

O DESAFIO DA RELAÇÃO CONTRATUAL:

O Estado, Pessoa Jurídica De Direito Público e o Microempreendedor

THE CHALLENGE OF THE CONTRACTUAL RELATIONSHIP The State, Public Law Legal Entity, and the Micro Entrepreneur

Evandro Augusto de Araújo do Amaral Jardim¹

RESUMO: Este trabalho irá apresentar uma possível solução como ferramenta facilitadora para as microempresas e empresas de pequeno porte que prestam serviços para clientes públicos e que tem como objetivo continuar ingressando no mercado de licitações e prestação de produto e/ou serviços para estes entes. As informações aqui contidas são de grande relevância para ajudar o microempresário a direcionar seus esforços afim de prestar serviços para órgãos adimplentes e de boa reputação. Neste estudo de mercado é pontuado o qual pode ser vital para uma empresa de menor poder financeiro prestar serviços a entes que não horam com seus compromissos em dia e muitas vezes se que cumprem com eles.

Palavras-chave: Microempresa. Empresa de pequeno porte. Adimplente. Entes Públicos. Licitação. Prestação De Serviço e/u Produtos.

ABSTRACT: This work will present a possible solution as a facilitating tool for micro and small businesses that provide services to public customers and that aim to continue entering the bidding market and providing products and/or services for these entities. The information contained herein is of big relevance to help the micro-entrepreneur to direct their efforts in order to provide services to compliant and reputable bodies. In this market study, it is pointed out that it can be vital for a company with less financial power to provide services to entities that do not meet their commitments on time and often if they comply with them.

Keywords: Micro enterprise. Small business. compliant Public Entities. Bidding. Provision of Services and/or Products.

¹ Aluno do curso de bacharelado em direito pela Faculdade de Minas Gerais – FAMIG. Sob orientação do Mestre e Professor Carlos Henrique Passos Mairink. E-mail: ej3.1985@gmail.com.

1 Introdução

O presente trabalho de pesquisa e conclusão de curso inicialmente nos traz um panorama do mercado privado brasileiro que fornece produtos e/ou serviços para órgãos públicos, com enfoque nas microempresas e empresas de pequeno porte. De forma específica traz números e estatísticas da importância destas empresas, do valor para o mercado em relação a movimentação da economia do nosso país, da abundante geração de empregos por todo o território nacional e nos vastos ramos de atividade onde o enquadramento de ME e EPP são amplamente consolidados e ramificados. Estas empresas têm grande representatividade nos números nacionais no que se refere ao PIB do país, a empregabilidade nacional e ao fomento e desenvolvimento de mercado.

No que diz respeito diretamente ao consumo e contratação de bens e serviços realizados pelo poder público, os dados contidos neste estudo são de cabal importância para que se entenda o quanto e o porquê a estratégia de prestação a entes públicos é algo muito cogitado e tangível para muitas empresas do mercado. É demonstrado em números verídicos recortados do portal da transparência o quanto a união, os estados e os municípios gastam anualmente em compra e contratação de serviços no mercado privado, comprovando assim o quanto atrativo pode ser o viés de fornecimento para o setor público. Contudo, nos traz também as particularidades para tal pretensão, a burocracia que envolve as contratações, as leis que regem os certames licitatórios, as modalidades de licitações previstas no ordenamento jurídico vigente e na sequência as oportunidades e benesses de atuar para tal mercado.

Em ato contínuo, a presente pesquisa nos traz a perfeita junção das microempresas e empresas de pequeno porte se agregando a esta possibilidade de negócio, aborda a lei de benefícios as ME's e EPP's em certames licitatórios frente a empresas de outros enquadramentos e busca transparecer a relativização, paridade e isonomia imposta pela aplicação desta lei. Porém, como qualquer decisão ou iniciativa tomada, consequências são inevitáveis, assim sendo, é demonstrado também com o intuito de balancear os prós e os contras, o resultado devastador que pode causar em uma ME ou EPP, devido sua estrutura limitada, recursos financeiros escassos e fluxo de caixa estrito, uma prestação de serviço ou venda a um órgão público com reputação de idoneidade financeira duvidosa. O qual letal é para estas empresas sofrer pelo

inadimplemento destes órgãos da administração que por muitas vezes contratam sem responsabilidade fiscal, sem disponibilidade de verba e orçamento.

Na tentativa de encontrar dispositivos que possam ser utilizados para sanar reduzir tal problema foi abordado por este estudo o projeto da cédula de crédito micro empresarial, que em síntese ajudaria, mesmo de forma corretiva, estas empresas a diluir o impacto da inadimplência por parte destes órgãos. Contudo, a lei complementar que trazia tal proposta teve seu artigo revogado, o que levou o possível remédio a estas empresas não ter nenhum efeito prático. Na tentativa de buscar uma solução mais efetiva e desta vez preventiva, a referida pesquisa nos propõe a criação de dispositivos que possam auxiliar estas microempresas a discernirem quem são os melhores órgãos públicos para prestação de seus serviços, a fim de serem as mais assertivas na hora de optarem por participar de um certame licitatório de entes sérios, responsáveis e adimplentes para com seus credores, a ideia é utilizar a tecnologia e banco de dados com informações precisas e robustas para mapear quem são os órgãos com reputação de bons pagadores, inquestionavelmente vale a reflexão.

2 A Importância Das Micro E Pequenas Empresas No Mercado Brasileiro

As Microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais (MEI), conhecidos como pequenos negócios (MPE), vem sendo ao longo dos anos objeto de estudos e análises no que se refere a importância destes para o mercado do nosso país:

Micro e pequenas empresas são as principais geradoras de riqueza no Comércio no Brasil, já que respondem por 53,4% do PIB deste setor. No PIB da Indústria, a participação das micro e pequenas (22,5%) já se aproxima das médias empresas (24,5%). E no setor de Serviços, mais de um terço da produção nacional (36,3%) têm origem nos pequenos negócios. (Segundo pesquisa SEBRAE – Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas).

Organizações como o IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, e a Fundação Getúlio Vargas, estão sempre divulgando informações e dados oriundos de pesquisas realizadas que nos mostra com clareza a extrema relevância da MPEs para o Brasil.

2.1 Algumas estatísticas relevantes sobre MPEs

O quão importante são as MPEs em números mercadológicos? Vejamos aqui dados divulgados pelo SEBRAE em relação a representatividade das MPEs nos diferentes setores da economia brasileira:

Micro e pequenas empresas são as principais geradoras de riqueza no Comércio no Brasil, já que respondem por 53,4% do PIB deste setor. No PIB da Indústria, a participação das micro e pequenas (22,5%) já se aproxima das médias empresas (24,5%). E no setor de Serviços, mais de um terço da produção nacional (36,3%) têm origem nos pequenos negócios.

Além dos referidos dados é correto afirmar que as MPEs exercem lugar de destaque no cenário econômico brasileiro também no que diz respeito a proporcionalidade em relação a empresas de maior porte atuante no país, ocupando mais de 90% (noventa por cento) da totalidade das empresas brasileiras (Segundo pesquisa SEBRAE – Serviço de Apoio as Micro e Pequenas Empresas).

O atual presidente do SEBRAE, Carlos Melles, no dia 05 de outubro de 2022, data esta conhecida como “o dia da micro e pequena empresa”, evidenciou: “Não é exagero afirmar que as micro e pequenas empresas voltaram a ser a locomotiva que puxa a economia brasileira”.

Para cancelar tal magnitude seguimos com mais um dado estatístico e não menos importante que os demais supracitados, a taxa de empregabilidade formal que possui as micro e pequenas empresas, segundo dados divulgados também pelo SEBRAE, “os pequenos negócios também empregam 52% da mão de obra formal no País e respondem por 40% da massa salarial brasileira”. Assim sendo, cabe dizer que cerca de 16,1 milhões de trabalhadores são formalizados pela CLT – Consolidação das Leis do Trabalho, por microempresários.

Também nas palavras de Carlos Melles, atua presidente do SEBRAE como supracitado:

As micro e pequenas empresas já mostraram que, na medida em que recebem o suporte de políticas públicas eficientes, são capazes de responder imediatamente com a geração de novos empregos, aumento da geração de renda e arrecadação de tributos. (Melles,2022)

Acredita-se que dentro de vários motivos para tão expressão imprimidas pelas MPEs, existam dois que mereçam maior ressaltado, de acordo com a fundação Getulio Vargas, o primeiro principal motivo para abertura de um negócio próprio era o desemprego, com o passar dos anos, aproximadamente 7 (sete) de cada 10 (dez) pessoas que

começam a empreender toma tal decisão por identificar uma oportunidade de negócio, o que já traz grande possibilidade e êxito ao negócio devido o planejamento realizado para tal.

Na sequência e também predominante para representatividade dos índices entre as MPEs está a criação do programa facilitador do ambiente de negócios, o “Simples Nacional”, que além de simplificar a burocracia que envolvia a tributação dos microempresários, também reduziu impostos e unificou diferentes tributos em uma só guia de recolhimento mensal.

3 Contratação De Bens Ou Serviços Pelo Poder Público

Muito se discute sobre os valores vultuosos que envolvem os contratos de fornecimento de bens e/ou serviços para os órgãos públicos, seja ele federal, estadual ou municipal. De acordo com análises realizadas nas informações divulgadas pelo Governo Federal via prestação de contas, através do Portal da Transparência, é possível afirmar que nos anos de 2018 e 2019, que antecederam a pandemia, a média de gastos anual apenas do governo federal com contratação de bens e serviços ficou em torno de 38,56 bilhões de reais.

Vale ressaltar que os grandes valores monetários dados as contratações públicas em meio aos complexos e burocráticos processos licitatórios, muito se diz sobre a forma reta e transparente que deve seguir um certame, nesta linha de pensamento o professor e jurista Celso Antônio Bandeira de Mello, ao dissertar sobre a contratação pública via licitação e a moralidade implícita que envolve tais processos, expõe: "A Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos. Violá-los implicará violação ao próprio direito, configurando ilicitude que assujeita a conduta viciada a invalidação, porquanto tal princípio assumiu foros de pauta jurídica, na conformidade do artigo 37 da constituição."

De acordo com ordenamento jurídico, mais precisamente no artigo 17, da lei 8.666 de 1993, conhecida como Lei das Licitações, o poder público pode e deve licitar: a) compra de bens móveis ou imóveis; b) contratação de serviços, inclusive de seguro e publicidade; c) realização de obras; d) alienação de bens públicos e daqueles adquiridos judicialmente ou mediante dação em pagamento, doação, permuta e

investidura, e) outorga de concessão de serviço público; f) expedição de permissão de serviço público.

Com os valores supracitados e a grande variedade de produtos e/ou serviços previstos em lei a serem ofertados, tal ramo nos revela grandes possibilidades de ganhos e assim nos dá uma primeira ideia dos motivos os quais muitas das micro e pequenas empresas se cadastram como fornecedores e se estruturam para estarem aptas a participar de certames licitatórios.

3.1 Como fornecer bens e/ou serviços para órgãos públicos

Os órgãos públicos, para efetuar uma contratação de bens ou serviço tem que, obrigatoriamente, via de regra, constituir um procedimento administrativo chamado licitação. Este procedimento existe para que o poder público possa contratar com a proposta mais vantajosa para si e oferecer às empresas interessadas em criar este vínculo com a administração pública a garantia de igualdade entre elas no certame.

Existem 06 (seis) modalidades de licitações previstas em lei, são elas: leilão, convite, concorrência, concurso, tomada de preço e pregão. Desta forma, as empresas interessadas devem verificar qual a modalidade melhor lhe atende para ingressar no processo. É de extrema importância dizer que a empresa interessada deve estar em dia com suas obrigações para com o fisco, tendo em vista que, para a habilitação em um certame licitatório, estas empresas devem apresentar as CNDs - Certidões Negativas de Débitos, de todas as esferas públicas, federal, estadual e municipal. Além disso, devem comprovar capacidade técnica para o serviço que esta se propõe a fazer e cumprir com uma série de regras que estarão dispostas no edital de licitação, a ferramenta jurídica que rege este procedimento administrativo.

No intuito de melhor ilustrar a complexidade e as burocracias trazidas em um edital, vejamos um exemplo das exigências para habilitação de uma licitante em um processo licitatório onde seu edital teve publicação no Diário Oficial do Município de Belo Horizonte (DOM/BH) do dia 30/01/2021 e tinha as seguintes características: modalidade concorrência nº 04/2021, tipo técnica e preço, ente público CMBH - Câmara Municipal de Belo Horizonte – MG e objetivo de contratação de serviços de publicidade, por intermédio de 1 (uma) Agência de Propaganda. O referido edital foi regido pelos dispositivos jurídicos: Lei Federal nº 12.232/2010, Lei Federal nº 8.666/1993 e Lei Complementar Federal nº 123/2006:

“8.3.1 - DOCUMENTO RELATIVO À HABILITAÇÃO JURÍDICA;
8.3.2 - DOCUMENTOS RELATIVOS À REGULARIDADE FISCAL E TRABALHISTA;
8.3.3 - DOCUMENTOS RELATIVOS À QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO FINANCEIRA;
8.3.4 - DOCUMENTO RELATIVO À QUALIFICAÇÃO TÉCNICA;
8.3.5 - DOCUMENTO RELATIVO AO CUMPRIMENTO DO DISPOSTO NO INCISO XXXIII DO ART. 7º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL; ”

Vale frisar que no exemplo em tela cada um dos subtítulos supracitados relaciona um rol de documentos a serem apresentados de forma original, cópia autenticada em cartório, cópia simples se acompanhado do original para autenticação de um membro da comissão de licitação, publicado em órgão de imprensa oficial ou, se emitidos através da internet, os mesmos têm sua aceitação condicionada a consulta de autenticação no respectivo órgão emissor. Por fim, na apreciação dos documentos para habilitação no caso da falta de quaisquer dos documentos solicitados ou no caso de descumprimento de qualquer exigência prevista no ato convocatório em relação aos documentos de habilitação, implica na INABILITAÇÃO da licitante, ou seja, a licitante é desclassificada e expurgada do certame licitatório.

Outro fato importante de se mencionar é que as micro e pequenas empresas, por intermédio da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 – Estatuto das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte – detém uma série de vantagens em uma licitação. Vejamos aqui algumas delas, mais especificamente as mais usuais e com fluentes aparições em certames licitatórios afim de beneficiar estas ME's e EPP's:

- Havendo restrição nos documentos comprobatórios da regularidade fiscal e trabalhista, será assegurado o prazo de 5 (cinco) dias úteis, cujo termo inicial corresponderá ao momento em que a ME ou a EPP for declarada vencedora do certame, prorrogáveis por igual período, a critério da Comissão Permanente de Licitação, para a regularização da documentação fiscal;
- No caso de empate em as propostas apresentadas pelas licitantes do certame, a preferência da contratação é das microempresas e das empresas de pequeno porte (art. 44 da lei complementar nº 123/06);
- Existem licitações exclusivas para microempresas e empresas de pequeno porte, caso o valor total da licitação for até o montante de R\$80.000,00 (Oitenta

mil reais), tal processo será de exclusividade destas empresas, não podendo ser aberto a empresas de outro porte;

- A reserva de cotas acontece quando o valor ultrapassa o montante limite de R\$80.000,00 (Oitenta mil reais) para compra de bens de natureza divisíveis, desta forma é reservada uma cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor da contratação a ser destinado a micro e pequenas empresas como atrativo para que as mesmas ingressem no certame e desta forma beneficie o princípio da proposta mais vantajosa para a contratação pública.

A ideia do legislador em criar a lei complementar nº 123/06 foi no intuito de dar isonomia entre as empresas participantes, colocando todas em pé de igualdade seja lá qual for seu porte, beneficiando assim o erário público no que diz respeito à maior número de concorrentes e consequentemente propostas mais atrativas.

Assim, fica claro mais um dos vários motivos que podem levar as micro e pequenas empresas a voltarem suas estratégias de faturamento para a prestação de bens e/ou serviços à órgãos públicos.

3.2 As vantagens de contratar com o poder público

Por que muitas das MPEs optam pelo fornecimento de bens e/ou serviços para entes públicos?

Além dos motivos já expostos até aqui, existem mais inúmeros outros, e aqui, iremos citar alguns deles. Começamos dizendo que não é necessário esforço para criar no cliente a necessidade do produto, o edital já especifica exatamente o que necessita com todos os detalhes que o produto ou serviço deve apresentar.

Outra importante vantagem é referente a logística de venda, sua abrangência é muito vasta, muitas das vezes você não precisa de uma estrutura física para fazer a exposição do seu produto, você pode vender para todos o país sem que seu cliente tenha que vir até sua “loja”.

Se considerarmos que o cliente público tem que comprar em grande escala pra atender vasta demanda, estamos falando de fornecimento contínuo e em escala, o que impacta diretamente no faturamento da empresa licitante.

Para o ente público não importa se sua empresa é conhecida ou não, o mesmo necessita saber apenas da sua capacidade de atendimento/entrega, sua regularidade

econômica/fiscal, e capacidade técnica. O que quer dizer que sua empresa não necessita de gastar com publicidade. Desta forma, valores com propagandas podem ser ignorados e revestidos para outras melhorias de processos ou simplesmente para economicidade do negócio.

Por fim, é cabal reforçarmos os benefícios adquiridos as MPEs em certames licitatórios, tais benesses ensejam grande possibilidade de ganho de contratos para prestação de bens e/ou serviços aos entes públicos.

4 O Impacto Do Inadimplemento Da Administração Pública Em Relação Aos Serviços Por Ela Contratados E Não Liquidados

De fato, é possível constatar o quão interessante se faz a prestação de bens e/ou serviços à administração pública. Contudo, se tratando de mercado nada é integralmente irrefutável, a Administração Pública, como qualquer empresa privada, segue as tendências mercadológicas, passa por dificuldades financeiras como qualquer outra entidade que produz, investe, administra e etc.

O principal “cliente”, também conhecido como contribuinte, são pessoas que estão no mercado de trabalho e vivem sob as mesmas premissas econômicas e financeiras que qualquer pessoa. O que significa que se a economia está em colapso ou passa por dificuldade, o ente público tem sua arrecadação atingida como qualquer empresa do mercado, seja ela pública ou privada.

Muito é dito sobre a falta de credibilidade que existe por parte da Administração Pública para com o cumprimento de suas obrigações, vejamos o que diz o Advogado, doutor de direito administrativo pelo PUC/SP e ex-Presidente do Instituto de Direito Administrativo da Santa Catarina (SC), Joel de Menezes Niebuhr:

Para evitar a corrupção e a ineficiência administrativa, é de fundamental importância que os contratados disponham de instrumentos jurídicos hábeis a garantir efetivamente o adimplemento da Administração. A falta de tais instrumentos ou o pouco uso de que se tem feito dos tímidos instrumentos atualmente existentes incute na Administração sensação de onipotência: pagará os contratados quando quiser e se quiser. Ela acredita que não há nada que possa obrigá-la a realizar os pagamentos. Sem embargo, volta-se a insistir que, depois dos contratados, a grande prejudicada com tal estado de coisas é a própria Administração.

Enfim, por tudo que já se disse, aqueles que contratam com a Administração precisam encontrar nela razões de credibilidade e expectativas concretas de que o pactuado será cumprido. Para tanto, é fundamental que haja instrumentos jurídicos que confirmem segurança aos contratados, prestantes a garantir o direito ao adimplemento por parte da Administração. (Niebuhr)

Trazendo a ótica da legalidade e sobre a justificativa que motiva o discurso do inadimplemento por parte da Administração Pública, trazemos o parecer do mestre Marçal Justen Filho:

Tendo em vista o princípio da legalidade, não seria cogitável a Administração deixar de saldar os encargos derivados de contrato administrativo. Sob um certo ângulo, essa conduta é mais agressiva ao Estado de Direito do que a prática de ilícito absoluto. A Administração tem dever de avaliar, previamente, a necessidade da contratação, apurar a existência de recursos orçamentários e programar os desembolsos. Logo, a ausência de recursos efetivos para o pagamento é um contrassenso injustificável. Pressupõe, necessariamente, a ofensa à Lei orçamentária.

[...]

É destituído de razoabilidade afirmar o inadimplemento da Administração não acarretaria qualquer consequência. Isso representa negar a eficácia do princípio da legalidade e liberar a Administração para adotar condutas arbitrárias. É incompatível com o Estado de Direito. Além das severas punições aos agentes administrativos responsáveis pela infringência à Lei, a Administração está obrigada a reparar estritamente todas as consequências de sua inadimplência. (Marçal Justen Filho, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª ed., Dialética, SP, 2008, P. 788)

Ainda sobre legalidade, no que diz respeito ao cumprimento das obrigações de pagamentos de serviços prestados por intermédio de contratos firmados com a Administração, vejamos o que diz o jurista Carlos Pinto Coelho Motta, com base no inc. XIV, alínea "a", da lei 8.666/93 (Lei das licitações), que explana sobre prazo de pagamento inferior a trinta dias:

A autoridade que efetuar pagamento em prazo superior a trinta dias comete ilicitude, sujeitando-se à regra do art. 82 desta LNL e à responsabilidade funcional. Caso, ainda, seja desrespeitada a ordem cronológica da exigibilidade dos pagamentos, estará sujeito o infrator à consequência prevista no art. 82, bem como à criminalização, nos termos do art. 92. (Carlos Pinto Coelho Motta, Eficácia nas Licitações e Contratos, p.577).

Para mais, podemos dizer que além de ser extremamente prejudicial o inadimplemento por parte da administração pública para qualquer que seja o privado contratado, fica evidente que a microempresa, por sua capacidade de entrega e faturamento, é a mais prejudicada. Na maioria das vezes tal situação é vital para o microempresário, que tem o tempo de vida do seu negócio drasticamente reduzido pela inadimplência, que significa um valor de manutenção de custos físicos e estrutural de seu empreendimento.

5 Cédula De Crédito Microempresarial, Uma Possível Solução Não Implementada Versus Sistema De Apontamento De Dívidas Originárias De Não

Liquidação De Prestação De Bens Ou/E Serviços Prestados Pelo Privado À Administração Pública

Como uma forma de facilitar a cobrança das obrigações não liquidadas pela Administração Pública, como um ato de “manutenção corretiva” das consequências trazidas pelo inadimplemento dos órgãos públicos as microempresas, o art. 46, da Lei Complementar 123/2006 (Estatuto Nacional da Microempresa e Empresas de Pequeno Porte), estabelece que quando tais empresas privadas detêm um título oriundo de prestação de bens e/ou serviços não liquidado pela Administração em até 30 (trinta) dias da data que tal liquidação deveria acontecer, o microempreendedor prestador e credor de tão obrigação deve emitir a cédula de crédito microempresarial, vejamos a seguir o disposto:

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. (Estatuto Nacional da Microempresa e Empresas de Pequeno Porte, Lei Complementar 123/2006)

Talvez ao ler tal dispositivo a ideia seria de resolução do problema de inadimplência por parte da Administração em favor das micro e pequenas empresas, pois, tal cédula tem o peso de um Título Extrajudicial emitido contra a Administração. Isto posto, qualquer que fosse o motivo pelo qual se desse a não liquidação da fatura daria a possibilidade ao privado de acionar judicialmente o órgão público com uma ação de Execução de Título Extrajudicial por Quantia Certa. Sabendo que o prazo de pagamento deliberado pelo juízo por mandado no caso da ação supra é de 3 (três) dias para o pagamento voluntário, estaria o problema do microempreendedor resolvido, segue disposto do artigo nº 652, do Código de Processo Civil brasileiro, de 1973:

CPC - Lei nº 5.869 de 11 de Janeiro de 1973

Institui o Código de Processo Civil.

Subseção II

Da Citação do Devedor e da Nomeação de Bens Da Citação do Devedor e da Indicação de Bens (Redação dada pela Lei nº 11.382, de 2006).

Art. 652. O executado será citado para, no prazo de 3 (três) dias, efetuar o pagamento da dívida. (Redação dada pela Lei nº 11.382, de 2006).

§ 1º Não efetuado o pagamento, munido da segunda via do mandado, o oficial de justiça procederá de imediato à penhora de bens e a sua avaliação, lavrando-se o respectivo auto e de tais atos intimando, na mesma oportunidade, o executado. (Redação dada pela Lei nº 11.382, de 2006).

Porém, nem tudo se deu como esperado, devido a grande mudança que tal medida tomaria em relação a despesas com precatórios e demais consequências que tal ação drástica posta em vigência iria trazer ao mercado, o parágrafo único do artigo supra da lei de 2006, foi revogado pela lei complementar de nº 147, do ano de 2014, quase uma década após a edição da lei complementar e sem sequer ter sido de fato regulamentada e aplicada. Hoje, a Cédula de Crédito Microempresarial é tida popularmente como uma promessa não cumprida.

Segue análise realizada em 2016, por Thiago Freitas, no portal “Empório do direito”, vale dizer que tal análise não poderia ser mais atual e condizente com os problemas visto na atualidade, meados do ano de 2022:

Diversos Estados da Federação estão com grandes problemas financeiros, inclusive com o atraso de pagamento dos próprios servidores, vide o caso do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul.

Se os salários do funcionalismo têm seu pagamento postergado, o que os governantes tentam sempre evitar ao máximo ou deixar como última opção, em destino menos glorioso padecem os fornecedores dos entes federativos. Não raro, Estados e Municípios estão com diversas pendências de pagamentos com seus fornecedores e muitos deles são microempresas e empresas de pequeno porte. Estas empresas, via de regra, não possuem capacidade de se manter no mercado caso não recebam em dia.

A cédula de crédito microempresarial com certeza não teria o condão de resolver de uma vez por todas essa situação, todavia, poderia, caso fosse regulamentada e implementada, ser um instrumento útil para facilitar o recebimento dos pagamento estatais. (Thiago Freitas, 2016)

Outra benesse vista na emissão do Título de Crédito Microempresarial é que como o próprio nome diz, trata-se de um título de crédito. Sendo assim, caso fosse de interesse do microempreendedor detentor da cédula, credor da obrigação e titular do bem ou serviço prestado, o mesmo poderia negociar tal título no mercado, a fim de tornar ainda mais rápido o movimento de liquidez do referente recebível. Porém, como já citado, a ação proposta e aparentemente efetiva no sentido corretivo do problema em questão hoje é apenas um texto revogado no vasto ordenamento jurídico brasileiro.

Entendendo todo o conteúdo exposto, pode-se demonstrar a partir deste ponto a possível solução proposta que tem como promessa cabal resolução de tal problema até aqui demonstrado. Vejamos o melhor exemplo e mais similar para uma análise

comparativa da solução proposta por este estudo, os Órgãos de Serviço de Proteção ao Crédito, em voga os órgãos SPC Brasil (Serviço de Proteção ao Crédito) e o SERASA Experian (Centralização de Serviços dos Bancos). Ambos os órgãos supracitados trabalham como um banco de dados que lista as informações de pessoas, sejam jurídicas ou físicas, cada uma delas com suas características e formas de atuar, entretanto no intuito de pontuar quem são os bons e maus pagadores. Em outras palavras, ambos disponibilizam quem são os cliente adimplentes e quais são os que estão com dificuldades de arcar com seus compromissos financeiros.

De forma secundária, mas não menos importante, os mesmos trazem o diferencial de um produto denominado *score*, vejamos sua definição:

Score é uma palavra de origem inglesa que significa pontuação. Ela pode ser usada em diferentes contextos, mas, neste texto, vamos nos referir ao *score* de crédito. Essa é uma ferramenta utilizada pelos órgãos de proteção ao crédito que confere notas aos seus hábitos financeiros. Um bom exemplo de *score* é o do Cadastro Positivo, que já existe aqui no Brasil e em dezenas de outros países. Na prática, instituições como o SPC e a Serasa registram pontuações, em uma escala que vai de 0 a 1.000, com base nas suas ações de pagamento de contas, especialmente aquelas vinculadas aos cartões de crédito. Esse *score* pode ser consultado por instituições financeiras na oferta de crédito, como ao financiar a compra de um imóvel, por exemplo.

Após entendimento da funcionalidade dos serviços de proteção ao crédito, temos uma excelente primeira ideia de como funcionaria o Sistema de Apontamento de Dívidas Originárias de Não Liquidação de Prestação de Bens e/ou Serviços Prestados Pelo Privado à Administração Pública. Bem, nos moldes dos serviços prestados pelo SPC e SERASA, tal proposta seria a criação deste produto nas plataformas de sítio eletrônico (site) e aplicativos (apps) para Android e IOS. O sistema seria um banco de dados ligado ao portal da transparência e abastecido com dados inclusive disponibilizados pelo Tribunal de Contas dos Municípios, Estados e União. Tendo em vista que as informações são de conhecimento público e é de obrigatória apresentação, não teria motivo para se falar em lesão ao princípio de legalidade. Como o órgão citado é de controle de contas e gastos do governo e o portal da transparência a ferramenta de publicação utilizada pelos próprios entes públicos, também não teríamos como questionar a veracidade das informações disponibilizadas e coletas e decodificadas pelo banco de dados do sistema proposto.

Na íntegra, o sistema iria apontar alguns dados padrões de análise financeira como: valor aproximado em contratos vigentes, número de ações judiciais por inadimplemento por exercício, capacidade de contratação por arrecadação aproximada e índices de endividamento. O cruzamento de informações que seria desenvolvido pelo logaritmo iria ser o mais refinado possível, com o objetivo de dar uma análise, além de vasta, bastante minuciosa e o mais assertiva e precisa possível.

A ideia também perpassa por uma pontuação muito parecida com o que seria a definição apresentadas acima do *score*, pois quanto maior o Município, Estado ou órgão da Administração Pública, maior sua capacidade de contratação. Assim sendo, a pontuação seria uma forma de dar isonomia às informações coletadas, codificadas e divulgadas no sistema dos órgãos de diferente capacidade econômico-financeira.

Por fim, referente ao valor de manutenção do sistema vale dizer que o mesmo terá duas fontes de faturamento, o valor de mensalidade pago pelos usuários, a título de manutenção e atualização do banco de dados e do software. E também terá a possibilidade de faturamento por meio de espaços publicitários, disponibilizados na plataforma como rodapés, vídeos e links de direcionamento.

No que diz respeito a solução propriamente dita, também é de importante ressaltar que a solução proposta no referente trabalho de pesquisa é uma solução de cunho “preventiva”, ou seja, antes que determinada micro ou pequena empresa ingresse em um processo licitatório que, além de moroso, é oneroso e burocrático. Esta irá ter acesso a informações de extrema importância para a tomada de decisão entre mobilizar esforços para prestar serviços a órgãos que de fato utilizam dinheiro público com responsabilidade e honram com seus compromissos ou simplesmente se aventurar prestando bens e/ou serviços para órgãos que já tem um histórico de inadimplência recorrente.

7 Conclusão

Conclui-se por este trabalho que as microempresas, assim como as empresas de pequeno porte, são uma grande riqueza para o mercado brasileiro, são elas que detêm a maior parte da engrenagem motora da economia do Brasil, gerando trabalho e contribuindo consideravelmente para os índices do PIB brasileiro, não somente ele mas vários outros índices mercadológicos como por exemplo a geração de empregos

que também é considerado de suma importância para o crescimento da economia regional e federal como um todo.

Conclui-se, também, que uma forma promissora de gerar faturamento para essas micro e pequenas empresas é o mercado de entes públicos, licitações para prestação e fornecimento de produtos e/ou serviços para a Administração Pública, forma muitas vezes de garantir um faturamento contínuo e considerável para estas empresas. Entende-se que devido ao alto grau de exigência em relação a documentação e burocracias documentais, atuar não para este setor demanda certo grau de preparação, conhecimento em certames licitatórios, uma situação saudável no que diz respeito a manutenção junto ao fisco, devido as conhecidas certidões de débitos juntos aos entes federativos mas, mesmo com todos esses aparatos fica nítido que existindo a possibilidade de atuação por cumprimento de todos estes aparatos, é de fato um mercado a ser desgravado para a micro empresa e as empresas de pequeno porte.

Entretanto, assim como dentre as empresas privadas, e de fato não teria como ser muito diferente por se tratar de práticas de mercado, muitos entes públicos têm problemas graves com inadimplemento e não cumprimento de suas obrigações para com seus credores, fato que pode se dar por vários motivos, contudo, nestes casos específicos, por insuficiência na administração dos processos devida a mão de obra do funcionalismo pública ser defasada e limitada ou por simples falta de lisura na administração do dinheiro público, fato corriqueiro se tratando de um país marcado por inúmeros casos de corrupção e uso indevido do tesouro dos cofres públicos.

Sendo assim, este trabalho nos traz em primeiro plano a proposta de lei complementar referente a cédula de crédito microempresarial, que no momento inicial agiria como um facilitador para uma manutenção corretiva das obrigações não cumpridas, dando a possibilidade de ajuizamento de ações utilizando o débito como título extrajudicial e agilizando o recebimento por parte das micro e pequenas empresas, por se tratar de ações de execução. Porém, como também demonstrado, o artigo referido da lei foi vetado e nada se alterou em relação ao grande problema de inadimplemento destes órgãos para seus credores, motivo o qual tal pesquisa trouxe a proposta de criação de um sistema em diferentes plataformas com um banco de dados destes entes públicos, com funcionamento similar e nos mesmos moldes ao do serviço de proteção de crédito, utilizando uma dinâmica bem próxima do sistema de pontuação de *score*

dos mesmos. Tal proposta foi motivada devido aos elevados números de casos ajuizados contra a fazenda pública ou outros entes da Administração, além do grande número de microempresas e empresas de pequeno porte que entram em processo de falência por, entre outras, não receber por serviços prestados à Administração.

Por fim, é possível concluir que todos os esforços com a finalidade de blindar as micro e pequenas empresas de negócios escusos e não vantajosos são válidas e é uma forma, principalmente, de defender toda uma cadeia geradora de riquezas no Brasil.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Silvia Gabriela Duarte. **Inadimplência da Administração Pública em contrato originário de procedimento licitatório: atualização monetária e juros moratórios**. Revista Jus Navegandi. 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/35659/inadimplencia-da-administracao-publica-em-contrato-originario-de-procedimento-licitatorio-atualizacao-monetaria-e-juros-moratorios>>. Acesso em: 20 de maio de 2022.

Atraso de pagamentos por parte da administração pública – ações cuidados necessários. **Neves Advogados Associados**. 2019. Disponível em: <<https://www.nevesadvogados.com.br/artigo/atraso-de-pagamentos-por-parte-da-administracao-publica-acoes-cuidados-necessarios/>>. Acesso em: 18 de abril de 2022.

BRASIL. **Código de Processo Civil**. 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869impressao.htm>. Acesso em: 15 de maio de 2022.

BRASIL. **Lei de Duplicatas**. 1968. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5474.htm>. Acesso em: 17 de abril de 2022.

BRASIL. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 20 de abril de 2022.

BRASIL. **Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública**. 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm>. Acesso em: 20 de abril de 2022.

Controladoria Geral da União. **Portal da Transparência**. Brasil. Disponível em: <<https://www.portaltransparencia.gov.br>>. Acesso em: 20 de abril de 2022.

FREITAS, Thiago. **Cédula de crédito microempresarial: o título de crédito esquecido?**. Empório do Direito, 2016. Disponível em: <<https://emporiododireito.com.br/leitura/cedula-de-credito-microempresarial-o-titulo-de-credito-esquecido>>. Acesso em: 05 de abril de 2022.

JUSTEN FILHO, MARÇAL. **Comentários à Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos**. 16ª ed. Ver e amp. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

Micro e pequenas empresas geram 27% do PIB do Brasil. **Sebrae**. Disponível em: <<https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/mt/noticias/micro-e-pequenas-empresas-geram-27-do-pib-do-brasil,ad0fc70646467410VgnVCM2000003c74010aRCRD#:~:text=Brasília%20-%20Os%20pequenos%20negócios%20respondem,presidente%20do%20Sebrae%20C%20Luiz%20Barretto.>>. Acesso em: 04 de abril de 2022.

Negociação de dívidas em até 12x parcelas sem juros. **Serasa Limpa Nome**. <<https://www.serasa.com.br/limpa-nome-online/>>. Acesso em: 21 de maio de 2022.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **O que fazer diante do Inadimplemento da Administração Pública?**. Direito do Estado. 2016. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/joel-de-menezes-niebuhr/o-que-fazer-diante-do-inadimplemento-da-administracao-publica>>. Acesso em: 18 de maio de 2022.

Pequenos negócios em números. **Sebrae**. 2019. Disponível em: <<https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/sp/sebraeaz/pequenos-negocios-em-numeros,12e8794363447510VgnVCM1000004c00210aRCRD#:~:text=Os%20pequenos%20negócios%20empresariais%20são%20formados%20pelas%20micro,com%20carteira%20assinada%20no%20setor%20privado%20%2816%2C1%20milhões%29>>. Acesso em: 10 de abril de 2022.

PINHEIRO, Frederico Garcia. **Da emissão de duplicata contra o poder público**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 13, n. 1969, 21 nov. 2008. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/11994>>. Acesso em: 04 de abril de 2022.