, como cartas, reclamações, e visitas a autoridades.

Quanto às propostas, os empreendedores são fundamentais para o processo de “amaciamento”, “amolecimento” ou “suavização” de ideias⁵¹. Eles escrevem artigos, ministram palestras, participam de audiências públicas para tentar obter a cobertura da imprensa, e se encontram interminavelmente com pessoas importantes e outras não tão importantes. Eles flutuam suas ideias como balões de ensaio, obtendo reações, revendo as suas propostas à luz das reações, e flutuando-as novamente, buscando com isso trabalhar a receptividade do grande público, dos públicos especializados, e da comunidade política em si, num processo que pode levar anos de esforço.

Quanto ao acoplamento, os empreendedores mais uma vez aparecem quando as janelas se abrem. Eles têm as suas “propostas de estimacão” ou as suas preocupações sobre problemas já prontas, e as apresentam nos momentos propícios. Na busca de seus próprios objetivos, apresentam soluções para os problemas, problemas para o fluxo político, e força política para a apresentação de propostas.

A junção dos fluxos descrita anteriormente depende muito da aparição do empreendedor certo, na hora certa. Uma vez ocorrendo o acoplamento parcial da proposta de qualquer problema ou política, eles tentam juntar os três elementos, sabendo que as chances de promulgação são consideravelmente reforçadas se eles puderem completar o círculo. Assim, eles tentam ligar pacotes de problemas e soluções para as forças políticas, pacotes de

⁵¹ Trata-se do *softening-up process* referido por Kingdon (2011, p. 127).

propostas e incentivos políticos para os problemas percebidos, ou pacotes de problemas e política para alguma proposta retirado do fluxo de política.

De fato, o acoplamento descrito acima não ocorre apenas quando uma janela se abre. Os empreendedores tentam estabelecer ligações muito antes das janelas se abrirem para que possam trazer uma combinação pré-embalada de solução, problema e impulso político para quando isso ocorrer

De qualquer modo, o aparecimento de empreendedores quando as janelas estão abertas, bem como a sua mais duradoura atuação de tentar empurrar seus problemas e propostas para proeminência, são fundamentais para a formulação das políticas públicas.

2.3 Críticas ao modelo de Kingdon e contribuições da literatura

O Modelo dos Múltiplos Fluxos tem sido aplicado extensivamente a casos bastante diferentes.

Cairney e Jones (2016) argumentam que, embora Kingdon tenha se concentrado em um país, numa determinada época e em duas áreas de políticas públicas, os conceitos e metáforas parecem ser "universais" e flexíveis o suficiente para serem aplicados a quase qualquer lugar, época ou tipo de política. Além disso, a metáfora dos fluxos também seria simples o suficiente para que leigos a entendam e a usem em seus estudos empíricos.

Estes argumentamos explicariam a enorme popularidade do modelo, o qual tem sido aplicado a uma grande variedade de áreas, desde a política energética (Rowlands, 2007), ambiental (Simon e Alm, 1995), climática (Storch e Winkel, 2013), florestal (Boscarino, 2009), educacional (McLendon, 2003), de privatização (Zahariadis, 1996), política de gênero (Béland, 2009) e política constitucional (Münter, 2005), política externa (Travis e Zahariadis, 2002), para citar apenas alguns.

Também há aplicação do Modelo do Múltiplos Fluxos a sistemas parlamentaristas de governos (Blankenau, 2001; Bundgaard e Vrangbæk 2007; Zahariadis, 1992), sistemas semi-presidencialistas (Ahearne, 2006; Zahariadis, 1995; Zahariadis e Allen, 1995), à formulação de políticas em nível europeu (Ackrill e Zahariadis, 2013; Ackrill e Kay, 2011; Borrás e Radaelli, 2011; Cairney, 2009; Copeland e James, 2014; Corbett, 2005; Herweg, 2015; Zahariadis, 2008), e a estruturas ao nível subnacional (Lieberman, 2002; Liu et al., 2010; Robinson e Eller, 2010).

Jones et al. (2016) identificou 311 trabalhos utilizando o modelo entre 2000 a 2014. De acordo com esse levantamento, embora muitos trabalhos tenham abordado o agendamento de

políticas públicas nos EUA (132), a maioria trata de políticas de outros países. Em particular, 205 são aplicações do modelo a países europeus ou à União Europeia, sendo que, no total, os estudos levantados cobriram 65 países diferentes, e um terço das publicações envolve análises de elaboração de políticas em entes subnacionais.

No entanto, de acordo com Jones et al. (2016), muitos dos trabalhos mencionadas acima parecem estar mais interessados em tratar de estudos de casos concretos, pouco ou nada se envolvendo numa reflexão acerca da estrutura teórica do modelo, ou seja, os estudos se referem principalmente ao modelo como a linha de orientação, tratando apenas superficialmente dos seus conceitos, como norte para um dado estudo de caso. Outros trabalhos simplesmente tomam por base componentes isolados do modelo (por exemplo, "empreendedores de políticas públicas" e "eventos focais"), combinando-os com outras abordagens, que podem ou não ser compatíveis com a visão original de Kingdon (Howlett et al., 2014).

Assim, apesar da ampla utilização do modelo, conceitos e variáveis subjacentes desenvolvidos com base na experiência dos EUA podem eventualmente não se aplicar em contextos como, por exemplo, diferentes instituições legislativas, ou onde há limites ou restrições sobre o desenvolvimento e as práticas de empreendedorismo político, entre outros.

Por exemplo, Cairney e Jones (2016, p. 45) observam que “uma característica importante do trabalho de Kingdon - e de muitas teorias políticas derivadas dos EUA em nível federal - é que as soluções políticas geralmente surgem em ambientes domésticos”⁵². No entanto, na maioria dos outros países, há é um maior senso de aprendizagem e transferência de ideias de outros lugares - seja de modo voluntário, seja sob pressão. Isso tem um efeito, por exemplo, na questão da "viabilidade técnica" e do tempo que leva para "suavizar" uma ideia.

Nesse sentido, Cairney e Jones (2016, p. 45) destacam que “os estudos de sistemas políticos de vários níveis identificam fontes adicionais de definição de problemas e produção de soluções. No estudo original de Kingdon, as soluções políticas foram em grande parte produzidas internamente, e é mais provável que os estudos de definição de agenda nos EUA identifiquem um processo relativamente fechado. Em outros países, organizações internacionais e países como os EUA podem ter uma importante influência externa sobre agendas”⁵³.

⁵² Tradução livre.

⁵³ Tradução livre.

Assim, Cairney e Zahariadis (2016) destacam que alguns estudos nos levam a pensar com mais profundidade sobre quais conceitos do Modelo dos Múltiplos Fluxos seriam 'universais'.

Zhu (2008), por exemplo, questiona até que ponto uma teoria política derivada de estudos dos EUA poderia ser usada para explicar a formulação de políticas na China. Seu estudo se utiliza amplamente nos fluxos de Kingdon, mais especificamente na importância de inviabilidade técnica para grandes mudanças de política. No sistema chinês, por exemplo, o surgimento uma solução politicamente aceitável, mas que, apesar disso, é considerada proceduralmente inviável pela burocracia, tem o efeito de gerar reação do governo no sentido de mudar-se o regimento administrativo que dificultaria a sua adoção.

A questão sobre a independência entre os fluxos é levantada tanto por Bendor et al. (2001) como por Mucciaroni (1992) que sugerem mais plausível assumir a sua interdependência. De forma específica, Mucciaroni sustenta que mudanças num fluxo disparam ou reforçam mudanças em outro. Sabatier (2007) sugere que a independência seja encarada como situação contingente a ser empiricamente verificada: assim, as suposições sobre a comunidade política como *locus* do processo de formulação e do acoplamento como dependente da abertura de uma oportunidade não seriam generalizáveis.

Em suas reflexões mais recentes, Kingdon efetua uma rediscussão quanto à independência dos fluxos inicialmente proposta. Ele mantém a ideia de independência, mantendo-se fiel ao modelo de *garbage can*, mas aceita a hipótese da existência de conexões entre os fluxos em outros momentos que não aqueles em que as janelas (*policy windows*) se abrem e se opera a união dos fluxos (*coupling*), tal como sugerido por Zahariadis (1999):

Referindo-se aos fluxos, Kingdon (2011, p. 229) afirma que:

“Neste livro, os retratei como aderindo uns aos outros durante a abertura de janelas políticas. Eu acho que uma alteração a essa formulação é razoável: há junções entre esses fluxos em momentos diferentes da abertura de janelas e dos acoplamentos finais. Os empreendedores de políticas antecipam as restrições políticas à medida que desenvolvem propostas, por exemplo, e os políticos procuram o conselho de especialistas em políticas à medida que elaboram os temas da campanha. Os acoplamentos são tentados com frequência, e não apenas perto do momento da promulgação final. Mas a independência dos fluxos ainda é perceptível no mundo real, e o pressuposto de sua independência na construção de teorias ainda tem sua utilidade”⁵⁴.

⁵⁴ Tradução livre.

Algumas das mais significativas alterações introduzidas no modelo de *Multiple Streams* foram desenvolvidas por Zahariadis (1995; 1999). Em sua análise sobre o processo de privatização na Inglaterra e França (Zahariadis, 1995), o autor propõe três adaptações ao modelo original.

Enquanto Kingdon instrumentaliza o modelo para a análise dos processos pré-decisionais, Zahariadis estende o modelo até a fase de implementação. Em segundo lugar, o autor aplica o modelo para o estudo comparativo de políticas públicas, estudando e relacionando políticas semelhantes em países distintos. Uma última alteração, de caráter metodológico, promovida pelo autor consistiu na combinação das três variáveis do fluxo político - humor nacional, grupos de interesse e mudanças no governo - em uma única variável, a qual nomeou “ideologia”.

Isto posto, apesar de reconhecermos as limitações do modelo e a importância das inúmeras contribuições para seu aprimoramento - muitas delas decorrentes inclusive de trabalhos empíricos decorrentes de sua aplicação -, decidimos adotá-lo tal como concebido por Kingdon (2011), não obstante pontualmente nos valhamos de outros contributos que podem nos auxiliar na análise da formação da agenda.

Assim procedemos porque há semelhanças no sistema político norte-americano e brasileiro (pelo menos no nível central de governo) que permitem a adaptação do modelo sem grandes traumas, isto é, sem nenhum prejuízo digno de nota à nossa pesquisa.

Trata-se, em ambos os casos, de sistemas de governo presidencialistas, em que tanto o Presidente da República como o Congresso Nacional atuam de forma muito semelhante nos dois países.

No Brasil, o Presidente da República dispõe dos mesmos recursos citados por Kingdon (2011) como atinentes à figura do Presidente norte-americano, como a prerrogativa para contratar e demitir, a relativa coesão no Poder Executivo a partir de uma autoridade decisória unitária, o poder de veto e a relativa capacidade de pautar as votações do Congresso (através da iniciativa privativa e dos pedidos de urgência etc.), além de grande atenção da imprensa - o que nos leva a acreditar que, também por aqui, seja o agente mais relevante na definição da agenda política.

O Congresso brasileiro, do mesmo modo, conta com recursos como autoridade legal, ampla cobertura da imprensa, a presença de pontos de vista variados sobre um mesmo assunto, além da longevidade de seus assessores e de membros mais proeminentes. Mesmo o processo legislativo parece guardar semelhanças, como, por exemplo, a tramitação de projetos

por comissões temáticas diversas nas duas casas políticas (Câmara dos Deputados e Senado Federal), a distribuição dos cargos, nas comissões, proporcionalmente à composição partidária do poder legislativo, dentre outras⁵⁵.

Assim como nos EUA, no Brasil há um forte corpo de burocratas de carreira, com bastante longevidade, *expertise*, e com relações com membros e assessores do Congresso e grupos de interesse. Por sua vez, grupos de interesse, acadêmicos, pesquisadores e consultores independentes, assim como a imprensa também ocorrem no Brasil, e participam ativamente da formulação de políticas públicas.

Por outro lado, também incorporamos, neste trabalho, a noção de interdependência entre os fluxos como possível aprimoramento ao modelo de Kingdon (2011), eis que, na nossa pesquisa empírica, observamos que o fluxo das políticas parece influenciar o fluxo dos problemas, inclusive em função de uma rede entrelaçada de agentes públicos com forte e indiscriminada atuação nos três fluxos do modelo. Além disso, assumimos que ideias vindas do estrangeiro podem influenciar o processo, especialmente em função do observado no nosso estudo, na análise do fluxo das políticas, em que boa parte das soluções parece ter sido adaptada da realidade norte-americana.

⁵⁵ O mandato do Presidente da República em ambos os países é de quatro anos, permitida apenas uma reeleição. O Congresso no Brasil também é bicameral, e tanto no Brasil como nos EUA o número de senadores é o mesmo para cada Estado (no Brasil, três; nos EUA, dois).

CAPÍTULO 3 - AS VANTAGENS ÀS MPEs NO MUNDO E NO BRASIL

3.1 O público-alvo da política, e as vantagens mais observadas mundialmente

Para os países em geral, a definição de micro, pequena, média e grande empresa é um elemento de base para a elaboração de políticas públicas de tratamento diferenciado (Filion, 1990). Assim, pode-se esperar uma grande variação de definições entre países, cada um tendo uma conjuntura específica quanto aos tipos de empresa, seu papel socioeconômico e às prioridades governamentais na promoção do desenvolvimento.

É possível também que dentro de um mesmo país a ação governamental se desenvolva diferentemente nos níveis de governo (central ou local; federal, estadual ou municipal etc). No mesmo país, podem existir grupos interessados em benefícios específicos para propósitos variados.

Como afirma Filion (1990), a maioria das tentativas de definição dos tipos de empresa nos mais variados países foi feita não apenas por razões fiscais: com elas, visa-se também a estabelecer critérios de identificação de empresas elegíveis para receber diferentes tipos de benefício. Pode ocorrer, por exemplo, que o conceito de microempresa para benefícios ligados à exportação não seja o mesmo utilizado para concessão de linha especial de crédito, nem o mesmo utilizado pelo instituto nacional de estatística de um dado país.

Aliás, nesse mesmo sentido, pesquisa realizada pelo IFC (2010) abrangendo 132 países, revela em muitos deles não existe mesmo um conceito unívoco de pequena empresa, e sim vários a serem aplicados conforme o contexto ou programa de governo. No entanto, a mesma pesquisa citada revela que em 75 países a definição formal de pequena empresa leva em consideração sua quantidade de empregados, quer isoladamente, quer em conjunto com outras variáveis (como receita bruta anual, ou capital social, por exemplo).

Na União Europeia, de acordo com a Recomendação 361 da Comissão Europeia, de 6 de maio de 2003, uma empresa média é aquela que (1) emprega menos de 250 pessoas e (2) que possui volume de negócios anual não superior a EUR 50 milhões ou balanço anual total não superior a EUR 43 milhões; uma pequena empresa é a que (1) emprega menos de 50 pessoas e (2) possui volume de negócios anual ou balanço total anual não superior a 10 milhões de euros; enquanto que uma microempresa é definida como a que (1) emprega menos de 10 pessoas e (2) cujo volume de negócios anual ou balanço total anual não excede 2 milhões de euros.

Nos Estados Unidos, pequena empresa é a empresa não dominante⁵⁶ no mercado do bem objeto de concorrência e definida segundo critérios de número de empregados e faturamento, em função do ramo de atividade em que atua. O número máximo de empregados varia de 500 a 1.000 conforme o ramo, com predominância do limite inferior. Há definição específica para microempresa (*very small business concern*), que conjuga os critérios de número de empregados (até 15), receita anual (não excedente a USD 1 milhão) e especificação em termos de localização geográfica (instalações operacionais localizadas em área geográfica servida por um escritório regional da *Small Business Administration*, também chamado de *designated SBA district*).

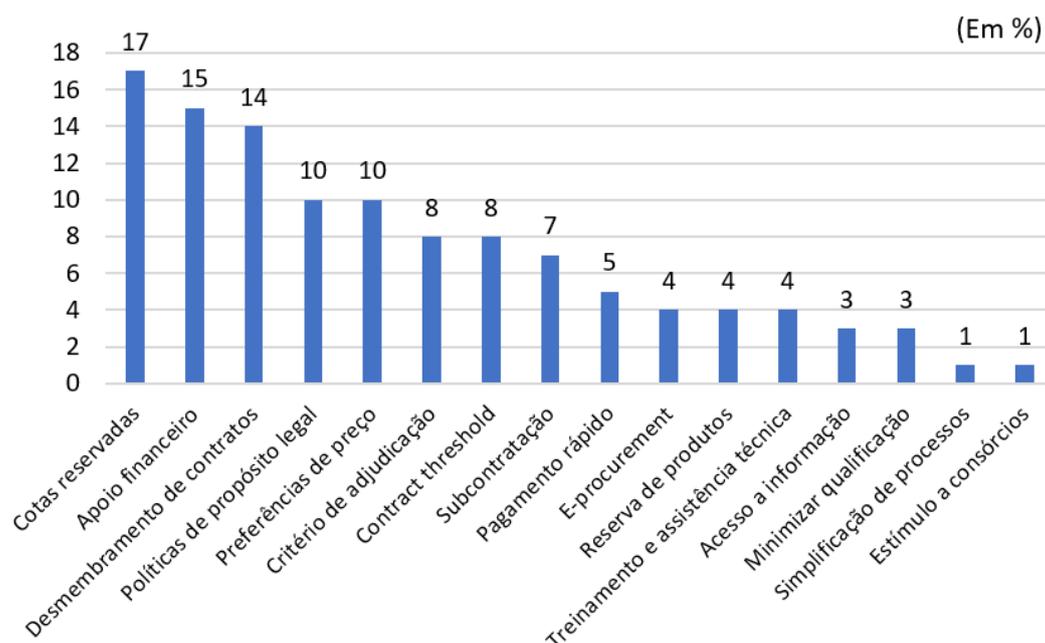
No Canadá, o porte da empresa é classificado em função do número de empregados, tendo a microempresa até 4 empregados, e a pequena entre 5 e 99 funcionários.

Na América do Sul, no Equador as pequenas são as que possuem até 49 trabalhadores. Já na Argentina, Brasil e Chile, define-se esta em função do seu faturamento anual. No Brasil, resumidamente, para poder ser enquadrada como microempresa, a empresa deve ter auferido, no ano-calendário, até BRL 360.000; e como empresa de pequeno porte, até BRL 4.800.000 no mesmo período. A complexidade de algumas definições, como a adotada nos EUA, reflete condições de setores específicos da economia e uma conjuntura concorrencial entre empresas em situação semelhante num mesmo setor. A empresa americana deve usar essas definições para se qualificar e com isso obter tratamento preferencial nos mercados de compras. Já a UE adota uma abordagem de definição mais simplificada, e não permite disputa exclusiva ou preferências de preço para pequenas empresas, nem discrimina, a grosso modo, entre pequenas empresas da UE e de fora da UE.

Quanto às principais características das políticas de estímulo de MPEs nas contratações públicas adotadas internacionalmente, na figura a seguir são apresentadas políticas de apoio as MPEs coletadas pelo Banco Mundial (World Bank, 2017) em pesquisa com 180 países.

Não se pretende aqui apresentar de modo exaustivo todas as políticas públicas possíveis, mas sobretudo aquelas que chamam a atenção da literatura especializada, pela frequência com que ocorrem em diferentes países.

⁵⁶ A empresa é considerada não dominante em seu campo de operações quando não exerce controle ou influência no mercado, em dimensões nacionais, conforme indicadores como: volume de vendas, número de empregados, recursos financeiros, propriedade ou controle de materiais, processo, patentes, instalações, território de vendas e natureza das atividades que desenvolve.



Fonte: World Bank (2017).

Figura 2.1 - Políticas de apoio às MPEs: descrição e frequência com que são aplicadas em 180 países.

Nas políticas de cotas reservadas, empresas beneficiadas (MPEs) competem apenas entre si. As variações mais comuns dão-se sob a forma de *set asides* ou *contract thresholds*, que são as disputas exclusivas e cotas específicas de disputa exclusiva entre micro e pequenas empresas num mesmo certame. Essa política é bastante frequente nos Estados Unidos, onde compras governamentais com valores inferiores a USD 150 mil são reservadas às firmas menores. Mas outros países, como Japão, Índia, Canadá, Indonésia, Colômbia e Índia também reservam parte de seus contratos públicos para elas.

São exemplos de políticas que propiciam maior robustez ao fluxo de caixa das empresas pequenas o apoio financeiro por meio da concessão de crédito, e o pagamento antecipado, imediato ou em prazo reduzido. Tais políticas têm como propósito apoiar as MPEs em um dos seus maiores problemas, que é a limitação de liquidez, seja por terem acesso restrito ao mercado financeiro, seja para fazer frente aos atrasos de pagamento, bastante comuns no setor público. É adotada, por exemplo, nos Estados Unidos, no Kenya, na Coreia do Sul, na Croácia e na Macedônia.

Por desmembramentos de contratos, entenda-se a criação de lotes menores de um mesmo produto/serviço a ser licitado, como alternativa a um único item de quantitativo e valor estimado elevados. A política consiste na prática de dividir em lotes um contrato que poderia ser executado por apenas uma empresa, possivelmente de maior porte. O desmembramento de contratos permite que empresas de menor porte possam oferecer a quantidade de bens e

serviços compatíveis com suas escalas de produção, estimulando a entrada de mais firmas nos certames e aumentando a concorrência.

Na União Europeia parece ainda prevalecer o entendimento de que políticas de *set-asides* e de preferência de preço (*bid price preferences*) são distorcivas, enquanto que a criação de lotes menores é bastante encorajada como forma de estimular a participação de empresas de pequeno porte, que não têm escala de produção suficiente para atender a contratação de grandes quantidades de um produto ou executar grandes projetos. Neste sentido, a reforma dos contratos públicos proporcionada pelas Diretivas de 2014 inclui um expresso incentivo à divisão de contratos em lotes, facilitando o acesso de pequenos negócios quantitativamente (o tamanho dos lotes pode corresponder melhor à capacidade produtiva das pequenas empresas) e qualitativamente (o conteúdo dos lotes pode corresponder mais estreitamente ao setor especializado das pequenas empresas).

Também há a adoção de estímulos em sentido inverso, ou seja, países de que admitem e encorajam a formação de consórcios de micro e pequenas empresas para a disputa de lotes maiores, isto é, objetos com quantitativo considerável e/ou estimados em valores elevados. Na Argentina, por exemplo, empresas de pequeno porte sediadas no país podem reunir-se para o desenvolvimento ou execução de um trabalho, serviço ou fornecimento específico. No Chile se reconhece legalmente a possibilidade de associação entre as *Pymes* para participarem juntas em certames dos quais, individualmente, por causa de sua magnitude ou complexidade, não conseguiriam participar.

Prosseguindo, se, numa disputa normal envolvendo uma empresa grande e uma pequena, o lance mais baixo da grande empresa a contratação desta, nas políticas de preferência de preço de oferta (*bid price preferences*), em geral, a MPE terá a oportunidade de dar um lance inferior ao da empresa grande e ganhar a disputa. Ou, dito de outra forma, os lances de pequenas empresas recebem uma espécie de “margem de preferência” e, se for possível cobrir o preço oferecido pela empresa grande, lhe será adjudicado o contrato. É facultada a MPE com o lance mais baixo entre as empresas de menor porte a chance de fazer uma oferta de preço que vença a empresa de grande porte que apresentou o menor lance dentre todos. É uma vantagem adotada, por exemplo, na Índia.

Por outro lado, a subcontratação é prática comum nos Estados Unidos, onde, para contratos com valor superior a USD 650 mil, as empresas devem apresentar um plano de subcontratação que beneficie o público-alvo estipulado pelo governo americano. Caso este plano não seja apresentado, a empresa fica impedida de participar de licitações futuras e pode

receber punições. subcontratações são comuns, principalmente quando o contrato envolve tarefas heterogêneas.

A simplificação de processos, relacionada à desburocratização, também é uma política importante. Uma boa prática reconhecida para garantias exigidas em licitações é fixar-se uma percentagem baixa do valor estimado, e dar ao fornecedor variadas opções quanto aos tipos de instrumentos financeiros que podem ser apresentados. Com mais opções de oferecimento de garantia, maior seria a probabilidade de as PME cumprirem as exigências do instrumento convocatório. Em Malta, por exemplo, o governo eliminou a exigência de garantias em contratos inferiores aos limiares da União Europeia, em função do elevado número de PME que participam de licitações. Na Alemanha, garantias financeiras são exigidas apenas nos contratos de construção cujo valor supera EUR 250 mil e, no caso dos contratos de serviço, cujo valor supera EUR 50 mil.

Algumas políticas de compras públicas não são direcionadas especificamente às MPEs, mas encorajam a sua participação. É o caso das políticas de transparência nos processos de compras públicas (OCDE, 2015), que, além de contribuírem para a eficiência econômica, podem estimular a participação das MPEs em razão da melhora da percepção acerca da lisura da concorrência pública em que se definem as firmas vencedoras do contrato.

Promove-se transparência com a publicação *on line* de informações relevantes sobre oportunidades de aquisição, cronogramas para apresentação de propostas e critérios de seleção e avaliação. A centralização de informações sobre compras governamentais em plataformas *on line*, além de contribuir para a melhoria da transparência, pode reduzir consideravelmente os custos para as MPEs encontrarem oportunidades no setor público.

Disponibilizar plataforma de *e-procurement* reduz custos de contratação e facilita a participação de MPEs em processos de compras públicas. Como destacado em World Bank (2017), as plataformas *e-procurement* podem incluir: publicação on-line de editais para contratos públicos, *download* direto da documentação de credenciamento e acompanhamento, envio de faturas e recibo de pagamento, entre outros recursos.

Na contratação eletrônica, Portugal se destaca entre os membros UE devido ao portal BASE, que fornece informações sobre oportunidades em compras públicas e centraliza dados sobre os contratos públicos celebrados neste país, permitindo o seu acompanhamento e monitorização. O portal registra informações sobre o procedimentos de compras realizados através de diferentes plataformas eletrônicas. As informações consistem em editais de

procedimentos pré-contratuais, solicitação, recebimento e avaliação de propostas, bem como execução de contratos.

No Reino Unido, o governo lançou o site *supply2.gov.uk*, abrindo efetivamente o público mercado de compras às PME. Para avaliar os benefícios das PME, realizou-se uma pesquisa quantitativa com os fornecedores que usam o site. Dos entrevistados, 43% acreditavam que o site de compras eletrônicas havia poupado tempo para encontrar ou licitar contratos, e um terço dos usuários considerou que o *supply2.gov* aumentou o número de contratos pelos quais eles provavelmente concorrerão (World Bank, 2017).

Como é possível perceber, muitos países possuem políticas mais ou menos explícitas para promover o acesso das MPEs às compras governamentais. Tais políticas foram as respostas dadas a algum tipo de estratégia, que por sua vez depende não só da visão econômica adotada (mais pró-mercado ou mais intervencionista), mas também do peso e características de suas micro, pequenas e médias empresas, dos setores em que atuam, e das particularidades de cada país, incluindo as distintas concepções atinentes ao princípio da igualdade, e eventual observância a regras comunitárias etc.

3.2 Categorização das vantagens, e benefícios adotados e não adotados no Brasil

De acordo com Tandler e Amorim (1996, p. 410), os auxílios para as MPEs podem ser divididos em políticas orientadas para o desenvolvimento da demanda ou da oferta, inseridas, respectivamente, nas abordagens econômicas (1) de preferências, e (2) de falhas de mercado. Segundo as autoras, políticas voltadas para a demanda (abordagem de preferências) buscam oferecer às pequenas empresas a garantia de vendas e, conseqüentemente, de um fluxo de receita regular que lhes permita direcionar seus esforços para a melhoria de sua produtividade. Por outro lado, na abordagem orientada para a oferta (abordagem de falhas de mercado), a política não garante a celebração de contratos com o governo, mas busca melhorar o ambiente de negócios em que a MPE está inserida.

Segundo Nichter e Goldmark (2009, p. 1459), enquanto a primeira abordagem (de preferências) estaria relacionada a preferências específicas com benefícios diretamente atribuídos às MPEs em processos de contratação (políticas verticais, ou incentivadoras da demanda), a segunda buscaria diminuir ou eliminar as barreiras burocráticas do processo de contratação (políticas horizontais, ou incentivadoras da oferta).

Portanto, de acordo com a abordagem de preferências, o Estado promove deliberadamente a inserção das MPEs nos contratos públicos, criando demanda específica para esse tipo de

empresa, atribuindo-lhe benefícios no procedimento, em detrimento da contratação de empresas de maior porte, e ainda que eventualmente assuma contratos com preços superiores. De acordo com Rozenwurcel e Drewes (2012), as mais comumente usadas são: preferência nos preços, disputas exclusivas, criação de lotes menores e a subcontratação.

Por outro lado, de acordo com a abordagem de falhas de mercado, admite-se a intervenção do estado através de políticas geradoras de oferta, em que o Estado não garante a contratação pública das MPEs, mas oferece ferramentas para incentivar a sua participação.

Na interpretação de Nicholas e Fruhmann (2014, p. 352), existem falhas de mercado que influenciam na distribuição do tamanho de empresas interessadas em participar de processos de compras governamentais, justificando a intervenção do Estado para beneficiar as MPEs nos processos de compras públicas. Por exemplo, além de custos fixos desproporcionalmente elevados para estas empresas e dificuldades de obter fontes de financiamento, as falhas estariam também relacionadas a problemas de informação. Para os autores, por exemplo, a escassez de dados e a falta de transparência acerca de oportunidades de compras governamentais podem fechar mercados para as MPEs, e informações inadequadas sobre os regulamentos e os requisitos de processos de contratação são um impedimento importante para a sua participação nas compras públicas.

Seriam exemplos de vantagens segundo esta abordagem a concepção de instrumentos para facilitar o acesso das empresas a informações dos certames públicos, *e-procurement*, a possibilidade e estímulo à formação de consórcios de empresas menores, a redução de exigências de qualificação técnica e financeira e as políticas de apoio financeiro.

As variadas políticas adotadas em diversos países podem ser enquadradas em uma dessas abordagens, com alguma inclinação majoritária por uma ou outra.

Por exemplo, na União Europeia os Estados-Membros são estimulados a reduzir exigências de qualificação econômico-financeira das PMEs; a adequar os prazos para elaboração de propostas aos pedidos de participação; a promover treinamento e troca de boas práticas; e a expandir o acesso às informações sobre oportunidades de aquisição, inclusive nos casos em que o valor estimado não excede os limites das Diretivas. Um histórico exemplo de apontamentos nesse sentido é o documento intitulado “*Think Small First: Um Small Business Act para a Europa*”, editado pela Comissão Europeia em 2008.

As Diretivas da União também enfatizam vedação de requisitos desproporcionais nas exigências de qualificação e capacidade financeira.

De acordo com as Diretivas de 2014, os contratos públicos poderiam ser objeto de licitações exclusivas em dois casos: o primeiro, para operadores econômicos que contribuem para a integração trabalhista das pessoas com deficiência⁵⁷; e o segundo, no caso de prestação de serviços sociais, especialmente no campo da educação e saúde, que podem ser reservados para cooperativas⁵⁸.

Assim, salvo nestes casos específicos, a UE parece não ver com bons olhos a adoção, por seus países-membros, de cotas reservadas ou licitações exclusivas, assim como margens de preços.

A esse propósito, de acordo com o “Livro Verde sobre a modernização da política de contratos públicos da UE”, publicado pela Comissão Europeia em 2011:

“por vezes, as partes interessadas sugerem também a introdução de medidas de discriminação positiva para as PME, designadamente a fixação prévia de quotas reservadas exclusivamente às PME em matéria de contratos públicos. Ao contrário de alguns dos nossos parceiros comerciais que introduziram medidas deste tipo, a UE não é favorável à reserva de mercados para empresas específicas. Além disso, estas medidas violariam o princípio da igualdade de tratamento dos proponentes, um pilar fundamental do regime de contratação pública da UE ancorado na jurisprudência do Tribunal de Justiça e nas liberdades previstas no Tratado.”

(Comissão Europeia, 2011, p. 31)

Em 2020, em Portugal, a Proposta de Lei nº 41/XIV/1.^a buscou introduzir na legislação deste país, mediante alteração em seu Código de Contratos Públicos, uma série de mudanças procedimentais “na procura da simplificação, desburocratização e flexibilização dos procedimentos de formação dos contratos públicos, o aumento da eficiência da despesa pública e a promoção de um mais efetivo, e menos delongado, acesso àqueles contratos por parte dos operadores económicos”⁵⁹.

⁵⁷ Vide, por exemplo, Considerando 101, e art. 20º, 1, da Diretiva 24/2014.

⁵⁸ Vide, por exemplo, Considerando 118, da Diretiva 24/2014.

⁵⁹ Em sua Exposição de Motivos, a Proposta de Lei nº 41/XIV/1.^a reconhece que a contratação pública “pode ter um papel significativo na aceleração da transição para uma economia circular e na promoção de objetivos sociais, tais como a sustentabilidade, a promoção da contratação de proximidade, a inclusão social e a inovação, além da estrita relação qualidade-preço. Em especial, os municípios, enquanto entidades adjudicantes, têm um papel importante na implementação da economia circular, no desenvolvimento da economia local e na facilitação do acesso das micro, pequenas e médias empresas ao mercado, cabendo-lhes promover ativamente, nos seus procedimentos pré-contratuais, normas que estimulem a prossecução destes objetivos”.

Dentre as propostas, destaca-se, notadamente, a possibilidade de as entidades adjudicantes poderem reservar às micro, pequenas ou médias empresas, procedimentos para a formação de contratos de valor inferior aos limiares das Diretivas de 2014⁶⁰.

À época da discussão da proposta, por meio de Parecer⁶¹, assim se manifestou o Tribunal de Contas português:

“Não ignorando as razões de natureza económica que possam eventualmente sustentar estas opções, e a necessidade de, no contexto da atual crise económica e social, serem apoiadas as micro, pequenas e médias empresas, a verdade e que tais opções são suscetíveis de potenciar más práticas na contratação pública, com o privilégio de certas entidades em detrimento de outras, que poderão transformar o mercado nacional de contratação pública em múltiplos e pequenos mercados de índole regional e local.

E, por outro lado, consubstanciam uma efetiva e injustificável limitação da concorrência, para além de serem suscetíveis de configurar um desrespeito pelas regras internacionais a que Portugal se encontra vinculado, designadamente em matéria de livre circulação de bens e prestação de serviços.

O respeito pelo princípio da concorrência e seus corolários subjaz a qualquer atividade de contratação pública, por direta decorrência de normas constitucionais e por força dos deveres de prossecução do interesse público e de boa gestão. O mesmo decorre de imperativos resultantes dos tratados da UE, o que tem uma relevância acrescida quando esteja em causa a utilização de fundos europeus. Ainda que o quadro legislativo da UE relativo ao ‘Mecanismo de Recuperação e Resiliência’ não tenha sido aprovado, importará também tê-lo presente, já que essa utilização implica o respeito das regras europeias.

⁶⁰ Outros benefícios marginais: retira as limitações atualmente existentes no Código de Contratos Públicos quanto aos contratos anteriormente celebrados com uma mesma entidade desde que se trate de “uma pessoa singular ou uma micro, pequena ou média empresa, com sede no território do concelho em que se localize a entidade adjudicante; e esta demonstre fundamentadamente que, nesse território, a entidade convidada é a única fornecedora do tipo de bens ou serviços a locar ou adquirir”; e exime as micro, pequenas e médias empresa da obrigação de apresentar, ao órgão contratante, um plano de prevenção de corrupção e de infrações conexas, nos casos em que o valor do contrato a celebrar determine a sua sujeição a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

⁶¹ Parecer da Comissão Permanente do Tribunal de Contas de Portugal, datado de 28 de setembro de 2020, elaborado a pedido do Presidente da Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação, da Assembleia da República.

Está hoje sedimentado na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia o entendimento de que não são admissíveis limitações à participação nos procedimentos sustentadas em razões regionais que não garantam uma ampla concorrência e salvaguardem a liberdade de fornecimento de bens e prestação de serviços. Apenas se admitem, com base em circunstâncias casuísticas, devidamente fundamentadas, eventuais limitações a respetiva publicidade. Por outro lado, a possibilidade dos procedimentos pré-contratuais serem limitados a um conjunto de entidades escolhidas pela entidade adjudicante poderá aumentar o risco de ocorrência de práticas ilícitas de conluio, cartelização, e até mesmo de corrupção na contratação pública”.

Ainda que, ao final, a proposta tenha sido aprovada, culminando na promulgação do Decreto da Assembleia da República nº 95/XIV, a manifestação do Tribunal de Contas lusitano parece ser representativa do entendimento segundo o qual seria preferível a adoção de políticas mais inclinadas a melhorar a posição competitiva das MPEs em concursos públicos, do que a conceder-lhes preferências diretas.

Não obstante tudo isso, destaca-se, na UE, a preferência pela formação de lotes e o incentivo à subcontratação⁶². Aliás, amplamente estimulada em vários países europeus, a subcontratação tem encontrado guarida inclusive nas decisões do Tribunal de Justiça da União Europeia, que, por exemplo, já censurou entidade adjudicante da cidade de Wroclaw (Polónia), que previu que pelo menos 25% de um contrato obras públicas cofinanciadas por fundos da UE deveria ser executado diretamente pelo adjudicatário, pelos seus próprios meios⁶³.

⁶² Em alguns países da União Europeia, como na França, o órgão contratante pode limitar o número de lotes para os quais uma empresa pode apresentar uma proposta, ou o número máximo de lotes que podem ser alocados a uma mesma empresa.

⁶³ No Processo C-406/14, Acórdão 2016/562, o Tribunal de Justiça da União Europeia assentou que: “A Diretiva 2004/18 [...] deve ser interpretada no sentido de que uma entidade adjudicante não está autorizada a exigir, mediante uma cláusula contida no caderno de encargos de um contrato de empreitada de obras públicas, que o futuro adjudicatário desse contrato execute, pelos seus próprios meios, uma determinada percentagem das obras objeto do referido contrato. Com efeito, por um lado, o artigo 48º, nº3, da Diretiva 2004/18 consagra a possibilidade de os proponentes recorrerem à subcontratação para a execução de um contrato de forma, em princípio, ilimitada. Por outro lado, quando os documentos do contrato impõem aos proponentes que indiquem, nas suas propostas, qual a parte do contrato que tencionam eventualmente subcontratar, bem como quais os subcontratantes propostos, nos termos do artigo 25º, primeiro parágrafo, da Diretiva 2004/18, a entidade adjudicante pode proibir o recurso a subcontratantes em relação aos quais não pôde verificar as capacidades na fase de análise das propostas e de seleção do adjudicatário, para a execução de partes essenciais do

Na América Latina, observa-se que a maioria dos países aplica uma combinação, com utilização concomitante de vantagens categorizadas em ambas as abordagens (de preferências e de falhas de mercado), com exceção do Chile, que baseia sua ação exclusivamente de acordo com a abordagem de falhas de mercado.

No Brasil, a primeira vantagem prevista na redação original da Lei Complementar nº 123/2006 foi a prorrogação de prazo para a regularidade fiscal no certame licitatório. No caso de pendência de documentação perante o fisco (não apresentação de certidão negativa de tributos exigida para a disputa), a MPE não seria imediatamente excluída da disputa, ao contrário do que ocorre com as empresas médias e grandes; teria, na redação original, até 4 dias úteis a mais para providenciar a documentação e apresentá-la ao órgão, para enfim ser contratada.

Também foram previstos benefícios do tipo *bid price preferences*. Considera-se empate, quando, por exemplo, num certame com apenas duas empresas, sendo uma grande e uma MPE, esta oferece preço até 5% superior ao preço da empresa grande - em alguns casos essa diferença pode ser de 10%. E havendo esse empate fictício, ou *empate ficto*, a MPE tem a oportunidade de oferecer um “lance de desempate”, ou seja, um preço inferior à proposta da grande empresa), para ganhar a disputa.

Igualmente, foram adotadas políticas de cotas reservadas dos tipos *set asides* ou *contract thresholds*, com a possibilidade de estabelecer-se disputa exclusiva entre MPEs para itens de contratação estimados em até BRL 80 mil, e possibilidade, nas aquisições de bens e serviços estimados em mais de BRL 80 mil, de se estabelecer uma cota de até 25% do objeto para a disputa exclusiva entre MPEs.

A subcontratação também foi uma vantagem adotada no Brasil, com a possibilidade de a administração exigir, no edital da licitação, que caso uma empresa grande vença a disputa, ela obrigatoriamente subcontrate pelo menos uma MPE, desde que o percentual máximo do objeto a ser subcontratado não exceda a 30% do total licitado.

contrato. No entanto, não é este o alcance de uma cláusula que impõe restrições ao recurso à subcontratação de uma parte do contrato, fixada de forma abstrata numa percentagem deste, e isto independentemente da possibilidade de verificar as capacidades dos eventuais subcontratantes e sem nenhuma menção à natureza essencial das tarefas em causa. Por tudo o que foi dito, essa cláusula revela-se incompatível com a Diretiva 2004/18. Além disso, essa cláusula, no pressuposto de que constitui uma condição especial relativa à execução do contrato na aceção do artigo 26º da Diretiva 2004/18, não pode ser admitida ao abrigo deste artigo, por força dos seus termos, na medida em que é contrária ao artigo 48º, nº 3, desta diretiva e, assim, ao direito da União”.

Por fim, previu-se que as MPEs titulares de direitos creditórios decorrentes contratos com órgãos públicos não pagos em até trinta dias pudessem emitir “cédula de crédito microempresarial”, uma espécie de título de crédito tendo como lastro o empenho do poder público.

Das seis vantagens previstas originalmente na LC 123/2006, duas enquadram-se na abordagem de falhas de mercado, quais sejam, a prorrogação de prazo para a regularidade fiscal, e a cédula de crédito microempresarial⁶⁴; e quatro na abordagem de preferências, a saber, empate ficto, licitações exclusivas, cotas de disputa exclusiva e subcontratação⁶⁵.

Portanto, enquanto a política utilizada na UE parece mais inclinada a melhorar a posição competitiva das MPEs em certames públicos do que a conceder-lhes preferências diretas, no Brasil talvez seja possível falar numa "mistura" que inclui medidas de ambas as abordagens, mas com prevalência da abordagem de preferências.

O Brasil não inseriu em sua legislação a adoção de lotes menores com ampla disputa como estratégia de benefício, nem estimula o consórcio entre MPEs. Ainda que haja previsão de lotes⁶⁶ na legislação específica do Sistema de Registro de Preços⁶⁷, neste caso não há nenhuma correlação, na origem, com a ideia de estímulo às MPEs.

A LC 123 também foi silente quanto à criação de um único portal de compras públicas ou estratégias de *e-procurement*, talvez por conta das diferentes realidades de órgãos públicos nos três níveis de governo (especialmente a precária estrutura administrativa de algumas prefeituras), e porque pelo menos a União já realizava à época mais de 90% de suas licitações por meio do sítio eletrônico Comprasnet.

Durante o processo legislativo, algumas propostas sugeridas também não obtiveram eco. Por exemplo, em audiência pública realizada em 25 de outubro de 2005 na Câmara dos Deputados, Maurício Mugnaini, Presidente da Federação Nacional das Empresas de Informática (FENAINFO), defendeu publicamente a fixação de um limite anual mínimo de contratação junto a MPEs:

⁶⁴ Embora esta última nunca tenha sido implementada na prática.

⁶⁵ Como veremos no Capítulo 4, todas as seis vantagens já estavam, de certo modo, previstas no Anteprojeto do Sebrae, publicado em abril de 2005 e formalmente entregue pela Frente Empresarial pela Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas aos presidentes da Câmara e do Senado Federal em 08 de junho de 2005.

⁶⁶ Decreto nº 7.892/2013, art. 8º: “O órgão gerenciador poderá dividir a quantidade total do item em lotes, quando técnica e economicamente viável, para possibilitar maior competitividade”.

⁶⁷ O Sistema de Registro de Preços consiste basicamente numa opção para contratações frequentes, tal como ocorre com o Acordo-Quadro europeu.

“que fosse definido percentual do volume total de compras públicas do órgão licitante destinado a pequenas e microempresas. [...] seria ótimo, como estímulo definitivo às pequenas e microempresas, que, por intermédio da Lei Geral, fosse definido em todas as instâncias administrativas o volume total de compras, individualizado por órgão, por rubrica contábil, em conformidade com a Lei nº 4.320, respeitando-se os limites mínimo e máximo de 10%, 15% ou 20%, por exemplo, destinados a pequenas e microempresas. Isso nos daria a tranquilidade de saber que, do volume de compras públicas feitas neste País, da ordem de 700 milhões de dólares, o percentual será destinado a pequenas e microempresas. A negociação deve ser feita com outros interlocutores”.

Em contraponto, isto é, em sentido contrário ao proposto, o Substitutivo do Dep. Luiz Carlos Hauly, aprovado na Comissão Especial em 14 de dezembro de 2005, criou um limitador para as vantagens de licitação exclusiva, cota reservada e subcontratação, estabelecendo que o total a ser licitado utilizando-se desses três benefícios não poderia exceder a 25% do total licitado por cada órgão público no ano. Tal limitação constaria da LC 123/2006, art. 48, §1º.

Por fim, duas propostas constantes do anteprojeto do SEBRAE também não foram incorporadas ao Substitutivo do Dep. Luiz Carlos Hauly, quais sejam: previsão, nas contratações do tipo “técnica e preço”, de acréscimo de 10% na pontuação técnica obtida por MPE participante (art. 34); e utilização da arbitragem nas soluções de litígios decorrentes das contratações celebradas entre a Administração Pública e as MPE, independentemente de sua previsão no instrumento convocatório (art. 39).

CAPÍTULO 4 - APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 O fluxo dos problemas

Conforme visto no capítulo anterior, as categorias tratadas por Kingdon (2011) no fluxo dos problemas são *condição*, *problema*, *agenda governamental* e *agenda de decisão*. Vimos também que o fluxo dos problemas é a metáfora utilizada por Kingdon (2011) para conceber como uma condição é alçada à categoria de problema, e como esse problema pode vir a ocupar a agenda. Quanto aos meios através dos quais condições são reconhecidas como problemas, Kingdon (2011) cita os indicadores, eventos focais (como crises ou desastres, por exemplo) e o *feedback* dos programas de governo.

A Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Em síntese, a norma busca simplificar as operações das empresas de menor porte nas searas trabalhista, administrativa, aduaneira, mas sobretudo fiscal, e trouxe vários dispositivos inovadores, além de promover alterações em outras normas já existentes.

Continha originalmente 89 artigos, sendo oito deles prevendo benefícios para as micro e pequenas empresas nas contratações públicas, quais sejam, arts. 42 a 49⁶⁸, na “Seção única - Das aquisições públicas”, do “Capítulo V - Do acesso aos mercados”.

A norma decorreu do Projeto de Lei Complementar⁶⁹ nº 123/2004⁷⁰ (PLP 123/2004), do Deputado Federal Jutahy Magalhães Júnior (PSDB-BA), apresentado em 19 de janeiro de 2004.

Em entrevista, Jutahy Magalhães Júnior, autor do PLP 123/2004, ponderou o seguinte:

“Fui líder do PSDB na Câmara dos Deputados em 2002, 2003 e 2004. No início do primeiro mandato do Presidente Lula, o governo percebeu que não

⁶⁸ Vide ANEXO A - Lei Complementar nº 123/2006 (texto original).

⁶⁹ A lei complementar é uma espécie normativa que possui dois grandes diferenciais em relação à lei ordinária: destina-se a regulamentar matérias a ela reservadas pela Constituição, e sua aprovação exige quórum qualificado de maioria absoluta nas duas Casas do Congresso Nacional (Constituição Brasileira de 1988, art. 69). Sendo assim, tendo tramitado nas comissões temáticas conforme previsto nos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, um Projeto de Lei Complementar (PLP), para ser aprovado, deve obrigatoriamente ser submetido à votação nos respectivos plenários.

⁷⁰ Novamente, destacamos que não existe nenhuma correlação entre a numeração dada a um projeto de lei e a norma dele decorrente, ou seja, no caso, ocorreu coincidência no fato de o projeto de lei e a própria lei terem o mesmo número.

obteria os 308 votos⁷¹ necessários para aprovação da reforma tributária, por isso teve que abrir uma articulação com os partidos de oposição. No PSDB, para obter o apoio do partido, conseguimos que o governo ampliasse no texto da reforma o SuperSimples, simplificando ainda mais e unificando a tributação para as empresas menores. Minha atenção era com a arrecadação simplificada e reduzida de impostos para as empresas de menor porte”.

A partir do texto original do projeto de lei, e da entrevista do ex-parlamentar, percebe-se que a proposição estava intimamente ligada à seara fiscal, tributária, e buscava regulamentar dispositivos da Constituição Federal, não havendo referências, quer no esboço original da norma proposta, quer na sua justificativa, a vantagens às micro e pequenas empresas nas compras públicas, ou menção à importância destas como mecanismos indutores do desenvolvimento daquelas⁷².

Do lado do governo, da mesma forma, inicialmente parece não ter havido nenhum movimento no sentido de incluir no arcabouço normativo benefícios às MPEs nas contratações públicas. De acordo com o Ministro da Fazenda da época, Antonio Palocci:

“Cogitávamos o apoio a MPEs [nas licitações públicas] desde a campanha eleitoral, conforme nosso programa de governo [do qual fui coordenador]. Não implantamos isso imediatamente porque os desafios econômicos na época eram enormes e concentrávamos todos os nossos esforços no reequilíbrio da economia. Mas já no segundo ano de governo implantamos o MEI (PLC 210/04), que até hoje tem tido efeitos muito benéficos para microempresendedores”.

Não obstante a declaração do ex-ministro, não há referências específicas expressas, no programa de governo do PT para a eleição presidencial de 2002, de apoio às empresas de menor porte nas contratações públicas. No programa de governo, na área de "Mobilização pela Produção e pelo Emprego", há indicação de “promoção dos pequenos negócios e das cooperativas, apoio às micros e pequenas empresas como caminhos viáveis para que o Brasil pudesse dar à época um salto de qualidade” (Partido dos Trabalhadores, 2002, p. 12). E na área de “Crescimento, Emprego e Inclusão Social”, o programa previa que uma meta seria

⁷¹ Os 308 votos a que se referiu ex-parlamentar são os votos necessários para aprovação de uma Emenda Constitucional na Câmara dos Deputados (apoio de no mínimo três quintos dos 513 deputados), o que deve ocorrer em dois turnos. Após isso, a mesma proporção favorável (três quintos) deve ser obtida no Senado Federal, também em dois turnos. A reforma tributária seria aprovada por meio da Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, por meio da qual se alterou o Sistema Tributário Nacional.

⁷² Vide ANEXO B - Projeto de Lei Complementar nº 123/2004 (original).

“claramente a de simplificar o sistema tributário nacional, especialmente com o fim da cumulatividade das contribuições e a redução ao longo do tempo da carga tributária incidente sobre a produção e os assalariados de baixa e média renda” (Partido dos Trabalhadores, 2002, p. 16). Apenas isso.

Indagado a esse propósito, o ex-Presidente Lula nos afirmou em entrevista o seguinte:

“Veja, quando assumimos a Presidência, o Estado brasileiro estava absolutamente fragilizado. Não faltava só orçamento. Faltava estrutura para os Ministérios trabalharem, faltava equipe, faltava capacidade de planejamento. Nós começamos a dar as condições para implementar as políticas públicas que sonhávamos. Eu costumava dizer que começaríamos fazendo o que era necessário, para depois fazer o que era possível, e quando menos esperássemos, estaríamos fazendo o que parecia impossível. E esse não foi um processo simples”.

Durante a tramitação nos anos de 2004 e 2005, outros dezoito Projetos de Lei Complementar foram apensados⁷³ ao PLP 123/2004, nenhum deles a tratar de vantagens nas compras públicas. Em quase todos os casos, buscava-se promover alterações na Lei nº 9.317/1996, que regulava à época o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples)⁷⁴.

Em 22 de janeiro de 2004, o PLP 123/2004 foi despachado às Comissões de Desenvolvimento, Indústria e Comércio (CDEIC); de Finanças e Tributação (CFT); e de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados⁷⁵. Em 12 de fevereiro de 2004,

⁷³ O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, no art. 142, prevê que “estando em curso duas ou mais proposições da mesma espécie, que regulem matéria idêntica ou correlata, é lícito promover sua tramitação conjunta, mediante requerimento de qualquer Comissão ou Deputado ao Presidente da Câmara”.

⁷⁴ Os dezoito projetos apensados: PLP 125-2004, de autoria do Deputado Eduardo Paes (PSDB-RJ); PLP 155/2004 e 156/2004, de autoria do Deputado Leandro Vilela (PMDB-GO); PLP 192/2004, de autoria do Deputado Mário Heringer (PDT-MG); PLP 194/2004, de autoria do Deputado Roberto Magalhães (PTB-PE); PLP 204/2004 e 215/2004, de autoria do Deputado Augusto Nardes (PP-RS); PLP 209/2004, de autoria do Deputado Odair (PT-MG); PLP 210/2004, de autoria do Poder Executivo; PLP 223/2004, de autoria do Deputado Júlio Redecker (PSDB-RS); PLP 229/2004, de autoria do Deputado Almir Moura (PL-RJ); PLP 235/2005, de autoria do Deputado Josias Quintal (PSB-RJ); PLP 239/2005, de autoria do Deputado Geraldo Thadeu (PPS-MG); PLP 245/2005, de autoria do Deputado Francisco Garcia (PP-AM); PLP 299/2005, de autoria do Deputado Antonio Carlos Mendes Thame (PSDB-SP); PLP 303/2005, de autoria do Deputado Antonio Cambraia (PSDB-CE); PLP 320/2005, de autoria do Deputado Osvaldo Biolchi (PMDB-RS); e PLP 321/2005, de autoria do Deputado Reinaldo Betão (PL-RJ).

⁷⁵ Dizia o Regimento Interno da Câmara dos Deputados à época, art. 53: Antes da deliberação do Plenário, [...] as proposições [...] pendem de manifestações das Comissões a que a matéria estiver

na CDEIC, foi designado como relator o Dep. Bismarck Maia (PSDB-CE), que, em 25 de maio de 2004, manifestou-se pela aprovação da propositura, apresentando um texto substitutivo⁷⁶, posteriormente complementado em 09 de junho de 2004, e aprovado por unanimidade no âmbito dessa comissão em 25 de agosto de 2004. Tal substitutivo não continha nenhuma menção a vantagens às MPEs nas contratações públicas, nem fazia referência à temática, assim como o texto original do projeto. Ademais, o assunto não havia sido objeto de atenção ou comentários em nenhuma das sete reuniões deliberativas da CDEIC ocorridas no período⁷⁷.

Em 16 de setembro de 2004, o PLP 123/2004 seguiu para a CFT, e em 20 de outubro de 2004 foi designado como relator nessa comissão o Dep. Francisco Dornelles (PP-RJ). O projeto não entraria na pauta de nenhuma das 24 reuniões e audiências públicas realizadas pela CFT até meados de abril de 2005⁷⁸, quando passou a tramitar em Comissão Especial⁷⁹ (CESP) que havia sido criada um mês antes para discutir o PLP 210/2004, de autoria do Poder Executivo, no qual se buscava instituir regime tributário, previdenciário e trabalhista especial à microempresa com receita bruta anual de até BRL 36 mil, além de outras providências.

afeta, cabendo: I - à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação [...] o exame de sua admissibilidade sob os aspectos da constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa e, juntamente com as Comissões técnicas, pronunciar-se sobre o seu mérito, quando for o caso; II - à Comissão de Finanças e Tributação, quando a matéria depender de exame sob os aspectos financeiro e orçamentário públicos, manifestar-se previamente quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual; III - à Comissão Especial a que se refere o art. 34, II, preliminarmente ao mérito, pronunciar-se quanto à admissibilidade jurídica e legislativa e, se for o caso, a compatibilidade orçamentária da proposição, aplicando-se em relação à mesma o disposto no artigo seguinte.

⁷⁶ Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 57: No desenvolvimento dos seus trabalhos, as Comissões observarão as seguintes normas: [...] IV - ao apreciar qualquer matéria, a Comissão poderá [...] dar-lhe substitutivo e apresentar emenda ou subemenda.

⁷⁷ Em 20/05/2004, 24/05/2004, 02/06/2004, 03/06/2004, 08/06/2004, 09/06/2004, e 25/08/2004.

⁷⁸ Em 09/11/2004, 10/11/2004, 17/11/2004, 23/11/2004, 30/11/2004, 01/12/2004, 02/12/2004, 07/12/2004, 08/12/2004, 08/12/2004, 09/12/2004, 14/12/2004, 15/12/2004, 23/02/2005, 02/03/2005, 09/03/2005, 16/03/2005, 16/03/2005, 29/03/2005, 30/03/2005, 30/03/2005, 05/04/2005, 06/04/2005 e 13/04/2005.

⁷⁹ Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 34: As Comissões Especiais serão constituídas para dar parecer sobre: [...] II - proposições que versarem matéria de competência de mais de três Comissões que devam pronunciar-se quanto ao mérito [...]. § 2º Caberá à Comissão Especial o exame de admissibilidade e do mérito da proposição principal e das emendas que lhe forem apresentadas, observado o disposto no art. 49 e no § 1º do art. 24.

A referida Comissão Especial⁸⁰ passou então a ser qualificada como “destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei Complementar nº 123, de 2004, que regulamenta o parágrafo único do art. 146 e o inciso IX do art. 170 da Constituição Federal e dá outras providências (Apensados: PLP 210/04 e outros)”, tendo como Presidente o Deputado Carlos Melles (PFL-MG), e como Relator⁸¹ o Dep. Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR).

No âmbito da CESP, cujo trabalho consideramos ter durado de abril a novembro de 2005, foram feitas diversas audiências públicas para debater o PLP 123/2004 e os outros projetos que foram a ele apensados. Em suma, embora a CESP tenha aprovado 41 requerimentos⁸² apresentados pelos próprios deputados e voltados à realização de audiências públicas com pelo menos quarenta convidados, dentre especialistas, representantes entidades associativas de trabalhadores, empresários, autoridades públicas diversas (incluindo governadores e ministros de Estado), professores, juristas etc., ao fim e ao cabo foram realizadas sete audiências, nas quais quinze convidados puderam falar.

As audiências públicas, realizadas até novembro de 2005, contaram com a participação dos seguintes convidados:

- a) Em 31 de maio de 2005: Armando Monteiro, Deputado Federal (PTB-PE), Presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e um dos coordenadores da Frente Empresarial pela Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas.
- b) Em 15 de junho de 2005: José Tarcísio da Silva, Presidente da Confederação Nacional das Entidades de Micro e Pequenas Empresas do Comércio e Serviços (CONEMPEC); Albérico Machado Mascarenhas, Coordenador do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ); e Everardo Maciel, Ex-Secretário da Receita Federal.
- c) Em 28 de junho de 2005: Luiz Carlos Dias Oliveira, representando a Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG) em nome de Robson Andrade de Andrade; Eduardo Bernis, Presidente da Associação Comercial de Minas Gerais (ACMINAS); e Paulo Okamoto, Presidente do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).

⁸⁰ Composta por membros das Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público; Seguridade Social e Família; Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Redação.

⁸¹ O Presidente de uma comissão na Câmara dos Deputados é eleito pelos parlamentares membros dessa comissão (art. 39 do Regimento Interno). O Relator é designado pelo Presidente da comissão respectiva (art. 41 do Regimento Interno).

⁸² Vide ANEXO C - **Requerimentos aprovados no âmbito do PLP 123/2004.**

- d) Em 03 de agosto de 2005: Heron Arzua, Secretário de Estado da Fazenda do Paraná; e Lina Maria Vieira, Secretário de Estado da Tributação do Rio Grande do Norte.
- e) Em 08 de novembro de 2005: Luiz Otávio Gonçalves e Sidônio Fernandes do Couto, Presidentes, respectivamente, do Sindicato das Indústrias de Cerveja e Bebidas em Geral (SINDBEBIDAS/MG), do Sindicato das Indústrias de Explosivos do Estado de MG (SINDIE/MG).
- f) Em 09 de novembro de 2005: Luigi Nese, Presidentes da Confederação Nacional de Serviços (CNS), e Maurício Mugnaini, Presidente da Federação Nacional das Empresas de Informática (FENAINFO), e Bruno Quick, do SEBRAE.
- g) Em 10 de novembro de 2005: Paulo Skaf, Presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP).

Embora o foco das reuniões tenha sido a questão fiscal, de simplificação das operações das empresas de pequeno porte, em todas as audiências houve referências a material elaborado pelo SEBRAE, publicado em abril de 2005, intitulado “Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas: anteprojeto de lei”, que, segundo o nele informado, teria colhido sugestões “junto a mais de 6 mil empresários, lideranças das micro e pequenas empresas, representantes da sociedade civil organizada e do poder público” (SEBRAE, 2005, p. 01).

O Anteprojeto do SEBRAE obteve forte apoio pela Frente Empresarial pela Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, coordenada pelos Deputados Armando Monteiro (PTB-PE), Presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI), e Gerson Gabrielli (PFL-BA). Em 08 de junho de 2005, os representantes da Frente solenemente entregaram o anteprojeto do SEBRAE aos presidentes da Câmara de Deputados e do Senado Federal.

Destaque-se que a entrega do anteprojeto teve, à época, alguma repercussão na mídia. Matérias dando conta da entrega do anteprojeto foram publicadas, no mesmo dia 08 de junho de 2005, nos principais jornais brasileiros, como o Jornal do Brasil, Folha de São Paulo, o Estado de São Paulo, e em jornais mais especializados, como o Jornal do Comércio, do Rio de Janeiro. A agência de notícias do Senado Federal⁸³, em 08 de junho de 2005, destacou o seguinte:

“Os presidentes do Senado, Renan Calheiros, e da Câmara, Severino Cavalcanti, recebem nesta quarta-feira, da mão de representantes de dezenas de milhares de microempresários, pedido para aprovação, ainda este ano, da

⁸³ Agência Senado. <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2005/06/03/congresso-recebe-lei-geral-das-microempresas>. Acesso em 02/05/2021.

chamada Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, elaborado pelo SEBRAE após consultar mais de 6 mil empresários de pequenos negócios em todo o país. O projeto será entregue ao Congresso e também ao governo federal ao final de uma marcha que percorrerá a Esplanada dos Ministérios’.

Na audiência pública de 15 de junho de 2005, o Dep. Eduardo Valverde (PT-RO) fez expressamente menção a “um anteprojeto apresentado pelo SEBRAE” e ao “projeto de lei em tramitação, objeto desta Comissão”, destacando a necessidade de se unificar os dois textos; também em 15 de junho de 2005, José Tarcísio da Silva, convidado como Presidente da Confederação Nacional das Entidades de Micro e Pequenas Empresas do Comércio e Serviços (CONEMPEC), assim se manifestou:

“As compras governamentais, de acordo com a Lei Geral, vão ajudar muito a microempresa. A cultura hoje não é a das compras de governo que beneficiam a microempresa, até por conta da Lei nº 8.666, que deve ser modificada. Quanto à redução dos lotes, Estados e Municípios ganharão muito com a geração de emprego e a distribuição de renda”.

Na audiência de 28 de junho de 2005, o próprio Presidente do SEBRAE, Paulo Okamoto, afirmou que

“o SEBRAE ajudou a organizar anteprojeto de lei, a chamada Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, entregue aos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e também ao Presidente da República, por meio de forte mobilização da Frente Empresarial”.

Posteriormente, em 25 de outubro de 2005, Maurício Mugnaini, Presidente da Federação Nacional das Empresas de Informática (FENAINFO), comentou o seguinte:

“O art. 32 diz que ‘será realizado, sempre que possível, certame licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte’. Mais à frente, o art. 37 se refere a um percentual de até 25% para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte. Gostaríamos de sugerir, neste ponto, que fosse definido percentual do volume total de compras públicas do órgão licitante destinado a pequenas e microempresas. Sempre que possível, desde que não cause prejuízo ao conjunto, nas hipóteses definidas em regulamento ou por decreto. Isso nos deixa à mercê do entendimento subjetivo de uma autoridade do órgão licitante. Então, seria ótimo, como estímulo definitivo às pequenas e microempresas, que, por intermédio da Lei Geral, fosse definido em todas as instâncias administrativas o volume total de compras, individualizado por

órgão, por rubrica contábil, em conformidade com a Lei nº 4.320, respeitando-se os limites mínimo e máximo de 10%, 15% ou 20%, por exemplo, destinados a pequenas e microempresas. Isso nos daria a tranquilidade de saber que, do volume de compras públicas feitas neste País, da ordem de 700 milhões de dólares, o percentual será destinado a pequenas e microempresas. A negociação deve ser feita com outros interlocutores. Chama a atenção ainda o art. 32, §1º, inciso II, segundo o qual não se aplica o disposto neste artigo quando a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Do que as pequenas empresas brasileiras precisam é exatamente o contrário: acabar com o instituto da dispensa e da qualidade inexigível da licitação, mormente em face da conformação jurídica do interessado licitante. Não é possível que, em 2005, em pleno terceiro milênio, continuem as empresas públicas subtraindo mercado das pequenas empresas brasileiras. [...] O art. 37, por fim, diz que ‘nas licitações para a aquisição de bens e serviços de natureza divisível, e desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo, nas hipóteses definidas em decreto, a Administração Pública reservará cota de até o máximo de 25% do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte’. Desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo. Pergunto: quem faz o juízo dessa formulação? Quem decide? A própria autoridade contratante. Remete-se a um órgão técnico externo e fiscalizador, para saber se ela tem razão ou não? Remete-se ao Tribunal de Contas do Estado, ao Tribunal de Contas do Município, ao Tribunal de Contas da União? É necessário estipular com clareza nesta lei quem vai dar o carimbo, aprovando ou não a divisão. Enquanto nos fixarmos na ideia de que não há prejuízo para o conjunto ou complexo, a autoridade licitante pode decidir da forma que melhor lhe convier”.

Na audiência pública de 09 de novembro de 2005, Bruno Quick, Gerente de Políticas Públicas do SEBRAE, assim se manifestou:

“Com relação às compras governamentais, [...] nos Estados Unidos, lei federal estabeleceu que 23% de tudo o que o Governo norte-americano compra deve ser fornecido por pequenas empresas, mas também estabeleceu que um órgão federal negocie a majoração gradativa desse número. Existem órgãos nos Estados Unidos, como a chamada GSA — *General Supply Agency*, agência do Governo que compra 62 bilhões de dólares por ano. Quarenta e seis por cento de tudo o que ela compra são produtos de

pequenas empresas. Essa meta é um rodapé. Dali para cima, as metas são negociadas. Para falar de um país que também enfrenta dificuldades, cito o Peru, que já conseguiu ultrapassar o percentual de 40% em compras federais de pequenas e microempresas. Então, essa proposta é muito interessante”.

A partir dessas manifestações, percebe-se que além da pauta oficial, que seria o substitutivo do Dep. Bismarck Maia (PSDB-CE), aprovado por unanimidade na CDEIC em 25 de agosto de 2004, ou mesmo o PLP 210/04, de autoria do Poder Executivo, o anteprojeto elaborado pelo SEBRAE já era de conhecimento da Comissão Especial e dos convidados das audiências públicas, havendo referências ao expediente também nas audiências realizadas em 08 de agosto, e 08 e 10 de novembro de 2005.

Isto posto, a entrega simbólica do Anteprojeto do SEBRAE ao Congresso Nacional em 08 de junho de 2005 parece ter sido o momento a partir do qual o problema do acesso das MPEs às contratações públicas começa e de fato a ocupar a agenda.

Convém destacar, ainda, que uma rede entremeadada de relacionamentos parece ter contribuído para o espraiamento do reconhecimento do problema, impelindo-o na agenda política, em que pese eventuais resistências surgidas nesse momento inicial⁸⁴.

De início, destaca-se a relação do SEBRAE com o Governo à época.

Embora o SEBRAE seja uma entidade privada sem fins lucrativos, portanto não pertencente à Administração Pública, o Governo Federal, mais especificamente o Poder Executivo Federal, sempre possuiu alguma influência na escolha dos dirigentes dessa entidade.

Em primeiro lugar, porque a maior parte das receitas do SEBRAE decorre do orçamento fiscal da União, da arrecadação de contribuições sociais. Além disso, o Presidente do SEBRAE é eleito pelo Conselho Deliberativo da entidade, uma espécie de Assembleia Geral composta por quinze membros, que representam as “entidades associadas do SEBRAE”, sendo algumas delas do setor público e outras do setor do privado. Dos quinze membros, cinco deles são diretamente vinculados a órgãos ou empresas estatais pertencentes à estrutura do Poder Executivo Federal, quais sejam: Banco do Brasil (BB), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Caixa Econômica Federal (CAIXA), Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP, do Ministério da Educação) e Secretaria da Micro e Pequena Empresa da Presidência da República (SEMPE, da Presidência da

⁸⁴ A resistência a que nos referimos, observada na formulação da política a partir da entrega simbólica do Anteprojeto do SEBRAE ao Congresso Nacional, em junho de 2005, será melhor desenvolvida adiante, quando tratarmos do fluxo da atividade política.

República). Outros quatro membros representam grandes confederações nacionais, de algum modo influenciadas e influenciadoras da atividade político-partidária no Brasil, quais sejam: Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil (CACB).

A par disso, não deve passar despercebido que o Presidente do SEBRAE de 2003 a 2010 (sempre nos Governos Lula) foi Paulo Okamoto, ex-metalúrgico e ex-sindicalista, considerado amigo pessoal do ex-Presidente Lula⁸⁵, e militante histórico do Partido dos Trabalhadores. A esse propósito, em entrevista, o ex-Presidente Lula ponderou o seguinte:

“No tema das Micro e Pequenas Empresas, eu tinha um companheiro no SEBRAE, Paulo Okamoto, que era meu companheiro desde a época do Sindicato, que era responsável por pensar e incentivar o governo a tomar medidas nessa área. Nós sabíamos que o tema estava colocado na Constituição Federal desde 1988, mas por ser uma área que não tinha uma base de sustentação política muito sólida, não havia avançado em muita coisa até o começo do nosso governo. Então, o SEBRAE começou a puxar esse assunto dentro do Governo, dialogando comigo e com as equipes dos Ministérios, e também dentro do Congresso”.

Portanto, apesar de o SEBRAE constituir-se em entidade criada fundamentalmente para apoiar o microempresário, uma vez presidida por Paulo Okamoto⁸⁶ era francamente considerada (internamente) como uma espécie de “braço” do Governo, com fortíssima influência interna. Não à toa, o ex-Presidente Lula se referiu à Okamoto como alguém responsável por “pensar e incentivar o governo a tomar medidas nessa área”.

De acordo com Bruno Quick:

“Eu me dediquei durante alguns anos, de 2 a 3 anos, à aprovação da Lei Complementar 123. Palestrei em cerca de 320 grandes eventos, desde comícios, audiências públicas, carreatas, até a aprovação da primeira versão da lei. Nós tivemos a participação presencial de 100 mil pessoas nos eventos que realizamos.

⁸⁵ Paulo Okamoto atualmente é Presidente do Instituto Lula, entidade sem fins lucrativos criada e mantida pelo ex-Presidente Lula, que tem como objetivos principais “*compartilhar experiências de políticas públicas de combate à fome e à pobreza com os países da África, promover a integração da América Latina e ajudar a fazer o resgate da história da luta pela democracia no Brasil*”.

⁸⁶ Paulo Okamoto foi citado de forma recorrente nas entrevistas realizadas, como um participante reconhecidamente destacado no processo que culminou na LC 123/2006, inclusive em função de sua relação de amizade pessoal com o Presidente Lula.

Nós sabíamos que precisávamos da vontade política do Poder Executivo, e tínhamos uma facilidade de estreitamento porque o nosso Presidente, o Paulo Okamoto, era muito ligado ao Presidente Lula, mas precisávamos criar condições no Legislativo, para além da maioria do Governo. Então o mote que nós desenvolvemos foi defender que o pequeno negócio virasse um negócio formal, saísse da informalidade. E decidimos ir além da interlocução com meio político-partidário, e além das inúmeras mobilizações que fazíamos chamando a atenção da mídia e da sociedade, porque tínhamos para nós que a chave para a construção política da lei seria a boa técnica.

Trouxemos estudos internacionais, pesquisa, contratamos a Fundação Getúlio Vargas para fazer projeções na parte tributária, oferecíamos argumentos e contra-argumentos sempre que era necessário, enfim, nós oferecíamos uma agenda, um modelo consistente e seguro, dialogando com os estudiosos, os empresários, com o governo, com a oposição e com os órgãos de controle”.

Além disso, ao mesmo tempo em que a proximidade do Presidente do SEBRAE junto ao Presidente da República contribuía para o conhecimento do problema no Governo, o peso institucional do SEBRAE também o fazia fora do Governo, como por exemplo na mídia e especialmente na oposição.

Aqui, sem dúvida, o SEBRAE atuou como verdadeiro grupo de interesse na definição da agenda, promovendo novos assuntos na ordem do dia ou defendendo determinadas propostas, embora grande parte da sua atividade não consista em promoção positiva

Esta talvez seja a parte mais evidente da existência de uma rede entremeadada de relacionamentos. No entanto, além disso, outros agentes formalmente compunham a esfera pública (por serem parlamentares), concomitantemente atuando no interesse de entidades empresariais.

Armando Monteiro e Gerson Gabrielli, por exemplo, responsáveis pela entrega solene do Anteprojeto do SEBRAE aos presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal em 8 de junho de 2005, no ato representavam a Frente Empresarial pela Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, embora também fossem, àquela altura, Deputados Federais. Armando Monteiro também era, na época, Presidente da poderosa Confederação Nacional da Indústria (CNI), e a representava no Conselho Deliberativo do SEBRAE Nacional.

Paulo Skaf, que à época presidia a não menos poderosa Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), além do SEBRAE-SP⁸⁷, mais tarde, em 2010, viria tentar carreira política, candidatando-se a Governador do Estado de São Paulo.

Carlos Melles, à época Deputado Federal e presidente da CESP, tornar-se-ia Presidente do SEBRAE Nacional, cargo que ocupa atualmente.

Posteriormente à aprovação do Substitutivo do Dep. Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR) na Comissão Especial, ocorrido em 14/12/2005, o PLP 123/2004 tramitaria em boa velocidade, e a exatamente um ano dali, em 14/12/2006, seria promulgada a Lei Complementar nº 123, com apoio de praticamente todos os partidos.

Portanto, a partir da apresentação do anteprojeto elaborado pelo SEBRAE, em meados de 2005, da articulação da Frente Empresarial, e das audiências realizadas nesse mesmo ano, o problema da inserção das MPEs nos contratos públicos ganha atenção na tramitação do PLP 123/2004. Como veremos a seguir, muitas das propostas originalmente do anteprojeto elaborado pelo SEBRAE são bastante parecidas com as que constariam da Lei aprovada, com algumas adaptações⁸⁸.

Em suma, o reconhecimento do problema parece não ter decorrido de nenhum indicador relevante, nem de eventos focais dignos de nota, muito menos de *feedbacks* formais ou informais a propósito de políticas públicas em funcionamento à época. Em vez disso, a atuação do SEBRAE e da Frente Empresarial pela Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, foi fundamental para, num primeiro momento, transformar a condição em problema, e, após isso, para colocá-lo na agenda governamental.

4.2 O fluxo das políticas

Conforme vimos no Capítulo 2, para Kingdon (2011), alternativas, propostas e soluções são geradas nas comunidades de especialistas. Este *cluster* relativamente escondido de participantes inclui acadêmicos, pesquisadores, consultores, burocratas de carreira, funcionários do Congresso e analistas que trabalham para grupos de interesse. Trata-se, com

⁸⁷ Além dessas duas entidades, ainda hoje Paulo Skaf preside o Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (Ciesp), Serviço Social da Indústria em São Paulo (Sesi-SP), do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial em São Paulo (Senai-SP), do Instituto Roberto Simonsen (IRS).

⁸⁸ Vide ANEXO F - **Comparativo entre o Anteprojeto do SEBRAE, o Substitutivo aprovado na Comissão Especial, e a Lei promulgada.**

efeito, de comunidades de especialistas um bocado fechadas, em torno das quais ideias flutuam.

Cada comunidade seria composta de pessoas localizadas em todo o sistema e (potencialmente) de orientações e interesses diversos, mas todos eles têm em comum a sua especialização e o conhecimento com questões relacionadas a uma política pública específica.

Assim, atores tentariam impelir suas propostas de várias maneiras: através de discursos, apresentações, audiências no Congresso, vazamentos à imprensa, a circulação de matérias em jornais, conversas e almoços. Interessados fazem flutuar suas ideias, elaboram críticas e ensaios sobre trabalhos publicados, aprimoram e revisam suas propostas, e fazem flutuar novas versões.

Isto posto, de acordo com o André Spínola, à época Analista técnico do SEBRAE Nacional:

“O Anteprojeto foi construído ao longo de aproximadamente 2 anos, com muitos subsídios fruto de consultas às bases empresariais, abaixo assinados e apoios de especialistas nas áreas que contemplava. O SEBRAE procurou ser uma instancia fomentadora das discussões e da formulação. Com isso, foram várias versões ao longo de 2003 e 2004, além de eventos de divulgação e mobilização empresarial. A partir do momento em que foi formalizado como projeto de lei, as discussões avançaram, com o SEBRAE uma instancia de apoio técnico à comissão especial nomeada para a avaliação inicial, incluindo os deputados mais atuantes, como o relator Haully. O SEBRAE instruiu as discussões com pesquisas, pareceres, simulações tributárias, além de eventos de mobilização política e divulgação”.

Ricardo Tortorella, em entrevista, nos afirmou o seguinte:

“A Frente Empresarial pela LGM nasceu e atuou fortemente em São Paulo, liderado pela FIESP, SEBRAE/SP e envolveu muitos parceiros empresariais. Formatamos um modelo de visita para sensibilizar autoridades e empresários. Paulo Skaf fazia a abertura política da oportunidade de aprovarmos a Lei e eu falava e explicava tecnicamente o que era a Lei. E no final abríamos para interagir com a sociedade local através de perguntas e respostas. Assim estivemos em mais de 30 eventos em cidades-polo, que convidavam municípios do entorno, de sorte que pudemos estar em todos os municípios do Estado de São Paulo, juntando autoridades municipais de todos os municípios e mais 3 mil empresários em cada local para dar ciência e explicar o que era a Lei Geral, sua importância e razões da necessidade de

sua aprovação. Colhemos mais de 1 milhão de assinaturas a favor da aprovação da Lei Geral. Levamos ao Congresso Nacional e entregamos fisicamente as assinaturas. Eu diria que esta ação foi fundamental para sensibilizar os parlamentares de Brasília, que a partir de então, se sentiram mais confortáveis em assinar uma transformação tão grande no ambiente de negócios no Brasil”.

Em entrevista, Paulo Skaff afirmou que:

As propostas de maior participação das microempresas já vinham sendo discutidas em vários eventos do SEBRAE de São Paulo havia 2 anos. Aliás, vínhamos discutindo isso, mas não só isso. Era um conjunto de propostas para melhorar a vida do pequeno empresário. Quando percebemos que o governo iria editar uma nova lei do Simples Nacional, resolvemos nos movimentar para que algumas de nossas propostas fossem incorporadas nessa lei.

Em 2003, o jurista Wanderley Fernandes, do Escritório Barros Pimentel Advogados, juntamente com a economista Patrícia Marrone, da empresa Consultrend Consultoria Econômica, produziram um estudo intitulado “Subsídios para o estabelecimento de políticas de acesso das MPEs às compras governamentais”. Tal documento foi elaborado a partir de demanda da Superintendência do SEBRAE no Estado de São Paulo com o objetivo de “assessorar a Gerência de Políticas Públicas e Sociais do SEBRAE-SP no posicionamento da entidade perante as mesmas políticas em curso, no âmbito dos governos Federal e do Estado de São Paulo” (Fernandes e Marrone, 2003, p.3). Algumas das proposições deste documento acabaram por constar do Anteprojeto de Lei Geral, publicado pelo SEBRAE Nacional em abril de 2005 e apresentado ao Congresso em junho do mesmo ano, enquanto outras não foram aproveitadas.

O documento constitui-se no primeiro registro de propostas, para conceder às empresas de menor porte vantagens e benefícios nas contratações públicas no Brasil, e, dentre as que parecem ter sido aproveitadas no Anteprojeto do SEBRAE, destacamos a possibilidade de subcontratação das MPEs por grandes empresas contratadas, a qual foi declaradamente replicada a partir do modelo da *Federal Acquisition Regulation* (FAR) norte-americana, não obstante o estudo também faça referência ao Livro Verde das Compras Públicas na União Europeia, de 1996, e a outros estudos e relatórios da Comissão Europeia, tratando da contratação pública e dos benefícios das MPEs nesse processo.

Por sua vez, o Anteprojeto do SEBRAE (publicado em abril de 2005 e formalmente entregue ao Congresso Nacional em junho de 2005), já continha propostas/soluções mais parecidas com as que constariam da Lei aprovada⁸⁹, por isso faremos referência a elas.

Aliás, não seria inadequado afirmar que todas as seis vantagens previstas originalmente na LC 123/2006 (quais sejam, a prorrogação de prazo para a regularidade fiscal, a cédula de crédito microempresarial, o empate ficto, a previsão de licitações exclusivas, as cotas de disputa exclusiva e a possibilidade de subcontratação), já estavam de algum modo previstas no Anteprojeto do SEBRAE.

Os benefícios previstos no Anteprojeto do SEBRAE encontravam-se nos arts. 31 a 39⁹⁰, podendo ser assim resumidos:

- a) prazo diferido em até até 4 dias úteis para que as micro e pequenas empresas apresentassem documentação de regularidade fiscal nos processos licitatórios (art. 31);
- b) haveria empate, quando, por exemplo, num certame com apenas duas empresas, sendo uma grande e uma MPE, esta oferece preço até 5% superior ao preço da empresa grande - em alguns casos essa diferença pode ser de 10% (art. 36);
- c) realização, “sempre que possível”, de disputa exclusiva entre MPEs para itens de contratação estimados em até BRL 50 mil (art. 32);
- d) exigência, “sempre que possível”, de que caso uma empresa grande vencesse a disputa, ela subcontratasse pelo menos uma MPE (art. 33). Nesta hipótese, os pagamentos do órgão poderiam ser destinados diretamente às MPEs subcontratadas (art. 35).
- e) reserva, “sempre que possível”, de uma cota de até 25% do objeto para a disputa exclusiva entre MPEs nas aquisições de bens e serviços de natureza divisível (art. 37);
- f) previsão expressa de que os direitos creditórios decorrentes de empenhos liquidados por órgãos públicos, não pagos em até 30 (trinta) dias contados da data de liquidação, se constituíssem em obrigações exigíveis em desfavor do ente emitente do empenho, incidindo sobre elas juros mensais calculados à taxa Selic - Sistema Especial de Liquidação e Custódia (art. 38);
- g) previsão, nas contratações do tipo “técnica e preço”, de acréscimo de 10% na pontuação técnica obtida por MPE participante (art. 34); e

⁸⁹ Vide ANEXO F - Comparativo entre o Anteprojeto do SEBRAE, o Substitutivo aprovado na Comissão Especial, e a Lei promulgada.

⁹⁰ Vide ANEXO E - Anteprojeto do SEBRAE.

h) previsão de utilização da arbitragem nas soluções de litígios decorrentes das contratações celebradas entre a Administração Pública e as MPE, independentemente de sua previsão no instrumento convocatório (art. 39).

Isto posto, boa parte das soluções contidas no Anteprojeto do SEBRAE parece surgir a partir de experiências internacionais.

Nesse sentido, Ricardo Tortorella, Coordenador da elaboração da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas no SEBRAE/SP, nos afirmou o seguinte:

“Escutamos muita gente, ouvimos muitos especialistas em cada tema, buscamos a academia e a literatura a respeito, mas sim, olhamos também o que o mundo praticava e estava fazendo, buscamos fazer *benchmarking* para cada capítulo e se pudesse ser adequado tentávamos. Por exemplo, muitas das ideias de cooperativismo, arranjos produtivos vieram da experiência francesa. Muito do modelo de empresa exportadora, veio da Itália. E particularmente o foco do seu trabalho aqui, compras governamentais, consideramos várias ideias que vinham de práticas na Europa, mas usamos fundamentalmente o *Small Business Act* dos Estados Unidos como modelo. Algumas das regras do SBA funcionavam bem lá nos Estados Unidos e acreditávamos que poderiam funcionar bem aqui se corretamente adequada as nossas regras e instituições”.

De acordo com Bruno Quick, Gerente de Políticas Públicas do SEBRAE:

“Nós fomos conhecer a experiência fora do Brasil. Fazer *benchmarking*. Então nós fomos conhecer o que tinha nos Estados Unidos, na política americana do pós-guerra, especialmente no *Small Business Act*. Eu mesmo fui aos EUA. Eu e uma outra colega nossa que hoje está no Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Fomos conhecer o caso mais extremo da política norte-americana, a *National Aeronautics and Space Administration*, e estagiamos por três semanas no *Office of Small and Disadvantaged Business Utilization* (OSDBU) da NASA⁹¹. Cada ministério ou departamento relevante lá possui um OSDBU e não bastava que a política existisse no papel; seria necessário ter toda uma estrutura para dar sustentação a essa política.

⁹¹ O OSDBU é responsável pelo desenvolvimento e gerenciamento de programas da NASA para auxiliar pequenas empresas. Sua missão é garantir pequenos negócios em geral, ou pequenos negócios de setores desfavorecidos, como de propriedade de mulheres, de negros e outras minorias, tenham o maior número de oportunidades possíveis para participar de contratos e subcontratos principais da NASA, especialmente os da área tecnológica.

Uma das primeiras coisas que chamaram nossa atenção foram as chamadas “*set-asides*”, uma espécie de disputa apenas entre as MPEs caso existissem pelo menos duas empresas de menor porte aptas a fornecerem aquele produto no mercado. Lá também tinham um programa de fazer contratação direta, por dispensa de licitação, apenas de MPEs. Outra coisa: a OSDBU da NASA tinha metas de subcontratação de empresas menores por parte das empresas grandes, com previsão de remuneração a maior do governo às empresas grandes caso essas metas fossem batidas. Isso tudo nos impressionou. Apesar de ser um país liberal, nessa área o governo fazia forte intervenção econômica.

Então esse trabalho que nós fizemos nos Estados Unidos é o grande nascedouro do Anteprojeto. [...]

Nosso projeto tinha cinco vetores bem definidos. Perceba isso. O maior prazo para a regularidade fiscal estava ligado à ideia de redução da burocracia; a disputa exclusiva de MPEs em licitações até determinado valor tinha vinculação direta com a ideia de desenvolvimento local e a desconcentração de mercados; as cotas de participação exclusiva estavam ligadas à promoção do associativismo e à cooperação entre os fornecedores grandes e pequenos; na subcontratação queríamos estimular a transferência de tecnologia; e no empate ficto, queríamos democratizar e ampliar as oportunidades às MPEs, muitas vezes impossibilitadas de disputar licitações vis-à-vis com empresas de maior porte”.

Uma outra vantagem às MPEs, a “cédula de crédito microempresarial”, está prevista no art. 46 da LC 123, mas seu embrião constava do art. 38 do Anteprojeto do SEBRAE. Já a previsão de arbitragem constava do Anteprojeto do SEBRAE, mas acabou não vingando, não fazendo parte da Lei aprovada. A propósito dessas duas previsões, André Spínola pondera que:

“A cédula de crédito empresarial foi pensada no intuito de ampliar a liquidez das MPEs e fomentar ainda mais sua participação nos processos licitatórios, reduzindo o receio de possíveis calotes, muito comuns na época. Governos, principalmente, os municipais, eram tidos como mal pagadores, sendo para alguns MPEs muito arriscado vender a eles, dado risco de não pagamento.

Já a arbitragem foi prevista no Anteprojeto como método agilizador de contendas e também com um espírito modernizador da justiça. Entendeu-se por bem trazer para o capítulo de compras essa previsão, além das demais previstas na lei. A justiça federal tinha muitos processos e o julgamento era

lento, e se desenvolviam no Brasil as primeiras experiencias práticas de mediação e arbitragem, por isso resolvemos adotar na lei a obrigação de tentar (antes de ir ao judiciário) facilitar soluções de conflitos via mediação e arbitragem, razão do art. 39”.

De todas as vantagens previstas na LC 123, a cédula de crédito microempresarial parece ter sido a única adaptada a partir de uma experiência interna. Nesse sentido, Bruno Quick destaca que:

“Esse modelo já vinha sendo testado na Bahia. O Albérico Mascarenhas era Secretário Estadual de Fazenda lá e comandou a venda do Banco do Estado da Bahia (BANEB) para o Bradesco. O Bradesco, que é bom de produto, viu que, de um lado, tinha as contas do Estado, a folha de pagamento dos servidores além das contas dos órgãos do governo; e de outro, as contas dos fornecedores do governo; e se propôs a trabalhar com antecipação de recebíveis, cobrando uma baixa taxa de juros. O Banco do Brasil chegou a ter um projeto similar nesse sentido, mas não saiu do forno. Resolvemos inserir no Anteprojeto, mas é a única vantagem que nunca foi implementada na prática”.

A cédula de crédito microempresarial está alinhada às políticas de apoio financeiro tratadas no Capítulo 3, mas quanto a essa interessante previsão normativa na LC 123, ainda sem implementação até os dias de hoje, a tendência é que tal situação persista, em função da concepção recente de um instituto similar, porém mais amplo, de abrangência não restrita às MPEs.

O Ministério da Economia do Brasil regulamentou, por meio da Instrução Normativa SEGES/ME nº 53, de 8 de julho de 2020, a possibilidade de o fornecedor realizar, por meio de uma página oficial criada pelo Governo⁹², uma operação de crédito garantida por cessão fiduciária dos direitos de créditos decorrentes de contratos administrativos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Assim, qualquer empresa com contrato celebrado com órgão ou entidade do Governo Federal poderá transacionar a antecipação de recebíveis com instituições bancárias, por meio de portal específico criado pelo Governo.

Essa recente iniciativa até lembra a cédula de crédito microempresarial, mas guarda algumas diferenças dignas de nota. Em primeiro lugar, enquanto a cédula de crédito microempresarial, prevista na LC 123, poderia ser emitida desde que houvesse créditos não

⁹² Disponível em: <https://antecipagov.comprasnet.gov.br/>.

pagos em até trinta dias contados da data de liquidação da despesa, ou seja, pressupondo que a MPE já teria executado pelo menos parte do contrato celebrado, a sistemática inaugurada pela IN nº 53/2020 permite a antecipação de recebíveis inclusive imediatamente após a celebração do contrato e antes da execução do objeto pela empresa contratada, sendo mesmo uma opção de esta financiar a própria execução do contrato. Em segundo lugar, a cédula de crédito seria uma espécie de título de crédito emitido pelo órgão público devedor, ao passo que na sistemática da IN nº 53/2020, é realizada uma operação de crédito entre a empresa contratada e uma instituição financeira (um Banco), dentre vários Bancos previamente credenciados para atuar na página oficial criada pelo Governo. Por fim, a cédula de crédito seria algo voltado exclusivo para MPES, enquanto a sistemática da IN nº 53/2020 pode ser adotada por empresas de qualquer porte, inclusive pelas MPES.

Em 16 de novembro de 2005, o Relator, Dep. Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR), apresentou parecer e novo substitutivo ao PLP 123/2004, complementados em 22 de novembro de 2005.

Em 13 de dezembro de 2005, o substituto foi aprovado na CESP por unanimidade, e em 26 de janeiro de 2006 o PLP 123/2004 entra na pauta do plenário da Câmara dos Deputados para discussão em primeiro turno⁹³. A esse propósito, Adriano da Nóbrega, Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados, observa que:

“O texto do Substitutivo do Relator era bastante amplo e tinha como espinha dorsal o texto do Anteprojeto do SEBRAE. O texto inicialmente apresentado foi considerado, em linhas gerais, satisfatório, de modo que não houve necessidade de a Consultoria Legislativa aprofundar o tema na literatura”.

O substitutivo, em seus arts. 33 a 41⁹⁴, absorveu a maioria dos dispositivos constantes do anteprojeto do SEBRAE, da seguinte forma:

- a) previu o prazo diferido para regularidade fiscal em até 4 dias úteis, e o empate ficto, nos termos gerais do anteprojeto do SEBRAE;
- b) previu a disputa exclusiva entre MPES, a subcontratação, e cota reservada de 25%, com diferenças pontuais. A primeira, quanto ao valor determinante para a realização de licitação exclusiva, aumentando-se o teto do valor estimado para BRL 80 mil. A segunda, atinente à redação que tratou tais benefícios como possibilidade, e não como obrigação

⁹³ Os Projetos de Lei Complementar, geralmente, têm tramitação em dois turnos no plenário da Câmara dos Deputados. Cada turno, geralmente, é constituído de discussão e votação (arts. 148 e 149 do Regimento Interno).

⁹⁴ Vide ANEXO F.

legalmente imposta, substituindo as expressões “realizará/exigirá/reservará, sempre que possível” do anteprojeto do SEBRAE, por “poderá realizar/exigir/reservar”. A terceira, fixando um teto de até 25% do valor total adjudicado a partir de licitações realizadas pelo órgão no ano civil utilizando-se destas três vantagens;

c) previu a figura da “cédula de crédito microempresarial”, concebida a partir do art. 38 do anteprojeto do SEBRAE; e

d) não incorporou, contudo, o acréscimo de pontuação nas licitações do tipo “técnica e preço”, nem a utilização da arbitragem nas soluções de litígios, e fixou um limite de até 20% do total licitado anualmente para as vantagens do empate ficto, da disputa exclusiva e da previsão de cotas reservadas a empresas de menor porte.

Algumas propostas que constavam originalmente do Anteprojeto do SEBRAE não lograram êxito, como a previsão, nas contratações do tipo “técnica e preço”, de acréscimo de 10% na pontuação técnica obtida por MPE participante (art. 34); e a previsão de utilização da arbitragem nas soluções de litígios decorrentes das contratações celebradas entre a Administração Pública e as MPE, independentemente de sua previsão no instrumento convocatório (art. 39).

Especificamente a propósito da previsão da arbitragem, Paulo Okamoto, então Presidente do SEBRAE Nacional, disse que:

“A questão da arbitragem para a solução de litígios era uma outra ideia para diminuir os custos dos conflitos e uma maior agilização dos processos. Mas a arbitragem na solução dos conflitos era muito incipiente, e até hoje, permanece assim para os pequenos negócios. Na época, achamos que não havia sustentação para essa proposta ser incorporada no projeto de lei. Isso foi sugerido na Comissão e conversado na época com o Relator, então concordamos que fosse retirada”.

Além disso, uma mudança ocorrida na tramitação do projeto chamou-nos a atenção.

No Substitutivo do Relator, aprovado na Comissão Especial em 14 de dezembro de 2005, o art. 31 previa que a Administração Pública poderia “destinar até vinte e cinco por cento do valor total que será licitado em cada ano civil à participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte, meta essa que poderá ser atingida mediante os instrumentos referidos nos arts. 32, 33 e 36”.

Em suma, o dispositivo, que falava expressamente em metas, permitiria que órgãos públicos fixassem um percentual mínimo de adjudicação junto a MPEs, desde que se observasse o limite máximo de 25% do valor licitado por ano, muito na linha do que Bruno

Quick, Gerente de Políticas Públicas do SEBRAE, havia dito dias antes, na audiência pública de 09 de novembro de 2005, na Comissão Especial⁹⁵. Para atingir a meta, deveriam se utilizar das licitações exclusivas, da subcontratação e das cotas reservadas de disputa.

Na votação do projeto no Plenário da Câmara dos Deputados, tal dispositivo teve sua redação sutilmente alterada, restando em seu lugar o §1º do art. 48 na LC 123, segundo o qual o valor licitado por meio das licitações exclusivas, a subcontratação e as cotas reservadas, não poderia exceder a 25% (vinte e cinco por cento) do total licitado em cada ano civil.

Ou seja, retirou-se um piso, para se colocar um teto.

A esse propósito, na opinião de Paulo Okamoto:

“As vantagens que queríamos dar para as MPE muitas vezes esbarravam nos conflitos de interesses das grandes empresas: como por exemplo a criação de um piso de compras de 25% das planejadas, e para não criar muitas áreas de atrito, nós escolhemos uma proposta menos ousada. Na minha opinião pessoal, era preciso a gente testar algumas coisas, para observar se não gerava desequilíbrios”.

Para André Spínola:

“Talvez, dentre as vantagens às ME/EPP, a ideia mais relevante surgida depois do Anteprojeto do SEBRAE, já nas discussões do projeto de lei no Congresso, tenha sido a criação de um piso de 25% das compras serem obrigatoriamente feitos junto a micro e pequenas empresas. Houve uma resistência tendo em vista que a lei poderia demorar a ‘pegar’, gerando excesso de responsabilização para os gestores públicos”.

Bruno Quick observou que:

“Nós tínhamos também a ideia de criar um mínimo de 25% de compras junto às pequenas, e o pessoal depois colocou como teto. Um absurdo. Mas eu vou te contar porque isso. No momento em que o projeto chega a plenário para votação em 2006, a Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda fez um parecer contrário ao capítulo de “acesso aos mercados” inteiro. A tudo que estava lá. E, veja, o argumento central deles era de que não havia comprovação de que o uso do poder de compra do Estado seria uma política válida. Nós tivemos que articular com o Ministro do Planejamento, Paulo Bernardo, e o Paulo Bernardo alinhou com o Presidente

⁹⁵ No sentido de que: “Com relação às compras governamentais, [...] nos Estados Unidos, lei federal estabeleceu que 23% de tudo o que o Governo norte-americano compra devem ser fornecidos por pequenas empresas”.

Lula, de modo que prevaleceu um parecer favorável feito no Ministério do Planejamento, inclusive porque o Presidente Lula era muito ligado ao Presidente do SEBRAE. Mas veja que não foi uma situação tão fácil. Então nós consideramos demais para aquele momento querer que passasse tudo que estava no capítulo e ainda passar os 10% a mais, lutando contra parcelas do setor empresarial. Nós cedemos.”

Esses testemunhos parecem se adequar bastante ao destacado por Kingdon (2011), no sentido de que modelos de pressão não descrevem completamente o fluxo das políticas. As propostas são avaliadas, em parte, em termos de apoio político e oposição, e em parte em relação a critérios lógicos ou analíticos. O fluxo produz uma pequena lista de propostas, que não são necessariamente unanimidades na comunidade de especialistas, mas um consenso de soluções proeminentes.

Assim, o movimento de propostas que são consideradas inviáveis - que não se enquadram nos valores da comunidade política, ou que entram em conflito com a oposição ou receberão críticas de públicos especializados, ou que não vão encontrar boa recepção entre os políticos - são menos propensas a sobreviver do que as propostas que atendam a esses padrões. Por outro lado, o consenso na arena política, em contraste com a construção de um consenso entre os especialistas em política, tem lugar através de um processo de negociação, no lugar da persuasão.

Aqui não se deve olvidar que, para Kingdon (2011), cada um dos atores e processos (o Presidente, o Congresso, os burocratas, o *staff*, grupos de interesse, partidos políticos etc.) pode funcionar como um impulso ou como inflexão. Como impulso, um grupo de interesse ou o Presidente, por exemplo, pode pressionar para a inclusão de um determinado item da agenda governamental, ou o reconhecimento de um problema, ou o desenvolvimento de uma solução pode contribuir com um maior *status* de agenda para um determinado assunto. Mas as pessoas dentro e fora do governo também podem se posicionar contra e apresentar uma série de restrições. Assim, alguns itens não são considerados porque há muita oposição pública ou de ativistas de vários matizes ideológicos, ou seja, se um custo político teria de ser pago, o problema, ou algumas de suas soluções, podem ser postos de lado.

Nesse sentido, Paulo Okamoto destaca que:

“Havia algumas propostas na fase de discussão do projeto como vantagens para que as micro e pequenas empresas pudessem vender mesmo com um preço um pouco maior do que grandes empresas, mas foram logo descartadas porque avaliamos que o governo rechaçaria essas propostas.

Pensamos que se insistíssemos, ficaria cada vez mais complexo ajudar os pequenos negócios. Havia também uma preocupação de que eventuais vantagens exageradas gerassem aberturas artificiais de pequenas empresas, para se aproveitarem da situação. Então essa foi uma decisão de gestão, para evitar essa burla, a frustração da ideia original. O que foi possível conquistar naquele momento estava na lei”.

Ricardo Tortorella, que à época também atuava no SEBRAE, testemunhou que:

“Estava em curso o rito de aprovação da Lei no Congresso Nacional - debates incansáveis com entidades e parlamentares. Foram acrescentadas sugestões e retiradas outras, sem mudar a espinha dorsal da proposta [do Anteprojeto]. Mas, em resumo: tecnicamente queríamos e poderíamos ter ido muito além nestes dois pontos, e em outros. Mas tínhamos que respeitar o que poderia ser feito pelo limite do tempo de aprovação. Enfim, pensamos que era melhor ter o bom, do que buscar o ótimo eternamente e nada ter. Devo registrar também que, infelizmente, tive que ‘guardar na gaveta’ dezenas de boas ideias de outros capítulos, que a Lei 123/2006 não aprovou. Muitas! No capítulo de ‘acesso aos mercados’ e em outros capítulos, cedemos, e entregamos os anéis para ficar com os dedos”.

O Relator do PLP 123/2004, Luiz Carlos Hauly, observou que:

“Em relação às vantagens previstas no Anteprojeto do SEBRAE e não aprovadas, nós dosamos isso. Fui muito prudente e parcimonioso nesse processo. Nós consideramos que o empate ficto com margem de 10% e 5% já era uma boa vantagem. E ali houve um entendimento entre o Governo, o SEBRAE e a oposição”.

Desta forma, parece-nos que o fluxo das alternativas tenha tomado corpo ainda em abril de 2005 com a publicação do material elaborado pelo SEBRAE, intitulado “Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas: anteprojeto de lei”.

Desde junho de 2005, quando houve a entrega simbólica do Anteprojeto do Congresso, até o final de 2006, deu-se, na arena política, a seleção das soluções que vingariam, inclusive (mas não somente) por meio do processo de “suavização” de ideias - eis que todas as seis vantagens previstas na LC 123 já estavam, de certo modo, previstas no Anteprojeto do SEBRAE. Por fim, de se notar ainda que nem todas as propostas do SEBRAE lograram êxito, assim como também não vingaram, conforme demonstrado, outras tantas ideias surgidas durante o processo de formulação. Nesse sentido, a seleção e o descarte de propostas também

parece se alinhar ao descrito por Kingdon (2011), por ter envolvido, como vimos, análise de viabilidade técnica, receptividade política e antecipação de constrangimentos futuros.

4.3 O fluxo da política

Em 13 de dezembro de 2005, o substituto havia sido aprovado na CESP por unanimidade, e em 26 de janeiro de 2006 o PLP 123/2004 havia entrado na pauta do plenário da Câmara dos Deputados para discussão em primeiro turno⁹⁶.

Em 05 de setembro de 2006, após várias sessões deliberativas para discussão em primeiro turno na Câmara dos Deputados⁹⁷, foi apresentado e aprovado requerimento dos líderes de bancada para dar urgência⁹⁸ à apreciação da matéria. Como consequência, o projeto passou à discussão em turno único na mesma sessão⁹⁹. Ainda em 05 de setembro de 2006, após discursos de alguns poucos parlamentares, foi aprovado outro requerimento dos líderes de bancada, desta vez solicitando o encerramento da discussão¹⁰⁰ e encaminhamento para o início da votação.

Antes de iniciada a votação, contudo, o PLP 123/2004 recebeu 206 emendas de plenário¹⁰¹, sendo apenas uma relacionada às contratações públicas, qual seja, a Emenda nº 92, apresentada pelo Dep. Federal José Militão (PTB-MG).

A emenda previa que nas licitações públicas, as microempresas e empresas de pequeno porte deveriam comprovar sua regularidade fiscal, contrapondo-se à previsão de diferimento de prazo para regularização perante o fisco constante do anteprojeto do SEBRAE e do Substitutivo da CESP, eis que, de acordo com o parlamentar, essa previsão:

⁹⁶ Os Projetos de Lei Complementar, geralmente, têm tramitação em dois turnos no plenário da Câmara dos Deputados. Cada turno, via de regra, é constituído de discussão e votação (arts. 148 e 149 do Regimento Interno).

⁹⁷ De janeiro a setembro de 2006, apenas um parlamentar havia se manifestado em relação ao projeto no plenário.

⁹⁸ Urgência é a dispensa de exigências, interstícios ou formalidades regimentais, para que determinada proposição seja de logo considerada, até sua decisão final. O requerimento de urgência pode ser submetido à deliberação do plenário se for apresentado por [...] líderes que representem um terço dos membros da Câmara. (Regimento Interno da Câmara dos Deputados, arts. 152 e 154).

⁹⁹ Previsão nos arts. 155 e 157 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

¹⁰⁰ O encerramento da discussão dar-se-á pela ausência de oradores, pelo decurso dos prazos regimentais ou por deliberação do Plenário (art. 178 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados).

¹⁰¹ As emendas de Plenário podem ser apresentadas à redação final, desde que antes do início da sua votação (art. 120 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados).

“estimula que as obrigações tributárias sejam regularizadas somente após o resultado do certame licitatório. Assim, se o resultado não for favorável à empresa em situação irregular, ela não se sentirá estimulada a regularizar sua situação fiscal. Além disso, a redação atual favorece o contribuinte inadimplente em detrimento daquele que mantém suas obrigações em dia. A proposta de emenda prevê que a regularidade fiscal seja comprovada desde o início do certame licitatório. Vale registrar que esta é uma emenda de consenso do Fórum de Secretários de Fazenda e Finanças dos Estados e do Distrito Federal”.

Em parecer às emendas de plenário, o relator, Dep. Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR), manifestou-se, no mérito, pela rejeição, dentre outras, da Emenda nº 92, apresentando Subemenda Substitutiva de Plenário (SSP-01), que aglutinava todas as emendas de plenário consideradas pertinentes, e cujo texto, na parte que aqui nos interessa, já se encontrava bastante semelhante ao da LC 123.

Isto posto, consideramos que o surgimento da janela política, que viria a permitir o acoplamento dos três fluxos, tenha ocorrido em setembro de 2006, materializando-se no episódio em que, na Câmara dos Deputados, foram apresentados e aprovados requerimentos dos líderes de bancada para, num primeiro momento, dar urgência à apreciação da matéria, e, ato contínuo, para encerrar-se a discussão, visando ao encaminhamento para o início da votação.

O processo político, no entanto, não parece ter sido tão tranquilo.

Destacamos o testemunho de Adriano da Nóbrega, à época Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados:

“Não tenho o registro da data exata, mas o fato que vou relatar se deu entre maio e novembro de 2005, data da designação do relator e data da apresentação de seu primeiro Substitutivo à Comissão Especial.

Quando foi constituída a Comissão Especial que passou a apreciar a matéria, em abril de 2005, fui designado para acompanhar o tema. Naquela oportunidade, tomei conhecimento de que havia uma minuta de Projeto de Lei Complementar elaborada pelo Poder Executivo, que supostamente propunha um texto mais restrito, focado em linhas gerais no que hoje se conhece como Microempreendedor Individual, como o demonstra sua proposição original para o tema, o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 210, de 2004.

Após a primeira versão do Substitutivo do Relator ter sido apresentada, fui chamado, juntamente com um assessor do Relator, Adailton, a uma reunião na Casa Civil para tratar do tema.

Fui à reunião e, para minha surpresa, o Relator não estava presente e os servidores da Casa Civil começaram a se propor a discutir uma outra minuta, do Poder Executivo, que até então não havia sido franqueada. Pedi permissão para me retirar da reunião e posteriormente comuniquei o fato ao Relator.

Aparentemente havia o interesse de servidores do Poder Executivo de maior protagonismo no tema, de modo que instituíram um desnecessário clima de disputa. Portanto, em princípio, setores do Poder Executivo mostraram-se reticentes à aprovação de um projeto tão amplo como acabou sendo o texto do Relator. Não buscou-se a formação de uma parceria.

A partir dessa reunião o Poder Executivo, sobretudo por meio do Ministério da Fazenda, passou a atuar como interessado no tema, por verificar que havia um ambiente favorável à aprovação da Lei Complementar e que isso poderia ocorrer sem a sua participação”.

O testemunho de Adriano da Nóbrega lança luz sobre alguns aspectos interessantes. O principal, de que setores específicos vinculados ao Poder Executivo teriam tentado interceder no processo legislativo, no sentido de balizar o avanço do projeto de lei no Congresso, vinculando-o estritamente à instituição de regimes tributários, previdenciários e trabalhistas especiais para o Microempreendedor Individual.

O relato também se alinha a outras entrevistas feitas com agentes de destaque no processo.

A propósito da resistência de setores específicos do próprio Poder Executivo, Ricardo Tortorella afirmou o seguinte:

“A oposição [ao Governo] tendia a ser a favor da matéria. As dificuldades reais, desde o início, surgiram dentro do próprio Executivo. Havia resistência no Ministério da Fazenda, na equipe liderada pelo Ministro Palocci. Em algum momento, ainda que tardio, prevaleceu a inteligência e percepção política do próprio Presidente Lula, que finalmente resolveu apoiar. Daí a aprovação ocorreu rápida”.

A resistência no âmbito do Poder Executivo foi reconhecida pelo ex-Presidente Lula:

“Um fato que eu me recordo foi que no processo de discussão da Lei Geral da MPE, dentro do governo, no início de 2006, começou uma inquietação

com o pessoal do Ministério da Fazenda com preocupação da Receita Federal, como aqueles famosos ‘*veja bem não seria a melhor a gente implementar primeiro a Lei do Empreendedor Individual e depois uma Lei Geral para as Pequenas Empresas*’. Eles defendiam que nós aprovássemos essa lei do Empreendedor primeiro, para avaliar os impactos econômicos.

Naquele momento, após tantas conversas nos grupos de trabalho e também com o pessoal do SEBRAE, decidi que tínhamos que avançar com a aprovação da lei geral das MPE. Eu avaliava que não tinha espaço para voltar para trás. Nós tínhamos assumido um compromisso com as MPE, e me parecia que não era correto a gente, depois de tanto trabalho, mudar de planos. A lei que institui o Microempreendedor Individual seria aprovada dois anos mais tarde, também no meu governo”.

No tocante ao apoio do Presidente da República, Bruno Quick, à época Gerente de Políticas Públicas do SEBRAE, disse o seguinte:

“O tripé da tramitação da lei na Câmara era o Haully, o Relator, o Melles, Presidente da Comissão, e o José Pimentel do PT, que representava o Governo. Eles formam o tripé da Lei Geral. Quanto à predisposição pessoal do Presidente da República, o que eu afirmo agora eu não ouvi falar, eu presenciei. Quando fui convidado para sair do SEBRAE de Minas Gerais para trabalhar no SEBRAE Nacional, no início da gestão do Paulo Okamoto, o Paulo virou para mim e falou: ‘Bruno, eu tenho duas encomendas do Presidente. Uma é melhorar o Simples. A outra, fazer o Governo comprar mais da pequena empresa’. Então tudo isso ajudou”.

Como visto no Capítulo 2, para Kingdon (2011) o fluxo da política é influenciado por coisas como estado de espírito nacional, resultados eleitorais e mudanças na Administração, mudanças de distribuições ideológicas ou partidárias em Congresso, e pressão de grupos de interesse.

No caso, em setembro de 2006 não seria ainda possível falar-se em resultados eleitorais e mudanças na Administração, ou em relevantes mudanças de distribuições ideológicas ou partidárias no Congresso como possíveis gatilhos do fluxo da política, eis que as eleições para Presidente e Vice-Presidente da República, Senadores e Deputados Federais, somente ocorreriam dali a um mês, em outubro de 2006.

Mas é possível falar-se perfeitamente em “estado de espírito nacional” e na “pressão de grupos de interesse”. Nesse caso, a conjuntura política favorável deu-se em função do apoio direto do Presidente da República à proposta, do perfil do Presidente da CESP, Carlos Melles,

e do Relator do PLP 123/2004, Luiz Carlos Hauly; do interesse dos Estados e Municípios na aprovação do projeto; e da atuação da Frente Parlamentar.

4.4 O processo de acoplamento

Como vimos nos tópicos anteriores, consideramos que o fluxo dos problemas teria se formado a partir de junho de 2005, com a entrega solene, pela Frente Empresarial, do Anteprojeto elaborado pelo SEBRAE, aos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; o fluxo das políticas, por sua vez, teria tido início um pouco antes, ainda em abril de 2005, com a publicação produzida pelo SEBRAE, intitulado “Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas: anteprojeto de lei”¹⁰²; e que no fluxo da política tenha ocorrido uma janela política em 05 de setembro de 2006, materializando-se no episódio em que, na Câmara dos Deputados, foram apresentados e aprovados requerimentos dos líderes de bancada para, num primeiro momento, dar urgência à apreciação da matéria, para, após isso, encerrar-se a discussão visando ao encaminhamento para o início da votação.

Ainda em 05 de setembro de 2006, a Subemenda Substitutiva de Plenário foi apresentada e aprovada com 308 votos favoráveis, seis contrários e apenas três abstenções. De um total de 513 deputados, 317 deles estavam presentes no momento da votação. Ou seja, obteve aprovação de cerca de 60% da casa, e de 97,16% dos parlamentares presentes. Todos os partidos orientaram suas bancadas para aprovação da SSP-01, com exceção do PSOL, legenda com mais deputados que votaram contra e que se abstiveram¹⁰³.

No mesmo dia a matéria seguiu para o Senado Federal¹⁰⁴, passando a ser identificada como “Projeto de Lei da Câmara nº 100/2006 - Complementar”, tendo como Relator o Sen. Luiz Otávio (PMDB-PA).

Em 07 de novembro de 2006, o plenário do Senado aprova requerimento de urgência¹⁰⁵ à matéria. Em 08 de novembro foram propostas 70 emendas ao projeto, sendo as Emendas nºs

¹⁰² Pela cronologia apresentada, temos, portanto, que a concepção das soluções teria precedido o surgimento do problema.

¹⁰³ Votaram contra os seguintes deputados: Babá (PSOL-PA), Ivan Valente (PSOL-RJ), João Alfredo (PSOL-CE), Luciana Genro (PSOL-RS), Maninha (PSOL-DF) e Sérgio Miranda (PDT-MG). Abstiveram-se de votar: Chico Alencar (PSOL-RJ), Orlando Fantazzini (PSOL-SP) e Nelson Trad (PMDB-MS).

¹⁰⁴ O Regimento Interno do Senado Federal não prevê dois turnos de discussão e votação para a aprovação de leis complementares. Além disso, em atendimento ao art. 65 da Constituição Federal, um projeto de lei em fase de revisão é apreciado em turno único de discussão e votação.

22 e 23 apresentadas pelo relator para corrigir equívocos pontuais na redação da vantagem do *empate ficto*. E em 09 de novembro, 34 das 70 emendas foram aprovadas pelo plenário (incluindo as Emendas 22 e 23) e incorporadas à redação final do projeto.

Destacamos o seguinte trecho do parecer apresentado pelo Relator na ocasião, quando da votação das emendas¹⁰⁶ no Senado:

“No que se refere à ampliação do acesso ao mercado das microempresas e empresas de pequeno porte, o Capítulo V do PLC nº 100, de 2006 - Complementar, introduz importantes medidas de incentivo para a sua participação nas aquisições públicas. O objetivo da proposição é facilitar o ingresso dessas empresas nos procedimentos licitatórios e dar-lhes condições efetivas de competição com empresas de maior porte, que dispõem de mais recursos.

Entre as medidas introduzidas pela proposição para facilitar a participação das microempresas e empresas de pequeno porte nas compras governamentais está a determinação de que essas empresas poderão apresentar a documentação de regularidade fiscal apenas ao término do procedimento licitatório, quando da assinatura do contrato. Além disso, se houver alguma pendência nessa documentação, abre-se o prazo de dois dias úteis, prorrogáveis por igual período, para que a empresa providencie sua regularização, com o pagamento ou parcelamento de débitos fiscais ou a emissão das devidas certidões.

O projeto estabelece, ainda, preferência em favor das micro e pequenas empresas nas situações de empate entre as suas propostas e aquelas das demais empresas participantes das licitações. Define-se esse “empate” como as ocasiões em que as ofertas por elas apresentadas sejam iguais ou até 10% superiores àquelas das demais empresas, ou 5%, na modalidade de pregão. Nessas situações de empate, a microempresa ou a empresa de pequeno porte mais bem classificada terá a oportunidade de cobrir a melhor proposta do certame, oferecendo preço inferior, caso em que o contrato deverá ser adjudicado em seu favor.

Preparamos emenda de redação ao PLC nº 100, de 2006 - Complementar, alterando a redação de seu art. 44, para corrigir defeito na redação do

¹⁰⁵ A exemplo do que ocorre na Câmara, ao entrar em regime de urgência, a tramitação também ganha maior celeridade no Senado. Por exemplo, de acordo com o Regimento Interno do Senado, os pareceres podem ser proferidos oralmente, em plenário, pelo relator designado (art.140), e a matéria tem prioridade na ordem do dia (art. 163).

¹⁰⁶ Embora vários parlamentares tenham usado da palavra durante a votação do projeto no plenário do Senado, apenas o Relator se referiu às vantagens das MPE nas contratações públicas.

dispositivo, que qualifica a situação de empate como relativa às ocasiões em que as propostas das microempresas e empresas de pequeno porte forem até 10% superiores ‘às das demais empresas’, sendo que o correto seria comparar suas propostas não às de todas as demais empresas, mas apenas à melhor proposta do certame.

O art. 45, que estabelece o procedimento a ser adotado para o desempate, apresenta duas incorreções, cujo reparo poderá ser efetuado na forma de emenda de redação. O primeiro defeito, situado em seu inciso I e também no § 1º, refere-se à atribuição da adjudicação ao contrato a ser celebrado entre a Administração e a empresa vencedora da licitação, quando o correto seria fazer referência à adjudicação do objeto da licitação. A segunda incorreção, encontrada no inciso II, consiste em uma referência incompleta ao artigo anterior.

O PLC nº 100, de 2006 - Complementar, institui a ‘cédula de crédito microempresarial’, título de crédito que poderá ser emitido pelas microempresas e empresas de pequeno porte titulares de direitos creditórios relativos a empenhos liquidados mas não pagos por órgãos e entidades públicas, em até 30 dias contados da data de liquidação. O próprio empenho do Poder Público constitui lastro desse título, que servirá para reduzir o comprometimento do fluxo de caixa das microempresas e empresas de pequeno porte, vitimadas pela irregularidade verificada nos pagamentos dos governos.

O projeto autoriza o Poder Público a conceder tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte, objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas, e o incentivo à inovação tecnológica. Tais medidas deverão ser previstas e regulamentadas na legislação de cada ente federativo. São três as medidas que poderão ser implementadas:

- a) A realização de licitações destinadas à participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte, desde que seu valor seja restrito a R\$ 80.000,00, o equivalente ao autorizado para realização de licitações na modalidade mais simples, o convite.
- b) A exigência, em determinadas licitações, de que até 30% do seu valor seja subcontratado a microempresas e empresas de pequeno porte.

c) A reserva, em determinadas licitações, para aquisição de bens e serviços de natureza divisível, de cota de até 25% do objeto licitado para contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

Essas medidas poderão ser adotadas comprometendo até 25% do valor total licitado em cada ano, desde que: a) os critérios de tratamento diferenciado e simplificado estejam previstos nos instrumentos convocatórios das licitações; b) haja, local ou regionalmente, um mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados nos critérios de definição de microempresa e empresa de pequeno porte.

As medidas de tratamento diferenciado e simplificado às microempresas e empresas de pequeno porte, entretanto, somente poderão ser aplicadas nos casos em que não sejam desvantajosas para a Administração Pública ou não representem prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser licitado”.

O texto sugerido foi aprovado em 09 de novembro de 2006, com 55 votos favoráveis de todos os senadores presentes e nenhum voto contrário¹⁰⁷, retornando a matéria para a Câmara dos Deputados nesse mesmo dia.

Em 22 de novembro de 2006 houve discussão no plenário da Câmara dos Deputados¹⁰⁸, tendo sido aprovadas, dentre outras, as alterações propostas nas Emendas 22 e 23, do Senado, indo a matéria à sanção presidencial. Desta vez votaram pela aprovação das emendas 323 deputados, registrando-se 4 abstenções e nenhum voto contrário.

A publicação da Lei Complementar nº 123/2006 ocorreu no Diário Oficial da União de 15 de dezembro de 2006, entrando em vigor nesse mesmo dia, exceto quanto ao novo regime de tributação por ela inaugurado, que começou a vigorar a partir de 01 de julho de 2007.

O Presidente Lula não ofereceu vetos à parte das vantagens previstas nas contratações públicas.

Isto posto, consideramos que o acoplamento dos fluxos tenha se dado a partir de setembro de 2006, com a abertura da janela política, e perdurado até a sanção presidencial, em dezembro do mesmo ano. Somente após altura, quanto tínhamos a ocorrência dos três fluxos, o projeto efetivamente caminhou rumo à promulgação.

¹⁰⁷ No Brasil, o Senado possui 81 membros.

¹⁰⁸ O projeto aprovado por uma casa legislativa é revisto pela outra, e enviado à sanção ou promulgação se a casa revisora o aprovar, ou arquivado se o rejeitar. Sendo o projeto emendado, voltará à casa iniciadora. (Constituição Federal do Brasil, art. 65)

Aliás, a propósito dos requerimentos dos líderes de bancada da Câmara dos Deputados em setembro de 2006 - que consideramos ter sido o marco de abertura da janela política -, frisamos que o PLP 123/2004 havia entrado na pauta do plenário da Câmara dos Deputados para discussão em primeiro turno desde 26 de janeiro de 2006¹⁰⁹. Portanto, desde janeiro até setembro de 2006, parece ter ocorrido o fenômeno de “amadurecimento” dos fluxos, conceito desenvolvido por Herweg e Zahariadis (2018) a partir do modelo de Kingdon.

Adriano da Nobrega, Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados, afirmou que:

“Contribuiu o fato de o Relator ser uma pessoa extremamente técnica, bem preparada e equilibrada. Outro fator a destacar é o de que ele contou com um Presidente da Comissão Especial que foi seu parceiro, porque em algumas situações pode haver uma relativa disputa entre esses dois *players*. Também o auxílio de outros membros da Comissão Especial das mais diversas agremiações partidárias (José Pimentel e Vignatti, por exemplo, eram do PT). Talvez a criação da Frente Parlamentar também tenha contribuído para o fato”.

André Spínola, Analista técnico do SEBRAE Nacional, disse que:

“A atuação dos parlamentares do Governo foi totalmente suprapartidária. Eles foram isentos e levaram a discussão sempre tecnicamente. Além disso, o fato de o SEBRAE subsidiar tecnicamente todo o processo, com estudos, eventos e pareceres com certeza ajudou. Vale destacar a participação ativa dos deputados José Pimentel (PT/CE) e Vignatti (PT/SC), que foram fundamentais em todo o processo”.

Segundo Adailton Teixeira, Assessor do Gabinete do Deputado Luiz Carlos Hauly:

“A demanda de participação privilegiada nas licitações tinha também forte apoio dos estados e municípios, visto que permitia o crescimento da participação das empresas locais. Na verdade, foi uma soma de fatores vindo do SEBRAE, da Frente Empresarial e dos setores para a inclusão destas questões”.

Como visto no Capítulo 2, para Kingdon (2011), a probabilidade de um item avançar na agenda de decisão aumenta se três elementos - problema, proposta, e receptividade política - estiverem interligados. Também vimos que Kingdon (2011) chamou de “janelas de oportunidade” os momentos - escassos e curtos - em que é possível o acoplamento. Para

¹⁰⁹ Os Projetos de Lei Complementar, geralmente, têm tramitação em dois turnos no plenário da Câmara dos Deputados. Cada turno, via de regra, é constituído de discussão e votação (arts. 148 e 149 do Regimento Interno).

Kingdon (2011), janelas de oportunidade são abertas tanto por eventos no fluxo dos problemas como no fluxo da (atividade) política. O autor também fala em “janelas de problemas” e “janelas políticas” (Kingdon, 2011, p. 174). Um novo problema aparece, por exemplo, criando uma oportunidade para anexar uma solução para ele. Ou eventos no fluxo político podem criar oportunidades para impelir alguns problemas e propostas para a frente, ou para arrefecer as chances de destaque de outros problemas e propostas.

A esse propósito, Paulo Skaf assim se manifestou:

“Nessa época conseguimos consenso e acordo entre os partidos da base do governo e da oposição. Depois de vários meses de articulação e alinhamento da redação final dos benefícios, os parlamentares ligados ao setor empresarial, do bloco de oposição, ou seja, o pessoal do DEM e do PSDB, conseguiu articular um acordo para fechar a redação com o governo e com o relator, que era da oposição. A conjuntura das eleições também ajudou. O Lula e o Alckmin estavam na frente em todas as pesquisas de intenção de voto, e tudo indicava que teríamos um segundo turno entre eles¹¹⁰. Então, como eram candidatos dos dois principais partidos, houve um entendimento que de a nova lei ia ajudar no mandato do próximo presidente, independente de quem fosse. Depois do resultado das eleições em outubro, com a reeleição do Lula, os partidos de oposição continuaram apoiando o projeto”.

A junção dos fluxos depende muito da existência do empreendedor certo, na hora certa. Uma vez ocorrendo o acoplamento parcial da proposta de qualquer problema ou política, eles tentam juntar os três elementos, sabendo que as chances de promulgação são consideravelmente reforçadas se eles puderem completar o círculo.

Comparando a todos os demais relevantes identificados ao longo do processo, o SEBRAE foi quem mais atuou e investiu recursos em troca de políticas que de alguma forma lhes favorecia, de modo que nenhum outro personagem parece se encaixar mais adequadamente à figura de empreendedor da política pública de estímulo às contratações das MPEs no Brasil do que a entidade.

Adriano da Nóbrega, Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados, afirmou que:

“Desde o início dos trabalhos da Comissão Especial o SEBRAE Nacional se colocou como parceiro na articulação do texto e a todo instante apresentou

¹¹⁰ Em 2006, Luis Inácio Lula da Silva foi candidato pelo Partido dos Trabalhadores (PT), tendo sido reeleito Presidente da República. Geraldo Alckmin, ex-governador de São Paulo, disputou a presidência pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), chegando ao segundo turno.

propostas de aprimoramento do texto, contando com a colaboração de representantes das diferentes unidades regionais do SEBRAE”.

Antonio Palocci, ex-Ministro da Fazenda, afirmou o seguinte:

“Lembro-me que em meados de 2006 a discussão da Comissão Especial com o governo estava emperrada e o processo não avançava. Então, o presidente da Comissão, Carlos Melles fez um apelo para que destravássemos as negociações. Combinamos um telefonema em viva-voz entre a coordenação da comissão e o Ministério da Fazenda. De um lado, no Ministério da Fazenda, estava eu e o Rachid¹¹¹. E do outro lado, na Câmara, estavam Haully, Melles e Pimentel (deputado do PT/CE), que eram os três mais ativos da Comissão. O telefonema foi longo, bem mais de uma hora. Mas foi muito produtivo pois ajustamos todos os detalhes que faltavam, inclusive o texto dos artigos do capítulo de acesso aos mercados, que contavam com a aprovação e o apoio do SEBRAE. Dias depois a lei foi aprovada na Câmara”.

Kingdon (2011) chama de “empreendedores políticos” pessoas¹¹² dispostas a investir seus recursos em troca de políticas que de alguma forma lhes favorecem. Eles possuem várias habilidades para fazer vingar as suas reivindicações, tais como ligações políticas, habilidades de negociação, enorme persistência, e atuam em três momentos (Kingdon, 2011, p. 204): impelindo suas preocupações sobre determinados problemas para a agenda, empurrando as suas propostas durante um processo de “amolecimento” de ideias, e fazendo os acoplamentos de que acabamos de tratar. Empreendedores trabalham, portanto, nos problemas, nas propostas e no acoplamento. Assim, eles tentam ligar pacotes de problemas e soluções para as forças políticas, pacotes de propostas e incentivos políticos para os problemas percebidos, ou pacotes de problemas e política para alguma proposta retirado do fluxo de política.

Vale lembrar que foi o SEBRAE quem primeiro trabalhou o problema junto ao grande público e a mídia, mobilizou a Frente Empresarial, articulou politicamente com o Executivo e o Legislativo, impelindo o problema até que este viesse a se transformar em agenda governamental - e tudo isso quando já possuía as suas propostas concebidas. Além disso, todas as propostas ao final aprovadas na LC 123/2006 foram, de certo modo, concebidas pelo

¹¹¹ Jorge Rachid foi Secretário da Receita Federal no Governo Lula.

¹¹² Embora Kingdon (2011, p. 204) afirme que empreendedores políticos são “pessoas”, deve-se encarar tal indicativo com reservas, até porque, de acordo com o autor, empreendedores podem pertencer a atores diversos, e nada o impediria de ser um grupo de interesse organizado - como, no caso, o SEBRAE.

SEBRAE. Mesmo as alterações de redação ocorridas durante a tramitação, e as propostas que ficaram no meio do caminho, contaram com a aquiescência da entidade. Aqui o SEBRAE, atuou obtendo reações, revendo as suas propostas à luz dessas reações, e trabalhou a receptividade de suas ideias na comunidade política.

No que concerte à pressão enquanto grupo de interesse e empreendedor de políticas públicas, destacadamente o SEBRAE, Paulo Okamoto, contou-nos:

“O SEBRAE não é uma organização de representação dos pequenos negócios, não temos procuração para defender as pequenas empresas, somos uma instituição criada pelo Estado para apoiá-las. Portanto, era importante comprometer todos os agentes políticos e seus partidos, as entidades, todos os atores relevantes para nosso lado. A nossa estratégia foi oferecer aos deputados federais Armando Monteiro e Gerson Gabrielli esse protagonismo, por serem eles, à época, políticos que atuavam em entidades empresariais. Entendíamos que, desta forma, daríamos mais força para nossa proposta. Também fazia parte da estratégia dar protagonismo a políticos ou personalidades empresariais envolvidas nesse debate em seus estados, por meio dos SEBRAE estaduais, realizando eventos e debates com eles sobre o tema. Nós estimulamos a criação da Frente Parlamentar pela aprovação da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, e colocamos a comunicação do SEBRAE para cobrir esta pauta, dando visibilidade para o tema e para os parlamentares que se engajavam, até porque, honestamente, as MPEs, apesar de serem muitas, tem até hoje pouquíssima representação no Congresso - quem elege deputados e senadores são as grandes empresas. Com essa estratégia que criamos, a partir de meados de 2006, passamos a sentir que havia boa vontade para a construção dessa nova legislação, tanto por parte da oposição, quando por parte do Governo, porque havia alguns obstáculos do pessoal da área tributária, no Ministério da Fazenda, na Receita, que a essa altura já haviam sido solucionados”.

A própria oposição via no SEBRAE uma maneira de fazer vingar as suas propostas na tramitação do projeto de lei no Congresso. Nesse sentido, Jutahy Magalhães Júnior, autor do PLP 123/2004, ponderou o seguinte:

“Veja que todos nós, eu, o [Carlos] Melles, e o [Luiz Carlos] Hauly, todos éramos de partidos de oposição ao governo, e fazíamos de fato oposição. Então a contribuição do SEBRAE serviu para discutirmos, mas também para, de certa forma, legitimar a inclusão dessa temática [das compras públicas], e algumas sugestões da oposição no decorrer dos trabalhos.

Portanto, para além de sua eventual qualidade intrínseca, o fato de a proposta ter “saído” do SEBRAE¹¹³, dado o seu prestígio e legitimidade institucional - e não do Poder Executivo, por exemplo - apesar do ruído inicialmente observado no âmbito do Ministério da Fazenda, contribuiu com sua grande aceitação dentre os partidos de oposição, os quais, inclusive em função da intensa mobilização realizada pela entidade, não vislumbraram na campanha a possibilidade de se tratar de eventual estratégia de atuação disfarçada do Governo. A entidade já havia preparado, meses antes, as condições para impelir o problema à agenda governamental, e atuou também fortemente para impeli-lo à agenda de decisão.

¹¹³ Referimo-nos ao fato de a maioria dos benefícios constantes da lei ter decorrido do anteprojeto do SEBRAE.

CONCLUSÃO

Neste trabalho, buscamos compreender como se deu o processo de formulação da política brasileira de apoio às MPEs nas contratações públicas. Questões relacionadas ao curto tempo de discussão e aprovação da Lei no Congresso Nacional e sua similaridade com o *Small Business Act* dos EUA, nos levaram a iniciar esta investigação, buscando compreender se os benefícios decorrem de fatores externos, como, por exemplo, uma pressão internacional, e/ou se teria decorrido de articulação interna promovida por grupos de interesse.

Iniciamos fazendo uma categorização das vantagens previstas originalmente na LC 123/2006, separando-as de acordo com as abordagens de preferências e de falhas de mercado. Conforme estudamos, políticas voltadas para a demanda (abordagem de preferências) buscam oferecer às pequenas empresas a garantia de vendas e, conseqüentemente, de um fluxo de receita regular que lhes permita direcionar seus esforços para a melhoria de sua produtividade. Por outro lado, na abordagem orientada para a oferta (abordagem de falhas de mercado), a política pública não garante a celebração de contratos com o governo, mas busca melhorar o ambiente de negócios em que a MPE está inserida.

Vimos que, das seis vantagens previstas originalmente na LC 123/2006, duas enquadram-se na abordagem de falhas de mercado, quais sejam, a prorrogação de prazo para a regularidade fiscal, e a cédula de crédito microempresarial; e quatro na abordagem de preferências, a saber, empate ficto, licitações exclusivas, cotas de disputa exclusiva e subcontratação.

Utilizando-nos do Modelos dos Múltiplos Fluxos, de John Kingdon, vimos, no nosso estudo de caso, que o gatilho do fluxo dos problemas não pode ser atribuído a indicadores específicos, eventos focais ou ao *feedback* dos programas de governo. Referimo-nos, em vez disso, a uma rede entremeadada de relacionamentos, que parece ter contribuído sobremaneira para o reconhecimento do problema, impelindo-o na agenda política. Como exemplo mais notório dessa rede, destacamos que o Presidente do SEBRAE de 2003 a 2010 foi Paulo Okamoto, ex-metalúrgico e ex-sindicalista, considerado amigo do então Presidente Lula, e militante histórico do Partido dos Trabalhadores, fato esse que consideramos extremamente relevante para o êxito na articulação do SEBRAE junto ao Governo e ao Congresso.

Como destacamos, o Anteprojeto do SEBRAE obteve forte apoio da Frente Empresarial pela Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, coordenada pelos Deputados Armando Monteiro (PTB-PE), Presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI), e Gerson Gabrielli (PFL-BA), que, em 08 de junho de 2005, entregaram-no solenemente aos

presidentes da Câmara de Deputados e do Senado Federal. Tal Anteprojeto seria recorrentemente citado nas reuniões parlamentares e audiências públicas que se seguiram após sua entrega.

Vimos que o SEBRAE já vinha trabalhando, desde 2003, na discussão de propostas, as quais restaram materializadas em documento publicado em abril de 2005. Assim, o problema foi impelido para a arena política (junho de 2005) somente após as soluções já estarem um tanto desenvolvidas. Desde o início do governo Lula, até 2004, quando apresentado o PLP 123, enquanto o Congresso e o Governo tinham sua atenção voltada para o reconhecimento do problema atinente às MPEs apenas no âmbito fiscal, como aliás já havia ocorrido nos anos anteriores, o SEBRAE já vinha desenvolvendo as suas primeiras iniciativas, realizava eventos e elaborava documentos técnicos relacionados à política em estudo.

Observamos um longo processo de “amacramento” das propostas, desde junho de 2005 até o final de 2006.

Corroboramos o afirmado por Lima (2008), no sentido de que, o *Small Business Act* dos EUA foi o grande paradigma dos benefícios constantes da Lei Complementar nº 123/2006.

Obviamente, nem todas as determinações contempladas na Lei Geral da Micro e Pequena Empresa são encontradas no *Small Business Act*, mas é possível encontrar pelo menos três correspondentes na legislação norte-americana para três benefícios por citados por Lima (2008) e inseridos na legislação brasileira, quais sejam: a previsão de participação exclusiva de MPE nas licitações de menor vulto; as cotas reservadas de disputa; e a subcontratação de micro e pequenas empresas em licitações públicas de maior vulto.

Embora tenhamos visto no Capítulo 3, que as Diretivas 2004/17 e 2004/18 do Parlamento Europeu e do Conselho, ambas de 31 de março de 2004, já previam a subcontratação em benefício das pequenas e médias empresas; e que a previsão de lotes, ou cotas, com disputa fechada (exclusiva) entre MPEs, também já fosse (em 2004) uma realidade em diversos países da Europa, como França, Dinamarca e Lituânia, restou claro, a partir dos documentos e das entrevistas realizadas, que boa parte da política adotada pelo Brasil foi adaptada tendo como paradigma a legislação norte-americana.

Vimos ainda que, de todas as vantagens previstas originalmente na LC 123, a cédula de crédito microempresarial - até hoje sem aplicação prática - foi a única adaptada a partir de uma experiência interna, genuinamente brasileira, por assim dizer.

Com relação às propostas que ficaram no meio do caminho, destacamos principalmente a previsão de um acréscimo de 10% na pontuação técnica obtida por MPE participante nas

licitações do tipo “técnica e preço”; a previsão de utilização da arbitragem nas soluções de litígios decorrentes das contratações celebradas entre a Administração Pública e as MPE; e a previsão de fixação de um percentual mínimo de adjudicação junto a MPEs no âmbito de cada órgão público.

As incertezas quanto à sua efetividade e a oposição de grupos de interesse foram determinantes para o insucesso dessas propostas, isto é, seu descarte incorporou aspectos como análise de viabilidade técnica, receptividade política e antecipação de constrangimentos futuros.

Por outro lado, as diversas e sucessivas alterações aprovadas na LC 123/2006 foram no sentido de ampliar ainda mais as vantagens inicialmente aprovadas, o que reforça a receptividade da temática no meio político.

Ainda quanto ao fluxo da política, vimos que em setembro de 2006 não seria ainda possível falar-se em resultados eleitorais e mudanças na Administração, ou em relevantes mudanças de distribuições ideológicas ou partidárias no Congresso como possíveis gatilhos do fluxo da política, eis que as eleições para Presidente e Vice-Presidente da República, Senadores e Deputados Federais, somente ocorreriam dali a um mês, em outubro de 2006. Mas assumimos que o “estado de espírito nacional” e a “pressão de grupos de interesse” contribuíram para a abertura de uma janela política em setembro de 2006.

Em suma, as vantagens teriam sido inseridas na legislação a partir da atuação de grupos de interesse e de empreendedores políticos. Identificada a janela de oportunidade, coube aos empreendedores interessados atuar no Congresso Nacional e junto ao Governo, construindo coalizões de apoio, inclusive burocrático, e desenvolvendo estratégias para fazer inserir no texto os benefícios específicos para MPEs nas contratações governamentais no PLP 123/2004.

Consideramos que o acoplamento dos fluxos tenha se dado a partir de setembro de 2006, com a abertura da janela política, e perdurado até a sanção presidencial, em dezembro do mesmo ano. Uma conjuntura favorável (“estado de espírito” favorável) explica a celeridade na aprovação do PLP 123/2004 a partir de setembro de 2006.

Além do apoio direto do Presidente da República à proposta, também foram citados o perfil do Presidente da CESP, Carlos Melles, e do Relator do PLP 123/2004, Luiz Carlos Hauly; o interesse dos Estados e Municípios na aprovação do projeto; a atuação da Frente Parlamentar; além da articulação do SEBRAE.

Desde janeiro até setembro de 2006, quando o PLP 123/2004 havia entrado na pauta do plenário da Câmara dos Deputados para discussão em primeiro turno, até setembro de 2006,

parece ter ocorrido o fenômeno de “amadurecimento” dos fluxos, conceito desenvolvido por Herweg e Zahariadis (2018) a partir do modelo de Kingdon. Esse “amadurecimento” dos fluxos observado durante 2006 foi recorrentemente atribuído ao perfil do Presidente da CESP, Carlos Melles, e do Relator do PLP 123/2004, Luiz Carlos Hauly; à atuação do SEBRAE e da Frente Parlamentar; e ao interesse dos Estados e Municípios na aprovação do projeto.

O Presidente da República também foi recorrentemente citado como uma figura de destaque no processo. Diretamente, em pelo menos dois momentos, teria contornado resistências internas contrárias aos benefícios, do corpo de burocratas e do *staff* do próprio Poder Executivo.

Como empreendedor político, destacamos a atuação do SEBRAE, porque foi essa entidade quem primeiro trabalhou o problema junto ao grande público e à mídia, promoveu encontros, audiências públicas, mobilizou a Frente Empresarial, articulou politicamente com o Executivo e o Legislativo, e impeliu o problema até que este se transformasse em agenda governamental; porque todas as propostas ao final aprovadas na LC 123/2006 foram, de certo modo, concebidas pelo SEBRAE; porque todas as propostas que vingaram, assim como as que definharam no meio do caminho passaram por seu crivo; e, finalmente, porque participou ativamente da articulação política durante as discussões no Congresso.

Com relação à aplicabilidade do modelo de Kingdon (2011), embora este tenha se mostrado bastante adequado para a análise proposta, há algumas considerações pontuais a fazer.

Em primeiro lugar, vimos que no fluxo dos problemas, o agendamento parece não ter decorrido de nenhum dos gatilhos sugeridos pelo autor, quais sejam, indicadores, eventos focais (como crises ou desastres, por exemplo) e o *feedback* dos programas de governo, e, sim, muito mais dos perfis e relacionamentos entre os agentes - de dentro e de fora do governo - envolvidos no processo.

Em segundo lugar, no fluxo das políticas, em consonância com algumas críticas feitas ao modelo e indicadas no Capítulo 2¹¹⁴, no nosso caso, as soluções políticas surgiram, quase todas, a partir de experiências estrangeiras, adaptadas dos EUA - não como pressão, mas como *benchmarking*.

Ainda a propósito desses dois fluxos, é necessário destacar que Junkes (2010, p. 4), em trabalho cujo escopo em parte coincide com este, buscou “apresentar o conjunto de fatores

¹¹⁴ Como por exemplo em Cairney e Jones (2016, p. 45): “*An important feature of Kingdon’s work, and many U.S.-derived policy theories at the federal level, is that policy solutions generally arise in domestic settings.*”.

que serviram de causa para a inserção de regras prevendo benefícios nas contratações públicas aos microempresários no bojo da Lei Complementar nº 123/2006”, inclusive valendo-se do modelo dos múltiplos fluxos, de John Kingdon.

No estudo citado, o autor concluiu que a construção da agenda política que deu ensejo à edição da Lei Complementar nº 123/2006 decorreu dos seguintes fatores:

- a) os índices que indicavam a participação das microempresas no contexto econômico e social (especialmente sob o aspecto da sua importante participação na geração de emprego), acrescido ao *feedback* de ações anteriormente realizadas, fizeram com que a questão fosse elevada à categoria de problema;
- b) a solução de incentivar o desenvolvimento de determinados segmentos reconhecidamente estratégicos por intermédio das contratações públicas já havia sido implementada antes das discussões que nortearam a edição da Lei Complementar nº 123/2006. Logo, a solução aplicada por meio da referida Lei preexistia ao problema;
- c) o marco inicial do fluxo da política foi a propositura do projeto, pelo Presidente da República, que objetivava implementar uma Reforma Tributária no bojo da Constituição da República. A partir de então, as discussões e proposições dos grupos de interesses, capitaneados pelo SEBRAE, conduziram os debates até a edição da Lei Complementar nº 123/2006.

Junkes (2010, p. 49) afirma, por exemplo, que o “principal fator que deslocou a questão do microempresariado brasileiro da condição de ‘questão’ para a de ‘problema’ foram os índices apresentados (especialmente a interpretação a eles conferida), que revelam o papel de destaque ocupado por esse segmento na composição da economia e da geração de empregos nacional”.

Os “índices apresentados” constavam da justificativa da proposição legislativa originária (Projeto de Lei Complementar nº 123, de 19 de janeiro de 2004, de autoria do Deputado Federal Jutahy Júnior, do PSDB-BA)¹¹⁵, que ao fim resultou na edição da Lei Complementar nº 123/2006¹¹⁶. Na ocasião, o parlamentar citou dados estatísticos que evidenciavam o elevado grau de participação das microempresas e empresas de pequeno porte no contexto econômico e social brasileiro.

¹¹⁵ Vide ANEXO B - Projeto de Lei Complementar nº 123/2004 (original).

¹¹⁶ Não existe nenhuma correlação entre a numeração dada a um projeto de lei e a norma dele decorrente, ou seja, no caso, ocorreu coincidência no fato de o projeto de lei e a própria lei terem o mesmo número

Junkes (2010) ignora que esta proposição estava estritamente ligada à seara fiscal, tributária, porque buscava regulamentar o parágrafo único do art. 146¹¹⁷ e o inciso IX do art. 170¹¹⁸ da Constituição Federal. Nesse sentido, o art. 1º do projeto dizia: “esta Lei regula e institui [...] o regime único nacional de arrecadação diferenciada, simplificada e favorecida, aplicável à microempresa e à empresa de pequeno porte, relativo aos impostos e às contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. Por isso mesmo não há uma única referência, quer no esboço original da norma proposta, quer na sua justificativa, a vantagens às micro e pequenas empresas nas compras públicas, ou menção à importância destas como mecanismos indutores do desenvolvimento daquelas. Em verdade, tais benefícios somente seriam inseridos no texto em 16 de novembro de 2005 (quase dois anos depois da propositura do PLP 123), em substitutivo apresentado por outro parlamentar de oposição ao governo (Dep. Federal Luiz Carlos Hauly do PSDB-PR), em comissão especialmente criada para discutir a matéria, e cujo conteúdo, como será demonstrado mais adiante, muito se assemelhava ao proposto poucos meses antes pelo SEBRAE.

Portanto, é empiricamente inviável concluir que os indicadores de alguma forma contribuíram para a formulação da política pública específica objeto deste estudo. Ainda que se admita que, para Kingdon (2011, p. 91), tanto uma grande magnitude como a mudança de indicadores possam chamar a atenção de autoridades públicas a ponto de impelir um problema rumo à agenda governamental, não havia nenhuma correlação entre as estatísticas apresentadas e a participação de empresas menores nas compras públicas.

Além disso, do ponto de vista das categorias utilizadas por Kingdon (2011), a evolução observada no processo de formulação de uma política pública inclui condições, problemas, uma agenda governamental e uma agenda de decisão. Não haveria por que se falar, a rigor, em “questões”. O que transforma uma condição em problema é tão-somente o fato de algum ator político “acreditar ser possível fazer algo para mudá-la” (Kingdon, 2011, p. 198). Somente após reconhecido o problema seria possível falar-se em agenda governamental, ou seja, a lista de problemas a que os agentes públicos estão prestando muita atenção. É neste momento em que os indicadores e o *feedback* teriam maior importância, justamente ajudando

¹¹⁷ Art. 146. Cabe à lei complementar: [...] III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre: [...] d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte...

¹¹⁸ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

a impelir o problema na agenda – e não na transformação da “questão” em problema. O reconhecimento de um problema é, portanto, condição necessária, mas não suficiente para a definição da agenda (Kingdon, 2011, p. 114).

Junkles (2010, p. 50) defende ainda que “reconhecer que os índices estatísticos foram os principais componentes da conversão da questão em problema não significa que eles foram os únicos. Diferentemente disso, a pesquisa realizada dá indícios de que o fracasso das medidas anteriormente adotadas também contribuiu para a construção desse contexto”.

Aqui, com as vênias de praxe, também discordamos do autor.

Vimos que, ao tratar do *feedback* como instrumento que faz ascender um problema à agenda, Kingdon (2011, p. 199) defende que agentes públicos aprendem sobre o funcionamento dos programas existentes através do *feedback* formal (por exemplo, a rotina acompanhamento de custos ou estudos de avaliação de programas) e do *feedback* informal (por exemplo, fluxos de reclamações que fluem do Congresso).

Mas sequer seria possível falar em “fracasso” ou “insuficiência” das medidas anteriores, porque especificamente quanto às MPEs, tais políticas de fato nunca existiram, pelo menos se pensarmos em soluções concebidas nacionalmente.

Praticamente todas as normas anteriores estavam relacionadas à simplificação da tributação, senão vejamos.

A Lei nº 7.256/1984 conferiu tratamento diferenciado, simplificado e favorecido às microempresas nos campos administrativo, tributário, previdenciário, trabalhista, creditício e de desenvolvimento industrial. Em momento algum, a referida norma jurídica estabeleceu um tratamento diferenciado às microempresas nos processos de licitação pública.

Após isso, a Lei nº 8.864/1994, embora se destinasse a criar um tratamento diferenciado às microempresas em vários setores, entre eles o administrativo, não estabeleceu nenhum benefício a ser usufruído nas licitações públicas.

Por fim, a Lei nº 9.317/1996 ocupou-se exclusivamente de criar um tratamento tributário diferenciado às microempresas.

De fato, a Lei nº 9.841/1999 previu, em seu art. 24, que a política de compras governamentais daria “prioridade à microempresa e à empresa de pequeno porte, com processo especial e simplificado nos termos da regulamentação desta Lei”. No entanto, esse dispositivo genérico e de natureza programática nunca foi regulamentado pelo Poder Executivo e por isso mesmo nunca foi levado a efeito, o que refuta em parte outra conclusão de Junkles, qual seja, de que “a solução preexistia ao problema”.

Ademais, quanto aos benefícios já inseridos à época no processo de contratação pública, não há nenhuma correlação entre as soluções anteriormente adotadas e a política pública concebida para beneficiar as micro e pequenas empresas no país.

Com efeito, no Brasil já existiam diversas políticas públicas inseridas no processo de contratação de fornecedores ou prestadores de serviço pelos órgãos do governo. Como exemplos, há vantagens específicas na compra de produtos industrializados no país em detrimento de bens importados¹¹⁹, com preferências a equipamentos de informática compostos majoritariamente por peças nacionais¹²⁰; previsão de que pelo menos 30% dos recursos destinados à aquisição de alimentação escolar devam ser direcionados para pequenos produtores rurais que atuam local ou regionalmente¹²¹; aquisição prioritária de bens e serviços com características ambientalmente sustentáveis¹²²; desempate (real) a favor de empresas que empregam portadores de deficiência física em percentuais mínimos previstos na legislação¹²³, ou a favor de pessoa natural que tenha participado de tribunal do júri¹²⁴ etc. Mas nenhuma dessas políticas pode ser equiparada aos benefícios criados às MPEs por meio da Lei Complementar 123/2006.

Portanto, com relação à análise feita por Junkes (2010), da mesma forma que demonstramos que a emersão do assunto como problema nada teve a ver com índices que supostamente apontariam para a importância das microempresas no contexto econômico e social; as soluções não decorreram do *feedback* de ações anteriormente realizadas adotadas, eis que quase todas foram adaptadas de experiências internacionais, portanto jamais haviam sido implementadas nacionalmente antes das discussões que nortearam a edição da Lei Complementar nº 123/2006 - com exceção da cédula de crédito microempresarial.

¹¹⁹ Vale ressaltar que o Brasil ainda não é signatário do Acordo de Compras Governamentais (*Agreement on Government Procurement - GPA*), da Organização Mundial do Comércio. O GPA preconiza, entre outros aspectos, iguais oportunidades de participação a fornecedores nacionais e estrangeiros, proibindo, como regra, exigências de conteúdo doméstico nos produtos a serem adquiridos (como, por exemplo, exigência de que o bem adquirido possua percentual mínimo de peças produzidas em território nacional). Em 23/08/2017, o Conselho da Câmara de Comércio Exterior da OMC aprovou a participação do país como “observador” no comitê do Acordo, a partir de solicitação feita pelo governo brasileiro.

¹²⁰ Lei nº 8.248/1991 e Decreto Federal nº 7.174/2010.

¹²¹ Lei nº 11.947/2009.

¹²² Lei nº 12.462/2011, Decreto nº 7.581/2011, e Decreto nº 7.746/2012.

¹²³ Lei nº 8.666/1993.

¹²⁴ Código de Processo Penal do Brasil, art. 440.

Também demonstramos - ao contrário do defendido por Junkes (2010) - que o marco inicial do fluxo da política não foi a propositura do projeto de Reforma Tributária pelo Presidente da República, em 30 de abril de 2003; e que o surgimento da janela política (que viria a permitir o acoplamento dos três fluxos) teria ocorrido em setembro de 2006, materializando-se no episódio em que, na Câmara dos Deputados, foram apresentados e aprovados requerimentos dos líderes de bancada para, num primeiro momento, dar urgência à apreciação da matéria, e, ato contínuo, para encerrar-se a discussão, visando ao encaminhamento para o início da votação.

Não ignoro que algumas limitações da pesquisa poderiam ter impacto no trabalho, como as entrevistas que não consegui fazer com alguns agentes importantes no processo (Armando Monteiro, Gerson Gabrielli, Luiz Otávio e José Pimentel), e também pelo fato de as entrevistas realizadas terem ocorrido a distância e não presencialmente, por conta da pandemia de Covid-19.

A partir dos resultados desta tese, não se pode olvidar que ainda há um amplo espaço para realização de outras pesquisas de modo a complementá-la. Por exemplo, há bastante terreno fértil para pesquisas relacionadas ao fenômeno do *spillover*¹²⁵, eis que a Lei Complementar nº 123/2006, após aprovada, foi sucessivamente alterada pelas Leis Complementares nºs 139/2011, 147/2014 e 155/2016, todas no sentido de tornar ainda mais efetivas as vantagens, além de outras ligadas à arrecadação de impostos.

Dentre estas alterações, a Lei Complementar nº 147/2014 promoveu mudanças significativas, senão vejamos. A LC 123 disciplinava originariamente que a administração pública poderia (se quisesse) realizar certame licitatório destinado exclusivamente à participação de MPEs nas contratações cujos valores fossem estimados em até BRL 80 mil, mas a partir da Lei Complementar nº 147/2014, o que era apenas uma opção tornou-se obrigação (substituiu-se na letra da lei o “poderá” por “deverá”). Também foi a LC 147/2014 que inseriu a obrigação de se criar cotas de até 25% do objeto reservadas à participação exclusiva de MPEs quando o valor estimado para compras de bens móveis ultrapassar BRL

¹²⁵ Kingdon (2011) tratou do fenômeno de *spillover*, que ocorre quando o aparecimento de uma janela para um dado assunto aumenta a probabilidade de abertura de outras janelas, no futuro, para esse mesmo assunto, ou para assuntos correlatos. Como afirma Kingdon (2011, p. 203), “*These spillovers, as we have called them, occur because politicians sense the payoff in repeating a successful formula in a similar area, because the winning coalition can be transferred, and because advocates can argue from successful precedent. These spillovers are extremely powerful agenda setters, seemingly bowling over even formidable opposition that stands in the way*”.

80 mil - o que na antes era apenas uma possibilidade. Além disso, a LC 147/2014 excluiu dois limitadores originalmente previstos: um, para a subcontratação de MPEs (até 30% do valor total estimado do contrato), e outro, de que o total a ser licitado utilizando os benefícios da participação exclusiva, da cota reservada e da subcontratação, não excedessem a 25% do total licitado por cada órgão público no ano. Esse mesmo diploma aumentou o prazo total à disposição da MPE em certames públicos para a regularização de sua situação perante o fisco, de até 4 dias úteis, para até 10 dias úteis. Por fim, a LC 147/2014 passou a prever que nos ajustes diretos (adjudicação direta sem licitação) para compras estimadas em até BRL 8 mil, e para obras e serviços de engenharia estimados em até BRL 15 mil, a contratação deve ocorrer preferencialmente junto a MPEs.

Com a Lei Complementar nº 155/2016, ocorreram duas alterações pontuais, quais sejam, uma relacionada à atualização dos valores para a caracterização da pequena empresa, e outra atinente à concessão de prazo de até 10 dias úteis para que as MPEs resolvam eventuais pendências perante a Justiça do Trabalho (débitos não adimplidos decorrentes de condenações judiciais) durante o processo de contratação, a exemplo do que já ocorria com as restrições perante o fisco.

Como se percebe, todas essas alterações tornaram ainda mais efetivas as vantagens às MPEs, especialmente as promovidas pela Lei Complementar nº 147/2014.

Aparentemente, em se tratando de vantagens a MPEs no Brasil, tomar decisões quando uma janela se abre parece influenciar futuras decisões na arena política. Assim, embora não tenhamos nos debruçado sobre o fenômeno do *spillover*, a propósito da aprovação de sucessivas leis após a LC 123, todas no sentido de ampliar as vantagens às MPEs, Carlos Melles, que atuou como Presidente da Comissão Especial, fez a seguinte observação:

“A LC 123/2006 em sua versão original já era positiva, mas sempre há algo a melhorar. Nós aprovamos o que era possível aprovar na época. Depois, com a lei em vigor, percebemos que não houve grandes traumas nas contratações públicas, nenhum cenário catastrófico que o *lobby* de alguns setores apontava se concretizou; então, como havíamos sido um pouco comedidos no texto original, porque tudo era muito novo no Brasil, creio que depois se chegou a um consenso de que era possível avançar em alguns pontos e tornar a lei mais benéfica”.

Para Adailton Ferreira, que atuou como assessor do Relator Luiz Carlos Hauly na Câmara dos Deputados:

“O tema microempresa tem uma relevância especial no Congresso Nacional. As votações quase sempre obtêm apoio unânime. A celeridade da aprovação e as alterações que se sucederam são decorrência natural dessa relevância. Paradoxalmente, você percebe que a legislação de compras em geral é de 1993, e dificilmente se consegue aprovar um projeto de lei alterando-a, enquanto que na questão das MEs e EPPs é o contrário. Foram várias alterações, e aprovadas rapidamente.”

Além disso, dado que nossa pesquisa se concentrou na formulação da política, isto é, no momento pré-decisório do *policy cycle*, com o estabelecimento de uma agenda e a especificação de alternativas, reconhecemos que no meio acadêmico ainda não dispomos de avaliações de implementação e de impacto da política sob estudo.

Como nota final necessária, enquanto esta tese passava por revisão final, aprovou-se, no Brasil, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos brasileira. A citada norma decorreu do Projeto de Lei nº 1.292, de 1995, que, pautado e votado pelo Congresso em plena pandemia (em novembro de dezembro de 2020), acabou por incorporar algumas poucas propostas represadas por anos no parlamento brasileiro, como, por exemplo, a previsão de que o instrumento convocatório da licitação pode exigir que a mão de obra do contrato seja constituída por percentual mínimo de mulheres vítimas de violência doméstica, ou por oriundos ou egressos do sistema prisional (art. 25, § 9º), ou a utilização obrigatória de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas existentes no local da execução contratual (art. 25, § 2º).

Eventualmente, a análise do processo de que decorreram tais previsões pode trazer contributos interessantes para uma melhor compreensão da formulação de políticas públicas aplicadas ao processo de contratação governamental no Brasil, a exemplo do que almejamos fazer com este trabalho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abrucio, F. L. e Pó, M. V. (2002) *Trajetórias da literatura sobre reforma do Estado (1995-2002): transformações e desafios para a pesquisa em administração pública*. Brasília: ENAP. (Relatório de Pesquisa).
- Ackrill, R. and Kay, A. (2011) Multiple streams in EU policy-making: the case of the 2005 sugar reform. *Journal of European Public Policy*. 18 (1). pp. 72-89.
- Ackrill, R., Kay, A. and Zahariadis, N. (2013) Ambiguity, multiple streams and EU policy. *Journal of European Public Policy*. 20 (6). pp. 871-87.
- Ahearne, J. (2006) Public intellectuals within a “multiple streams” model of the cultural policy process: Notes from a French perspective. *International Journal of Cultural Policy*. 12 (1). pp. 1-15.
- Anderson, J. E. (2003) *Public Policymaking*. Boston: Houghton Mifflin.
- Aragão, L. (2011) *Ideias, interesses e instituições na formação de agendas de políticas públicas: o caso do programa de Economia Solidaria*. Tese de Doutorado em Política Social. Brasília: Universidade de Brasília.
- Association of Chartered Certified Accountants - ACCA (2009) *Report on SME Access to Public Procurement* [Online]. Available from: https://www.academia.edu/7202149/SME_Access_to_PP_report. [Accessed: 4th June 2021].
- Ataíde, E. (2014) *Cuidados Paliativos em Portugal: perspetiva analítica da evolução da política pública desde a Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados à Rede Nacional de Cuidados Paliativos (2006- 2012)*. Dissertação de Mestrado em Políticas Públicas. Lisboa: Instituto Universitário de Lisboa.
- Barbosa, A. C. (2013) *O processo decisório da agenda social nos governos Cardoso e Lula: uma análise dos determinantes da política de transferência de renda*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Brasília: Universidade de Brasília.
- Barros, E. (2008) A Lei Complementar e o seu processo de elaboração na Câmara dos Deputados. *Revista E-Legis*. (1). pp. 16-20.
- Béland, D. (2009) Gender, ideational analysis and social policy. *Social Politics*. 16 (4). pp. 558-81.
- Bendor, J., Moe, T. M. and Hotts, K. W. (2001) Recycling the garbage can: an assessment of the research program. *American Political Science Review*. 95 (1). pp. 169-190.
- Blankenau, J. (2001) The fate of national health insurance in Canada and the United States: A multiple streams explanation. *Policy Studies Journal*. 29 (1). pp. 38-55.
- Borrás, S. and Radaelli, C. M. (2011) The politics of governance architectures: Creation, change and effects of the EU Lisbon strategy. *Journal of European Public Policy*. 18 (4). pp. 1-27.
- Boscarino, J. E. (2009) Surfing for problems: Advocacy group strategy in US Forestry policy. *Policy Studies Journal*. 37 (3). pp. 415-34.
- Bundgaard, U. and Vrangbæk, K. (2007) Reform by coincidence? Explaining the Policy Process of Structural Reform in Denmark. *Scandinavian Political Studies*. 30 (4). pp. 491-520.
- Cairney, P. (2009) The role of ideas in policy transfer: The case of UK smoking bans since devolution. *Journal of European Public Policy*. 16 (3). pp. 471-88.
- Cairney, P. (2012) *Understanding public policy: theories and issues*. Basingstoke: Red Globe Press.

- Cairney, P. and Jones, M. D. (2016) Kingdon's Multiple Streams Approach: What Is the Empirical Impact of this Universal Theory? *Policy Studies Journal*. 44. pp. 37-58.
- Cairney, P. and Zahariadis, N. (2016) Multiple streams analysis: A flexible metaphor presents an opportunity to operationalize agenda setting processes. In Zahariadis, N. (ed.). *Handbook of Public Policy Agenda-Setting*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Capella, A. C. N. (2004) *O processo de agenda-setting na reforma da administração pública*. Tese de Doutorado em Ciências Humanas. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos.
- Capella, A. C. N. (2016) Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: ideias, interesses e mudanças. *Cadernos EBAPE.BR*. 1 (1). pp. 486-505.
- Cohen, M., March, J. and Olsen, J. (1972) A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*. 17. pp. 1-25.
- Comissão das Comunidades Europeias (1996) *Livro Verde - os contratos públicos na União Europeia: pistas de reflexão para o futuro* [Online]. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:51996DC0583&from=EN>. [Acessado: 8 Junho 2021].
- Comissão das Comunidades Europeias (2008) *Documento de trabalho dos serviços da Comissão - Código Europeu de boas práticas para facilitar o acesso das PME aos Contratos Públicos* [Online]. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias. Disponível em: <https://infoeuropa.euocid.pt/files/database/000048001-000049000/000048238.pdf>. [Acessado: 8 Junho 2021].
- Comissão Europeia (2011) *Livro Verde sobre a modernização da política de contratos públicos da EU - para um mercado dos contratos públicos mais eficiente na Europa* [Online]. Bruxelas: Comissão Europeia. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0015:FIN:PT:PDF>. [Acessado: 8 Junho 2021].
- Copeland, P. and James, S. (2014) Policy windows, ambiguity and Commission entrepreneurship: Explaining the relaunch of the European Union's economic reform agenda. *Journal of European Public Policy*. 21 (1). pp. 1-19.
- Corbett, A. (2005) *Universities and the Europe of knowledge: Ideas, Institutions and policy entrepreneurship in European Union higher education, 1955-2005*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Dawar, K. (2019) *Best Practice Guidelines for Promoting Small Businesses in Public Procurement Markets*. Brasília: Diálogos União Europeia-Brasil.
- Durão, E. A. (2015) *A regulamentação das medidas de promoção e proteção das crianças e jovens em perigo aplicadas em meio natural de vida - o agendamento*. Dissertação de Mestrado em Políticas Públicas. Lisboa: Instituto Universitário de Lisboa.
- European Commission (2004) *SMEs' access to public procurement contracts*. Amsterdam: EIM.
- Fee, R., Erridge, A. and Hennigan, S. (2002) SMEs and Government Purchasing in Northern Ireland: Problems and Opportunities. *European Business Review*. 14 (5). pp. 326-34.
- Fernandes, C. C. C. (2019) Compras Públicas no Brasil: vertentes de inovação, avanços e dificuldades no período recente. *Administração Pública e Gestão Social*. 4 (11). pp. 1-19.
- Fernandes, W. e Marrone, P. (2003) *Subsídios para o estabelecimento de políticas de acesso das MPes às compras governamentais*. São Paulo: Sebrae.

- Ferraz, C., Finan, F. and Szerman, D. (2015) *Procuring firm growth: the effects of government purchases on firm dynamics*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Filion, L. J (1990) Free Trade: The Need for a Definition of Small Business. *Journal of Small Business and Entrepreneurship*. 7 (2). pp. 31-46.
- Fonseca, I. C. M. e Mota, N. M. (2016) O acesso das Pequenas e Médias Empresas ao mercado dos contratos públicos: algumas soluções. In Estorninho, M. J. (coord.). *A Transposição das Diretivas Europeias de 2014 e o Código dos Contratos Públicos*. Lisboa: Universidade de Lisboa.
- Gaskell, G. (2002) Entrevistas Individuais e Grupais. In Bauer, M. W. and Gaskell, G. (eds.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis: Editora Vozes.
- GHK and Technopolis (2014) *Evaluation of SME access to public procurement markets in the EU* [Online]. Available from: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/72d96838-4f55-47f0-8715-317e60c02f96>. [Accessed: 4th June 2021].
- Gil, A. C. (2006) *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Editora Atlas.
- Gontijo, E. S. (2017) *O bloqueio de proposições na arena legislativa e a relação executivo x legislativo no Brasil*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais.
- Gottens, L. B. D. et al. (2013) O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. *Saúde e Sociedade*. 22 (2). pp. 511-20.
- Gray, D. B. (2004) *Doing Research in Real World*. London: Sage Publications Ltd.
- Herweg, N. (2015) Against all odds: The liberalisation of the European natural gas market - a multiple streams perspective. In Tosun, J., Schmitt, S. and Schulze, K. (eds.). *Energy policy making in the EU: Building the agenda*. London: Springer.
- Herweg, N. and Zahariadis, N. (2018) The multiple streams approach. *The Routledge handbook of European public policy* (pp.32-41). Routledge.
- Hoekman, B. and Sanfilippo, M. (2018) *Firm performance and participation in public procurement: evidence from Sub-Saharan Africa*. Fiesole: European University Institute.
- Hogwood, B. and Gunn, L. (1984) *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- Howlett, M., McConnell, A. and Perl, A. (2014) Streams and stages: Reconciling Kingdon and policy process theory. *European Journal of Political Research*. 54 (3). pp. 419-34.
- Internacional Finance Corporation - IFC (2010) *Scaling-Up SME Access to Financial Services in the Developing World* [Online]. Available from: https://www.enterprise-development.org/wp-content/uploads/ScalingUp_SME_Access_to_Financial_Services.pdf. [Accessed: 4th June 2021].
- Jenkins, W. (1978) *Policy Analysis: A Political and Organisational Perspective*. Oxford: Blackwell.
- Jones, B. D. (1994) *Reconceiving decision-making in democratic politics: Attention, choice and public policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Jones, C. O. (1984) *An Introduction to the Study of Public Policy*. 3rd Ed. Monterey: Brooks Cole Publishing.
- Jones, M. D. et al. (2016) A River Runs Through It: A Multiple Streams Meta-Review. *Policy Studies Journal*. 44 (1). pp. 13-36.

- Junkes, R. V. (2010) *Incentivo ao desenvolvimento das microempresas por meio das contratações públicas: a agenda política da Lei Complementar n. 123/2006*. Dissertação de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas. Itajaí: Universidade do Vale do Itajaí.
- Karjalainen, K. and Kemppainen, K. (2008) The involvement of small- and medium-sized enterprises in public procurement: Impact of resource perceptions, electronic systems and enterprise size. *Journal of Purchasing and Supply Management*. 14 (4). pp. 230-40.
- Kingdon, J. W. (2011) *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Harlow: Pearson Education Limited.
- Lasswell, H. D. (1956) *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. Maryland: University of Maryland Press.
- Lee, M. (2017) *Government purchases, firm growth and industry dynamics*. San Diego: University of San Diego.
- Leite, L. Q. (2014) *Um empreendedor de políticas públicas em ação: Bresser Pereira e a Reforma Gerencial da Administração Pública de 1995 no Brasil*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos.
- Lieberman, J. M. (2002) Three streams and four policy entrepreneurs converge: A policy window opens. *Education and Urban Society*. 34 (2). pp. 438-50.
- Lima, J. (2008) *Licitações à luz do novo estatuto da microempresa*. Campinas: Servanda Editora.
- Lindblom, C. E. (1959) The Science of “Muddling Through”. *Public Administration Review*. 19 (2). pp. 79-88.
- Liu, X. et al. (2010) Understanding local policymaking: Policy elites' perceptions of local agenda setting and alternative policy selection. *Policy Studies Journal*. 38 (1). pp. 69-91.
- Loader, K. (2005) Supporting SMEs through Government Purchasing Activity. *The International Journal of Entrepreneurship and Innovation*. 6 (1). pp. 17-26.
- Maia, M. C. M. (2019) *O debate político sobre o direito ao aborto legal no Brasil: movimentos feministas e Igreja Católica*. Monografia de Bacharelado em Gestão Pública. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais.
- McLendon, M. K. (2003) Setting the governmental agenda for state decentralization of higher education. *Journal of Higher Education*. 74 (5). pp. 479-515.
- Moreira, H. C. e Morais, J. M. (2002) *Compras Governamentais: políticas e procedimentos na Organização Mundial de Comércio, União Europeia, Nafta, Estados Unidos e Brasil* [Online]. Brasília: Ipea. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0930.pdf. [Acessado: 4 Junho 2021].
- Morse, J. M. (1994) Designing Funded Qualitative Research. In Denzin, N. K. and Lincoln, Y. S. (eds.). *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Mucciaroni, G. (1992) The garbage can model & the study of policy making: A critique. *Polity*. 24 (3). pp. 459-82.
- Muller, P. (2010) *Les Politiques Publiques*. 8ème Éd. Paris: Presses Universitaires de France.
- Münter, M. (2005) *Verfassungsreform im Einheitsstaat: Die Politik der Dezentralisierung in Großbritannien*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Nicholas, C. and Fruhmann, M. (2014) Small and medium-sized enterprises policies in public procurement: time for a rethink? *Journal of Public Procurement*. 14 (3). pp. 328-60.
- Nichter, S. and Goldmark, L. (2009) Small firm growth in developing countries. *World Development*. 37(9). pp. 1453-64.

- Organisation de coopération et de développement économiques - OCDE (2002) *Government Procurement: A Synthesis Report* [Online]. Available from: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/43506020.pdf>. [Accessed: 4th June 2021].
- Organisation de coopération et de développement économiques - OCDE (2015) *Compendium of good practices for integrity in public procurement*. Paris: OECD Publishing.
- Organisation de coopération et de développement économiques - OCDE (2016a) *Entrepreneurship at a Glance 2016*. Paris: OECD Publishing.
- Organisation de coopération et de développement économiques - OCDE (2016b) *The Korean public procurement service: innovating for effectiveness*. Paris: OECD Publishing.
- Organisation de coopération et de développement économiques - OCDE (2017) *Entrepreneurship at a Glance 2017*. Paris: OECD Publishing.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE (2012) *Perspectivas Econômicas da América Latina 2013: Políticas de PMEs para Mudanças Estruturais* [Online]. Disponível em: <http://ois.sebrae.com.br/publicacoes/perspectivas-economicas-da-america-latina-2013/>. [Acessado: 4 Junho 2021].
- Parsons, W. (1995) *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Partido dos Trabalhadores (2002) *Programa de Governo 2002*. Brasília: Partido dos Trabalhadores.
- Picelli, I. (2014) *A emergência das minorias étnicas no Brasil: agendamento das políticas públicas para comunidades quilombolas*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Brasília: Universidade de Brasília.
- PricewaterhouseCoopers - PwC (2014) *SMEs' access to public procurement markets and aggregation of demand in the EU* [Online]. Available from: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/15459/attachments/1/translations/en/renditions/native>. [Accessed: 4th June 2021].
- Procurement Innovation Group (2009) *Using Public Procurement to Stimulate Innovation and SME Access to Public Contracts*. Dublin: Department of Enterprise, Trade and Employment.
- Rauen, A. T. (2014) Encomendas tecnológicas nos Estados Unidos: possibilidades do regulamento federal de aquisições. *Radar - tecnologia, produção e comércio exterior*. 36. pp. 49-56.
- Resende, S. D. (2019) *A formação da agenda na reforma do ensino médio brasileiro*. Dissertação de Mestrado em Políticas Públicas. Lisboa: Instituto Universitário de Lisboa.
- Ribeiro, C. e Inácio Junior, E. (2019) *O mercado de compras governamentais brasileiro (2006-2017): mensuração e análise*. Brasília: Ipea.
- Robinson, S. E. and Eller, W. S. (2010) Participation in policy streams: Testing the separation of problems and solutions in subnational policy systems. *Policy Studies Journal*. 38 (2). pp. 199-214.
- Rowlands, I. H. (2007) The development of renewable electricity policy in the Province of Ontario: The influence of ideas and timing. *Review of Policy Research*. 24 (3). pp. 185-207.
- Rozenwurcel, G. y Drewes, L. (2012) *Las pymes y las compras públicas*. Argentina: Universidad Nacional de San Martín.
- Sabatier, P. A. (2007) *Theories of the Policy Process*. Cambridge: Westview.
- Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - Sebrae (2005) *Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas: anteprojeto de lei*. Brasília: Sebrae.

- Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - Sebrae (2013) *Anuário do trabalho na micro e pequena empresa*. Brasília: Sebrae.
- Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - Sebrae (2018) *Perfil das microempresas e empresas de pequeno porte*. Brasília: Sebrae.
- Silva, E. P. (2008) *O uso do poder de compra do Estado como instrumento de política pública: a Lei Complementar nº 123/2006, sua implementação*. Dissertação de Mestrado em Administração Pública. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Silva, M. (2011) *Compras sustentáveis na Administração pública ganham em eficiência econômica* [Online]. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/compras-sustentaveis-na-administracao-publica-ganham-em-eficiencia-economica>. [Acessado: 4 Junho 2021].
- Simon, M. V. and Alm, L. R. (1995) Policy Windows and Two-Level Games: Explaining the Passage of Acid-Rain Legislation in the Clean Air Act of 1990. *Environment and Planning C: Government and Policy*. 13 (4). pp. 459-78.
- Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe - SELA (2015) *Public procurement as a tool for development in Latin America and the Caribbean*. Caracas: SELA.
- Stake, R. E. (2005) Qualitative Case Studies. In Denzin, N. K. and Lincoln, Y. S. (eds.). *The Sage Handbook of Qualitative Research*. London: Sage Publications.
- Storch, S. and Winkel, G. (2013) Coupling climate change and forest policy: A multiple streams analysis of two German case studies. *Forest Policy and Economics*. 36. pp.14-26.
- Tendler, J. and Amorim, M. A. (1996) Small firms and their helpers: Lessons on demand. *World Development*. 24 (3). pp. 407-26.
- Travis, R. and Xahariadis, N. (2002) A multiple streams model of US foreign aid policy. *Policy Studies Journal*. 30 (4). pp. 495-514.
- Wildavsky, A. (1979) *The Politics of the Budgetary Process*. 3rd Ed. Boston: Little Brown.
- World Bank (2017) *Technical Report: policies that promote SME participation in public procurement*. Washington: DCED.
- Yin, R. (1994) *Case study research: design and methods*. London: Sage Publications.
- Zahariadis, N. (1992) To sell or not to sell? Telecommunications policy in Britain and France. *Journal of Public Policy*. 12 (4). pp. 355-76.
- Zahariadis, N. (1995) *Markets, States, and Public Policy: Privatization in Britain and France*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Zahariadis, N. (1996) Selling British Rail: An idea whose time has come? *Comparative Political Studies*. 29 (4). pp. 400-22.
- Zahariadis, N. (1999) Ambiguity, Time and Multiple Streams. In Sabatier, P. A. (ed.). *Theories of the Policy Process*. Oxford: Westview Press.
- Zahariadis, N. (2008) Ambiguity and choice in European public policy. *Journal of European Public Policy*. 15 (4). pp. 514-30.
- Zahariadis, N. (2014) Ambiguity and multiple streams. In Sabatier, P. A. and Weible, C. M. (eds.). *Theories of the Policy Process*. 3rd Ed. Boulder: Westview Press.
- Zahariadis, N. and Allen, C. S. (1995) Ideas, networks and policy streams: Privatization in Britain and Germany. *Policy Studies Review*. 14 (1-2). pp. 71-98.
- Zhu, X. (2008) Strategy of Chinese Policy Entrepreneurs in the Third Sector: Challenges of “Technical Infeasibility”. *Policy Sciences*. 41. pp. 315-34.

ANEXOS

ANEXO A - Lei Complementar nº 123/2006 (texto original)

CAPÍTULO V DO ACESSO AOS MERCADOS

Seção única

Das Aquisições Públicas

- Art. 42** Nas licitações públicas, a comprovação de regularidade fiscal das microempresas e empresas de pequeno porte somente será exigida para efeito de assinatura do contrato.
- 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 2 (dois) dias úteis, cujo termo inicial corresponderá ao momento em que o proponente for declarado o vencedor do certame, prorrogáveis 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.
- § 2º A não-regularização da documentação, no prazo previsto no § 1º deste artigo, implicará decadência do direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas no art. 81 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, sendo facultado à Administração convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para a assinatura do contrato, ou revogar a licitação.
- Art. 44** Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte.
- § 1º Entende-se por empate aquelas situações em que as propostas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 10% (dez por cento) superiores à proposta mais bem classificada.
- § 2º Na modalidade de pregão, o intervalo percentual estabelecido no § 1º deste artigo será de até 5% (cinco por cento) superior ao melhor preço.
- Art. 45** Para efeito do disposto no art. 44 desta Lei Complementar, ocorrendo o empate, proceder-se-á da seguinte forma:
- I - a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada poderá apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame, situação em que será adjudicado em seu favor o objeto licitado;
- II - não ocorrendo a contratação da microempresa ou empresa de pequeno porte, na forma do inciso I do caput deste artigo, serão convocadas as remanescentes que porventura se enquadrem na hipótese dos §§ 1º e 2º do art. 44 desta Lei Complementar, na ordem classificatória, para o exercício do mesmo direito;
- III - no caso de equivalência dos valores apresentados pelas microempresas e empresas de pequeno porte que se encontrem nos intervalos estabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 44 desta Lei Complementar, será realizado sorteio entre elas para que se identifique aquela que primeiro poderá apresentar melhor oferta.
- § 1º Na hipótese da não-contratação nos termos previstos no caput deste artigo, o objeto licitado será adjudicado em favor da proposta originalmente vencedora do certame.
- § 2º O disposto neste artigo somente se aplicará quando a melhor oferta inicial não tiver sido apresentada por microempresa ou empresa de pequeno porte.

- § 3º No caso de pregão, a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada será convocada para apresentar nova proposta no prazo máximo de 5 (cinco) minutos após o encerramento dos lances, sob pena de preclusão.
- Art. 46** A microempresa e a empresa de pequeno porte titular de direitos creditórios decorrentes de empenhos liquidados por órgãos e entidades da União, Estados, Distrito Federal e Município não pagos em até 30 (trinta) dias contados da data de liquidação poderão emitir cédula de crédito microempresarial.
- Parágrafo único. A cédula de crédito microempresarial é título de crédito regido, subsidiariamente, pela legislação prevista para as cédulas de crédito comercial, tendo como lastro o empenho do poder público, cabendo ao Poder Executivo sua regulamentação no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da publicação desta Lei Complementar.
- Art. 47** Nas contratações públicas da União, dos Estados e dos Municípios, poderá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica, desde que previsto e regulamentado na legislação do respectivo ente.
- Art. 48** Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública poderá realizar processo licitatório:
- I - destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);
- II - em que seja exigida dos licitantes a subcontratação de microempresa ou de empresa de pequeno porte, desde que o percentual máximo do objeto a ser subcontratado não exceda a 30% (trinta por cento) do total licitado;
- III - em que se estabeleça cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, em certames para a aquisição de bens e serviços de natureza divisível.
- § 1º O valor licitado por meio do disposto neste artigo não poderá exceder a 25% (vinte e cinco por cento) do total licitado em cada ano civil.
- § 2º Na hipótese do inciso II do caput deste artigo, os empenhos e pagamentos do órgão ou entidade da administração pública poderão ser destinados diretamente às microempresas e empresas de pequeno porte subcontratadas.
- Art. 49** Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:
- I - os critérios de tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não forem expressamente previstos no instrumento convocatório;
- II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;
- III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;
- IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

ANEXO B - Projeto de Lei Complementar nº 123/2004 (original)

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº _____, DE 2004.
(Do Sr. Jutahy Junior)

Regulamenta o parágrafo único do art. 146 e o inciso IX do art. 170 da Constituição Federal e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei regula e institui, em conformidade com o disposto no parágrafo único do art. 146 e no inciso IX do art. 170 da Constituição Federal, o regime único nacional de arrecadação diferenciada, simplificada e favorecida, aplicável à microempresa e à empresa de pequeno porte, relativo aos impostos e às contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 1º O regime único nacional compreende a arrecadação, a fiscalização e a cobrança compartilhada dos impostos e contribuições pelos entes federados, sendo opcional para o contribuinte.

§ 2º O pagamento de impostos e contribuições dos entes federados, no regime único nacional dar-se-á numa única guia de recolhimento mensal a ser regulamentada pela Secretaria da Receita Federal.

§ 3º Aplica-se no que couber as disposições da Lei nº 9.317 de 5 de dezembro de 1996, com relação à definição de microempresa e empresa de pequeno porte e ao Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições – SIMPLES.

§ 4º A opção pelo Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições – SIMPLES, é facultativa para qualquer microempresa e empresa de pequeno porte, independente de seu setor de atividade econômica.

§ 5º É facultado ao Poder Executivo a fixação de alíquotas diferenciadas por atividade na forma de regulamento.

Art. 2º Fica instituído o Sistema Integrado de Gestão de Informações Fiscais – SIGFIS, responsável pela coleta, gestão, integração de base e distribuição das informações necessárias à gestão unificada do Sistema SIMPLES.

§ 1º As informações geradas pelo SIGFIS constituirão o Cadastro Nacional Único de Contribuição para a arrecadação, a fiscalização e a cobrança dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com base no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ.

§ 2º O Cadastro deverá conter informações gerais que atenderão aos órgãos federais, estaduais e municipais.

§ 3º O Cadastro a que se refere o § 1º será gerido pela União, devendo ser compartilhado com os demais entes federados, respeitados os limites de suas competências.

§ 4º Além dessas disposições o Cadastro poderá conter informações dos Cartórios de Registros Cíveis e das Juntas Comerciais das unidades federadas.

Art. 3º O processo de abertura de microempresa e empresa de pequeno porte dar-se-á com a obtenção do registro único expedido pelo Cadastro Nacional Único, que terá validade para todos os fins, ficando condicionado, conforme o ramo de atividade, apenas à emissão de laudo de vistoria dos órgãos federais estaduais ou municipais, quando for o caso.

Parágrafo único. O regulamento definirá a sistemática simplificada de abertura da microempresa e empresa de pequeno porte.

Art. 4º A baixa da microempresa e da empresa de pequeno porte dar-se-á mediante requerimento ao responsável pelo Cadastro Nacional Único de Contribuinte, ficando sujeito os requerentes à fiscalização e à quitação de eventuais débitos até à data da solicitação.

Art. 5º Os procedimentos para a arrecadação e a cobrança dos impostos e contribuições serão definidos pelo órgão central do Sistema, ficando assegurada a imediata distribuição da parcela de recursos pertencentes aos respectivos entes federados.

Art. 6º Caberá aos órgãos estaduais e municipais de fazenda, nas suas esferas de competência, a responsabilidade pela fiscalização do SIGFIS em parceria com a Secretaria da Receita Federal.

Parágrafo único. Fica assegurado aos órgãos federais, estaduais e municipais a disponibilização das informações fiscais necessárias ao cumprimento de suas responsabilidades na forma do regulamento.

Art. 7º Acrescenta-se ao art. 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, o §5º com a seguinte redação:

“Art. 58

§ 5º As exigências constantes do § 4º não se aplicam às microempresas e às empresas de pequeno porte que não exerçam atividades nocivas e prejudiciais à saúde do trabalhador.” (NR)

Art. 8º As pessoas jurídicas optantes pelo Sistema SIMPLES que não tiverem empregados ficam desobrigadas da apresentação da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados.

Art. 9º As pessoas jurídicas enquadráveis como microempresa ou empresa de pequeno porte, optantes, ou não, pelo Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte – SIMPLES, instituído pela Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, que durante cinco anos não tenham exercido atividade econômica de qualquer espécie, poderão requerer e obter a baixa nos registros competentes, independentemente de prova de quitação de impostos e contribuições para com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS.

§ 1º A microempresa e a empresa de pequeno porte fica dispensada do pagamento de juros de mora, multas e quaisquer acréscimos legais pela entrega de declaração de rendimentos dos períodos em que permaneceu sem movimentação de atividade;

§ 2º Os débitos apurados por ocasião da baixa das empresas referenciadas no Caput, poderão ser requeridos e parcelados na forma da Lei nº 10.684, de 30 de maio de 2.003, no prazo de seis meses após a publicação desta Lei.

§ 3º Os sócios das microempresas e das empresas de pequeno porte responderão pelos débitos remanescentes, apurados na data da baixa dos respectivos registros.

Art. 10 Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Esta proposta de Lei Complementar regulamenta o parágrafo único do art. 146 e o inciso IX do art. 170 da Constituição Federal, que tratam do regime único de arrecadação dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, sancionada pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, criou o SIMPLES Federal, ou seja, o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte, que entrou em vigor no dia primeiro de janeiro de 1997 e que consiste no pagamento unificado dos seguintes impostos e contribuições: Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, PIS, COFINS, CSLL, INSS Patronal e IPI, no caso de ser contribuinte.

A entrada em vigor da nova forma de arrecadação de impostos e contribuições, que literalmente simplificou e desburocratizou a forma das empresas pagarem seus tributos, veio para atender as micros e pequenas empresas, que na década de 1990 correspondiam, somente no Estado de São Paulo, a noventa e sete por cento do total de estabelecimentos empresariais. Desse grupo, oitenta e sete por cento eram microempresas e o restante, treze por cento, constituído de empresas de pequeno porte.

Como podemos observar, em um país cujo número de tributos a serem recolhidos pelas empresas, encontra-se acima de meia centena, exigindo das empresas, setores especializados, para o controle e pagamento de tributos. A implantação do SIMPLES foi uma importante medida para as empresas de pequeno porte, ou seja, aquela que no ano-calendário tenha a receita bruta superior a R\$ 120 mil e inferior a R\$ 1 milhão e 200 mil, e para as microempresas, ou seja, com renda bruta igual ou inferior a R\$ 120 mil no ano-calendário.

O sucesso do SIMPLES Federal, estimulou sua criação em 21 Estados da Federação, onde foram criados sistemas simplificados para tributos estaduais no âmbito de suas competências. Entretanto, os limites de enquadramento das empresas e as alíquotas de recolhimento são muito diferenciados entre os Estados da Federação.

As receitas das micros e pequenas empresas em 2001, totalizaram a quantia de R\$168 bilhões e 200 milhões, respectivamente. Um estudo realizado nesta mesma época, constatou que cerca de 1 milhão e 100 mil destas pequenas e microempresas eram do tipo empregadora, isto é, pelo menos uma pessoa estava registrada pela empresa como empregado, sendo os demais membros da empresa familiares ou sócios, ou seja, mais de 926 mil famílias diretamente envolvidas no negócio, com os seus membros participando da empresa na condição de proprietários ou sócios.

Segundo dados do BNDES, 98% do total de empresas do país são constituídas de micros e pequenas empresas e representam 93% dos estabelecimentos empregadores, que correspondem a cerca de 60% dos empregos gerados no país, participando com 43% da renda total dos setores industrial, comercial e de serviços.

Com estes dados, podemos perceber a importância das pequenas e microempresas no desenvolvimento de nossa economia e principalmente como fator de geração de emprego e distribuição de renda. Nessa linha foi feita uma pesquisa em 37 países, em 2002, coordenada pela *GEM- Global Entrepreneurship Monitor*, projeto criado pela *London Business School* da Inglaterra e pela *Babson School* nos Estados Unidos, coordenado no Brasil pelo Instituto Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Paraná e Sebrae, em que o Brasil se destaca em sétimo lugar no *ranking* dos países com maior nível geral de empreendedorismo. A taxa brasileira da atividade empreendedora total, ou seja, a que indica a proporção de empreendedores na população de 18 a 64 anos de idade, foi de 13,5%, estimando-se em 14,4 milhões o número de empreendedores no país, dos quais 42% são mulheres.

Em virtude desse problema e de outros, o PSDB encaminhou emenda à Proposta de Emenda à Constituição nº 41, de 2003 – Reforma Tributária, aprovada na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, propondo a implantação do SUPERSIMPLES, que compreende um regime único de arrecadação dos impostos e contribuições da União, dos Estados e Municípios; regime único para o contribuinte e condições de enquadramento das empresas diferenciadas por Estado; unificação e centralização e repartição das parcelas pertencentes aos respectivos entes, bem como, a arrecadação e fiscalização compartilhada entre as unidades federadas.

A burocracia atual é um desestímulo à qualquer tipo de empreendimento no Brasil. Os custos elevados devido, principalmente, ao fato de que ao formalizar-se e inscrever-se nos cadastros oficiais, as empresas passam por 12 órgãos, que exigem a apresentação de mais de 90 documentos repetidos, portanto, a solução é criar um cadastro único.

A proposta prevê ainda a implantação de um cadastro único nacional, e, deverá unificar os tributos e contribuições Federais, Estaduais e Municipais em uma só Guia de Recolhimento o que, certamente, será um poderoso instrumento para retirar da informalidade mais de 40 milhões de brasileiros, que relutam em pertencer ao mercado formal devido às dificuldades burocráticas da formalização e dos elevados tributos e contribuições cobrados pelo Estado.

Ressalte-se, ainda, que o art. 58 da Lei nº 8.213/91, prevê a apresentação do Perfil Profissiográfico Previdenciário – PPP, que é um documento histórico-laboral, individual do trabalhador que presta serviço à empresa, destinado a dar informações ao INSS relativas a efetiva exposição a agentes nocivos que entre outras informações registra dados administrativos, atividades desenvolvidas, registros ambientais e resultados de monitorização biológica com base no Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional. E, ainda, a empresa deverá elaborar e manter atualizado perfil profissiográfico abrangendo as atividades desenvolvidas pelo trabalhador e fornecer a este, quando da rescisão do contrato de trabalho, cópia autêntica desse documento.

É definido que a não manutenção do Perfil Profissiográfico Previdenciário atualizado ou o não fornecimento do mesmo ao empregado, por ocasião do encerramento do contrato de trabalho, ensejará aplicação de multa de R\$ 991,03 a R\$ 99.102,12.

A nossa proposta tem por objetivo excluir as microempresas e empresas de pequeno porte das exigências de elaborar o PPP, desde que não exerçam atividades nocivas e prejudiciais à saúde do empregado.

Outro fato que a nossa proposta trata é sobre a abertura e a baixa de empresas, pois, segundo dados da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, a mortalidade das empresas verifica-se nos três primeiros anos de vida em 50% das microempresas, em 30% das empresas de pequeno e médio porte e em 15% das grandes empresas, e, também, os dados do Departamento Nacional de Registro de Comércio – DNRC, afirmam que existem 3 milhões e 707 mil micros e pequenas empresas inativas há mais de 5 anos.

Tais pessoas jurídicas, apesar de inativas, ficam impossibilitadas de regularizarem a sua situação junto aos órgãos federais, inclusive Juntas Comerciais dos Estados, tendo em vista a cobrança da multa de R\$ 200,00 por ano, exigida pela Secretaria da Receita Federal, para a apresentação de declarações de rendimentos atrasadas relativas aos últimos cinco anos.

O presente projeto de lei visa corrigir a distorção, no âmbito fiscal, para possibilitar a baixa e a legalização de milhares de empresas no Brasil que se encontram com as suas atividades encerradas há mais de cinco anos.

Estamos ainda sugerindo que as pessoas jurídicas optantes pelo Sistema Simples, que não tiverem empregados, fiquem desobrigadas da apresentação da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados.

Consideramos que a aprovação do presente projeto de lei complementar, que ora encaminhamos à apreciação dos meus pares nesta Casa, representará uma importante ação no sentido de facilitar a vida dos contribuintes pessoas jurídicas, servindo para a desburocratização e desregulamentação do setor produtivo, com efeitos diretos sobre a vida das pessoas e da capacidade de geração de emprego e renda.

ANEXO C - Requerimentos aprovados no âmbito do PLP 123/2004

Requerimento	Parlamentar autor do requerimento	Convidado / objeto	Audiência realizada?
01, de 26/04/2005	Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR)	Antonio Palocci Filho, Ministro da Fazenda.	Não
02, de 26/04/2005		Paulo Okamoto, Presidente do SEBRAE.	Sim, em 28/06/2005
03, de 26/04/2005		José Tarcísio da Silva, Presidente da Confederação Nacional das Entidades de Micro e Pequenas Empresas do Comércio e Serviços	Sim, em 15/06/2005
04, de 26/04/2005		Propõe a realização de Seminários da Micro e Pequena Empresa nas cidades de Belém, Recife, São Paulo, Rio de Janeiro, Curitiba, Porto Alegre, Florianópolis e Goiânia.	Não
05, de 26/04/2005		José Pastore, Professor e sociólogo.	Não
06, de 26/04/2005		Luiz Fernando Furlan, Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.	Não
07, de 29/04/2005	Dilto Vitorassi (PT-PR)	Propõe a participação da Comissão Especial no Seminário da Micro e Pequena Empresa a ser realizado no Paraná.	Não
08, de 03/05/2005	Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR)	Ives Gandra Da Silva Martins, Professor e advogado tributarista.	Não
09, de 03/05/2005	Eduardo Paes (PSDB-RJ)	Geraldo Alckmin, Governador de São Paulo.	Não
10, de 03/05/2005		Marcílio Marques Moreira, Presidente da Associação Com. do Rio de Janeiro.	Não
11, de 03/05/2005		Emilson Simões de Moura, Presidente da Social Democracia Sindical.	Não
12, de 03/05/2005	Eduardo Sciarra (PFL-PR)	Emilson Simões de Moura, Presidente da Social Democracia Sindical.	Não
13, de 03/05/2005		Everardo Maciel, Ex-Secretário da Receita Federal.	Sim, em 15/06/2005
14, de 03/05/2005		Albérico Machado Mascarenhas, Coordenador do Conselho de Política Fazendária (CONFAZ).	Sim, em 15/06/2005
15, de 03/05/2005	Reginaldo Lopes (PT-MG)	Jorge Rachid, Secretário da Receita Federal.	Não
16, de 03/05/2005		Fuad Jorge Noman Filho, Secretário da Fazenda de Minas Gerais.	Não
17, de 03/05/2005		Eduardo Bernis, Presidente da Associação Comercial de Minas Gerais.	Sim, em 28/06/2005
18, de 03/05/2005		Robson Andrade de Andrade, Presidente da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG).	Sim, em 28/06/2005
19, de 03/05/2005		Leonardo Purri, ex-diretor da Associação Mineira de Micro e Pequena Empresa.	Não

Requerimento	Parlamentar autor do requerimento	Convidado / objeto	Audiência realizada?
20, de 03/05/2005		Requer a realização de Seminário na Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais para debater o Projeto.	Não
21, de 03/05/2005	Pedro Corrêa (PPB-PE)	Paulo Skaf, Presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP).	Sim, em 10/11/2005
22, de 03/05/2005	Carlos Melles (PFL-MG)	Armando Monteiro, Presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI).	Sim, em 31/05/2005
23, de 03/05/2005	Giacobo (PPS-PR)	Guido Mantega, Presidente do BNDES.	Não
24, de 03/05/2005		Heron Arzua, Secretário de Fazenda do Paraná.	Sim, em 03/08/2005
25, de 03/05/2005		Márcio Cypriano, Presidente da Associação Brasileira dos Bancos (FEBRABAN).	Não
26, de 03/05/2005	Pedro Corrêa (PPB-PE)	Guilherme Afif Domingues, Presidente da Associação Comercial de São Paulo.	Não
27, de 17/05/2005	Eduardo Valverde (PT-RO)	Requer que se realize Seminário no Estado de Rondônia.	Não
28, de 19/05/2005	Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM)	Presidente da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil.	Não
29, de 19/05/2005		Presidente TST, da ANAMATRA e das Centrais Sindicais.	Não
30, de 19/05/2005		Ministro da Previdência e Assistência Social.	Não
31, de 19/05/2005		Presidente do Conselho Nacional de Combate à Pirataria.	Não
32, de 01/06/2005	Gerson Gabrielli (PFL-BA)	Cláudio Vaz, Presidente do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP).	Não
33, de 01/06/2005		Silvano Gianini, Ex-presidente do SEBRAE.	Não
34, de 16/06/2005	Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR)	Mara Biasi Ferrari Pinto, Superintendente-Geral do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM).	Não
35, de 16/06/2005		Paulo Roberto Ziulkoski, Presidente da Confederação Nacional dos Municípios (CNM).	Não
36, de 16/06/2005		João Paulo Lima e Silva, Presidente da Frente Nacional de Prefeitos de Capitais.	Não
37, de 16/06/2005		José do Carmo Garcia, Presidente da Associação Brasileira de Municípios.	Não
38, de 02/08/2005	Carlos Melles (PFL-MG)	Luiz Marinho, Ministro do Trabalho e Emprego.	Não
39, de 23/09/2005		Requer a realização de seminários nas Assembleias Legislativas dos Estados.	Não

Requerimento	Parlamentar autor do requerimento	Convidado / objeto	Audiência realizada?
40, de 19/10/2005		Luiz Otávio Possas Gonçalves, Sidônio Fernandes do Couto e Ricardo Kurtz, Presidentes, respectivamente, do SINDBEBIDAS/MG, do Sindicato das Indústrias de Explosivos do Estado de MG (SINDIEMG) e da Associação das Empresas Brasileiras de Software e Serviços de Informática (ASSESPRO).	Sim, em 08/11/2005
41, de 25/10/2005		Luigi Nese, Haroldo Max e Maurício Mugnaini, Presidentes, respectivamente, da Confederação Nacional de Serviços (CNS); da Cooperativa Agropecuária de Orizona/GO, e da Federação Nacional das Empresas de Informática (FENAINFO).	Sim, em 09/11/2005

ANEXO D - Evolução das vantagens às MPEs na tramitação do PLP 123/2004

19/01/2004 - Apresentação do Projeto de Lei:

O texto original não continha dispositivo voltado para vantagens às MPEs nas aquisições públicas.

25/08/2004 - Substitutivo do Dep. Bismarck Maia (PSDB-CE), aprovado na CDEIC:

O texto também não continha previsão vantagens às MPEs nas aquisições públicas.

14/12/2005 - Substitutivo do Dep. Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR), aprovado na Comissão Especial:

CAPÍTULO V
DO ACESSO AOS MERCADOS
SEÇÃO ÚNICA
Das Aquisições Públicas

Art. 30 Nas licitações públicas a comprovação de regularidade fiscal das microempresas e empresas de pequeno porte somente será exigida para efeito de assinatura do contrato.

§ 1º As microempresas e empresas de pequeno porte, quando da participação em certames licitatórios, deverão apresentar toda a documentação exigida para efeito de comprovação de regularidade fiscal, mesmo que esta apresente alguma restrição.

§ 2º Havendo alguma restrição na comprovação da regularidade fiscal, será assegurado o prazo de 2 (dois) dias úteis, cujo termo inicial corresponderá ao momento em que o proponente for declarado o vencedor do certame, prorrogáveis 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.

§ 3º A não regularização da documentação, no prazo previsto no § 2º, implicará decadência do direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas no art. 81 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, sendo facultado à Administração convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para a assinatura do contrato, ou revogar a licitação.

§ 4º Não se aplica na situação descrita no §3º o disposto no artigo 39 desta lei.

Art. 31 A Administração Pública poderá destinar até vinte e cinco por cento do valor total que será licitado em cada ano civil à participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte, meta essa que poderá ser atingida mediante os instrumentos referidos nos arts. 32, 33 e 36.

Art. 32 A Administração Pública poderá realizar certame licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), conforme disposto em decreto, buscando-se:

I - a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional;

II - a geração de emprego e renda e inovação tecnológica.

§ 1º Não se aplica o disposto neste artigo quando:

I - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

II - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

§ 2º O valor fixado neste artigo poderá ser revisto pelo Poder Executivo Federal, que o fará publicar no Diário Oficial da União.

Art. 33 A Administração Pública poderá exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou de empresa de pequeno porte.

§ 1º A exigência de que trata o caput deve estar prevista no instrumento convocatório, especificando-se o percentual mínimo do objeto a ser subcontratado até o limite de 30% (trinta por cento) do total licitado.

§ 2º	É vedada à exigência de subcontratação de itens determinados ou de empresas específicas.
§ 3º	O disposto no <i>caput</i> não é aplicável quando: <ul style="list-style-type: none"> I - o proponente for microempresa ou empresa de pequeno porte; II - a subcontratação for inviável, não for vantajosa para a Administração Pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado; III - a proponente for consórcio, composto em sua totalidade por microempresas e empresas de pequeno porte, respeitado o disposto no art. 33 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.
Art. 34	Nas subcontratações de que trata o art. 33, observar-se-á o seguinte: <ul style="list-style-type: none"> I - o edital de licitação estabelecerá que as microempresas e empresas de pequeno porte a serem subcontratadas deverão estar indicadas e qualificadas nas propostas dos licitantes com a descrição dos bens e serviços a serem fornecidos e seus respectivos valores; II - os empenhos e pagamentos do órgão ou entidade da Administração Pública serão destinados diretamente às microempresas e empresas de pequeno porte subcontratadas; III - deverá ser comprovada a regularidade fiscal e trabalhista das microempresas e empresas de pequeno porte contratadas e subcontratadas, como condição de assinatura do contrato, bem como ao longo da vigência contratual, sob pena de rescisão; IV - a empresa contratada compromete-se a substituir a subcontratada, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, na hipótese de extinção da subcontratação, mantendo o percentual originalmente subcontratado até a sua execução total, notificando o órgão ou entidade contratante, sob pena de rescisão, sem prejuízo das sanções cabíveis; V - demonstrada a inviabilidade de nova subcontratação, nos termos do inciso IV, a Administração Pública poderá transferir a parcela subcontratada à empresa contratada, desde que sua execução já tenha sido iniciada.
Art. 35	Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte.
§ 1º	Entende-se por empate aquelas situações em que as ofertas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 10% (dez por cento) superiores àquelas apresentadas pelas demais empresas.
§ 2º	Na modalidade de pregão o intervalo percentual estabelecido no §1º será de até 5% (cinco por cento) superior ao melhor preço.
§ 3º	Ocorrendo o empate, proceder-se-á da seguinte forma: <ul style="list-style-type: none"> I - a microempresa ou empresa de pequeno porte melhor classificada poderá apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame, situação em que será adjudicado o contrato em seu favor; II - na hipótese da não contratação da microempresa ou empresa de pequeno porte, na forma do inciso I, serão convocadas as remanescentes que porventura se enquadrem na hipótese do § 1º, na ordem classificatória, para o exercício do mesmo direito; III - no caso de equivalência dos valores apresentados pelas microempresas e empresas de pequeno porte que se encontrem nos intervalos estabelecido nos §§ 1º e 2º será realizado sorteio entre elas para que se identifique aquela que primeiro poderá apresentar melhor oferta.
§ 4º	Na hipótese da não contratação nos termos previstos no §3º, o contrato será adjudicado em favor da proposta originalmente vencedora do certame.
§ 5º	O disposto neste artigo somente se aplicará quando a melhor oferta inicial não tiver sido apresentada por microempresa ou empresa de pequeno porte.
§ 6º	No caso de Pregão, a microempresa ou empresa de pequeno porte melhor classificada será convocada para apresentar nova proposta no prazo máximo de 5 (cinco) minutos após o encerramento dos lances, sob pena de preclusão.
Art. 36	Nas licitações para a aquisição de bens e serviços de natureza divisível, e desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo, nas hipóteses definidas em decreto, a Administração Pública poderá reservar, com a observância do disposto no § 2º do art. 30 desta lei complementar, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto, para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.
§ 1º	Aplica-se o disposto no <i>caput</i> sempre que houver, local ou regionalmente, o mínimo de 3 (três)

	<p>fornecedores competitivos enquadrados como microempresa ou empresa de pequeno porte e que atendam às exigências constantes do instrumento convocatório.</p>
§ 2º	<p>O disposto neste artigo estará previsto no instrumento convocatório, admitindo-se a contratação das microempresas ou empresas de pequeno porte na totalidade do objeto, sendo-lhes reservada exclusividade de participação na disputa de que trata o caput.</p>
§ 3º	<p>Não havendo vencedor para a cota reservada, esta poderá ser adjudicada ao vencedor da cota principal, ou, diante de sua recusa, aos licitantes remanescentes, desde que pratiquem o preço do primeiro colocado.</p>
Art. 37	<p>A microempresa e a empresa de pequeno porte titular de direitos creditórios decorrentes de empenhos liquidados por órgãos e entidades da União, Estados, Distrito Federal e Município, não pagos em até 30 (trinta) dias contados da data de liquidação, poderão emitir cédula de crédito microempresarial.</p>
§ único	<p>A cédula de crédito microempresarial é título de crédito regido, subsidiariamente, pela legislação prevista para as cédulas de crédito comercial, tendo como lastro o empenho do Poder Público, cabendo ao Poder Executivo sua regulamentação no prazo de cento e oitenta dias a contar da publicação desta lei complementar</p>

05/09/2006 - Subemenda Substitutiva de Plenário aprovada na Câmara dos Deputados:

<p>CAPÍTULO V DO ACESSO AOS MERCADOS SEÇÃO ÚNICA Das Aquisições Públicas</p>	
Art. 42	<p>Nas licitações públicas, a comprovação de regularidade fiscal das microempresas e empresas de pequeno porte somente será exigida para efeito de assinatura do contrato.</p>
Art. 43	<p>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.</p>
§ 1º	<p>Havendo alguma restrição na comprovação da regularidade fiscal, será assegurado o prazo de 2 (dois) dias úteis, cujo termo inicial corresponderá ao momento em que o proponente for declarado o vencedor do certame, prorrogáveis 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.</p>
§ 2º	<p>A não-regularização da documentação, no prazo previsto no § 1º deste artigo, implicará decadência do direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas no art. 81 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, sendo facultado à Administração convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para a assinatura do contrato, ou revogar a licitação.</p>
Art. 44	<p>Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte.</p>
§ 1º	<p>Entende-se por empate aquelas situações em que as propostas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 10% (dez por cento) superiores àquelas apresentadas pelas demais empresas.</p>
§ 2º	<p>Na modalidade de pregão, o intervalo percentual estabelecido no § 1º deste artigo será de até 5% (cinco por cento) superior ao melhor preço.</p>
Art. 45	<p>Para efeito do disposto no art. 44 desta Lei Complementar, ocorrendo o empate, proceder-se-á da seguinte forma:</p> <p>I - a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada poderá apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame, situação em que será adjudicado o contrato em seu favor;</p> <p>II - na hipótese da não contratação da microempresa ou empresa de pequeno porte, na forma do inciso I, serão convocadas as remanescentes que porventura se enquadrem na hipótese do § 1º, na ordem classificatória, para o exercício do mesmo direito;</p>

	<p>III - no caso de equivalência dos valores apresentados pelas microempresas e empresas de pequeno porte que se encontrem nos intervalos estabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 44 será realizado sorteio entre elas para que se identifique aquela que primeiro poderá apresentar melhor oferta.</p>
§ 1º	Na hipótese da não contratação nos termos previstos no caput, o contrato será adjudicado em favor da proposta originalmente vencedora do certame.
§ 2º	O disposto neste artigo somente se aplicará quando a melhor oferta inicial não tiver sido apresentada por microempresa ou empresa de pequeno porte.
§ 3º	No caso de pregão, a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada será convocada para apresentar nova proposta no prazo máximo de 5 (cinco) minutos após o encerramento dos lances, sob pena de preclusão.
Art. 46	A microempresa e a empresa de pequeno porte titular de direitos creditórios decorrentes de empenhos liquidados por órgãos e entidades da União, Estados, Distrito Federal e Município não pagos em até 30 (trinta) dias contados da data de liquidação, poderão emitir cédula de crédito microempresarial.
§ único	A cédula de crédito microempresarial é título de crédito regido, subsidiariamente, pela legislação prevista para as cédulas de crédito comercial, tendo como lastro o empenho do poder público, cabendo ao Poder Executivo sua regulamentação no prazo de cento e oitenta dias a contar da publicação desta Lei Complementar.
Art. 47	Nas contratações públicas da União, dos Estados e dos Municípios, poderá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica, desde que previsto e regulamentado na legislação do respectivo ente.
Art. 48	Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública poderá realizar processo licitatório: <p>I - destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);</p> <p>II - em que seja exigida dos licitantes a subcontratação de microempresa ou de empresa de pequeno porte, desde que o percentual máximo do objeto a ser subcontratado não exceda a 30% (trinta por cento) do total licitado;</p> <p>III - em que se estabeleça cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, em certames para a aquisição de bens e serviços de natureza divisível.</p>
§ 1º	O valor licitado por meio do disposto neste artigo não poderá exceder a 25% (vinte e cinco por cento) do total licitado em cada ano civil.
§ 2º	Na hipótese do inciso II do caput deste artigo, os empenhos e pagamentos do órgão ou entidade da administração pública poderão ser destinados diretamente às microempresas e empresas de pequeno porte subcontratadas.
Art. 49	Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando: <p>I - os critérios de tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não forem expressamente previstos no instrumento convocatório;</p> <p>II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;</p> <p>III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;</p> <p>IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.</p>

09/11/2006 - Alterações aprovadas no Senado Federal:

CAPÍTULO V

DO ACESSO AOS MERCADOS

SEÇÃO ÚNICA

Das Aquisições Públicas

.....

Art. 44

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

.....

Art. 45

I - a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada poderá apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame, situação em que será adjudicado o objeto em seu favor:

II - não ocorrendo a contratação da microempresa ou empresa de pequeno porte, na forma do inciso I do caput deste artigo, serão convocadas as remanescentes que porventura se enquadrem na hipótese dos §§ 1º e 2º do art. 44 desta Lei Complementar, na ordem classificatória, para o exercício do mesmo direito;

.....

§ 1º Na hipótese da não-contratação nos termos previstos no caput deste artigo, o objeto licitado será adjudicado em favor da proposta originalmente vencedora do certame.

.....

ANEXO E - Anteprojeto do SEBRAE

CAPÍTULO V DO ACESSO AOS MERCADOS SEÇÃO ÚNICA Das Aquisições Públicas

Art. 31 Nas licitações públicas a comprovação de regularidade fiscal das microempresas e empresas de pequeno porte somente será exigida para efeito de assinatura do contrato.

§ 1º As microempresas e empresas de pequeno porte, quando da participação em certames licitatórios, deverão apresentar toda a documentação exigida para efeito de comprovação de regularidade fiscal, mesmo que esta apresente alguma restrição.

§ 2º Havendo alguma restrição na comprovação da regularidade fiscal, será assegurado o prazo de 2 (dois) dias úteis, cujo termo inicial corresponderá ao momento em que o proponente for declarado o vencedor do certame, prorrogáveis por igual período, a critério da Administração Pública, para a regularização da documentação, pagamento ou parcelamento do débito, e emissão de eventuais certidões negativas.

§ 3º A não regularização da documentação, no prazo previsto no parágrafo anterior, implicará na decadência do direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas no art. 81 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, sendo facultado à Administração convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para a assinatura do contrato, ou revogar a licitação.

§ 4º Não se aplica na situação descrita no parágrafo anterior o disposto no artigo 37º desta Lei.

Art. 32 Será realizado, sempre que possível, certame licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja de até R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), conforme disposto em decreto, buscando-se:

I - a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional;

II - a geração de emprego e renda e inovação tecnológica.

§ 1º Não se aplica o disposto neste artigo quando:

I - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

II - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos artigos 24 e 25 da Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993.

§ 2º O valor fixado neste artigo poderá ser revisto pelo Poder Executivo Federal, que o fará publicar no Diário Oficial da União.

Art. 33 Sempre que possível, a Administração Pública exigirá dos licitantes a subcontratação de microempresa ou de empresa de pequeno porte.

§ 1º A exigência de que trata o caput deve estar prevista no instrumento convocatório, especificando-se o percentual mínimo do objeto a ser subcontratado até o limite de 30% (trinta por cento) do total licitado.

§ 2º É vedada a exigência de subcontratação de itens determinados ou de empresas específicas.

§ 3º O disposto no caput não é aplicável quando:

I - o proponente for microempresa ou empresa de pequeno porte;

II - a subcontratação for inviável, não for vantajosa para a Administração Pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;

III - a proponente for consórcio, composto em sua totalidade por microempresas e empresas de pequeno porte, respeitado o disposto no artigo 33 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Art. 34 Nas contratações do tipo técnica e preço, observado o disposto no art. 46 da Lei nº 8.666, de 1993, deverá ser definido, dentre outros, critério de pontuação técnica que estabeleça:

I - acréscimo de 10% (dez por cento) na pontuação técnica obtida, quando o proponente for microempresa ou empresa de pequeno porte;

II - nas licitações em que seja tecnicamente viável a subcontratação de microempresas e empresas de

pequeno porte, o órgão ou entidade da Administração Pública contratante deverá pontuar, no quesito técnico, as propostas que contemplem a subcontratação de microempresas e empresas de pequeno porte, em especial as com sede em seu território, nos seguintes termos:

a) a pontuação máxima de que trata este inciso não poderá ultrapassar o limite de 10% (dez por cento) do total a ser estabelecido para a qualificação técnica;

b) poderá ser estabelecida pontuação adicional de até 5% (cinco por cento) do valor total para o licitante que propuser a maior parcela de subcontratação de microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente.

Art. 35 Nas subcontratações de que tratam os artigos 33 e 34, observar-se-á o seguinte:

I - o edital de licitação estabelecerá que as microempresas e empresas de pequeno porte a serem subcontratadas deverão estar indicadas e qualificadas nas propostas dos licitantes com a descrição dos bens e serviços a serem fornecidos e seus respectivos valores;

II - os empenhos e pagamentos do órgão ou entidade da Administração Pública serão destinados diretamente às microempresas e empresas de pequeno porte subcontratadas;

III - deverá ser comprovada a regularidade fiscal e trabalhista das microempresas e empresas de pequeno porte contratadas e subcontratadas, como condição de assinatura do contrato, bem como ao longo da vigência contratual, sob pena de rescisão;

IV - a empresa contratada compromete-se a substituir a subcontratada, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, na hipótese de extinção da subcontratação, mantendo o percentual originalmente subcontratado até a sua execução total, notificando o órgão ou entidade contratante, sob pena de rescisão, sem prejuízo das sanções cabíveis;

V - demonstrada a inviabilidade de nova subcontratação, nos termos do inciso anterior, a Administração Pública poderá transferir a parcela subcontratada à empresa contratada, desde que sua execução já tenha sido iniciada.

Art. 36 Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte.

§ 1º Entende-se por empate aquelas situações em que as ofertas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 10% (dez por cento) superiores àquelas apresentadas pelas demais empresas.

§ 2º Na modalidade de pregão o intervalo percentual estabelecido no parágrafo anterior será de até 5% (cinco por cento) superior ao melhor preço.

§ 3º Ocorrendo o empate, proceder-se-á da seguinte forma:

I - a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada poderá apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame, situação em que será adjudicado o contrato em seu favor;

II - na hipótese da não contratação da microempresa ou empresa de pequeno porte, na forma do inciso anterior, serão convocadas as remanescentes que porventura se enquadrem na hipótese do § 1º, na ordem classificatória, para o exercício do mesmo direito;

III - no caso de equivalência dos valores apresentados pelas microempresas e empresas de pequeno porte que se encontrem nos intervalos estabelecidos nos §§ 1º e 2º será realizado sorteio entre elas para que se identifique aquela que primeiro poderá apresentar melhor oferta.

§ 4º Na hipótese da não contratação nos termos previstos no parágrafo anterior, o contrato será adjudicado em favor da proposta originalmente vencedora do certame.

§ 5º O disposto neste artigo somente se aplicará quando a melhor oferta inicial não tiver sido apresentada por microempresa ou empresa de pequeno porte.

§ 6º No caso de Pregão, a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada será convocada para apresentar nova proposta no prazo máximo de 5 (cinco) minutos após o encerramento dos lances, sob pena de preclusão.

Art. 37 Nas licitações para a aquisição de bens e serviços de natureza divisível, e desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo, nas hipóteses definidas em decreto, a Administração Pública reservará, sempre que possível e com a observância do disposto no § 2º do art. 1º desta Lei, cota de até o máximo de 25% (vinte e cinco por cento) do objeto, para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

§ 1º Aplica-se o disposto no caput sempre que houver, local ou regionalmente, o mínimo de 3 (três)

	<p>fornecedores competitivos enquadrados como microempresa ou empresa de pequeno porte e que atendam às exigências constantes do instrumento convocatório.</p>
§ 2º	<p>O disposto neste artigo estará previsto no instrumento convocatório, admitindo-se a contratação das microempresas ou empresas de pequeno porte na totalidade do objeto, sendo-lhes reservada exclusividade de participação na disputa de que trata o caput.</p>
§ 3º	<p>Não havendo vencedor para a cota reservada, esta poderá ser adjudicada ao vencedor da cota principal, ou, diante de sua recusa, aos licitantes remanescentes, desde que pratiquem o preço do primeiro colocado.</p>
Art. 38	<p>Direitos creditórios decorrentes de empenhos liquidados por órgãos e entidades da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, não pagos em até 30 (trinta) dias contados da data de liquidação, se constituem em obrigações exigíveis em desfavor do ente emissor do empenho.</p>
§ único	<p>Sobre a obrigação incidirão juros mensais calculados à Selic-Sistema Especial de Liquidação e Custódia.</p>
Art. 39	<p>Nas soluções de litígios decorrentes das contratações celebradas entre a Administração Pública e as microempresas e empresas de pequeno porte que envolvam matéria contratual tutelada pelo Direito Privado será utilizada a arbitragem, em conformidade com a Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, independentemente de sua previsão no instrumento convocatório.</p>
§ 1º	<p>A adoção da arbitragem somente será dispensada quando:</p> <ul style="list-style-type: none"> I - inexistir órgão arbitral local; II - a empresa vencedora do certame não aceitá-la; III - a Administração Pública justificar fundamentadamente a sua não aceitação.
§ 2º	<p>Admitir-se-á o uso da arbitragem nas contratações celebradas com as demais empresas quando estas promoverem subcontratação com microempresas e empresas de pequeno porte, na forma dos arts. 4º e 5º desta Lei.</p>
§ 3º	<p>A empresa vencedora do certame licitatório, quando da assinatura do contrato, indicará as regras do órgão arbitral institucional pelas quais a arbitragem será instituída e processada, ficando a cargo da Administração Pública sua aprovação.</p>
§ 4º	<p>A Administração Pública indicará, quando não aprovar as regras do órgão arbitral institucional indicado pela empresa vencedora do certame licitatório, as regras de outro órgão arbitral pelas quais a arbitragem será instituída e processada.</p>
§ 5º	<p>O ônus decorrente da utilização da arbitragem ficará a cargo da empresa contratada.</p>

ANEXO F - Comparativo entre o Anteprojeto do SEBRAE, o Substitutivo aprovado na Comissão Especial, e a Lei promulgada

Anteprojeto do SEBRAE, apresentado ao Congresso Nacional em 08/06/2005	Substitutivo aprovado na Comissão Especial em 14/12/2005	Lei Complementar nº 123/2006 (texto promulgado)
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO V DO ACESSO AOS MERCADOS SEÇÃO ÚNICA Das Aquisições Públicas</p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO V DO ACESSO AOS MERCADOS SEÇÃO ÚNICA Das Aquisições Públicas</p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO V DO ACESSO AOS MERCADOS SEÇÃO ÚNICA Das Aquisições Públicas</p>
<p>Art. 31 Nas licitações públicas a comprovação de regularidade fiscal das microempresas e empresas de pequeno porte somente será exigida para efeito de assinatura do contrato.</p> <p>§ 1º As microempresas e empresas de pequeno porte, quando da participação em certames licitatórios, deverão apresentar toda a documentação exigida para efeito de comprovação de regularidade fiscal, mesmo que esta apresente alguma restrição.</p> <p>§ 2º Havendo alguma restrição na comprovação da regularidade fiscal, será assegurado o prazo de 2 (dois) dias úteis, cujo termo inicial corresponderá ao momento em que o proponente for declarado o vencedor do certame, prorrogáveis por igual período, a critério da Administração Pública, para a regularização da documentação, pagamento ou parcelamento do débito, e emissão de eventuais certidões negativas.</p> <p>§ 3º A não regularização da documentação, no prazo previsto no parágrafo anterior, implicará na decadência do direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas no art. 81 da</p>	<p>Art. 30 Nas licitações públicas a comprovação de regularidade fiscal das microempresas e empresas de pequeno porte somente será exigida para efeito de assinatura do contrato.</p> <p>§ 1º As microempresas e empresas de pequeno porte, quando da participação em certames licitatórios, deverão apresentar toda a documentação exigida para efeito de comprovação de regularidade fiscal, mesmo que esta apresente alguma restrição.</p> <p>§ 2º Havendo alguma restrição na comprovação da regularidade fiscal, será assegurado o prazo de 2 (dois) dias úteis, cujo termo inicial corresponderá ao momento em que o proponente for declarado o vencedor do certame, prorrogáveis 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.</p> <p>§ 3º A não regularização da documentação, no prazo previsto no § 2º, implicará decadência do direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas no art. 81 da</p>	<p>Art. 42 Nas licitações públicas, a comprovação de regularidade fiscal das microempresas e empresas de pequeno porte somente será exigida para efeito de assinatura do contrato.</p> <p>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.</p> <p>§ 1º Havendo alguma restrição na comprovação da regularidade fiscal, será assegurado o prazo de 2 (dois) dias úteis, cujo termo inicial corresponderá ao momento em que o proponente for declarado o vencedor do certame, prorrogáveis 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.</p> <p>§ 2º A não-regularização da documentação, no prazo previsto no § 1º deste artigo, implicará decadência do direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas no art. 81 da</p>

Anteprojeto do SEBRAE, apresentado ao Congresso Nacional em 08/06/2005	Substitutivo aprovado na Comissão Especial em 14/12/2005	Lei Complementar nº 123/2006 (texto promulgado)
<p>Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, sendo facultado à Administração convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para a assinatura do contrato, ou revogar a licitação.</p> <p>§ 4º Não se aplica na situação descrita no parágrafo anterior o disposto no artigo 37º desta Lei.</p>	<p>Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, sendo facultado à Administração convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para a assinatura do contrato, ou revogar a licitação.</p> <p>§ 4º Não se aplica na situação descrita no §3º o disposto no artigo 39 desta lei.</p>	<p>Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, sendo facultado à Administração convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para a assinatura do contrato, ou revogar a licitação.</p>
(sem equivalente)	<p>Art. 31 A Administração Pública poderá destinar até vinte e cinco por cento do valor total que será licitado em cada ano civil à participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte, meta essa que poderá ser atingida mediante os instrumentos referidos nos arts. 32, 33 e 36.</p>	<p>Art. 48</p> <p>§ 1º O valor licitado por meio do disposto neste artigo não poderá exceder a 25% (vinte e cinco por cento) do total licitado em cada ano civil.</p>
<p>Art. 32 Será realizado, sempre que possível, certame licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja de até R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), conforme disposto em decreto, buscando-se:</p> <p>I - a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional;</p> <p>II - a geração de emprego e renda e inovação tecnológica.</p> <p>§ 1º Não se aplica o disposto neste artigo quando:</p> <p>I - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no</p>	<p>Art. 32 A Administração Pública poderá realizar certame licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), conforme disposto em decreto, buscando-se:</p> <p>I - a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional;</p> <p>II - a geração de emprego e renda e inovação tecnológica.</p> <p>§ 1º Não se aplica o disposto neste artigo quando:</p> <p>I - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no</p>	<p>Art. 47 Nas contratações públicas da União, dos Estados e dos Municípios, poderá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica, desde que previsto e regulamentado na legislação do respectivo ente.</p> <p>Art. 48 Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública poderá realizar processo licitatório:</p> <p>I - destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja de até</p>

Anteprojeto do SEBRAE, apresentado ao Congresso Nacional em 08/06/2005	Substitutivo aprovado na Comissão Especial em 14/12/2005	Lei Complementar nº 123/2006 (texto promulgado)
<p>instrumento convocatório;</p> <p>II - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos artigos 24 e 25 da Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993.</p> <p>§ 2º O valor fixado neste artigo poderá ser revisto pelo Poder Executivo Federal, que o fará publicar no Diário Oficial da União.</p>	<p>instrumento convocatório;</p> <p>II - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.</p> <p>§ 2º O valor fixado neste artigo poderá ser revisto pelo Poder Executivo Federal, que o fará publicar no Diário Oficial da União.</p>	<p>R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);</p> <p>Art. 49 Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:</p> <p>I - os critérios de tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não forem expressamente previstos no instrumento convocatório;</p> <p>II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;</p> <p>III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;</p> <p>IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.</p>
<p>Art. 33 Sempre que possível, a Administração Pública exigirá dos licitantes a subcontratação de microempresa ou de empresa de pequeno porte.</p> <p>§ 1º A exigência de que trata o caput deve estar prevista no instrumento convocatório, especificando-se o percentual mínimo do objeto a ser subcontratado até o limite de 30% (trinta por cento) do total licitado.</p>	<p>Art. 33 A Administração Pública poderá exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou de empresa de pequeno porte.</p> <p>§ 1º A exigência de que trata o caput deve estar prevista no instrumento convocatório, especificando-se o percentual mínimo do objeto a ser subcontratado até o limite de 30% (trinta por cento) do total licitado.</p> <p>§ 2º É vedada à exigência de subcontratação de</p>	<p>Art. 48 Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública poderá realizar processo licitatório:</p> <p>[...]</p> <p>II - em que seja exigida dos licitantes a subcontratação de microempresa ou de empresa de pequeno porte, desde que o percentual máximo do objeto a ser</p>

Anteprojeto do SEBRAE, apresentado ao Congresso Nacional em 08/06/2005	Substitutivo aprovado na Comissão Especial em 14/12/2005	Lei Complementar nº 123/2006 (texto promulgado)
<p>§ 2º É vedada a exigência de subcontratação de itens determinados ou de empresas específicas.</p> <p>§ 3º O disposto no caput não é aplicável quando:</p> <p>I - o proponente for microempresa ou empresa de pequeno porte;</p> <p>II - a subcontratação for inviável, não for vantajosa para a Administração Pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;</p> <p>III - a proponente for consórcio, composto em sua totalidade por microempresas e empresas de pequeno porte, respeitado o disposto no artigo 33 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.</p> <p>[...]</p> <p>Art. 35 Nas subcontratações de que tratam os artigos 33 e 34, observar-se-á o seguinte:</p> <p>I - o edital de licitação estabelecerá que as microempresas e empresas de pequeno porte a serem subcontratadas deverão estar indicadas e qualificadas nas propostas dos licitantes com a descrição dos bens e serviços a serem fornecidos e seus respectivos valores;</p> <p>II - os empenhos e pagamentos do órgão ou entidade da Administração Pública serão destinados diretamente às microempresas e empresas de pequeno porte subcontratadas;</p> <p>III - deverá ser comprovada a regularidade fiscal e trabalhista das microempresas e empresas de pequeno porte contratadas e</p>	<p>itens determinados ou de empresas específicas.</p> <p>§ 3º O disposto no <i>caput</i> não é aplicável quando:</p> <p>I - o proponente for microempresa ou empresa de pequeno porte;</p> <p>II - a subcontratação for inviável, não for vantajosa para a Administração Pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;</p> <p>III - a proponente for consórcio, composto em sua totalidade por microempresas e empresas de pequeno porte, respeitado o disposto no art. 33 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.</p> <p>[...]</p> <p>Art. 34 Nas subcontratações de que trata o art. 33, observar-se-á o seguinte:</p> <p>I - o edital de licitação estabelecerá que as microempresas e empresas de pequeno porte a serem subcontratadas deverão estar indicadas e qualificadas nas propostas dos licitantes com a descrição dos bens e serviços a serem fornecidos e seus respectivos valores;</p> <p>II - os empenhos e pagamentos do órgão ou entidade da Administração Pública serão destinados diretamente às microempresas e empresas de pequeno porte subcontratadas;</p> <p>III - deverá ser comprovada a regularidade fiscal e trabalhista das microempresas e empresas de pequeno porte contratadas e subcontratadas, como condição de assinatura do contrato, bem como ao longo da vigência</p>	<p>subcontratado não exceda a 30% (trinta por cento) do total licitado;</p> <p>[...]</p> <p>§ 2º Na hipótese do inciso II do caput deste artigo, os empenhos e pagamentos do órgão ou entidade da administração pública poderão ser destinados diretamente às microempresas e empresas de pequeno porte subcontratadas.</p> <p>[...]</p> <p>Art. 49 Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:</p> <p>I - os critérios de tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não forem expressamente previstos no instrumento convocatório;</p> <p>II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;</p> <p>III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;</p> <p>IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.</p>

<p align="center">Anteprojeto do SEBRAE, apresentado ao Congresso Nacional em 08/06/2005</p>	<p align="center">Substitutivo aprovado na Comissão Especial em 14/12/2005</p>	<p align="center">Lei Complementar nº 123/2006 (texto promulgado)</p>
<p>subcontratadas, como condição de assinatura do contrato, bem como ao longo da vigência contratual, sob pena de rescisão;</p> <p>IV - a empresa contratada compromete-se a substituir a subcontratada, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, na hipótese de extinção da subcontratação, mantendo o percentual originalmente subcontratado até a sua execução total, notificando o órgão ou entidade contratante, sob pena de rescisão, sem prejuízo das sanções cabíveis;</p> <p>V - demonstrada a inviabilidade de nova subcontratação, nos termos do inciso anterior, a Administração Pública poderá transferir a parcela subcontratada à empresa contratada, desde que sua execução já tenha sido iniciada.</p>	<p>contratual, sob pena de rescisão;</p> <p>IV - a empresa contratada compromete-se a substituir a subcontratada, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, na hipótese de extinção da subcontratação, mantendo o percentual originalmente subcontratado até a sua execução total, notificando o órgão ou entidade contratante, sob pena de rescisão, sem prejuízo das sanções cabíveis.</p> <p>V - demonstrada a inviabilidade de nova subcontratação, nos termos do inciso IV, a Administração Pública poderá transferir a parcela subcontratada à empresa contratada, desde que sua execução já tenha sido iniciada.</p>	

<p align="center">Anteprojeto do SEBRAE, apresentado ao Congresso Nacional em 08/06/2005</p>	<p align="center">Substitutivo aprovado na Comissão Especial em 14/12/2005</p>	<p align="center">Lei Complementar nº 123/2006 (texto promulgado)</p>
<p>Art. 36 Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte.</p> <p>§ 1º Entende-se por empate aquelas situações em que as ofertas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 10% (dez por cento) superiores àquelas apresentadas pelas demais empresas.</p> <p>§ 2º Na modalidade de pregão o intervalo percentual estabelecido no parágrafo anterior será de até 5% (cinco por cento) superior ao melhor preço.</p> <p>§ 3º Ocorrendo o empate, proceder-se-á da seguinte forma:</p>	<p>Art. 35 Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte.</p> <p>§ 1º Entende-se por empate aquelas situações em que as ofertas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 10% (dez por cento) superiores àquelas apresentadas pelas demais empresas.</p> <p>§ 2º Na modalidade de pregão o intervalo percentual estabelecido no §1º será de até 5% (cinco por cento) superior ao melhor preço.</p> <p>§ 3º Ocorrendo o empate, proceder-se-á da seguinte forma:</p>	<p>Art. 44 Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte.</p> <p>§ 1º Entende-se por empate aquelas situações em que as propostas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 10% (dez por cento) superiores à proposta mais bem classificada.</p> <p>§ 2º Na modalidade de pregão, o intervalo percentual estabelecido no § 1º deste artigo será de até 5% (cinco por cento) superior ao melhor preço.</p> <p>Art. 45 Para efeito do disposto no art. 44 desta Lei Complementar, ocorrendo o empate, proceder-se-á da seguinte forma:</p>

Anteprojeto do SEBRAE, apresentado ao Congresso Nacional em 08/06/2005	Substitutivo aprovado na Comissão Especial em 14/12/2005	Lei Complementar nº 123/2006 (texto promulgado)
<p>I - a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada poderá apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame, situação em que será adjudicado o contrato em seu favor;</p> <p>II - na hipótese da não contratação da microempresa ou empresa de pequeno porte, na forma do inciso anterior, serão convocadas as remanescentes que porventura se enquadrem na hipótese do § 1º, na ordem classificatória, para o exercício do mesmo direito;</p> <p>III - no caso de equivalência dos valores apresentados pelas microempresas e empresas de pequeno porte que se encontrem nos intervalos estabelecidos nos §§ 1º e 2º será realizado sorteio entre elas para que se identifique aquela que primeiro poderá apresentar melhor oferta.</p> <p>§ 4º Na hipótese da não contratação nos termos previstos no parágrafo anterior, o contrato será adjudicado em favor da proposta originalmente vencedora do certame.</p> <p>§ 5º O disposto neste artigo somente se aplicará quando a melhor oferta inicial não tiver sido apresentada por microempresa ou empresa de pequeno porte.</p> <p>§ 6º No caso de Pregão, a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada será convocada para apresentar nova proposta no prazo máximo de 5 (cinco) minutos após o encerramento dos lances,</p>	<p>I - a microempresa ou empresa de pequeno porte melhor classificada poderá apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame, situação em que será adjudicado o contrato em seu favor;</p> <p>II - na hipótese da não contratação da microempresa ou empresa de pequeno porte, na forma do inciso I, serão convocadas as remanescentes que porventura se enquadrem na hipótese do § 1º, na ordem classificatória, para o exercício do mesmo direito;</p> <p>III - no caso de equivalência dos valores apresentados pelas microempresas e empresas de pequeno porte que se encontrem nos intervalos estabelecido nos §§ 1º e 2º será realizado sorteio entre elas para que se identifique aquela que primeiro poderá apresentar melhor oferta</p> <p>§ 4º Na hipótese da não contratação nos termos previstos no §3º, o contrato será adjudicado em favor da proposta originalmente vencedora do certame.</p> <p>§ 5º O disposto neste artigo somente se aplicará quando a melhor oferta inicial não tiver sido apresentada por microempresa ou empresa de pequeno porte.</p> <p>§ 6º No caso de Pregão, a microempresa ou empresa de pequeno porte melhor classificada será convocada para apresentar nova proposta no prazo máximo de 5 (cinco) minutos após o encerramento dos lances, sob pena de preclusão.</p>	<p>I - a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada poderá apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame, situação em que será adjudicado em seu favor o objeto licitado;</p> <p>II - não ocorrendo a contratação da microempresa ou empresa de pequeno porte, na forma do inciso I do caput deste artigo, serão convocadas as remanescentes que porventura se enquadrem na hipótese dos §§ 1º e 2º do art. 44 desta Lei Complementar, na ordem classificatória, para o exercício do mesmo direito;</p> <p>III - no caso de equivalência dos valores apresentados pelas microempresas e empresas de pequeno porte que se encontrem nos intervalos estabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 44 desta Lei Complementar, será realizado sorteio entre elas para que se identifique aquela que primeiro poderá apresentar melhor oferta.</p> <p>§ 1º Na hipótese da não-contratação nos termos previstos no caput deste artigo, o objeto licitado será adjudicado em favor da proposta originalmente vencedora do certame.</p> <p>§ 2º O disposto neste artigo somente se aplicará quando a melhor oferta inicial não tiver sido apresentada por microempresa ou empresa de pequeno porte.</p> <p>§ 3º No caso de pregão, a microempresa ou</p>

Anteprojeto do SEBRAE, apresentado ao Congresso Nacional em 08/06/2005	Substitutivo aprovado na Comissão Especial em 14/12/2005	Lei Complementar nº 123/2006 (texto promulgado)
sob pena de preclusão.		apresentar nova proposta no prazo máximo de 5 (cinco) minutos após o encerramento dos lances, sob pena de preclusão.
<p>Art. 37 Nas licitações para a aquisição de bens e serviços de natureza divisível, e desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo, nas hipóteses definidas em decreto, a Administração Pública reservará, sempre que possível e com a observância do disposto no § 2º do art. 1º desta Lei, cota de até o máximo de 25% (vinte e cinco por cento) do objeto, para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.</p> <p>§ 1º Aplica-se o disposto no caput sempre que houver, local ou regionalmente, o mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresa ou empresa de pequeno porte e que atendam às exigências constantes do instrumento convocatório.</p> <p>§ 2º O disposto neste artigo estará previsto no instrumento convocatório, admitindo-se a contratação das microempresas ou empresas de pequeno porte na totalidade do objeto, sendo-lhes reservada exclusividade de participação na disputa de que trata o caput.</p> <p>§ 3º Não havendo vencedor para a cota reservada, esta poderá ser adjudicada ao vencedor da cota principal, ou, diante de sua recusa, aos licitantes remanescentes, desde que pratiquem o preço do primeiro colocado.</p>	<p>Art. 36 Nas licitações para a aquisição de bens e serviços de natureza divisível, e desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo, nas hipóteses definidas em decreto, a Administração Pública poderá reservar, com a observância do disposto no § 2º do art. 30 desta lei complementar, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto, para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.</p> <p>§ 1º Aplica-se o disposto no caput sempre que houver, local ou regionalmente, o mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresa ou empresa de pequeno porte e que atendam às exigências constantes do instrumento convocatório.</p> <p>§ 2º O disposto neste artigo estará previsto no instrumento convocatório, admitindo-se a contratação das microempresas ou empresas de pequeno porte na totalidade do objeto, sendo-lhes reservada exclusividade de participação na disputa de que trata o caput.</p> <p>§ 3º Não havendo vencedor para a cota reservada, esta poderá ser adjudicada ao vencedor da cota principal, ou, diante de sua recusa, aos licitantes remanescentes, desde que pratiquem o preço do primeiro colocado.</p>	<p>Art. 48 Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública poderá realizar processo licitatório:</p> <p style="text-align: center;">[...]</p> <p>III - em que se estabeleça cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, em certames para a aquisição de bens e serviços de natureza divisível.</p>

Anteprojeto do SEBRAE, apresentado ao Congresso Nacional em 08/06/2005	Substitutivo aprovado na Comissão Especial em 14/12/2005	Lei Complementar nº 123/2006 (texto promulgado)
<p>Art. 38 Direitos creditórios decorrentes de empenhos liquidados por órgãos e entidades da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, não pagos em até 30 (trinta) dias contados da data de liquidação, se constituem em obrigações exigíveis em desfavor do ente emissor do empenho.</p> <p>§ único Sobre a obrigação incidirão juros mensais calculados à Selic-Sistema Especial de Liquidação e Custódia.</p>	<p>Art. 37 A microempresa e a empresa de pequeno porte titular de direitos creditórios decorrentes de empenhos liquidados por órgãos e entidades da União, Estados, Distrito Federal e Município, não pagos em até 30 (trinta) dias contados da data de liquidação, poderão emitir cédula de crédito microempresarial.</p> <p>§ único A cédula de crédito microempresarial é título de crédito regido, subsidiariamente, pela legislação prevista para as cédulas de crédito comercial, tendo como lastro o empenho do Poder Público, cabendo ao Poder Executivo sua regulamentação no prazo de cento e oitenta dias a contar da publicação desta lei</p>	<p>Art. 46 A microempresa e a empresa de pequeno porte titular de direitos creditórios decorrentes de empenhos liquidados por órgãos e entidades da União, Estados, Distrito Federal e Município não pagos em até 30 (trinta) dias contados da data de liquidação poderão emitir cédula de crédito microempresarial.</p> <p>§ único A cédula de crédito microempresarial é título de crédito regido, subsidiariamente, pela legislação prevista para as cédulas de crédito comercial, tendo como lastro o empenho do poder público, cabendo ao Poder Executivo sua regulamentação no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da publicação desta Lei</p>
<p>Art. 34 Nas contratações do tipo técnica e preço, observado o disposto no art. 46 da Lei nº 8.666, de 1993, deverá ser definido, dentre outros, critério de pontuação técnica que estabeleça:</p> <p>I - acréscimo de 10% (dez por cento) na pontuação técnica obtida, quando o proponente for microempresa ou empresa de pequeno porte;</p> <p>II - nas licitações em que seja tecnicamente viável a subcontratação de microempresas e empresas de pequeno porte, o órgão ou entidade da Administração Pública contratante deverá pontuar, no quesito técnico, as propostas que contemplem a subcontratação de microempresas e empresas de pequeno porte, em especial as com sede em seu território [...]</p>	<p>(sem equivalente)</p>	<p>(sem equivalente)</p>

<p align="center">Anteprojeto do SEBRAE, apresentado ao Congresso Nacional em 08/06/2005</p>	<p align="center">Substitutivo aprovado na Comissão Especial em 14/12/2005</p>	<p align="center">Lei Complementar nº 123/2006 (texto promulgado)</p>
<p>Art. 39 Nas soluções de litígios decorrentes das contratações celebradas entre a Administração Pública e as microempresas e empresas de pequeno porte que envolvam matéria contratual tutelada pelo Direito Privado será utilizada a arbitragem, em conformidade com a Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, independentemente de sua previsão no instrumento convocatório.</p> <p>§ 1º A adoção da arbitragem somente será dispensada quando:</p> <p>I - inexistir órgão arbitral local;</p> <p>II - a empresa vencedora do certame não aceitá-la;</p> <p>III - a Administração Pública justificar fundamentadamente a sua não aceitação.</p> <p>§ 2º Admitir-se-á o uso da arbitragem nas contratações celebradas com as demais empresas quando estas promoverem subcontratação com microempresas e empresas de pequeno porte, na forma dos arts. 4º e 5º desta Lei.</p> <p>§ 3º A empresa vencedora do certame licitatório, quando da assinatura do contrato, indicará as regras do órgão arbitral institucional pelas quais a arbitragem será instituída e processada, ficando a cargo da Administração Pública sua aprovação.</p> <p>§ 4º A Administração Pública indicará, quando não aprovar as regras do órgão arbitral institucional indicado pela empresa vencedora do certame licitatório, as regras de outro órgão arbitral pelas quais a arbitragem será instituída e processada.</p> <p>§ 5º O ônus decorrente da utilização da arbitragem ficará a cargo da empresa contratada.</p>	<p align="center">(sem equivalente)</p>	<p align="center">(sem equivalente)</p>

ANEXO G - Roteiro de perguntas utilizadas nas entrevistas

As perguntas a seguir foram adaptadas e aplicadas conforme o perfil do entrevistado.

01) *Sr. XXXX, no programa de governo do PT para a eleição presidencial de 2002, na área de "Mobilização pela Produção e pelo Emprego", há referência expressa à "promoção dos pequenos negócios e das cooperativas, apoio às micros e pequenas empresas" como caminhos viáveis para que o Brasil pudesse dar à época um salto de qualidade. // Na área de "Crescimento, Emprego e Inclusão Social", o programa previa que uma meta seria "claramente a de simplificar o sistema tributário nacional, especialmente com o fim da cumulatividade das contribuições e a redução ao longo do tempo da carga tributária incidente sobre a produção e os assalariados de baixa e média renda". // Logo em abril de 2003, o Sr. apresentou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional nº 41/2003, que culminou na Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, por meio do qual alterou-se o Sistema Tributário Nacional, não havendo, no entanto, nenhuma relação com as vantagens às empresas de menor porte nas compras públicas. Após isso, em em 2004, o Sr. enviou ao Congresso o Projeto de Lei Complementar nº 210/2004, no qual se buscava instituir regime tributário, previdenciário e trabalhista especial à microempresa com receita bruta anual de até BRL 36 mil, além de outras providências - também não havendo aqui nenhuma referência à participação de ME/EPP nas contratações públicas. // Por outro lado, em entrevista concedida à Revista do Sebrae Nº 20, de Janeiro/Fevereiro 2007, quando da promulgação da LC 123/2006, o Sr. afirmou que "a simplificação do processo de licitações, possibilidade de fornecimento parcial de grandes lotes e a negociação do empenho com bancos também deverão incentivar muito a concorrência das micro e pequenas empresas. Todo um novo mercado está se abrindo para elas. O Poder Executivo Federal deu o primeiro passo com a aprovação da Lei Geral, mas certamente os estados e os municípios virão atrás". A partir de que momento o governo cogitou a possibilidade de incluir na legislação, ou de apoiar a inclusão, de vantagens e benefícios às microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações públicas?*

02) *Na época tramitação do Projeto de Lei que culminou na Lei Complementar nº 123/2006 (estamos falando de meados de 2005), como o Governo encarou as vantagens e benefícios às ME/EPP em licitações incorporadas ao texto? Houve algum tipo de resistência interna pelo fato de terem sido apresentadas em substitutivo de um Deputado de oposição ao governo (Dep. Federal Luiz Carlos Hauly do PSDB-PR), em comissão especialmente criada para discutir a matéria (presidida por outro parlamentar de oposição, Carlos Melles, Deputado Federal pelo PFL-MG), e cujo conteúdo muito se assemelhava ao proposto poucos meses antes pelo SEBRAE, e concebida no âmbito da FIESP, uma entidade ligada ao empresariado?*

03) *O Sr. é autor do Projeto de Lei Complementar nº 123, de 19 de janeiro de 2004, que resultou na edição da Lei Complementar nº 123/2006. Essa é lei do SuperSimples. O que o motivou a apresentar o referido Projeto de Lei?*

04) *Quando da tramitação do PLP 123/2004, que ao fim resultou na Lei Complementar nº 123/2006, o Sr. era Gerente de Políticas Públicas do Sebrae. A LC 123/2006 é a lei do SuperSimples, mas também uma lei que contém também vários benefícios e vantagens para a participação de ME/EPP em licitações públicas, os quais, embora não constassem originalmente da proposta, foram incorporados ao projeto ao longo de sua tramitação, especialmente a partir de debates ocorridos na Comissão Especial, na Câmara dos Deputados. Embora o Substitutivo do Dep. Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR), já incorporando as vantagens e benefícios às ME/EPP em licitações, somente tenha sido aprovado pela Comissão Especial da Câmara em dezembro de 2005, desde junho até novembro de 2005, em todas as audiências públicas realizadas nessa mesma comissão, houve referências a "um*

anteprojeto apresentado pelo Sebrae". Conte-nos sobre a elaboração desse anteprojeto. Como foi construído internamente pelo Sebrae? De onde saiu a cédula de crédito microempresarial?

05) *Quando da tramitação do PLP 123/2004, que ao fim resultou na Lei Complementar nº 123/2006, o Sr. era Presidente da FIESP e do SEBRAE-SP. A LC 123/2006 é a lei do SuperSimples, mas também uma lei que contém também vários benefícios e vantagens para a participação de ME/EPP em licitações públicas, os quais, embora não constassem originalmente da proposta, foram incorporados ao projeto ao longo de sua tramitação, especialmente a partir de debates ocorridos na Comissão Especial, na Câmara dos Deputados. Embora o Substitutivo do Dep. Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR), já incorporando as vantagens e benefícios às ME/EPP em licitações, somente tenha sido aprovado pela Comissão Especial da Câmara em dezembro de 2005, desde junho até novembro de 2005, em todas as audiências públicas realizadas nessa mesma comissão, houve referências a "um anteprojeto apresentado pelo Sebrae". Conte-nos sobre a elaboração desse anteprojeto. Como foi construído internamente pelo Sebrae? De onde saiu a cédula de crédito microempresarial?*

06) *Quando da tramitação do PLP 123/2004, que ao fim resultou na Lei Complementar nº 123/2006, o Sr. trabalhava na Conect Consultoria, responsável pela revisão e proposições relativas à Lei Geral das MPE, conhecida como anteprojeto do Sebrae. A LC 123/2006 é a lei do SuperSimples, mas também uma lei que contém também vários benefícios e vantagens para a participação de ME/EPP em licitações públicas, os quais, embora não constassem originalmente da proposta, foram incorporados ao projeto ao longo de sua tramitação, especialmente a partir de debates ocorridos na Comissão Especial, na Câmara dos Deputados. Embora o Substitutivo do Dep. Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR), já incorporando as vantagens e benefícios às ME/EPP em licitações, somente tenha sido aprovado pela Comissão Especial da Câmara em dezembro de 2005, desde junho até novembro de 2005, em todas as audiências públicas realizadas nessa mesma comissão, houve referências a "um anteprojeto apresentado pelo Sebrae". Conte-nos sobre a elaboração desse anteprojeto. Como foi construído internamente pelo Sebrae? De onde saiu a cédula de crédito microempresarial? Ou a previsão de arbitragem?*

07) *O Sr. se lembra de como se deram as articulações políticas para a aprovação da Lei Complementar 123/2006 mais especificamente na parte de benefícios e vantagens às ME/EPP nas licitações públicas? Algo digno de nota?*

08) *A lei aprovada, LC 123/2006, contém também vários benefícios e vantagens para a participação de ME/EPP em licitações públicas, os quais, embora não constassem originalmente da proposta, foram incorporados ao projeto ao longo de sua tramitação. O Sr. se recorda de como se deu essa incorporação de vantagens às ME/EPP na tramitação do projeto na Câmara dos Deputados?*

09) *O Sr. Presidiu a Comissão Especial para análise do PLP 123/2004 e outros projetos a ele pensados, que ao fim resultou na Lei Complementar nº 123/2006. Essa é a lei do SuperSimples, mas também uma lei que contém também vários benefícios e vantagens para a participação de ME/EPP em licitações públicas, os quais, embora não constassem originalmente da proposta, foram incorporados ao projeto ao longo de sua tramitação, especialmente a partir de debates ocorridos na Comissão Especial. O Sr. se recorda de como se deu essa incorporação de vantagens às ME/EPP na tramitação do projeto na Câmara dos Deputados?*

10) *Em 2003, o Sebrae-SP contratou a empresa Consultrend Consultoria Econômica e o escritório de advocacia Barros Pimentel Advogados para elaboração de um documento chamado "SUBSÍDIOS PARA O ESTABELECIMENTO DE POLÍTICAS DE ACESSO DAS MPES ÀS COMPRAS GOVERNAMENTAIS". Algumas das sugestões contidas nesse documento foram incorporadas ao anteprojeto de Lei Geral do Sebrae apresentado ao Congresso Nacional em junho de 2005, outras*

não. Entre as não (imediatamente) incorporadas, destacamos a "contratação direta para compras até determinado valor", a "unificação dos procedimentos de acesso das MPEs às compras de Municípios, Estados e Governo Federal, e suas autarquias"; a "inclusão de instrumentos de estímulo setorial/regional" - por exemplo, no fornecimento de empresas de setores, regiões ou localidades. Por quais motivos o Sebrae empenhou-se na defesa desses outros benefícios, colocando-os no anteprojeto?

11) Alguma experiência internacional (de outros países) influenciou o Sebrae na elaboração do anteprojeto?

12) Embora o Substitutivo do Deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR), já incorporando as vantagens e benefícios às ME/EPP em licitações, somente tenha sido aprovado pela Comissão Especial em dezembro de 2005, desde junho até novembro de 2005, em todas as audiências públicas realizadas na Comissão, houve referências a "um anteprojeto apresentado pelo Sebrae", os quais já continham a maioria das vantagens que ao fim constariam da LC 123/2006. Como o Sr. teve conhecimento, pela primeira vez, desse projeto do Sebrae?

13) Em 08 de junho de 2005, os deputados federais Armando Monteiro e Gerson Gabrielli entregaram o anteprojeto do Sebrae aos presidentes da Câmara de Deputados e do Senado Federal. Como se deu a articulação entre o Sebrae e a Frente Empresarial pela Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, para a apresentação do anteprojeto ao Congresso, e destes com o Congresso e o Governo para a inserção das vantagens às ME/EPP no texto no PLP 123/2004? Como foi a receptividade no Congresso, no Governo, e a partir de que momento lhe pareceu possível aprovar essas vantagens?

14) Como se deu a articulação do Sebrae e da Frente Empresarial pela Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas para a inserção das vantagens às ME/EPP no texto no PLP 123/2004? A partir de que momento lhe pareceu possível aprovar essas vantagens?

15) Como o governo encarou a proposta de inclusão de vantagens às ME/EPP nas licitações durante a tramitação, já que o Sr. Presidia a Comissão Especial era do PFL, e o relator era do PSDB, ambos partidos de oposição à época? (O fato de o Sebrae ter proposto ajudou?)

16) Alguma experiência internacional (de outros países) estimulou a inserção das vantagens específicas às ME/EPP nas licitações no texto no PLP 123/2004?

17) O Sr. se recorda por que algumas vantagens propostas pelo Sebrae, como, por exemplo, uma margem de 10% na pontuação técnica das ME/EPP nas licitações do tipo "técnica e preço", ou a previsão da arbitragem nas soluções de litígios entre órgãos e ME/EPP, não foram incorporadas ao PLP 123/2004?

18) Por que esse projeto parece ter tramitado com relativa celeridade, enquanto outros relacionados a vantagens e restrições em contratações públicas não conseguem ter o mesmo êxito?

19) Depois de aprovada a Lei Complementar 123/2006, houve a aprovação de outras leis com relativa facilidade, no sentido de aumentar a faixa de enquadramento como ME/EPP e ampliar ainda mais as vantagens destas nas licitações. São exemplos disso as Leis Complementares 147/2014 e 155/2016. A que o Sr. atribui a relativa facilidade do Congresso em aprovar tais leis?