

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS

**GISELE APARECIDA COSTA MARTINS**

**TRATAMENTO DIFERENCIADO ÀS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE  
PEQUENO PORTE EM PREGÕES ELETRÔNICOS:  
O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS**

Varginha/MG  
2017

**GISELE APARECIDA COSTA MARTINS**

**TRATAMENTO DIFERENCIADO ÀS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE  
PEQUENO PORTE EM PREGÕES ELETRÔNICOS:  
O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha. Área de concentração: Administração Pública.

Orientador: Prof. Leandro Rivelli Teixeira Nogueira.

Coorientadora: Profa. Maria Aparecida Curi

Varginha/MG  
2017

Martins, Gisele Aparecida Costa

Tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte em pregões eletrônicos: o caso da Universidade Federal de Lavras / Gisele Aparecida Costa Martins. - 2017.  
75 f. -

Orientador: Leandro Rivelli Teixeira Nogueira.

Coorientadora: Maria Aparecida Curi

Dissertação (mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha, 2017.  
Bibliografia.

1. Administração pública - Licitação. 2. Pregão (Licitação pública).  
3. Universidade Federal de Lavras. I. Nogueira, Leandro Rivelli Teixeira. II. Título.

CDD: 342.06

GISELE APARECIDA COSTA MARTINS

TRATAMENTO DIFERENCIADO PARA AS MICROEMPRESAS E  
EMPRESAS DE PEQUENO PORTE NAS COMPRAS PÚBLICAS DA  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS

A Banca examinadora abaixo assinada aprova a Dissertação apresentada como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Alfenas, campus Varginha. Área de concentração: Administração Pública.

Aprovada em: 10 de março de 2017.

Prof. Dr. João Estevão Barbosa Neto  
Instituição: Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG.

Assinatura:



Prof. Dr. Leandro Rivelli Teixeira Nogueira  
Instituição: Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL-MG.

Assinatura:



Profa. Dra. Maria Aparecida Curi  
Instituição: Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL-MG.

Assinatura:



Prof. Dr. Wesllay Carlos Ribeiro  
Instituição: Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL-MG.

Assinatura:



## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, a Ele toda glória!

À minha amada filha Maria Júlia. Sua presença ao longo dessa caminhada trouxe luz e me fez mais forte para enfrentar os desafios desse período da vida.

Ao meu esposo, companheiro fiel, Fábio Aurélio. Minha gratidão por sua disposição e esforço, por me incentivar e acompanhar tantas vezes.

À minha querida mãe, por sua mão sempre estendida quando precisei. Obrigada, por suas orações.

Ao meu pai, que mesmo não estando presente fisicamente, imprime em todos os meus projetos seus ensinamentos de retidão e responsabilidade.

Às minhas irmãs, irmão e sobrinhos(as), por suas presenças calorosas.

Ao meu orientador Prof. Leandro Rivelli Teixeira Nogueira e à coorientadora, Profa. Maria Aparecida Curi, por suas valiosas considerações para o direcionamento desse trabalho.

Aos professores João Estevão Barbosa Neto e Wesllay Carlos Ribeiro, por aceitarem participar da banca de defesa e por todas as considerações e sugestões de melhorias para esse estudo.

Aos colegas da Diretoria de Gestão de Materiais da UFLA que colaboraram para a pesquisa.

Ao Prefeito do Campus da UFLA, Prof. Jackson Antônio Barbosa, pelo apoio e por oferecer suporte para o desenvolvimento desse trabalho.

Aos professores do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública pelos relevantes ensinamentos e aos funcionários da Universidade Federal de Alfenas, Campus do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, pelo auxílio sempre cordial e competente.

Aos colegas de curso agradeço pela enriquecedora convivência. Cada experiência compartilhada proporcionou crescimento pessoal e profissional.

## RESUMO

O tratamento diferenciado a ser concedido às micro e pequenas empresas (MPEs) por parte dos órgãos públicos tem previsão constitucional. Foi regulamentado pela Lei Complementar nº 123/2006 que instituiu o Estatuto da Micro e Pequena Empresa e reforçado pela Lei Complementar nº 147/2014 que tornou obrigatória a adoção de critérios que beneficiam os pequenos negócios nas licitações públicas. Esse estudo descritivo e exploratório tem como objetivo analisar os pregões eletrônicos da Universidade Federal de Lavras (UFLA) entre os anos de 2012 a 2015, a fim de descrever como ocorreu na prática a aplicação do tratamento diferenciado às MPEs, conforme disposto pela Lei Complementar nº 123/2006. Foi realizada entrevista com os servidores da Diretoria de Gestão de Materiais, visando a colher informações sobre a percepção dos mesmos a respeito dessa política pública para a UFLA. No Portal de Compras do Governo Federal - COMPRASNET, foram obtidos dados referentes aos processos licitatórios da universidade no período de 2012 a 2015. A partir de uma análise qualitativa das entrevistas e quantitativa dos resultados constantes nas atas dos pregões evidenciou-se a falta de adaptação dos sistemas de informação para operacionalização das mudanças e uma preocupação em não conseguir alcançar o objetivo de efetivar a aquisição de bens ou adquiri-los por valores elevados. Por outro lado, identificou-se que os pregoeiros reconhecem na Lei a importância do fomento aos pequenos negócios e foi demonstrado que, não necessariamente, houve aumento de valores pagos pela administração a partir de sua aplicação. Os resultados apontaram, porém, que o atendimento aos critérios da Lei, implica em disposição da administração para privilegiar o incentivo às MPEs em detrimento de possíveis efeitos que sua aplicação possa desencadear. Trabalhar com valores de referência que sejam mais apropriados aos processos em que haja a exclusividade para as MPEs é um desses possíveis efeitos. Foi elaborada uma proposta de intervenção com sugestão de alteração no fluxo do processo do pregão eletrônico a fim de atender às exigências apresentadas pela legislação e, ao mesmo tempo, resguardar a efetividade do processo quanto à aquisição dos materiais.

Palavras-chave: Licitações. Micro e pequenas empresas. Tratamento diferenciado.

## ABSTRACT

The differentiated treatment to be given to micro and small enterprises (MSEs) by public agencies has a constitutional provision. It was regulated by Complementary Law No.123/2006 that establishes the Statute for MSEs and strengthened by Complementary Law No.147/2014, which became mandatory an adoption of criteria that benefit small businesses in public bids. This descriptive study aimed to analyze the bidding processes of the Universidade Federal de Lavras (UFLA) among the years 2012 to 2015 in order to describe how occurred, in practice, the application of differential treatment to MSEs, as provided by Complementary Law No.123/2006. An interview was conducted with the officers of the Materials Management Board, aiming get information about their perception of this public policy for UFLA. In the Federal Government Purchasing Portal - COMPRASNET were obtained data regarding to bidding processes of the university in the period from 2012 to 2015. Based on an analysis qualitative for interviews and quantitative from the constant results of the trading sessions records, was evidenced a lack of adaptation of the information systems for operationalization of changes. Furthermore, there is also a concern in not reaching the objective to carry out products acquisition or acquire them by expensive values. On the other hand, it was identified that the criers recognize in the Law the importance to fund small businesses and it was demonstrated that there was not necessarily an increase in the amounts paid by the administration from its application. However, the results pointed out that compliance to Law criteria implies in a disposition of the administration in adding the incentive to MSEs to other effects that their application can trigger. Working with reference values that are more appropriate to the processes that has exclusivity to MSEs is one of the possible effects. A intervention proposal was elaborated with a suggestion of change in the flow of the electronic trading session process in order to attend the requirements presented by the legislation and at the same time protect the effectiveness of the process regarding the materials acquisition.

Keywords: Bids. Micro and small businesses. Differential treatment

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - Percentual de itens destinados exclusivamente para MPEs de 2012 a 2015. ....	51
Gráfico 2 - Percentual anual de itens não adquiridos nos pregões realizados.....	52
Gráfico 3 - Itens homologados, cancelados por inexistência de proposta e cancelados na aceitação.....	54
Gráfico 4 - Origem das empresas vencedoras nos certames da UFLA no período de 2012 a 2015. ....	57
Figura 1 - Fluxograma do processo licitatório realizado pelo Setor responsável pelas compras na UFLA.....	60
Figura 2 - Proposta de novo fluxograma do processo licitatório realizado pelo Setor responsável pelas compras na UFLA. ....	67

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de Pregões realizados pela UFLA e respectivos valores entre 2012 e 2015.....	48
Tabela 2 - Participação de MPEs nos pregões da UFLA entre 2012 e 2015. ....	48
Tabela 3 - Números da participação de MPEs nos pregões eletrônicos de 2012 a 2015.....	49
Tabela 4 - Percentual de itens não aceitos, por porte de empresa, de 2012 a 2015.....	53
Tabela 5 - Valores de aquisição de itens comuns de 2013 a 2015.....	63

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>DGM</b>	- Diretoria de Gestão de Materiais
<b>DIEESE</b>	- Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
<b>IBGE</b>	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>MPEs</b>	- Micro e Pequenas Empresas
<b>OMG</b>	- Object Management Group
<b>RAIS</b>	- Relação Anual de Informações Sociais (Rais)
<b>SEBRAE</b>	- Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
<b>SBA</b>	- Small Business Act
<b>TCE</b>	- Tribunal de Contas do Estado
<b>UFLA</b>	- Universidade Federal de Lavras

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>12</b>
1.1	ESTRUTURA DO TRABALHO	14
<b>2</b>	<b>REVISÃO TEÓRICA</b>	<b>16</b>
2.1	COMPRAS NO SETOR PÚBLICO	16
2.2	MICROEMPRESAS (ME) E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE (EPP)	18
2.3	POLÍTICA PÚBLICA EM FAVOR DAS MPES	21
2.4	O POTENCIAL DAS COMPRAS PÚBLICAS	28
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA</b>	<b>36</b>
3.1	CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA	36
3.2	OBJETO DE ESTUDO	36
3.3	FONTES DE DADOS	38
3.3.1	Entrevista	38
3.3.2	Pesquisa Documental	39
3.4	ANÁLISE DOS DADOS	40
<b>4</b>	<b>RESULTADOS E DISCUSSÕES</b>	<b>44</b>
4.1	PERCEPÇÃO DOS SERVIDORES	44
4.2	ANÁLISE DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS DA UFLA ENTRE OS ANOS DE 2012 A 2015	47
4.3	APLICAÇÃO DO TRATAMENTO DIFERENCIADO ÀS MPES NA UFLA ENTRE 2012 E 2015	50
4.3.1	Prazo para Regularidade Fiscal	50
4.3.2	Licitação Exclusiva	50
4.3.3	Subcontratação	55
4.3.4	Cota Reservada	55
4.3.5	Dispensas por Valor e Inexigibilidade	56
4.3.6	Prioridade de Contratação para Empresas Locais ou Regionais	56
4.4	FLUXOGRAMA DA AQUISIÇÃO DE MATERIAIS E SERVIÇOS POR MEIO DE PREGÃO ELETRÔNICO	58
4.5	PROPOSTA DE INTERVENÇÃO	63
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>69</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>71</b>
	APÊNDICE A - ROTEIRO PARA ENTREVISTA	76

## 1 INTRODUÇÃO

Estudo do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE, 2013a) indica que 99% dos estabelecimentos em funcionamento no Brasil são classificados como micro e pequenas empresas (MPEs), nelas se concentram 52% dos empregos formais de estabelecimentos privados não agrícolas e quase 42% da massa de salários paga aos trabalhadores desses estabelecimentos. Os números do estudo oferecem a dimensão da importância social e econômica que a categoria assume ao representar a maioria das empresas estabelecidas no país e gerar o maior número de empregos.

Segundo estudo divulgado pelo SEBRAE (2014) e conduzido pela Fundação Getúlio Vargas, a participação das MPEs nas compras governamentais dobrou, considerando volume percentual entre 2006 e 2011, passando de 15% para 30% e quanto a valores teve expressivo crescimento passando de 2 bilhões para 15,2 bilhões. Juntas, cerca de 9 milhões de MPEs no país representam 27% do Produto Interno Bruto (PIB).

Apesar da ampla participação na economia, as MPEs enfrentam dificuldades para se estabelecerem. Cabral, Reis e Sampaio (2015) ressaltam que, se por um lado as MPEs possuem processos decisórios mais rápidos, por outro têm que lidar com maiores restrições relacionadas à escala de operações, o que pode fazer com que estejam excluídas do processo competitivo.

Visando a minimizar a disparidade existente entre as MPEs e as grandes empresas, o governo tem instituído políticas públicas que conferem certos benefícios aos pequenos negócios. Tais políticas têm sua afirmação na importância que a categoria assume para a economia do país e contemplam, dentre outros benefícios, redução de obrigações nos processos licitatórios da administração pública.

O tratamento diferenciado a ser dispensado às MPEs por parte da União, Estados, Distrito Federal e Municípios está previsto na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Tal preceito foi inserido no ordenamento jurídico com o objetivo de imprimir justiça às relações das MPEs com o mercado, considerando ser improvável que os pequenos negócios com sua estrutura fragilizada se estabeleçam diante da alta carga tributária e demais exigências do mercado (SEBRAE, 2013a).

Configura-se, nesse contexto, um dos casos excepcionais de tratamento diferenciado para as contratações da administração pública. Ao editar a Lei Complementar nº 123/2006 (Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte), que trouxe às MPEs benefícios nos procedimentos licitatórios, previstos nos artigos 42 ao 49, os legisladores privilegiaram a redução de certas obrigações, o que não feriu o princípio da isonomia por se tratar de tratamento desigual a uma categoria em condição de concorrência desigual (BRASIL, 2006).

A Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006) foi instituída para regulamentar o disposto na CF/88 e instituiu o regime tributário específico, denominado Simples Nacional que, dentre outros benefícios, propiciou maior facilidade de acesso ao mercado para as MPEs, inclusive o de compras governamentais. Em agosto de 2014, houve a aprovação da Lei Complementar nº 147/2014, que reforçou alguns critérios de tratamento diferenciado às MPEs, com a obrigatoriedade de aplicação irrestrita por parte dos órgãos públicos.

A partir da publicação da Lei nº 147/2014 (BRASIL, 2014a) o tratamento diferenciado às MPEs passou a ser imperativo, deixando de ser uma ação discricionária do agente público. A atuação dos órgãos da administração pública em relação a essa mudança tem sido objeto de estudo de alguns trabalhos recentes, o que inspirou a elaboração deste trabalho que tem como foco o tratamento dispensado às MPEs por parte da Universidade Federal de Lavras - UFLA em seus pregões eletrônicos.

Para o desempenho de sua missão e manutenção de suas atividades a UFLA deve realizar suas compras de acordo com os preceitos da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e demais legislações que regulamentam as aquisições do Setor Público, dentre elas as que dispõem sobre como o governo deve comprar das MPEs. Considerando a obrigatoriedade imposta pelas alterações instituídas pela Lei Complementar nº 147/2014 para que se ofereça tratamento diferenciado que concede benefícios às MPEs, a questão que se coloca é como está ocorrendo a aplicação dessa política pública nos processos licitatórios da UFLA?

Tendo ciência da importância das MPEs para o desenvolvimento econômico e social do país bem como para a geração de emprego e renda, e entendendo-se que as recentes Políticas Públicas, no Brasil, visam a ampliar a participação destas nas transações com os entes governamentais, conduziu-se este estudo com o objetivo

geral de descrever como ocorreu na prática da instituição, a aplicação do tratamento diferenciado às MPEs, conforme disposto pela Lei Complementar nº 123/2006 (BRASIL, 2006).

Especificamente, o trabalho tem como objetivo:

- a) conhecer a percepção dos servidores que atuam nos processos licitatórios quanto aos efeitos da aplicação da Lei nº 147/2006;
- b) examinar a variação no número de MPEs participantes e vencedoras nos pregões eletrônicos que ocorreram no período de 2012 a 2015;
- c) examinar a aplicação ou não dos critérios da Lei nº 123/2006 nos pregões eletrônicos que ocorreram no período de 2012 a 2015, e seus efeitos para a administração;
- d) elaborar uma proposta de intervenção que auxilie a UFLA nos processos licitatórios que devam atender ao disposto pela Lei Complementar nº 123/2006.

## 1.1 ESTRUTURA DO TRABALHO

Neste tópico, apresenta-se a forma como foi estruturado o presente estudo. No primeiro capítulo, faz-se a introdução do trabalho, onde se apresenta o contexto geral da participação das MPEs nas compras públicas. São apresentados o objetivo geral e os objetivos específicos do estudo.

No segundo capítulo, apresenta-se a revisão teórica. Abordam-se as características gerais das compras no setor público. Conceitua-se a categoria das micro e pequenas empresas e como ocorre a participação das mesmas nas compras públicas, apresentando-se a política que incentiva sua participação. Por fim, aborda-se o potencial que as compras governamentais possuem e se apresentam experiências de alguns órgãos e esferas públicas na destinação de suas demandas a processos licitatórios onde se aplicou o tratamento diferenciado às micro e pequenas empresas.

No terceiro capítulo, é apresentada toda a metodologia utilizada para a condução do trabalho. É feita a classificação da pesquisa, apresenta-se o objeto de estudo, as fontes de dados e as ferramentas de análise de dados utilizadas.

No capítulo quatro, são apresentados e discutidos os resultados encontrados e apresentada uma proposta de intervenção, visando a melhoria no fluxo dos processos licitatórios que devam atender às disposições da Lei nº 123/2006.

No capítulo cinco, apresentam-se as considerações finais proporcionadas por meio dos resultados encontrados.

## 2 REVISÃO TEÓRICA

### 2.1 COMPRAS NO SETOR PÚBLICO

O Poder Público não dispõe de ampla liberdade como os particulares quando pretende adquirir, alienar, locar bens, contratar obras ou serviços. Para executar tais ações, o Poder Público deve adotar procedimento preestabelecido na conformidade da lei, sendo tal procedimento denominado licitação (MELLO, 2015).

A licitação encontra sua previsão legal na Constituição Federal de 1988 (CF/88), inciso XXI do art. 37, pautando-se no reconhecimento da importância do uso eficiente dos recursos públicos, obrigando que as obras, serviços, compras e alienações públicas sejam feitas por meio de processo licitatório, assegurando igualdade de condições a todos os concorrentes (BRASIL, 1988, p. 42).

A licitação foi regulamentada pela Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, atualizada pela Lei nº 8.883, de 8 de junho de 1994, Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998 e pela Lei nº 9.854, de 27 de outubro de 1999. A Lei nº 8.666/1993 é a veiculadora das normas gerais obrigatórias em todo o país, considerando ainda, as alterações que lhe foram introduzidas por medidas provisórias e leis.

Estados, Distrito Federal e Municípios podem legislar sobre licitação em sua esfera específica, porém todos devem acatar as normas gerais editadas pela União. Tanto a Administração direta quanto as autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem atuar em conformidade com as normas editadas pela União (MEIRELLES, 2015).

Di Pietro (2015) postula que licitação é o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato. Nesse sentido, Mello (2015) entende que a licitação se baseia na ideia de competição, a ser travada com isonomia entre os que preenchem os atributos necessários ao bom cumprimento das obrigações que se dispõem a assumir.

A licitação é dirigida à coletividade, porém, o atendimento à convocação requer aceitação das condições propostas no instrumento convocatório, conforme ensina Di Pietro (2015). Ao apresentar a proposta, o interessado aceita a oferta de condições por parte da Administração. O instrumento convocatório, ou seja, o edital é a lei da licitação, nele estão contidas as condições básicas para participação na licitação, bem como as normas para a celebração de um futuro contrato. É preciso, portanto, que haja aceitação de tais condições por parte dos interessados.

Segundo Justen Filho (2015), a licitação consiste em um procedimento administrativo, composto de atos sequenciais, ordenados e independentes, mediante os quais a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse, devendo ser conduzida em estrita conformidade com os princípios constitucionais e aqueles que lhes são correlatos.

A Lei nº 8.666/1993 apregoa em seu art. 3º que a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos. (BRASIL, 1993).

O artigo 22 da Lei nº 8.666/1993 enumera as cinco modalidades de licitação. A concorrência destina-se aos contratos de maior valor, a ser precedida de ampla publicidade e destinada a quaisquer interessados que preencham as condições. A tomada de preços destina-se a transações de valor médio e limita-se a interessados cadastrados ou àqueles que atenderem às exigências para cadastro até o terceiro dia anterior ao recebimento das propostas. O convite destina-se a aquisições de valores mais baixos, no qual há a convocação de pelo menos três fornecedores, cadastrados ou não, e afixação de cópia do instrumento convocatório em local próprio, estendendo o convite aos cadastrados que manifestem interesse até vinte e quatro horas anteriores à apresentação das propostas. O concurso é utilizado para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico com atribuição de prêmio ao vencedor. O leilão é utilizado para a venda de bens móveis e semoventes que estejam inservíveis ou tenham sido legalmente apreendidos ou adquiridos por força de execução judicial (MELLO, 2015).

Além das modalidades citadas, a Lei nº 10.520 de 17/07/2002 (BRASIL, 2002) validou outra modalidade, o pregão, que é utilizado para a aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação. A disputa é feita por meio de propostas e lances em sessão pública. Obras de engenharia não podem ser contratadas por meio dessa modalidade.

Licitação requer disputa, concorrência, portanto, somente são licitáveis objetos que possam ser fornecidos por mais de uma pessoa. Em razão de uma diversidade de hipóteses em que não seja possível a licitação, a Lei 8.666/1993 prevê casos de dispensa de licitação e inexigibilidade.

Mello (2015) dispõe que, em tese, a dispensa congrega hipóteses em que a licitação seria possível, porém, razões peculiares justificam que se deixe de adotá-la em nome de outros interesses públicos que devem ser levados em consideração. A inexigibilidade resulta da inviabilidade de competição, em função da singularidade do objeto ou do fornecedor.

Mello (2015) ensina que a licitação, conforme estabelece a lei, visa a alcançar três objetivos: I) possibilitar que as entidades governamentais realizem o negócio mais vantajoso; II) assegurar aos administrados a oportunidade de disputarem a participação nas aquisições que o Setor Público pretende realizar; III) estimular a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

De acordo com Meirelles (2015) a Lei nº 8.666/1993 trouxe normas gerais a serem aplicadas às licitações e contratos administrativos, porém como não se trata de lei complementar, a União pode editar outras leis que estabeleçam outras normas gerais. Como exemplo, tem-se a já citada Lei nº 10.520/2002 que instituiu o pregão.

Esse estudo apresentará a Lei nº 123/2006 que trata de uma lei criada para conceder às microempresas e empresas de pequeno porte tratamento diferenciado quanto à forma de tributação e em outras áreas como, por exemplo, o acesso ao mercado das compras públicas, foco desse trabalho.

## 2.2 MICROEMPRESAS (ME) E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE (EPP)

Segundo Torres, Mayer e Lunardi (2013) foi no escopo do último governo militar, a primeira definição legal de microempresa. Em 7 de novembro de 1984, publicou-se o Decreto nº 90.414, que dispôs sobre a criação e funcionamento do

conselho de desenvolvimento das micro, pequenas e médias empresas. Surge também, no cenário administrativo, político, econômico e jurídico, a empresa classificada como de pequeno porte. Marcelo (2015) comenta que as MPEs surgiram na década de 1980 como consequência da redução do ritmo de atividade da economia, tendo sido oficialmente reconhecidas por meio da Lei nº 7.256, de 27 de novembro de 1984, primeiro estatuto da microempresa. Posteriormente, as MPEs foram mais bem definidas na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), obtendo tratamento constitucional diferenciado - art.170, IX e 179 - Capítulo Ordem Econômica.

A partir de janeiro de 2012, para efeito da Lei Complementar nº 123 (BRASIL, 2006), considera-se como microempresa aquela que possui uma receita bruta anual igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais). Empresa de pequeno porte é aquela que possui receita bruta anual superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais). Existe, ainda, dentre os chamados pequenos negócios, a figura do microempreendedor individual que tem faturamento anual de até R\$ 60.000,00.

Há outra classificação que leva em consideração o número de pessoas ocupadas na empresa. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2003) são classificadas como microempresas aquelas que nas atividades de serviços e comércio contam com até 9 pessoas ocupadas, e como pequena empresa aquelas que contam com 10 a 49 pessoas ocupadas; na atividade industrial, são microempresas aquelas com até 19 pessoas ocupadas, e pequenas empresas aquelas com 20 a 99 pessoas ocupadas.

Segundo estudo do SEBRAE (2013b), no qual se apresenta dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), registro administrativo do Ministério do Trabalho e Emprego - e com base na classificação por faturamento que indica a Lei Nº 123/2006, o Brasil possui cerca de 6,6 milhões de MPEs, que representam 99% dos estabelecimentos em funcionamento no país e são responsáveis por 17,1 milhões de empregos formais privados não agrícolas.

Segundo Arantes (2005) apesar de as MPEs representarem 99% das empresas formalmente estabelecidas no Brasil, no início da década de noventa, atendiam a apenas 17% do montante dispendido nas compras governamentais, enquanto em países desenvolvidos, esse percentual alcançava em média 30%. Em

cenário mais recente, estudo do SEBRAE (2014) aponta que as MPEs brasileiras alcançaram o percentual de 30% do montante destinado às compras governamentais.

Segundo o anuário do trabalho na micro e pequena empresa (SEBRAE, 2015), o período entre 2003 e 2013 foi marcado por um crescimento vertiginoso da participação das MPEs na economia nacional, impulsionado pelo aumento da renda e do crédito. Houve aumento de 33,8% no número de estabelecimentos das MPEs, o que fez quase dobrar o número de empregos formais gerados por esses estabelecimentos. Cresceu o número de empregos com carteira de trabalho assinada, assim como o rendimento médio real recebido.

Os pequenos negócios concentram-se, sobretudo no setor de comércio. O anuário do trabalho na micro e pequena empresa (SEBRAE, 2015) indica que em 2013 do total de MPEs existentes 47,2% se concentravam no setor de comércio, seguido pelo setor de serviços com participação de 37,3%.

As MPEs enfrentam dificuldades para se estabelecerem. Cabral, Reis e Sampaio (2015) argumentam que tanto empresas maiores quanto as pequenas apresentam problemas comuns, porém com padrões de resposta diferentes. Os autores ressaltam as limitações encontradas por parte das MPEs em relação a sua escala de operações, o que pode excluí-las do processo competitivo.

Como principais características das MPEs, o IBGE (2003) listou, a partir das bases de dados da Pesquisa Anual de Comércio e da Pesquisa Anual de Serviços, referentes a 2001: a) baixa intensidade de capital; b) altas taxas de natalidade e de mortalidade; c) acentuada presença de proprietários, sócios e membros da família como mão de obra nos negócios; d) poder decisório centralizado; e) falta de distinção entre os proprietários e as empresas; f) registros contábeis pouco adequados; g) contratação direta de mão de obra; h) utilização de mão de obra pouco qualificada; i) baixo investimento em inovação tecnológica; j) maior dificuldade de acesso ao financiamento de capital de giro; e k) relação de complementaridade e subordinação com as empresas de grande porte.

Dados da pesquisa de Taxa de Sobrevivência realizada pelo SEBRAE (2011), mostra que 26,9% das pequenas empresas brasileiras não conseguiram se manter nos dois primeiros anos de vida, tomando como referência empresas brasileiras constituídas em 2006. Para garantir a sobrevivência, na maioria das vezes, estas recorrem a fatores espúrios de competitividade, como lista Sachs (2008), salários

baixos, longas jornadas de trabalho, apropriação predatória de recursos naturais, atraso no recolhimento de encargos sociais e impostos. Por outro lado, em pesquisa mais recente, o SEBRAE (2013b) identificou queda na taxa de mortalidade das empresas nos seus dois primeiros anos de vida, passando a taxa para 24,4%, tomando como referência empresas brasileiras constituídas em 2007, o que demonstra que os avanços na legislação em favor dos pequenos negócios são, supostamente, um dos fatores que podem estar influenciando para que estes obtenham melhores condições de permanência no mercado a cada ano.

Marcelo (2015) destaca algumas justificativas para que as MPEs sejam tratadas de forma diferenciada, dentre elas é que são fortes geradoras de emprego, têm baixa capacidade gerencial e dificuldades para capacitar a mão de obra; dificuldades de acesso a crédito junto ao sistema financeiro, assimetria de informações e restrições de garantias.

Reis e Cabral (2015) advertem que visando a amenizar disparidades entre empresas nas aquisições públicas, muitos governos têm procurado estabelecer condições especiais de tratamento para MPEs, porém o sucesso destas está atrelado a outros fatores que conjunta ou isoladamente com as ações governamentais, podem originar em diferentes padrões de desempenho. A falta de competências e capacidades das MPEs pode ser fator restritivo a ações dos governos que visam a incentivar a maior participação em compras públicas (CABRAL; REIS; SAMPAIO, 2015).

### 2.3 POLÍTICA PÚBLICA EM FAVOR DAS MPES

No Brasil, o movimento pela valorização das pequenas empresas despontou mais fortemente a partir dos anos 80, enquanto que em países mais desenvolvidos, a exemplo dos Estados Unidos, o movimento data da década de 50 (SACHS, 2008). O marco brasileiro foi a inclusão dos artigos 170 e 179 na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), instituindo que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios deveriam dispensar às MPEs, tratamento jurídico diferenciado e favorecido, visando a incentivá-las pela simplificação, eliminação ou redução de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias. O texto constitucional reservou tratamento diferenciado como forma de incentivo às MPEs a fim de que se

estabelecesse um cenário mais justo que contribuísse para sua sobrevivência no mercado.

O tratamento diferenciado às MPEs é, portanto, preceito constitucional, conforme transcrito a seguir:

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

[...]

IX - tratamento favorecido para empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País (BRASIL, 1988, p. 109).

Art. 179 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão as microempresas e as empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de Lei (BRASIL, 1988, p. 112).

Spínola (2010) comenta que a diferenciação das MPEs ocorre em função do menor poder econômico, tecnológico e logístico, por exemplo, que faz com que surjam relações desiguais entre elas e o mercado. Assim, em tese, torna-se mais difícil a inserção das MPEs no mercado, caso não lhes seja concedido um tratamento mais favorável e oferecido um ambiente propício para sua sobrevivência e crescimento. A lógica estabelecida é que, por meio de ações afirmativas voltadas aos micro e pequenos negócios, o poder público lhes proporciona melhores condições de competitividade, aproximando-os do que seria uma igualdade promotora de inclusão, de acesso ao mercado de forma mais justa.

Sachs (2004) aborda os empreendimentos de pequeno porte no seu debate sobre a busca de um desenvolvimento sustentável para promoção da inclusão social, o bem-estar econômico e a preservação dos recursos naturais. Sinaliza que a saída da informalidade requer um feixe de políticas públicas complementares inspiradas pelo princípio de tratamento desigual dos desiguais, no caso, ações afirmativas em favor dos empreendedores mais fracos, para que possam com o tempo enfrentar o mercado em condições de competitividade genuína e de produtividade suficiente para proporcionar postos de trabalho decente. Dentre as políticas que se fazem necessárias, Sachs (2004) destaca o acesso aos mercados, por meio de um regime preferencial nas compras públicas e licitações de obras públicas.

Mello (2015), ao analisar a preferencia dada às MPEs pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), ensina que deve se considerar que essas distintas providências correspondem a um exemplo paradigmático da aplicação positiva (ou seja, não meramente negativa) do princípio da igualdade, o qual destina tratamentos distintos para situações distintas, sempre que exista uma correlação lógica entre o fator discriminante e a diferença de tratamento. No caso concreto, é a própria Constituição Federal de 1988 que impõe, como princípio da ordem econômica, o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país (BRASIL, 1988, art. 170, IX). Ou seja: ali se determina a outorga de vantagens as MPEs. É a Constituição, portanto, que estabelece uma correlação entre o pequeno porte econômico de uma empresa e a justiça de se lhe atribuírem benefícios em sua atividade empresarial.

Apesar da previsão constitucional, durante algum tempo registraram-se tentativas de se estabelecer uma efetiva regulamentação que transformasse o disposto em prática, permanecia, porém, uma distância entre o estabelecido nos projetos de lei e o que efetivamente era pleiteado pelo setor. Nesse período, grupos de interesse em defesa das MPEs atuaram de forma a pressionar o Estado e suas políticas públicas em prol da categoria. Muitos projetos de lei e propostas estiveram em discussão, alguns foram aprovados, receberam modificações e, finalmente, no ano de 2006 foi aprovada a Lei Complementar nº 123/2006, conhecida como Lei Geral ou Estatuto da Microempresa. Tal instrumento legal compreende uma série de ações que, notadamente os órgãos governamentais, passaram a adotar em prol da categoria (SEBRAE, 2013a).

Braga e Xavier (2011) afirmam que tendo a participação nas compras públicas ampliada, as MPEs no Brasil podem vir por meio das vantagens e dificuldades superadas da Lei Complementar nº 123/2006, a ocasionar um aumento na geração de empregos, o que contribuirá para a economia nacional, tanto pelo número de estabelecimentos e distribuição geográfica, quanto pela sua capacidade de gerar força de trabalho. O autor parte da premissa da criação de uma cadeia econômica aquecida, que passará a ter mais fôlego e mais competitividade com os benefícios da Lei nº 123/2006, e, portanto, mais mercados, mais resultados e mais empregos.

Disposições específicas que concedem tratamento diferenciado as MPEs foram editadas, instituídas pela Lei Complementar nº 123, de 14/12/2006 com as

alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 147, de 07/08/2014. Desde sua criação a Lei Complementar nº 123/2006 tem passado por várias atualizações. Ressalta-se dentre elas, a criação do microempreendedor individual em 2008, que retirou milhões de pequenos empreendedores da informalidade. Contudo, as mais relevantes alterações, ocorreram com a criação da Lei Complementar nº 147 de 07 de agosto de 2014. As modificações passam pela redução da burocracia, incentivos tributários, apoio ao microempreendedor individual, dentre outras. Importantes alterações ocorreram também quanto ao tratamento dos micro e pequenos empreendimentos nos certames licitatórios, conforme consta no capítulo V da lei que aborda o “*Acesso aos Mercados*”. A fim de regulamentar o tratamento diferenciado, favorecido e simplificado, em âmbito federal, o Poder Executivo publicou o Decreto nº 8.538 de 06 de outubro de 2015, normatizando, assim, os aspectos alterados pela Lei nº 147/2014 (BRASIL, 2014a).

A Lei Geral das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte instituída em 2006 regulamentou o disposto na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e representou um marco de conquista para o setor. Instituiu o regime tributário específico, denominado Simples Nacional para os pequenos negócios, com redução da carga de impostos e simplificação dos processos de cálculo e recolhimento. Além disso, promoveu simplificação e desburocratização, maior facilidade para acesso ao mercado, ao crédito e o estímulo à inovação e à exportação (BRASIL, 2006).

Para Santana (2014) a Lei Complementar nº 123/2006 não continha a assertividade necessária para o seu cumprimento e, na dependência da política interna administrativa dos órgãos, não se fez cumprir como deveria. A despeito dessa situação, atores como o SEBRAE, os Tribunais de Contas, o Ministério Público de alguns Estados e outras entidades se engajaram à causa da utilização do poder de compra governamental para promover o desenvolvimento econômico e social, ampliar a eficiência de políticas públicas e incentivar a inovação tecnológica.

Com a ação articulada e organizada dos tribunais de contas de todo o Brasil, em 13 de março de 2013, foi firmado o acordo entre tribunais, SEBRAE e outras organizações com o objetivo de ampliar a utilização da Lei Geral da MPE. Foram estabelecidas como metas as ações de orientação e capacitação para os anos de 2013 e 2014, passando a fiscalizar e atuar com medidas punitivas ao descumprimento da Lei Geral a partir de 2015 (SEBRAE, 2014).

A publicação “Inovações introduzidas pela Lei Complementar 147” (SEBRAE, 2014), destaca a equiparação do produtor rural pessoa física e do agricultor familiar como beneficiários da Lei Geral, que passaram a contar, assim como as MPEs, com incentivos como alvará, acesso a mercados, fiscalização orientadora, estímulo ao crédito, à inovação, acesso à justiça, dentre outros. A nova lei também dispõe que o microempreendedor individual (MEI) é modalidade de microempresa. Dessa forma, dentre as categorias designadas pela sigla MPEs está incluída a categoria MEI.

Ao tratar do “Acesso ao mercado”, a Lei nº 147/2014, em seu artigo 43 estabelece que mesmo que a documentação de regularidade fiscal das MPEs apresente alguma restrição, estas devem apresentá-la para a participação nos processos licitatórios (BRASIL, 2014a). Anteriormente, a empresa vencedora do certame tinha dois dias úteis, prorrogável por igual período, a critério da administração, para a regularização da documentação. Pela nova lei o prazo passou a ser de cinco dias úteis, também prorrogáveis por igual período.

Fernandes (2007) salienta que o benefício se limita ao saneamento da regularidade fiscal e não à complementação da documentação básica. Assim, as MPEs, mesmo estando com sua documentação fiscal vencida ou com alguma restrição, deverão apresentá-la junto com os documentos de habilitação exigidos no edital para sua participação no certame licitatório, sob pena de desclassificação. Se vencedora, contará como prazo de cinco dias úteis para comprovar sua regularização.

Como apresenta Cruz e Oliveira (2014), o artigo 47 da Lei nº 123/2006 estabelece que nas contratações públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, poderá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as MPEs, desde que previsto e regulamentado na legislação do respectivo ente. A nova Lei nº 147/2014 amplia os entes e entidades que efetuam contratações públicas, passando a abranger toda a administração pública, direta e indireta, inclusive autarquias e fundações, em todos os âmbitos do governo. Foi excluída a disposição “desde que previsto e regulamentado na legislação do respectivo ente” e o tratamento simplificado e favorecido para as MPEs em contratações públicas deixa de ser facultativo, sendo a expressão “poderá” substituída pela expressão “deverá”.

De acordo com Cruz e Oliveira (2014) com a exclusão da frase, o artigo 47 passa a ser autoaplicável em todas as esferas, porém com a orientação de que enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de

cada órgão mais favorável às MPEs, que deverá ser utilizada a legislação federal. Objetivou-se fazer com que os demais entes federados não aleguem impossibilidade de implantar as políticas por falta de legislação local.

O artigo 48, inciso I da Lei nº 123/2006, estabelece que nas licitações até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) pode ser dada exclusividade às MPEs, com a Lei nº 147/2014, porém, essa possibilidade deixa de ser facultativa, passando a ser expressamente obrigatória marcada pela expressão “deverá”. No inciso II, a possibilidade de exigir dos licitantes a subcontratação de MPEs não podia exceder 30% (trinta por cento) do total licitado. Pela nova lei, pode-se exigir tal subcontratação em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, sendo que esta não fica mais restrita a 30% (trinta por cento) do valor do objeto licitado. No inciso III, outro parâmetro que deixa de ser facultativo para tornar-se obrigatório é o estabelecimento, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, de cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de MPEs (CRUZ; OLIVEIRA, 2014).

O parágrafo 3º do inciso III, ainda no artigo 48, passa a estabelecer que poderá ser dada prioridade de contratação para MPEs sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido. Assim, atenua-se o critério do melhor preço em até 10% (dez por cento) em benefício às MPEs locais ou regionais. Esse parágrafo abre um marco histórico no uso do poder de compras governamentais para a promoção do desenvolvimento. A aplicação desse benefício deverá estar descrita no instrumento convocatório para simplificar a sua aplicação e será sobre o menor preço válido. O órgão deve definir claramente o que é *local* e *regional* no instrumento convocatório até que o Ministério do Planejamento regulamente o tema (SEBRAE, 2014).

O Decreto nº 8.538/2015 (BRASIL, 2015) definiu como âmbito local os limites geográficos do Município onde será executado o objeto da contratação e como âmbito regional os limites geográficos do Estado ou da região metropolitana, que podem envolver mesorregiões ou microrregiões, conforme definido pelo IBGE (2003).

O inciso IV do artigo 49 da Lei nº 123/2006 dispunha que os benefícios às MPEs não eram aplicáveis nos casos em que a licitação fosse dispensável ou inexigível, porém pela nova lei, nas dispensas tratadas pelos incisos I e II dos artigos 24 e 25 da Lei nº 8.666, as compras devem ser realizadas preferencialmente de

MPEs. Para compras e serviços até R\$ 8.000,00 (oito mil reais) e para obras e serviços de engenharia até R\$ 15.000,00 (quinze mil reais).

Santana (2014) afirma que se a Lei nº 123/2006 foi tímida ou equivocada em estabelecer que certos benefícios às MPEs “poderiam” ser concedidos, por outro lado a Lei nº 147/2014 é enfática em obrigar a sua aplicação irrestrita. A partir de sua publicação, portanto, os órgãos públicos passaram a ter a obrigação de pautar seus processos licitatórios com observância às novas determinações da lei.

No Quadro 1, descrevem-se as alterações ocorridas nos artigos do capítulo V da Lei Complementar nº 123/2006 após a publicação da Lei Complementar nº 147/2014, descrevendo-as comparativamente, visando a tornar mais clara a identificação das principais mudanças ocorridas no que se refere ao tratamento das MPEs nos processos licitatórios.

Quadro 1 - Quadro comparativo das mudanças instituídas pela Lei Complementar nº 147/2014 na Lei Complementar nº 123/2006. (continua)

	Lei Complementar nº 123/2006	Alterações inseridas pela Lei nº 147/2014
Artigos 42 e 43 Aplicação obrigatória	Dois dias úteis de prazo para regularização da documentação (prorrogáveis por igual período).	Cinco dias úteis de prazo para regularização da documentação (prorrogáveis por igual período).
Artigo 47, caput Aplicação obrigatória	Nas contratações públicas da União, dos Estados e dos Municípios poderá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as MPEs, desde que previsto e regulamentado na legislação do respectivo ente.	Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal deverá ser concedido tratamento diferenciado. Excluída a disposição "desde que previsto e regulamentado na legislação do respectivo ente"
Artigo 48, inciso I Aplicação obrigatória	Nas licitações até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) pode ser dada exclusividade às MPEs.	A Administração Pública deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de MPEs nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).
Artigo 48, inciso II Aplicação facultativa	A possibilidade de exigir dos licitantes a subcontratação de MPE não poderá exceder 30% (trinta por cento) do total licitado.	A subcontratação não fica mais restrita a 30% (trinta por cento) do valor do objeto licitado.

Quadro 1 - Quadro comparativo das mudanças instituídas pela Lei Complementar nº 147/2014 na Lei Complementar nº 123/2006. (conclusão)

	Lei Complementar nº 123/2006	Alterações inseridas pela Lei nº 147/2014
Artigo 48, inciso III Aplicação obrigatória	Poderá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% do objeto para a contratação de MPEs.	Deverá estabelecer cota de até 25% de bens de natureza divisível para a contratação de MPEs.
Artigo 48, inciso III § 3º Aplicação facultativa	Não havia previsão	Incluída a seguinte disposição: "Os benefícios poderão, justificadamente, estabelecer a prioridade de contratação para as MPEs sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% do melhor preço válido".
Artigo 49 Aplicação facultativa	Os benefícios não se aplicavam a nenhum caso quando a licitação fosse dispensável ou inexigível.	Excetua as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da Lei 8.666 - Para compras e serviços até R\$8.000,00; e para obras e serviços de engenharia até R\$15.000,00 - nestes casos a aquisição deve ser preferencialmente de MPEs.

Fonte: Elaborado pela autora, baseado em Brasil (2014b).

As alterações pelas quais passou a Lei Complementar nº 123/2006, podem ampliar a possibilidade das MPEs obterem sucesso nas compras governamentais. A ampliação de prazos para regularização da documentação, e exclusividade concedida, a reserva obrigatória de cotas nos processos licitatórios, são medidas que visam a atenuar ainda mais as dificuldades enfrentadas pelas MPEs para que tenham reais chances de usufruírem do potencial mercado que as compras públicas representam.

#### 2.4O POTENCIAL DAS COMPRAS PÚBLICAS

É inegável que as esferas governamentais detêm grande potencial de compra. Segundo informações disponíveis no portal de compras do governo federal as aquisições e contratações públicas representam de 10% a 15% do PIB Nacional, o que soma aproximadamente 500 bilhões de reais ao ano (COMPRASNET, 2014). As

compras governamentais representam, dessa forma, uma boa alternativa para dinamizar a economia local e alavancar seu desenvolvimento.

Cabral, Reis e Sampaio (2015) apresentam os determinantes da participação das MPEs em compras governamentais, ao buscar responder quais fatores explicam a participação e o sucesso destas em compras públicas após a efetivação das mudanças recentes na legislação brasileira.

Fee, Erridge e Hennigan (2002), ao traçarem problemas e oportunidades que as pequenas e médias empresas da Irlanda do Norte enfrentam, citam a documentação onerosa, o tempo e o custo envolvidos na preparação de ofertas e especificação de normas entre os principais obstáculos para a participação das MPEs nas contratações do setor público, além das maiores exigências e formalismos em função do *accountability* presente na administração pública.

No artigo 3º da Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993), indicam-se as diretrizes que devem ser seguidas nas aquisições públicas: vantagem para a Administração Pública, isonomia entre os licitantes e desenvolvimento nacional sustentável. Entretanto, não foi assim, desde a criação da Lei, anteriormente ela não citava a questão do desenvolvimento nacional como objetivo da licitação. Segundo Schmidt e Assis (2011), inicialmente o objetivo da licitação era a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Com a introdução de inovações na Lei, a partir de 2010, incorporou-se como objetivo a “promoção do desenvolvimento nacional sustentável”.

Schmidt e Assis (2011) exemplificam o estabelecimento de margem de preferência de até 25% do preço para bens e serviços produzidos no Brasil, configurando um cenário em que as compras públicas deixem de ser somente um instrumento para satisfação das necessidades da administração para serem também mecanismo de realização de políticas públicas amplas.

Cattani e Ferrarini (2010) expõe que as compras públicas guardam forte relação com a capacidade do Estado em ativar dispositivos para dinamizar a economia local, uma vez que movimentam recursos estimados em 10% do PIB brasileiro. Constatou-se, então, uma grande possibilidade de acesso ao mercado, pelas MPEs, a partir das aquisições de bens e serviços pelos Poderes Públicos, mediante os processos de licitações.

Conforme Sachs (2008) a geração de empregos formais passa também pelo fortalecimento das micro e pequenas empresas. Estas são as maiores geradoras de

emprego, assim, deve o Estado criar ações no sentido de apoiar os pequenos empreendimentos. Sachs (2008, p. 144) afirma que “devido ao seu grande peso na estrutura de empregos e de autoempregos, a consolidação, expansão e geração de empreendimentos de pequeno porte deve ocupar um lugar de destaque na estratégia de inclusão social pelo trabalho decente”.

Castilho (2011) entende que a proteção das empresas nacionais e da pequena empresa é uma escolha política, relacionada à forma como o governo organiza a produção, o emprego e o trabalho. É importante destacar que as empresas favorecidas pela legislação possuem um importante papel de inclusão social. Além disso, elas promovem um desenvolvimento econômico sustentável, por se apoiarem no mercado local e regional, e induzem uma melhor distribuição de renda, que acaba por gerar estabilidade social e econômica.

Para Câmara e Frossard (2010), é preciso intensificar as discussões sobre o potencial das compras realizadas pela administração pública brasileira, atribuindo novos significados ao gasto público a partir de suas compras. O volume de gastos dos entes públicos pode trazer impacto socioeconômico, servindo como um instrumento de destaque da ação governamental dado ao poder de compra do setor público.

Experiências internacionais demonstram as compras governamentais direcionadas ao fortalecimento das pequenas empresas, procurando torná-las mais competitivas e em melhores condições para enfrentar a maior capacidade de oferta e os preços praticados pelas grandes empresas. Os subprodutos que decorrem dessas medidas são: o fortalecimento, o crescimento e a maior estabilidade das empresas de pequeno porte, a modernização de suas linhas de produção e de seus métodos de trabalho, a absorção de tecnologia, o aumento das oportunidades de subcontratação com grandes empresas, entre outros benefícios, sobressaindo a maior geração de emprego na economia (CASTIONI, 2002).

Clark e Moutray (2004) afirmam que o setor de compras federais oferece oportunidades valiosas para as pequenas empresas que, ao ter acesso ao setor têm condições de crescer. Consideram ainda, que as MPEs têm contribuições importantes a oferecer, portanto garantir que o mercado das contratações federais permaneça aberto para as pequenas empresas é um desafio permanente.

Sachs (2002) cita o exemplo dos Estados Unidos que adotam um programa no qual uma das normas mais efetivas para tal finalidade é a obrigação de órgãos e

empresas públicas americanas efetuem 21% de suas compras exclusivamente desse segmento da economia. De acordo com Castioni (2002), a experiência americana iniciou com o *Small Business Act-SBA*, Lei aprovada pelo Congresso em 1953 para apoiar as pequenas empresas. A Lei assegurou que uma proporção das compras do governo fosse alocada às pequenas empresas, visando a priorizar os negócios por meio da política de compras governamentais.

Os Estados Unidos são a principal referência mundial no uso da política de compras governamentais. O SBA - *Small Business Act*, disciplina que as compras que estejam entre US\$ 2,5 a US\$ 100 mil sejam realizadas por MPEs. Atualmente a reserva de mercado proporciona às pequenas empresas, uma participação de 21% do total das compras governamentais americanas. Além das regulamentações do SBA, existem outras leis federais que regulam as compras segundo os níveis e atribuições de governo: forças armadas, agências de regulação da concorrência e outros órgãos da administração pública. As pequenas empresas americanas são responsáveis por 40% do PIB e 53% do emprego estão concentrados nelas (CASTIONI, 2002).

Na experiência americana, Castioni (2002) destaca a existência de um certificado de competência que permite atestar as condições de fornecimento e os cumprimentos de prazo por parte das empresas ganhadoras do certame. Esse ponto é essencial, uma vez que é um instrumento que oferece certo controle sobre a atuação das pequenas empresas.

Schmidt e Assis (2011) discutem alguns aspectos importantes sobre o tema em questão, ao analisar dados sobre o perfil das firmas industriais contratadas pelo governo federal no período compreendido entre 2008 e 2010. Os autores destacam que diversos países têm incorporado recentemente o conceito de *value for money* que implica, essencialmente, que o Estado, como comprador, assegure que as análises anteriores à efetivação da compra se estendam além do preço, a fim de garantir que os resultados obtidos sejam os melhores para a sociedade.

No Brasil, como exposto por Schmidt e Assis (2011), o aproveitamento desse potencial econômico e a comprovação das possibilidades do uso estratégico das aquisições públicas ganhou destaque nos últimos anos, por meio do *Plano Brasil Maior*, política industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo federal, lançada no ano de 2011. As compras públicas são claramente mencionadas no plano entre as oportunidades para o fomento à competitividade, sobretudo nos

setores que são dominados pela demanda governamental. O plano direciona o uso do poder de compras público como forma de ação na estrutura setorial da economia nacional, por meio de setores considerados prioritários, tais como bens de capital, químico, petroquímico, o complexo da saúde, as tecnologias da informação e comunicação (TICs) e a indústria espacial e de defesa. Outro objetivo mencionado na política é o fomento à competitividade de pequenos negócios, por meio da orientação para que as MPEs possuam garantia de preferência local nas compras públicas.

Relatório de acompanhamento das medidas sistêmicas do *Plano Brasil Maior* publicado pela Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (2014) aponta como resultados na área das compras governamentais a edição de decretos que estabeleceram margens de preferência para diversos produtos e serviços nacionais. Segundo o relatório, as compras com margens de preferência homologadas em 2013 somaram R\$ 2,7 bilhões.

Segundo Caldas e Nonato (2014) os municípios têm buscado cada vez mais adotar estratégias de desenvolvimento local, porém apesar das numerosas experiências, pouco se observa em termos do uso do poder de compras dos governos. O entendimento é de que, além das políticas locais que incentivem a organização da oferta, é fundamental que haja também estratégias e instrumentos que gerem demanda e, ao mesmo tempo, criem formas para o aumento da circulação monetária no território local.

Trabalhos recentes apontam que, quando o governo compra das MPEs, ocorre uma descentralização do recurso governamental nas regiões onde as compras estão sendo realizadas. Dasso Júnior (2013) apresenta um programa colocado em prática no estado do Rio Grande do Sul entre 2011 e 2013, no qual uma política pública foi criada no intuito de fomentar a economia local com tratamento diferenciado às MPEs, possibilitando, com isso, a redução nos custos das compras públicas para os cofres do estado. O Programa Fornecer buscou privilegiar a participação das MPEs da região de forma a garantir a elas o acesso ao mercado de compras públicas do estado, explorando o contingente de fornecedores de bens e serviços existentes no próprio Estado e fomentando a economia local.

Na experiência gaúcha, também relatada por Torres, Mayer e Lunardi (2013) foi demonstrado que o Estado, por intermédio do seu poder de compra, pode e deve intervir na realidade local, com vista à redução do desemprego, o incentivo ao

ingresso na economia formal e o aumento de oportunidades sociais e econômicas. No caso em questão, a demanda por gêneros de panificação, laticínio e, posteriormente, carnes e embutidos a serem distribuídos a penitenciárias e outros órgãos foi direcionada às MPEs da própria região em oposição a uma situação anterior onde somente grandes empresas conseguiam vencer as licitações em razão da necessidade de ter capacidade de produção para entrega diária, estrutura e logística de distribuição para setenta e oito municípios do Estado. O número de empresas fornecedoras passou de duas para setenta e três.

Torres, Mayer e Lunardi (2013) destacam que a demanda criada por meio desse novo mercado para as MPEs, tende a estimular as empresas locais a melhorarem a qualidade de seus bens, serviços e obras e ainda, pode incentivar a formação de parcerias e arranjos produtivos locais, com crescentes ganhos para a economia e o desenvolvimento locais. Para os autores, por meio do processo de contratação pelo poder público é realizada uma política efetiva que viabiliza estratégias locais de desenvolvimento econômico sustentável, gera emprego e renda e contribui para a erradicação da pobreza com diminuição das desigualdades sociais.

Sousa Júnior et al. (2008) afirma que alterações na legislação brasileira sobre compras governamentais e experiências bem sucedidas internacionais e de governos estaduais demonstram a viabilidade de se utilizar o poder de compra como instrumento alternativo na busca pelo desenvolvimento econômico sustentável. O autor ressalta que o direcionamento das compras governamentais às MPEs, com o objetivo de fomentar o desenvolvimento regional e reduzir as desigualdades distributivas, se justifica pela pulverização dos recursos governamentais nas mãos de diversas firmas localizadas em diferentes regiões do Estado gerando emprego, renda e dinamizando essas economias, em detrimento à concentração das compras em poucas ou única grande empresa, reduzindo a velocidade de circulação dos recursos.

Sousa Júnior et al. (2008) apresentam a experiência do Estado do Ceará que foi pioneiro na adoção de medidas de incentivo às MPEs localizadas próximas aos locais de entrega dos produtos nas aquisições governamentais. A política consistia em efetuar as compras por meio do SEBRAE, sem se sujeitar às imposições da Lei nº 8.666/93, visto que o artigo 24 item XIII da referida Lei permite à administração pública a dispensa de licitação na “contratação de instituição brasileira incumbida

regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional” (BRASIL, 1993), características que o SEBRAE se enquadra plenamente e à qual o Estado do Ceará recorreu. Por meio de um cadastro regionalizado das empresas fornecedoras, o SEBRAE selecionava as MPEs aptas ao fornecimento dos bens ou serviços e definia o valor destinado a cada firma cadastrada. Apesar de seu êxito, o programa cearense foi suspenso, em razão de uma medida judicial movida pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE), exigindo que as grandes empresas fossem incluídas nos processos de contratação, o que inviabilizou a continuidade do programa.

Sousa Júnior et al. (2008) buscaram avaliar se o estado de Minas Gerais conduz suas compras de forma a considerar o desenvolvimento regional como variável relevante na definição de seus critérios de aquisição. O resultado do trabalho demonstrou que tal variável não é considerada pelo Estado e que há uma concentração dos gastos na região metropolitana de Belo Horizonte, o que reforça uma desigualdade já existente. O autor utilizou dados estatísticos em seu trabalho e chegou à conclusão de que existe uma grande necessidade do Estado em promover uma maior inserção das empresas mineiras, principalmente aquelas localizadas no interior, em seu processo de compras.

Maciel et al. (2013) também realizaram trabalho com foco no estado de Minas Gerais. Trata-se de uma pesquisa recente na qual houve a possibilidade de buscar informações sobre a forma como o Governo do Estado está lidando com as novas disposições da Lei Complementar nº 147/2014. O Estado de Minas Gerais adiantou-se em regulamentar o Estatuto Mineiro das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, por meio da publicação do Decreto Estadual nº 46.665, em 12 de dezembro de 2014, que alterou o Decreto anterior nº 44.630/2007 com as novidades trazidas pela Lei Complementar nº 147/2014. O autor do trabalho conclui que as alterações proporcionadas pela Lei Complementar nº 147/2014 no dispositivo em comento proporcionaram a ampliação dos benefícios dispensados às MPEs no contexto do Estado de Minas Gerais.

Tratando especificamente da possibilidade de preferência local/regional, balizada pela nova Lei, o estado de Minas Gerais, por meio do Decreto Estadual nº 46.665/2014, foi pioneiro na definição da abrangência de tal preceito, já que a Lei Federal não deixou clara esta questão. O decreto mineiro estabeleceu que, para fins de aplicação dos benefícios, serão consideradas sediadas local ou regionalmente as

microempresas e empresas de pequeno porte que possuam sede em Minas Gerais, podendo o instrumento convocatório definir outra delimitação, desde que respeitado o limite territorial do Estado de Minas Gerais. Deve se observar no caso, as particularidades do objeto licitado, bem como o princípio da razoabilidade para aplicar tal possibilidade de preferência (MACIEL et al., 2013).

Visando também a demonstrar de que forma as contratações do Poder Público efetuadas com as MPEs poderão interferir na economia dos municípios e no estado de Roraima, Cerino (2009) busca propor requisitos necessários para o desenvolvimento de estratégias, utilizando-se o poder de compra como instrumento de desenvolvimento. A partir do estudo realizado, no qual um dos instrumentos foi a entrevista com tratamento estatístico dos dados, foi demonstrado que não existe no estado de Roraima uma política de incentivo para as compras públicas de MPEs. A única referência encontrada foi a obediência ao critério estabelecido pela Lei Complementar nº 123/2006 de que nos editais conste menção ao tratamento diferenciado para as MPEs.

Como sugestão Cerino (2009) apresenta a necessidade de desenvolver ações que estrutrem e capacitem compradores e vendedores e também treinamento dos atores governamentais envolvidos com o processo de compras, com ênfase na inserção das MPEs e foco nas compras governamentais como indutoras do desenvolvimento local e regional.

A partir da revisão de literatura apresentada, nota-se uma perspectiva de direcionar as compras públicas para a indução do desenvolvimento local. Nos trabalhos apresentados, os autores buscam indícios que demonstrem o poder de compra do Estado no contexto de municípios ou regiões específicas, sendo consenso que esse tema carece de outros estudos que ampliem a abrangência de suas proposições.

### 3 METODOLOGIA

#### 3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

Baseado em Gil (2014), a abordagem adotada neste estudo teve a finalidade descritiva e exploratória. A intenção foi descrever como ocorreu na prática da instituição, a aplicação do tratamento diferenciado às MPEs, conforme disposto pela Lei Complementar nº 123/2006.

A investigação do tipo descritiva é utilizada no diagnóstico de situações, pois visa à identificação, ao registro e à análise das características, fatores ou variáveis que se relacionam com o objeto, processo ou fenômeno em estudo. As pesquisas descritivas são habitualmente realizadas por pesquisadores sociais preocupados com a atuação prática (GIL, 2014).

O caráter exploratório da pesquisa diz respeito à descoberta a que ela se propõe. Segundo Hair et al. (2005) essa classificação pode ser utilizada quando não há a intenção de testar hipóteses específicas de pesquisa. Baptista e Campos (2007) observam que, por meio das ações da análise exploratória, são explicitadas informações subjacentes ao fenômeno estudado.

Por meio da abordagem escolhida, houve a descrição do procedimento adotado pela Diretoria de Gestão de Materiais da UFLA, considerando as mudanças ocorridas após a publicação da Lei Complementar nº 147/2014 e a análise de alguns dos efeitos advindos da aplicação dos critérios da Lei.

#### 3.2 OBJETO DE ESTUDO

A Universidade Federal de Lavras (UFLA) é uma instituição federal de ensino superior, localizada na cidade de Lavras, região Campo das Vertentes no estado de Minas Gerais. Fundada em 1908, como Escola Agrícola de Lavras, em 1938 passou a ser denominada Escola Superior de Agricultura de Lavras, sendo federalizada em 1963 e transformada em universidade em 1994. São 108 anos de história dedicada à manutenção da qualidade do ensino, da pesquisa e da extensão. Conta com 21 departamentos didático-científicos, que atuam em diferentes áreas do conhecimento, preparando quase 12 mil estudantes em 34 cursos de graduação (29 presenciais e 5

na modalidade a distância). Na pós-graduação, são cerca de 2.200 estudantes matriculados em 32 cursos de mestrado e 22 de doutorado.

A UFLA atrai estudantes de todo o país, o que movimentava a economia do município. Na universidade, circulam diariamente, entre estudantes, professores e profissionais do quadro técnico, em média, 17.000 pessoas. As atividades de ensino, pesquisa e extensão são intensas e para oferecer suporte às mesmas, a UFLA mantém uma estrutura composta por vias públicas, prédios que abrigam salas de aula, laboratórios, espaços administrativos, ginásios, estádio de futebol, pista de atletismo, dentre outras edificações.

Para o desempenho de sua missão e manutenção de suas atividades, a UFLA, por se tratar de autarquia federal, está obrigada a realizar suas compras de acordo com os preceitos da Lei nº 8.666/93 que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e demais legislações que regulamentam as aquisições do Setor Público. Segundo dados obtidos no Portal da Transparência do Governo Federal (2016), no ano de 2014, as compras da UFLA alcançaram o valor de R\$ 20.540.535,00 (vinte milhões, quinhentos e quarenta mil e quinhentos e trinta e cinco reais) e em 2015 o valor de R\$16.572.917,00 (dezesesseis milhões, quinhentos e setenta e dois mil, novecentos e dezessete reais) considerando apenas aquisições de equipamentos, material permanente e material de consumo. Tais valores demonstram o potencial da universidade para, por meio de suas aquisições, contribuir para a economia da região.

Na universidade, o órgão responsável por processar as licitações é a Diretoria de Gestão de Materiais (DGM) que, de acordo com o organograma da instituição, está subordinada à Pró Reitoria de Planejamento e Gestão. A modalidade de licitação que o órgão mais utiliza é o pregão eletrônico, que representou no período selecionado para estudo oitenta e quatro por cento dos processos licitatórios realizados. Após essa constatação, optou-se por trabalhar com os resultados obtidos nessa modalidade.

### 3.3 FONTES DE DADOS

#### 3.3.1 Entrevista

Foram coletados dados primários por meio de entrevista pessoal com base em roteiro, aos servidores da Diretoria de Gestão de Materiais que atuam como pregoeiros nos processos licitatórios.

Para Kerlinger (2009), uma grande vantagem da entrevista é sua profundidade, pois, por meio dela, os pesquisadores podem ir além da superfície das respostas, determinando razões, motivos e atitudes. Pode-se perguntar aos entrevistados sobre os fatos de um assunto e, ao mesmo tempo, eles podem opinar sobre os eventos. A partir desse pressuposto é que foi escolhido o modelo de entrevista semiestruturada, oferecendo aos entrevistados liberdade para acrescentar pontos que considerassem relevantes, apesar de haver um roteiro prévio.

Para a realização das entrevistas, a amostra escolhida foi a não probabilística por julgamento ou intencional. O intuito ao escolher esse tipo de amostragem foi a tentativa de contemplar os requisitos mínimos na escolha de um bom informante. Conforme Triviños (1995), tais requisitos seriam: a vivência, desde o princípio, do fenômeno que se deseja estudar e o conhecimento amplo das situações que envolvem e/ou influenciam o objeto em estudo, além de saber expressar com detalhes aspectos essenciais sobre o fenômeno que será estudado.

Foram entrevistados cinco servidores que atuam como pregoeiros nos processos licitatórios da Diretoria de Gestão de Materiais da UFLA. Em razão da experiência de atuação dos servidores, considerou-se que eles atendiam aos requisitos de bons informantes. As entrevistas foram realizadas individualmente no espaço da Diretoria de Gestão de Materiais e os relatos foram registrados por meio de anotações.

A fim de preservar a identidade dos entrevistados, os servidores que atuam como pregoeiros, na Diretoria de Gestão de Materiais, foram designados por P1, P2, P3, P4 e P5.

### 3.3.2 Pesquisa Documental

Conforme Baptista e Campos (2007), a pesquisa documental restringe-se à utilização de fontes primárias de informação como documentos, censos, contratos etc.

Foram levantados dados de fontes documentais da Universidade Federal de Lavras, especificamente da Diretoria de Gestão de Materiais (DGM), e também dados disponíveis no Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet) que dizem respeito a editais, atas e outros documentos que compõem os processos de aquisições de materiais e serviços no período de 2012 a 2015. A delimitação desse período se deu em razão de o mesmo compreender um período anterior e um posterior à publicação da Lei Complementar nº 147/2014 que trouxe obrigatoriedades anteriormente não consideradas pela Lei Complementar nº 123/2006.

Ressalta-se que, para o desenvolvimento deste trabalho, foram considerados apenas os procedimentos licitatórios que se enquadram na modalidade de pregão eletrônico, uma vez que, representaram, no período de 2012 a 2015, segundo o painel de compras do Governo Federal, disponível no portal Comprasnet, oitenta e quatro por cento dos processos licitatórios realizados na UFLA. Foram analisadas as atas e demais documentações dos pregões eletrônicos publicadas de janeiro de 2012 a dezembro de 2015.

De acordo com Gil (2014), a pesquisa documental é adequada quando o foco do estudo requer muitos dados dispersos no espaço. Nesse caso, o autor adverte que a qualidade das fontes requer atenção especial, para que se evite reproduzir dados equivocados.

No portal Comprasnet foram selecionadas as atas de cada pregão eletrônico realizado entre 2012 e 2015 e outros documentos disponíveis, como as declarações de porte das empresas e o arquivo chamado “resultado por fornecedor”. A partir dessas fontes, foram coletados os dados referentes ao número de MPEs participantes, o porte das empresas, quais foram vencedoras, o valor das aquisições e informações sobre os itens cancelados ou não adquiridos. Os dados foram organizados com o auxílio do software Excel e analisados com base em distribuição de frequência.

### 3.4 ANÁLISE DOS DADOS

A análise tem como objetivo organizar e resumir os dados de tal forma que possibilitem o fornecimento de respostas ao problema proposto para investigação (GIL, 2014). No estudo em questão, a análise de dados propiciou conhecer efeitos nos processos de compra da universidade, decorrentes da aplicação da legislação que concede tratamento diferenciado às MPEs.

Utilizando-se o método misto, ou seja, adotando uma análise quali-quantitativa procurou-se conhecer a percepção dos servidores que atuam nos processos licitatórios em relação aos efeitos da aplicação da Lei Complementar nº 123/2006 e relacionou-se tal percepção com os resultados dos pregões, analisados quantitativamente. Tomando por base os estudos de Creswell (2010) a estratégia de método misto adotada neste trabalho é a exploratória sequencial na qual há uma primeira fase de coleta e análise de dados qualitativos, seguida por outra de coleta e análise de dados quantitativos que é desenvolvida sobre os resultados da primeira fase qualitativa. O foco inicial, ao utilizar esse modelo, está em explorar um fenômeno e seu objetivo básico é utilizar os dados e resultados quantitativos para auxiliar na interpretação dos resultados qualitativos.

A técnica utilizada para análise das entrevistas com os servidores da UFLA foi a análise de conteúdo. A análise de conteúdo, segundo Bardin (2004), pode ser definida como um conjunto de técnicas de análise de comunicação visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção dessas mensagens.

Segundo Bardin (2004), a análise de conteúdo, contempla as etapas de explicitação, sistematização e expressão dos conteúdos em estudo, para possibilitar a construção de deduções lógicas e justificadas a respeito dos indivíduos que produziram as mensagens, o contexto e os efeitos advindos delas. Nessa perspectiva, as etapas para a produção da análise de conteúdo são a pré-análise, com a sistematização de ideias, hipóteses, objetivos iniciais e indicadores que nortearão a interpretação final; a exploração do material, que se refere à codificação dos dados brutos levantados, e o tratamento e interpretação dos resultados obtidos.

Considerando os ensinamentos de Baptista e Campos (2007), a tabulação, nesse caso, não foi feita considerando a pergunta como um todo. Foi feita por uma

ideia básica contida em cada resposta, ou seja, a partir da leitura de todas as respostas ressaltaram-se eixos julgados significativos em relação ao tema da pesquisa.

A partir do resultado da análise de conteúdo, traçaram-se eixos principais de percepção dos pregoeiros em relação à adoção dos critérios que conferem tratamento diferenciado às MPEs. Para algumas questões apontadas nos posicionamentos dos pregoeiros como efeitos da aplicação da legislação houve, então, análises quantitativas pontuais que visaram a confirmar ou não sua ocorrência.

Para organizar os dados coletados por meio da pesquisa documental dos processos licitatórios, foi utilizada a análise de frequência. De acordo com Kerlinger (2009), uma frequência é uma contagem de alguma coisa, para ser mais exato é o número de indivíduos em uma de duas ou mais categorias ou classes. As tabulações de diversas categorias e as frequências nelas observadas são chamadas distribuições de frequência.

No estudo, os dados quantitativos, após coletados, foram tabulados com o auxílio do software excel. Por meio de distribuição de frequência, os dados foram agrupados e resumidos em tabelas e gráficos. Tratou-se de uma análise exploratória de dados, pois conforme Baptista e Campos (2007) esta é utilizada para organizar, medir, analisar e apresentar os dados referentes às variáveis de uma pesquisa, informando sobre sua distribuição, tendências, variabilidade e explicitando informações relacionadas ao fenômeno estudado.

A fim de apontar a variação no número de MPEs participantes e/ou vencedoras nos pregões eletrônicos que ocorreram no período de 2012 a 2015, foi realizada a análise de cada edital publicado. Foi examinada a declaração de porte das empresas que participaram e a partir dessa informação foi possível elaborar um quadro com a quantidade de MPEs que participaram dos pregões e que foram vencedoras de pelo menos um item. O resultado foi expresso em valores percentuais a fim de tornar a informação mais clara ao leitor.

A próxima análise ocorreu em torno de cada disposição que consta entre os parágrafos 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006, conforme descrito no Quadro 1. Tomando como referência cada um dos benefícios às MPEs, elencados nos artigos, cada ata de pregão foi analisada a fim de verificar quais deles a UFLA efetivamente praticou no período de 2012 a 2015.

Considerando os dados disponíveis e visando a traçar um paralelo com a percepção dos pregoeiros, as seguintes análises foram realizadas:

- a) Houve aumento no número de itens desertos e cancelados após a adoção dos critérios da Lei Complementar nº 147/2014?

Para responder essa questão, a ata do resultado de cada pregão foi analisada, por meio da contagem de frequência dos eventos de itens cancelados. Houve desdobramento da frequência em itens cancelados por inexistência de proposta ou itens não aceitos por não atender às características especificadas ou ao preço de referência;

- b) Houve aumento nos valores pagos pela administração após a adoção dos critérios da Lei Complementar nº 147/2014?

A resposta a essa questão foi dada a partir da seleção de itens cuja aquisição ocorreu todos os anos, no período em análise. Foram verificados os valores de aquisição dos itens, após deflacioná-los por meio do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA). Considerando apenas os itens comuns, ou seja, aqueles que foram adquiridos todos os anos, de 2013 a 2015, chegou-se a um total de 127 itens, tendo sido selecionada uma amostra aleatória simples de 10% para a análise de preços e posterior verificação da variação positiva ou negativa em relação ao ano de 2013.

Por meio de informações coletadas durante as entrevistas, foi elaborado um fluxograma para demonstrar as etapas de realização do pregão eletrônico pela Diretoria de Gestão de Materiais da universidade. Para a elaboração do fluxograma, foi utilizada a metodologia Rummler-Brache de implementação de BPM. Essa técnica é composta por um diagrama denominado Business Process Diagram, ou BPD, ou Diagrama de Processo de Negócio, e permite que o processo seja modelado na vertical ou horizontal (OBJECT MANAGEMENT GROUP - OMG, 2011). Segundo a OMG (2011), os principais objetivos são: fornecer uma notação que seja facilmente compreendida por todos os usuários de negócios; Suprir a lacuna existente entre a modelagem do processo de negócio e sua implementação; Assegurar que as linguagens de execução de processos possam ser visualizadas por meio de uma notação orientada a negócios.

Como proposta de intervenção, o fluxograma foi novamente construído a partir de sugestões de alteração que se basearam nos resultados do estudo. A

proposta visou a proporcionar maior efetividade ao processo de pregão eletrônico na universidade.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

### 4.1 PERCEPÇÃO DOS SERVIDORES

Por meio de entrevista com roteiro semiestruturado, pôde-se verificar qual a percepção dos pregoeiros em relação aos procedimentos a serem adotados em atendimento às obrigadoriedades que a Lei Complementar nº 147/2014 incorporou à Lei Complementar nº 123/2006. Foi possível identificar elementos que auxiliaram na análise do contexto administrativo, considerando o fluxo de processo existente, que trouxe subsídios para a sugestão de melhorias no processo.

A análise de conteúdo das entrevistas permitiu identificar três eixos principais em torno dos questionamentos apresentados, que foram os seguintes: (A) fomento ao desenvolvimento e a competitividade; (B) maior complexidade dos processos licitatórios; (C) alterações e adaptações necessárias.

Eixo A - fomento ao desenvolvimento e a competitividade. Os pregoeiros entrevistados demonstraram considerar como principal ponto positivo da Lei o objetivo que ela traz de fomentar a atividade dos pequenos negócios. Segue trechos das entrevistas:

O benefício às micro e pequenas empresas surge como uma forma de o governo, com seu poder de compra e do potencial social que tem, promover o desenvolvimento econômico e social do país. [...] a Lei, pelos propósitos e finalidade que almeja alcançar deve ser louvada. (P1)

Acredito que a ação provém de políticas públicas que objetivam fomentar o desenvolvimento e a competitividade dessa categoria de empresa. [...] vejo como ponto positivo a preocupação do Governo Federal em oferecer condições para os “pequenos” concorrerem num mercado tão competitivo, em igualdade, mostrando que ele está propiciando meios de se atingir os resultados. (P2)

O ponto positivo que vejo na Lei é o incentivo à participação de MPEs nas licitações [...] é possível maior competitividade às pequenas empresas em um mercado dominado por grandes empresas, estimulando o desenvolvimento regional. (P3)

Vejo que um dos pontos positivos é a exclusividade à participação de MPEs nos itens de contratação com valor até R\$ 80.000,00. Isso possibilita ao pequeno empresário participar mais dos processos licitatórios realizados pelos órgãos públicos. (P4)

Vejo que o governo quer facilitar a participação do empresário de pequeno porte e do microempresário nas licitações [...]. Com isso, o governo

promove política de desenvolvimento e incentivo à microempresa e à empresa de pequeno porte. (P5)

No eixo A, de análise, evidenciou-se o conhecimento e a concordância dos pregoeiros com o objetivo da Lei de propiciar condições mais favoráveis às MPEs, para que participem das licitações promovidas pelos órgãos públicos. Houve menção também à questão do incentivo ao desenvolvimento econômico e/ou social que a Lei propicia. Percebe-se, nesta análise, que os pregoeiros reconhecem a situação de desigualdade das MPEs ao concorrer com empresas de médio e grande portes nas licitações.

Eixo B - maior complexidade dos processos licitatórios. Os pregoeiros entrevistados deixaram claro em suas falas que as principais alterações ocorridas nos seus processos de trabalho, após a alteração da Lei foram: a) nos pregões cujo valor estimado é de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), passou a haver participação exclusiva de MPEs (aplicação do benefício tipo I); b) nos pregões cujo valor estimado supere R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), nos itens que forem divisíveis, passou a haver a necessidade de dividir o quantitativo, restringindo uma cota de até 25% para as MPEs, sendo o restante do quantitativo destinado a ampla concorrência (benefício tipo III) e c) na fase de habilitação do certame, havendo irregularidade fiscal na documentação das MPEs, passou a ser concedido um prazo de cinco dias úteis para a regularização da situação, podendo este ser prorrogado por igual período. Seguem trechos relevantes das entrevistas, que tocaram nessas questões:

O sistema Comprasnet não está adaptado, em seu módulo de Registro de Preços, para a aplicação do benefício tipo III e, sendo assim, a aplicação deste tipo de benefício tem de ser feita de forma manual. (P1)

Aponto como dificuldade também termos que aplicar dispositivos legais em nossas licitações e o próprio sistema de compras do Governo Federal, Comprasnet, não estar preparado para a aplicação automática do benefício tipo III [...] temos que concentrar mais tempo para fazer esse tipo de atendimento. (P2)

[...] precisa incluir manualmente a divisão de cotas. Quando o valor da cota ultrapassa R\$ 80.000,00 o sistema não permite sua inclusão, impossibilitando a aplicação do que a Lei determina. (P3)

O SIPAC está tão despreparado para lidar com a questão dos benefícios propostos em lei que nos obriga, a circunscrever as suas falhas de variadas formas. Isso onera a equipe e gera um retrabalho em diversos processos que anteriormente eram bem diretos. Perde-se um tempo precioso, frente ao volume de trabalho da diretoria. (P1)

Em algumas situações pagamos mais caro pelo item para a microempresa, porque ela compra das grandes empresas para nos vender e outras vezes nem conseguimos comprar o item porque as microempresas não conseguem fornecer ao nosso valor estimado que pode ter sido balizado em preços de mercado que as grandes empresas atendem. (P2)

As microempresas não dispõem de capacidade produtiva como as grandes empresas, não tendo como competir em pé de igualdade com estas grandes, principalmente quando se trata de preços. Essa situação leva a um encarecimento das compras públicas. (P1)

Percebemos que compramos os itens por valor superior ao que pagaríamos se comprássemos de uma grande empresa, pois as grandes conseguem menores valores por comprarem em maiores quantidades e as pequenas compram em menor quantidade pagando mais caro. (P3)

Muitas vezes se compra uma marca na cota e outra marca do mesmo item na ampla concorrência, despadronizando o item. (P5)

A aplicação de cota pode gerar que a aquisição de um mesmo material se dê por preços ou marcas/modelos distintos. Isto pode gerar também problema de padronização para equipamentos como de informática, por exemplo. (P1)

Os problemas apontados com unanimidade pelos pregoeiros tratam da falta de adaptação dos sistemas de informação, tanto do governo (Comprasnet) quanto interno (SIPAC) onde são divulgados e executados os pregões e ao alto custo de aquisição de alguns itens. Outro problema apontado foi a questão do risco de haver compra de itens sem padronização em função da divisão de um mesmo item em cotas que podem ser vencidas por fornecedores diferentes.

Eixo C - alterações e adaptações necessárias. Os pregoeiros entrevistados foram unânimes em considerar como principais pontos para melhorar a aplicação da Lei, a adaptação dos sistemas de informação para trazer agilidade ao processo de trabalho e a possibilidade de não aplicação do benefício de reserva de cotas de 25% para MPEs ou que esta reserva seja facultativa para itens de valor superior a R\$ 80.000.00, quando divisíveis. Essa última adaptação, entretanto, depende de nova mudança na legislação, o que impede, por ora, sua adoção. Os trechos que seguem demonstram o posicionamento:

Uma medida seria o Governo Federal exigir que os sistemas de informação para compras públicas estejam totalmente aptos para atender à legislação antes dela entrar em vigor, ou caso já esteja em vigência que exista um tempo para adaptação. (P2)

Aponto a necessidade do Comprasnet se adequar para sua operacionalização. (P3)

[...] as formas para amenizar essas dificuldades são investimento em capacitação dos servidores e a adaptação em tempo hábil dos sistemas governamentais e internos como Comprasnet e SIPAC para atender as novas legislações. (P4)

O benefício tipo III poderia ser aplicado de forma discricionária, por motivos de conveniência ou oportunidade pela Administração. (P1)

Sugiro que o benefício tipo III seja revisto, ou retorne a redação do Inciso III do Artigo 48 para “poderá estabelecer”, assim a Administração avaliaria as situações em que realmente seja vantajoso ou aplicável esse benefício de reserva de cota. (P5)

O conteúdo das entrevistas evidenciou que, apesar de todos os pregoeiros entrevistados reconhecerem como ponto positivo da Lei o fomento aos pequenos negócios, há um receio de que os benefícios concedidos às MPEs resultem no insucesso do processo de compra. A percepção dos pregoeiros é de que ocorrerão maior número de itens que não serão adquiridos ou ocorrerá valores de compra mais altos para a administração, dentre outros problemas, como aumento da morosidade dos processos licitatórios e aquisição de itens sem padronização.

#### 4.2 ANÁLISE DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS DA UFLA ENTRE OS ANOS DE 2012 A 2015

Ao analisar os processos licitatórios da UFLA, identificou-se que a população inicial se constituía de 494 pregões eletrônicos entre os anos de 2012 a 2015. Após a análise do objeto e do resultado dos pregões, foram excluídos aqueles que, por ventura, foram cancelados ou revogados, ou seja, os que não tiveram vencedores do certame. Finalizado esse tratamento inicial, prosseguiu-se com uma população de 484 pregões eletrônicos para a realização do estudo.

Na Tabela 1, mostra-se a quantidade de pregões realizados de 2012 a 2015. Houve diminuição no número de pregões no decorrer dos anos, em relação ao ano de 2012, porém cresceu o montante do valor homologado.

Tabela 1 - Número de Pregões realizados pela UFLA e respectivos valores entre 2012 e 2015.

<b>Ano</b>	<b>Número de pregões</b>	<b>Valor homologado (R\$ milhões)</b>
<b>2012</b>	139	36,14
<b>2013</b>	137	63,96
<b>2014</b>	101	59,57
<b>2015</b>	107	56,08

Fonte: Dados da pesquisa (2016).

Com a finalidade de apresentar um panorama geral sobre a participação das MPEs nos processos licitatórios da UFLA, especificamente na modalidade pregão eletrônico, apresentam-se, na Tabela 2, os números dessa participação no período de 2012 a 2015, conforme apurado por meio das atas dos pregões eletrônicos disponíveis no Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet).

Tabela 2 - Participação de MPEs nos pregões da UFLA entre 2012 e 2015.

<b>Ano</b>	<b>Número de MPEs participantes</b>	<b>% de MPEs participantes</b>	<b>Número de MPEs que venceram</b>	<b>% de MPEs das empresas que venceram</b>
<b>2012</b>	1324	86%	514	86%
<b>2013</b>	1511	85%	581	84%
<b>2014</b>	1163	92%	404	95%
<b>2015</b>	1175	92%	345	96%

Fonte: Dados da pesquisa (2016).

Conforme Tabela 2, os dados apresentados demonstram um crescimento percentual da participação de MPEs nos pregões da UFLA, a partir do ano de 2014, em relação ao total de empresas participantes. Esse aumento ocorreu quanto ao número de MPEs que participaram, quanto ao número de MPEs que efetivamente venceram pelo menos um item e quanto ao número total de itens homologados para MPEs.

Em relação ao valor total das compras realizadas, por meio de pregão, não se observou aumento no percentual homologado para as MPEs, conforme apresentado na Tabela 3. Na Tabela, apresenta-se na segunda e terceira colunas, a quantidade e respectivo percentual de itens cuja venda se realizou por MPEs. A quarta coluna apresenta o montante em valores anuais dos itens fornecidos por MPEs e a quinta coluna apresenta o valor em percentual das compras realizadas de MPEs em

relação ao valor total das compras anuais do órgão. Apesar do aumento percentual do número de MPEs vencedoras e de itens homologados para estas, apenas de 2012 para 2013 houve ampliação dos valores homologados para MPEs. Nos demais anos em termos de valores não houve crescimento.

Tabela 3 - Números da participação de MPEs nos pregões eletrônicos de 2012 a 2015.

<b>Ano</b>	<b>Número de itens vencidos por MPEs</b>	<b>% de itens homologados vencidos por MPEs</b>	<b>Valor das compras de MPEs (R\$)</b>	<b>% do valor total das compras homologadas</b>
<b>2012</b>	6432	82%	14.971.818,46	41%
<b>2013</b>	4591	86%	46.332.427,74	72%
<b>2014</b>	3197	97%	40.603.910,53	68%
<b>2015</b>	3016	99%	40.705.092,98	72%

Fonte: Dados da pesquisa (2016).

Nos dados da Tabela 3, demonstra-se que os itens vencidos por empresas de médio e grande porte, apesar de serem em menor número, representam um percentual maior do valor das aquisições da UFLA. Supostamente, esse quadro se explica pela maior capacidade das empresas de médio e grande porte em fornecer produtos com maior valor agregado. Nota-se que, por exemplo, no ano de 2015, 99% dos itens foram homologados para MPEs, o que em valores correspondeu a 72% do montante das compras, o que quer dizer que apenas 1% do que foi vendido por empresas de médio e grande porte alcançou 28% do montante em valores.

Cabral, Reis e Sampaio (2015), em trabalho que analisa a participação de MPEs nos pregões da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) na Bahia testou a hipótese de que quanto maiores os montantes financeiros envolvidos, menores as chances de as MPEs participarem e vencerem processos de compras públicas. Os resultados indicaram que, controlando os outros fatores, a probabilidade de participação de MPE nos pregões eletrônicos, contemplados na análise, é reduzida significativamente ( $p < 0,5$  e  $0,01$ ) com o aumento no valor dos contratos. Para Wales et al. (2013), a ausência de competências de empresas de pequeno porte tende a estar correlacionada com desempenho insatisfatório. O resultado do estudo realizado na Fiocruz apresenta consonância com as informações obtidas e apresentadas na

Tabela 3, na medida em que demonstra que as MPES geralmente vencem itens com menor valor agregado.

#### 4.3 APLICAÇÃO DO TRATAMENTO DIFERENCIADO ÀS MPES NA UFLA ENTRE 2012 E 2015

Considerando a Lei nº 123/2006 e a partir da metodologia adotada no estudo, foi realizada uma análise de como ocorreu a aplicação de cada disposição legal que concede tratamento diferenciado às MPES, no âmbito da Diretoria de Gestão de Materiais da UFLA no período de 2012 a 2015.

##### 4.3.1 Prazo para Regularidade Fiscal

Após as alterações ocorridas na Lei Complementar nº 123/2006, após a publicação da Lei Complementar nº 247/2014, houve ampliação do prazo para apresentação de regularidade fiscal por parte das MPES. O prazo que se inicia a partir do momento em que o proponente for declarado vencedor, anteriormente era de dois dias úteis e com a mudança da Lei passou a ser de cinco dias úteis. Ressalta-se que as MPES não podem simplesmente não apresentar os documentos solicitados no instrumento convocatório, mas deverão apresentar o documento fiscal vencido para garantir a participação no certame e, então, terão concedido o prazo previsto de cinco dias prorrogáveis por igual período para a regularização.

O estudo apontou, por meio das mensagens obtidas nos chats entre pregoeiros e fornecedores e disponíveis no Comprasnet, que na UFLA, a concessão de prazo para regularização fiscal foi observada durante o período de 2012 a 2015. O prazo de dois dias passou a ser de cinco dias, após as alterações ocorridas em agosto de 2014. A prorrogação aconteceu poucas vezes e levou em consideração os motivos pelas quais a empresa não conseguiu regularizar sua situação, as condições da próxima licitante, entre outras. Não se observou o estabelecimento de um critério rígido, a aplicação ocorreu de maneira situacional, sustentando-se no entendimento de que a decisão de prorrogar é discricionária da administração.

#### 4.3.2 Licitação Exclusiva

Após as alterações trazidas pela Lei Complementar nº 147/2014, o artigo 48 da Lei Complementar nº 123/2006 passou a dispor que a administração pública deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de MPEs nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). Anteriormente, tal ato era uma possibilidade da administração pública que discricionariamente decidia ou não pela sua aplicação.

O estudo revelou a utilização do critério de exclusividade pela primeira vez na UFLA, considerando a delimitação de tempo da pesquisa, no pregão nº 17/2014 realizado em 09/10/2014. A aplicação desse benefício ocorre, portanto, somente após a publicação da Lei Complementar nº 147/2014 de 07/08/2014, ou seja, após a exclusividade ser obrigatória, por força da Lei.

No Gráfico 1, apresenta-se o percentual de itens destinados exclusivamente para MPEs nos processos licitatórios do período em análise.

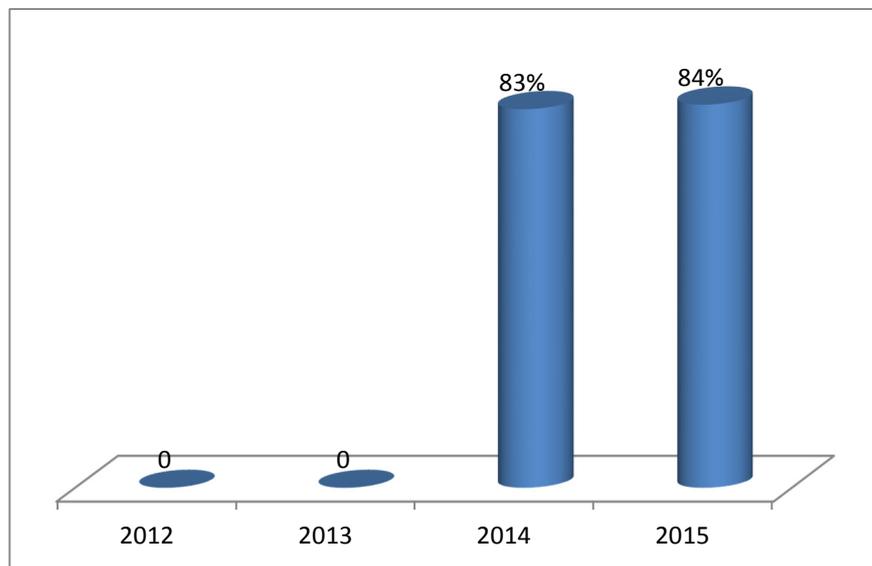


Gráfico 1 - Percentual de itens destinados exclusivamente para MPEs de 2012 a 2015.

Fonte: Dados da pesquisa (2016).

Nota-se que anteriormente à alteração da Lei Complementar nº 123/2006, a UFLA não praticava a prerrogativa legal de destinar a licitação de itens de valor até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) exclusivamente às MPEs. A partir da

obrigatoriedade imposta pela Lei e anteriormente à publicação do Decreto nº 8.538/2015 que regulamentou as alterações, a instituição passou a adotar o disposto em todos os seus pregões. Desde então, os itens licitados na modalidade de pregão eletrônico, destinados exclusivamente às MPEs tem superado o percentual de 80% (oitenta por cento) do total de itens, ou seja, dos itens licitados, em média 20% (vinte por cento) apresentam valores superiores a R\$ 80.000.00 (oitenta mil reais).

Diante da constatação do expressivo número de itens destinados com exclusividade às MPEs, o estudo expôs uma questão relacionada ao percentual de itens que a universidade não conseguiu adquirir por meio dos pregões. A partir dos dados coletados, procurou-se observar se a concessão de exclusividade de grande parte dos itens às MPEs fora acompanhada de aumento no percentual de itens não adquiridos, uma vez que, aventa-se a hipótese de que a restrição na possibilidade de participação de empresas de outros portes pudesse ter reduzido a competitividade por alguns itens.

No Gráfico 2, é apresentado o percentual de itens não adquiridos no período considerado para o estudo. Cabe esclarecer que os itens não são adquiridos quando a oferta não satisfaz algum critério estabelecido no edital ou quando esta ocorre por valores acima do valor de referência adotado pelo órgão. Nesses casos, os itens são cancelados na fase do pregão chamada de “aceitação”, ou seja, são cancelados na aceitação. Outra razão que causa insucesso na aquisição dos itens em licitação é a inexistência de propostas, ou seja, não surge nenhuma empresa interessada e disposta a oferecer lance para aquisição de determinados itens, nesse caso, a licitação é considerada “deserta”.

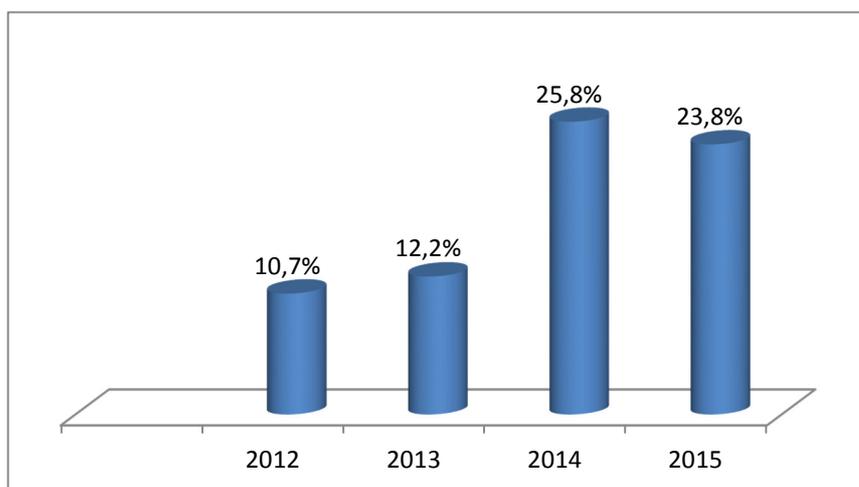


Gráfico 2 - Percentual anual de itens não adquiridos nos pregões realizados.

Fonte: Dados da pesquisa (2016).

É possível constatar, a partir dos percentuais apresentados no gráfico 2 que houve considerável aumento no número de itens não adquiridos pela UFLA em seus pregões a partir do ano de 2014. Considerando as alterações adotadas nos processos licitatórios, no sentido de atender as mudanças na legislação, reforça-se a hipótese de que a destinação de um considerável percentual de itens para participação exclusiva de MPEs pode ter ocasionado insucesso nas aquisições. As MPEs participantes não conseguiram fornecer parte dos itens de acordo com os critérios estabelecidos pelos editais ou não conseguiram oferecê-los até o limite do valor de referência adotado para aceitação.

Visando a aprofundar as informações a respeito desse cenário, o estudo analisou cada item não adquirido e percebeu-se que como principal causa do insucesso na aquisição, está o valor elevado pelo qual as empresas se dispõem a fornecer os itens. Notaram-se valores acima dos valores de referência adotados pela Diretoria de Gestão de Materiais, que são calculados com base nas pesquisas de preço realizadas.

Dados obtidos no portal Comprasnet e apresentados na Tabela 4 demonstram o percentual de itens não aceitos, por porte de empresa e, portanto cancelados, entre 2012 e 2015.

Tabela 4 - Percentual de itens não aceitos, por porte de empresa, de 2012 a 2015

	<b>MPEs</b>	<b>Outras</b>
2012	94,6%	5,4%
2013	95,4%	4,6%
2014	99,7%	0,3%
2015	99,4%	0,6%

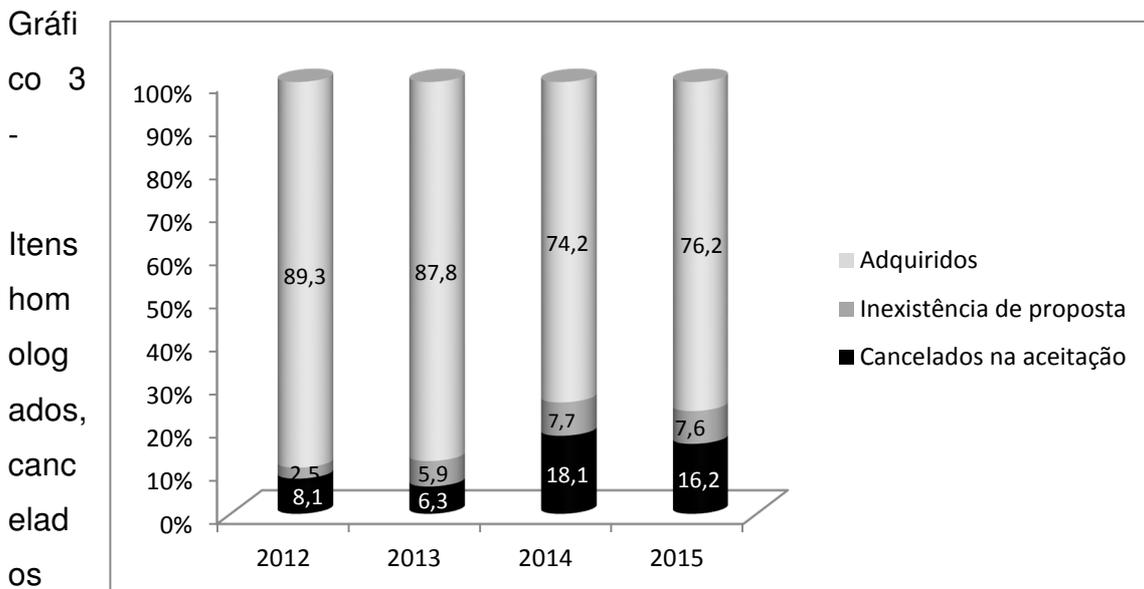
Fonte: Dados da pesquisa (2016).

Conforme informações apresentadas na Tabela 4, quase a totalidade dos itens que a universidade não conseguiu adquirir nos processos licitatórios entre 2012 e 2015 foi proveniente de ofertas não aceitáveis de MPEs. Tal cenário se explica pela maior participação das empresas de pequeno porte, porém, é nítida uma

situação de incapacidade das MPEs em ofertar os itens dentro dos valores de referência ou das especificações exigidas.

Além dos itens cancelados na aceitação, existiram ainda numerosos cancelamentos em virtude da inexistência de proposta, ou seja, não houve capacidade ou não houve interesse por parte das MPEs em fornecer, considerando o preço de referência e as especificações exigidas.

No Gráfico 3, as informações são consolidadas e demonstram o percentual de itens adquiridos, o percentual de itens para os quais não houve proposta e o percentual de itens cancelados na aceitação. Esse último grupo, representa itens ofertados em desacordo com o especificado ou por valores acima do valor de referência.



por inexistência de proposta e cancelados na aceitação.

Fonte: Dados da pesquisa (2016).

Diante dos resultados, percebe-se que atenção especial deve ser dada a essa situação, pois devendo atender à exigência legal de conceder exclusividade às MPEs na oferta de itens, a administração deve estar ciente de um possível aumento no número de itens não adquiridos, conforme demonstrou o resultado do estudo. Adiante, o estudo apresentará sugestão de melhoria no fluxo do processo licitatório, como medida que pode vir a contribuir para amenizar a chance de insucesso nas aquisições.

#### 4.3.3 Subcontratação

Após a alteração na Lei Complementar nº 123/2016, no artigo 48, inciso II, a possibilidade de exigir dos licitantes a subcontratação de MPEs deixou de ser limitada a 30% do total licitado. Para este estudo buscou-se conhecer se a UFLA adota a subcontratação em seus processos e se houve mudança com a alteração da Lei. Essa possibilidade se destina aos processos licitatórios para aquisição de obras e serviços e trata-se de uma opção que a administração pode fazer, não havendo, portanto, obrigatoriedade.

Foi constatado que a UFLA não tem adotado a subcontratação nos processos de contratação de obras e serviços. Houve casos específicos de editais que permitiram subcontratação, porém de forma isolada em atividades acessórias. Nesse caso, portanto, a mudança na legislação não trouxe nenhuma alteração para o processo de trabalho.

#### 4.3.4 Cota Reservada

O estudo demonstrou que para atender à disposição que prevê a reserva de cota de 25% dos itens divisíveis de valor superior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) para as MPEs, é necessária a duplicação do item no edital do processo licitatório. Tal procedimento gera retrabalho e é um inconveniente operacional que ocorre em virtude do sistema disponibilizado pelo governo não estar adaptado para esse desdobramento.

Esse cenário acabou por influenciar a UFLA a adotar timidamente essa disposição legal durante o período em análise. Constatou-se que a aplicação desse benefício ocorreu pela primeira vez no pregão nº 114/2014 realizado em 10/12/2014. No ano de 2015, a reserva de cota foi aplicada em apenas dois pregões e somente a partir do ano de 2016, a aplicação desse benefício começou a ocorrer com maior frequência.

Ressalta-se que o Decreto nº 8.538/2015 de 06 de outubro de 2015 (BRASIL, 2015), que regulamentou o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as MPEs passou a vigorar a partir de 06/01/2016, o que explica a maior frequência

na aplicação do benefício de reserva de cota de 25% dos itens divisíveis de valor superior a R\$ 80.000.00 (oitenta mil reais) a partir do ano de 2016.

#### 4.3.5 Dispensas por Valor e Inexigibilidade

Anteriormente à alteração da Lei Complementar nº 123/2006, para os casos de dispensa de licitação e inexigibilidade, previstas pelos artigos 24 e 25 da Lei nº 8.666/1993, não se aplicava o tratamento diferenciado às MPEs. Após a alteração, para os casos de dispensa de licitação e inexigibilidade contempladas pelos citados artigos, a Lei passou a dispor que se devem adquirir os materiais ou serviços preferencialmente de MPEs.

Em análise aos processos de dispensa de licitação e inexigibilidade da UFLA, no período do estudo, não se observou a existência de uma ação da Diretoria da Gestão de Materiais no sentido de conceder preferência às MPEs. Apesar disso, os resultados dos processos licitatórios demonstraram alto percentual de itens vencidos por MPEs em todos os anos analisados. Não pode se afirmar, portanto, que a alteração na legislação trouxe algum efeito a tal procedimento na UFLA.

#### 4.3.6 Prioridade de Contratação para Empresas Locais ou Regionais

Com a Lei Complementar nº 147/2014 ao alterar a Lei Complementar nº 123/2006, apresentou-se uma nova possibilidade para a administração no que se refere à preferência na contratação de MPEs locais e/ou regionais em seus processos licitatórios. Passou a prever a prioridade de contratação para as MPEs sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido. Nessa perspectiva, nos casos em que a empresa primeira colocada não for micro ou pequena, a MPE sediada local ou regionalmente melhor classificada poderá apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora da licitação, situação em que será adjudicado o objeto em seu favor.

O Decreto nº 8.538/2015 esclareceu algumas questões para as quais a Lei Complementar nº 147/2014 foi vaga. Considera que o âmbito local se refere aos limites geográficos do município onde será executado o objeto da contratação e que o âmbito regional se refere aos limites geográficos do estado ou da região

metropolitana, que podem envolver mesorregiões ou microrregiões, conforme definido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Para verificar o percentual de MPEs locais e regionais vencedoras nos certames da UFLA, essas foram separadas em dois grupos, conforme suas origens: 1) locais e regionais e 2) outras regiões. Assim, foi possível verificar se houve variação no percentual de MPEs locais e regionais vencedoras durante o período selecionado para o estudo.

Seguindo a definição dada pelo Decreto nº 8.538/2015 sobre a delimitação geográfica para empresas locais e regionais, consideraram-se MPEs locais aquelas com sede no município de Lavras-MG e as regionais aquelas com sede nos municípios que compõem a microrregião de Lavras, conforme divisão estabelecida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A microrregião em questão é composta pelos seguintes municípios: Carrancas, Ijaci, Ingaí, Itumirim, Itutinga, Lavras, Luminárias, Nepomuceno e Ribeirão Vermelho.

No gráfico 4, mostra-se a distribuição do percentual de MPEs vencedoras nos pregões da UFLA entre os anos de 2012 e 2015, segundo suas localidades de origem.

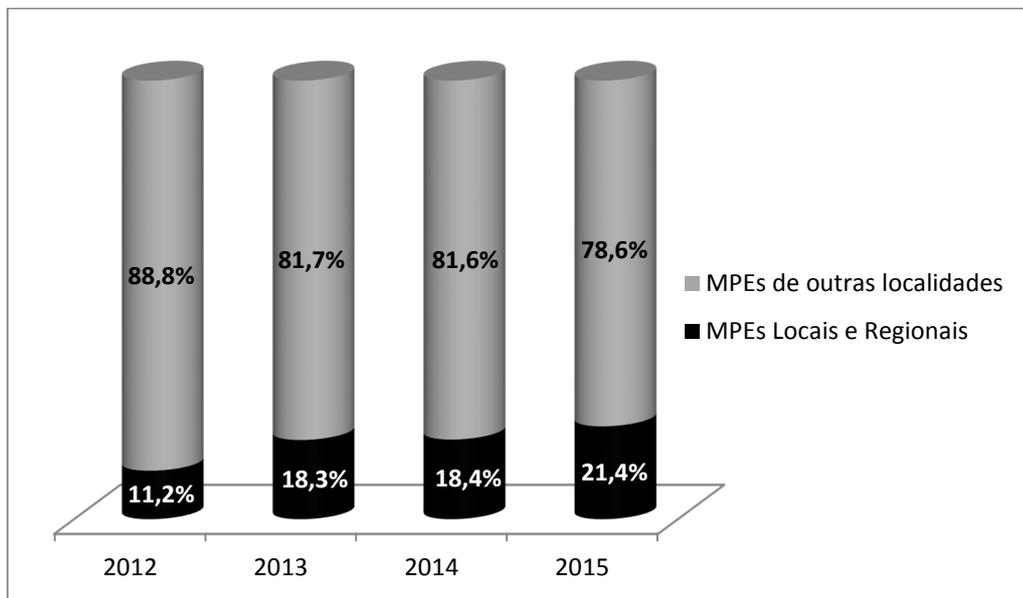


Gráfico 4 - Origem das empresas vencedoras nos certames da UFLA no período de 2012 a 2015.

Fonte: Dados da pesquisa (2016).

De acordo com o Gráfico 4, o primeiro ano da série em análise, 2012, foi o ano em que houve menor percentual de MPEs locais e regionais vencedoras nos pregões da UFLA. Nos anos de 2013 e 2014, houve aumento percentual de MPEs locais e regionais, porém, este se manteve na mesma proporção durante os dois anos. No ano de 2015, constata-se um aumento no percentual de MPEs locais e regionais vencedoras. Não foi constatada, entretanto, nas atas dos pregões analisados, a adoção por parte da Diretoria de Gestão de Materiais da UFLA do benefício que prevê a prioridade de contratação para as MPEs sediadas local ou regionalmente.

É fato que existe um mercado potencial para a atuação de MPEs locais e regionais, o que se vislumbra, a partir do número de MPEs de outras regiões vencedoras nos pregões, no período do estudo, que foi, em média, quatro vezes maior que o número de MPEs locais e regionais. Considerando que um dos objetivos da Lei Complementar nº 123/2006 é promover o desenvolvimento econômico e social no âmbito local e regional, a reflexão que se coloca é se não seria oportuno à administração inserir nos seus trâmites a possibilidade apresentada pela Lei.

Para Frossard e Câmara (2010), as compras públicas não somente podem exercer a função de dotar a administração pública de bens necessários para a execução de políticas públicas, mas podem também apoiar ou estimular segmentos vulneráveis ou estratégicos da sociedade, ser instrumento de geração de emprego e renda e de desenvolvimento regional. Para os autores, deve-se ir além da dimensão econômica, avançando no sentido da finalidade da ação governamental.

O SEBRAE (2014) defende que as MPEs são uma forma objetiva e direta de acesso à mão de obra local e de oferta de produtos locais. Ou seja, beneficiar as MPEs em seus editais de licitação é também uma decisão que contribui para o desenvolvimento nacional sustentável.

#### 4.4 FLUXOGRAMA DA AQUISIÇÃO DE MATERIAIS E SERVIÇOS POR MEIO DE PREGÃO ELETRÔNICO

Visando a facilitar a visualização de como ocorre a operacionalização do pregão eletrônico, por meio de informações coletadas durante as entrevistas, foi

elaborado um fluxograma para demonstrar as etapas de realização do pregão, considerando a necessidade de atendimento às disposições da Lei Complementar nº 123/2006.

O processo foi analisado e desenhado “como ele é”. A intenção foi entender como ocorre o processo atual, quem está envolvido e como está sendo executado. A partir desse desenho e com as informações obtidas com o estudo foi possível destacar questões e pressuposições relacionadas ou que afetam o processo atual.

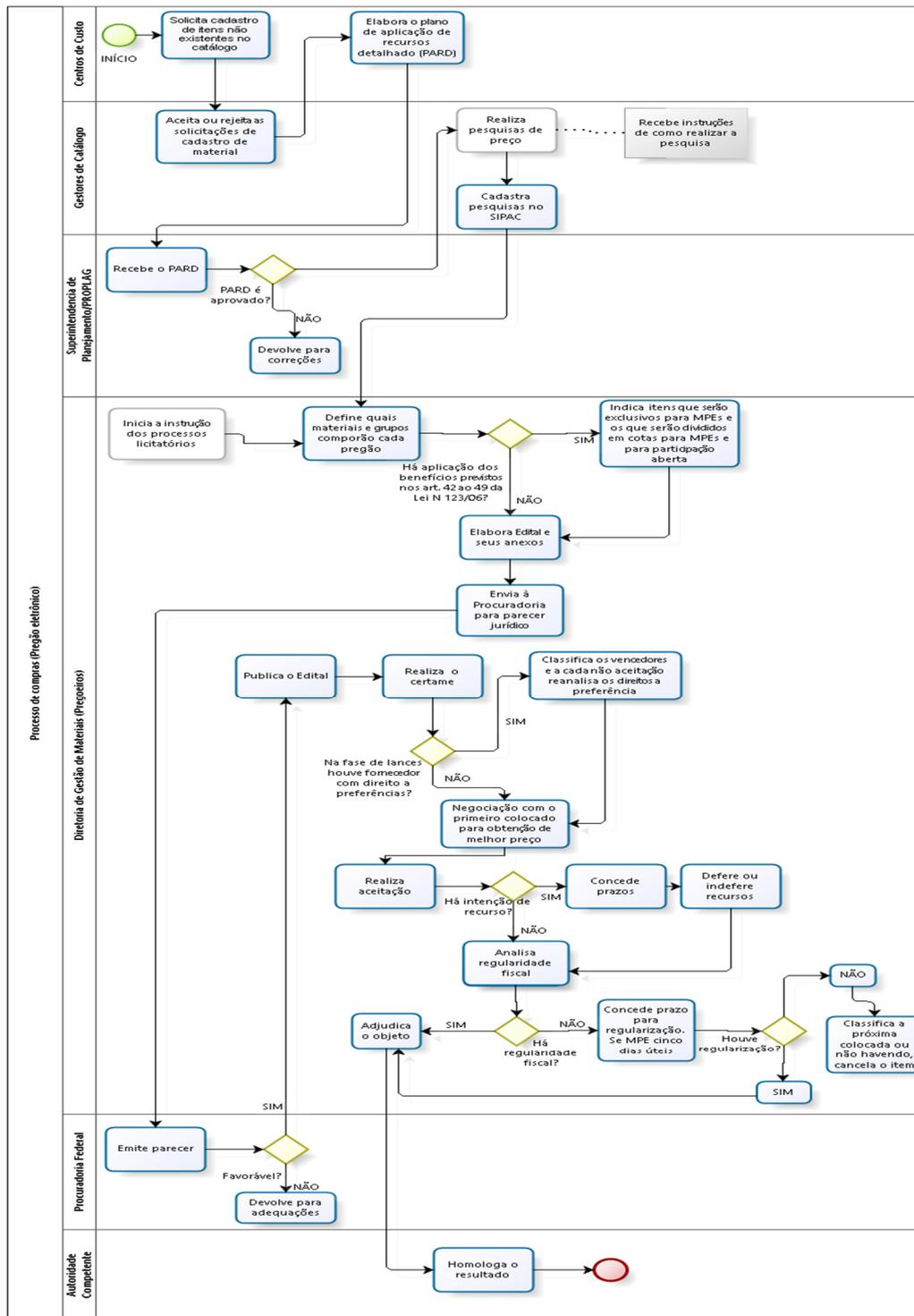


Figura 1 - Fluxograma do processo licitatório realizado pelo Setor responsável pelas compras na UFLA.

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

Na Figura 1, apresenta-se o fluxograma que mostra as etapas do processo do pregão eletrônico, desde o pedido do material por parte dos diversos setores e unidades da instituição até a execução da compra e homologação do resultado.

O estudo apontou pontos críticos na operacionalização dos pregões eletrônicos que devam atender às exigências da Lei Complementar nº 123/2006. Na tentativa de solucionar ou amenizar alguns desses pontos críticos, o processo operacional do pregão eletrônico foi redesenhado.

Ressalta-se que o ponto crítico relacionado à falta de adaptação dos sistemas de informação para aplicação das mudanças impostas pela Lei não foi contemplado pelo redesenho do processo, em função de ser uma questão estrutural, cuja alteração não depende de uma mudança de fluxo inerente ao setor estudado.

Foram considerados como obstáculo do processo aqueles pontos que demonstraram influenciar os resultados dos pregões de forma ampla, ou seja, pontos críticos que resultaram no insucesso das aquisições do órgão. Como principal do processo aponta-se o procedimento de pesquisa de preço, uma vez que é a origem do preço de referência dos itens durante o pregão.

A constatação de que houve um aumento considerável de itens não adquiridos, após a aplicação dos critérios da Lei Complementar nº 123/2006, revelou que o procedimento de pesquisa de preço realizado pelo órgão deve ser alvo de melhorias. Aponta-se a necessidade de considerar o valor estimado do item antes de iniciar a pesquisa de preço, o que nem sempre é levado em conta.

A atividade de pesquisa de preço da instituição é realizada por um grupo de servidores designados por meio de portaria, como gestores de catálogos. Existe um catálogo de materiais geral que é subdividido em grupos de materiais e, para cada um deles, é designado um servidor, gestor de catálogo, em função de seu cargo ou área de atuação estar relacionada às características dos objetos do grupo. Os gestores de catálogo são responsáveis por buscar no mercado os orçamentos que comporão o valor de referência de cada item a ser adquirido.

A decisão de atribuir a realização das pesquisas de preço aos gestores de catálogo ocorreu como forma de centralizar as pesquisas evitando que vários setores demandantes concentrassem esforços na obtenção de um mesmo orçamento, como ocorria anteriormente. Em um determinado ano, a Diretoria de Gestão de Materiais da universidade chegou a receber oitenta orçamentos para um

mesmo item. Foi constatado que o processo era ineficiente, pois três orçamentos são suficientes para a obtenção do valor de referência a ser utilizado no pregão.

Os resultados do presente estudo permitem afirmar que, após as alterações na Lei, não basta o gestor de catálogo realizar a pesquisa como fazia anteriormente, sem se preocupar em observar o valor estimado do item. A pesquisa de preço, a partir de então, deve ser realizada de forma consciente, considerando o valor estimado do objeto para que a partir desse valor, haja a escolha dos fornecedores adequados para realizar os orçamentos.

Exemplificando, se um objeto tem valor estimado menor que R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), ele será destinado com exclusividade às MPEs no momento do pregão. Se a pesquisa de preço é realizada somente com empresas de médio ou grande porte, é provável que o valor de referência seja um valor mais baixo e as MPEs que participarem do certame podem não conseguir fornecer por tal valor de referência, resultando no cancelamento do item.

Para a realização da pesquisa de preço, os gestores de catálogo recebem orientação da Diretoria de Gestão de Materiais que realiza reuniões de preparação e acompanhamento dos trabalhos. Existe uma regulamentação proveniente da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação e Normas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que é a Instrução Normativa nº 5 de 27 de junho de 2014, que contem os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral. A instrução apresenta os meios aceitos para a realização da pesquisa, bem como a ordem de prioridade que deve ser utilizada. A Diretoria de Gestão de Materiais da UFLA fornece também aos gestores de catálogo um documento com o passo a passo para realização da pesquisa.

É disponibilizado acesso à ferramenta “Preço Referencial”, que se trata de um serviço contratado pela universidade para ter acesso a um site que concentra informações sobre os valores praticados nos processos de compras governamentais em âmbito nacional. Essa é uma das fontes de pesquisa de preços previstas pela Instrução Normativa nº 5 e pode ser utilizada pelos gestores de catálogo.

#### 4.5 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Considerando o direcionamento dado pela análise de conteúdo, as informações coletadas, por meio das entrevistas, foram utilizadas de acordo com a frequência em que apareceram e estabeleceram as bases para a posterior análise dos dados obtidos no sítio Comprasnet. As considerações resultantes das análises dos pregões foram associadas ao resultado da análise de conteúdo e subsidiaram a elaboração da proposta do plano de ação que visa a oferecer à Diretoria de Gestão de Materiais das UFLA a sugestão de procedimentos que colaborem para o sucesso dos processos licitatórios que devam atender ao disposto pela Lei Complementar nº 123/2006.

Nas entrevistas realizadas, ficou evidente a preocupação dos pregoeiros em relação a uma possível elevação no preço de compra dos itens. Assim, a fim de se verificar esse suposto aumento nos valores pagos pela administração a partir do período em que começou a aplicar os artigos que garantem o tratamento diferenciado às MPEs, foi realizada uma análise de preços pagos.

Foram selecionados itens cuja aquisição ocorreu todos os anos, no período em análise, e verificados os valores de compra dos mesmos, após deflacioná-los por meio do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA). Considerando apenas itens comuns, ou seja, aqueles que foram adquiridos todos os anos, de 2013 a 2015, chegou-se a um total de 127 itens, tendo sido selecionada uma amostra de 10% para a análise de preços, conforme se apresenta na Tabela 5. Ressalta-se que, no ano de 2013, não houve concessão de exclusividade para aquisição de tais itens por MPEs, o que ocorreu nos anos de 2014 e 2015.

Tabela 5 - Valores de aquisição de itens comuns de 2013 a 2015.

Itens adquiridos	Valores de aquisição			TAXA DE AUMENTO	
	2013	2014*	2015*	2013 - 2014	2013 - 2015
	<b>1</b> Adubo superfosfato simples - saco com 50 Kg	<b>49,2</b>	<b>42,08</b>	<b>47,43</b>	-0,14
<b>2</b> Álcool etílico em gel - frasco de 500 ml	<b>2,93</b>	<b>2,44</b>	<b>2,73</b>	-0,17	-0,07
<b>3</b> Bloco adesivo para suporte post-it Bloco com 100 folhas	<b>3,7</b>	<b>3,12</b>	<b>3,20</b>	-0,16	-0,14
<b>4</b> Bloco de concreto 14 x 19 x 39 - unidade Bobina para máquina de calcular – unidade	<b>1,29</b>	<b>1,26</b>	<b>1,15</b>	-0,02	-0,11
<b>5</b> unidade	<b>0,68</b>	<b>0,72</b>	<b>0,61</b>	0,06	-0,10
<b>6</b> Cabo PP 3 x 6mm - metro	<b>5,44</b>	<b>5,84</b>	<b>5,32</b>	0,07	-0,02
<b>7</b> Caneta ara CD/DVD - Cor preta - unidade	<b>1,03</b>	<b>1,57</b>	<b>0,77</b>	0,52	-0,25
<b>8</b> Fita elétrica de alta tensão metro	<b>10,85</b>	<b>10,35</b>	<b>9,53</b>	-0,05	-0,12
<b>9</b> Livro de ata 50 folhas	<b>3,09</b>	<b>3,38</b>	<b>2,85</b>	0,09	-0,08
<b>10</b> Óleo de soja 900 ml	<b>2,75</b>	<b>2,45</b>	<b>2,73</b>	-0,11	-0,01
<b>11</b> Proteína texturizada de soja 1 Kg	<b>5,11</b>	<b>11,93</b>	<b>6,11</b>	1,33	0,20
<b>12</b> Toalha de papel - Pacote com 02 rolos	<b>2,09</b>	<b>2,48</b>	<b>2,51</b>	0,19	0,20
<b>13</b> Vinagre 750 ml	<b>1,26</b>	<b>1,02</b>	<b>0,65</b>	-0,19	-0,48

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

Nota: \*Valores dos anos de 2014 e 2015 deflacionados pelo IPCA tomando como base o ano de 2013

Optou-se por comparar os preços pagos em tais anos em função da UFLA ter adotado a prática de conceder exclusividade às MPEs na aquisição de itens de valor até R\$ 80.000,00, a partir do ano de 2014. No ano de 2013, não houve exclusividade para a aquisição dos itens por parte de MPEs, o que ocorreu nos anos de 2014 e 2015.

Conforme informações obtidas e apresentadas na Tabela 5, a variação dos preços pagos demonstra predominância de variação negativa dos preços praticados, ou seja, ocorreu, na maioria das vezes, redução dos valores pagos nos anos de 2014 e 2015, em relação aos valores pagos no ano de 2013. O resultado demonstra que a exclusividade concedida às MPEs na oferta de itens de valor até 80.000,00 não foi, de maneira geral, para a amostra selecionada e no período analisado, causa de elevação nos valores pagos pela administração. A constatação corrobora com o que afirmam Cabral, Reis e Sampaio (2015) que entendem que priorizar MPEs equivale a priorizar amplas parcelas da população envolvidas com esse tipo de negócio, sobretudo quando não há dados que concluem sobre a incompatibilidade entre programas de preferências a empresas de pequeno porte e aumento nos custos de aquisição. Cabe destacar, porém, que a amostra trata de itens comuns

adquiridos anualmente, assim, não se pode afirmar que na aquisição de itens específicos ocorrerá o mesmo.

Nesse sentido, os resultados do estudo também demonstraram que, após a obrigatoriedade imposta pela Lei, ao destinar objetos ou grupos com valor estimado de até R\$80.000,00 (oitenta mil reais) exclusivamente às MPEs, será necessário dispensar maior atenção ao procedimento de pesquisa de preço. Essa obrigatoriedade deve ser considerada pelos gestores de catálogo para a realização dos orçamentos dos itens a serem adquiridos.

Considerando o elevado dispêndio de recursos para a instrução dos processos licitatórios, não é conveniente à administração realizar constantes repetições de processos para aquisição de itens não adquiridos. Os custos relacionados às fases de preparação e instrução dos pregões envolvem despesas com pessoal, internet, material de informática, telefone, publicações, correios, dentre outros.

Visando a reduzir o número de itens cancelados nos pregões, a proposta é que se intensifique a atenção com o procedimento de pesquisa de preço, por meio da inclusão das seguintes ações ao processo:

- 1) Inclusão de novas orientações na instrução de trabalho direcionada aos gestores de catálogo. Deverão ser orientados a considerar o valor estimado do objeto para a escolha das empresas que fornecerão os orçamentos, da seguinte forma:
  - a) Para objetos com valor estimado até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais):
    - Obter os três orçamentos junto a microempresas ou empresas de pequeno porte;
    - No caso de utilizar como referência os preços de processos licitatórios de outros órgãos governamentais, certificar-se que a empresa vencedora é micro ou pequena empresa.
  - 2) Incluir uma fase de validação das pesquisas de preço por parte da equipe da Diretoria de Gestão de Materiais, que deverá confirmar se foi observado o valor estimado do item para a escolha das empresas que forneceram os orçamentos.

- 3) Estabelecer parcerias com entidades como SEBRAE ou Câmara de Dirigentes Logistas (CDL), a fim de oferecer capacitação a microempresários interessados em aperfeiçoar seu conhecimento acerca da legislação sobre compras públicas.

Aparentemente pode ficar a impressão de que a proposta trará sobrecarga de trabalho e atraso no processo. Acredita-se, porém, que haverá maior prejuízo à administração e dispêndio de recursos financeiros e horas de trabalho se não for direcionada a devida atenção aos procedimentos para pesquisa de preço. Pesquisas executadas sem o devido cuidado são a origem de muitos cancelamentos de itens, o que obriga a administração a repetições de processos de compra.

A partir da proposta de intervenção, o fluxo do processo do pregão eletrônico foi redesenhado, conforme Figura 2:

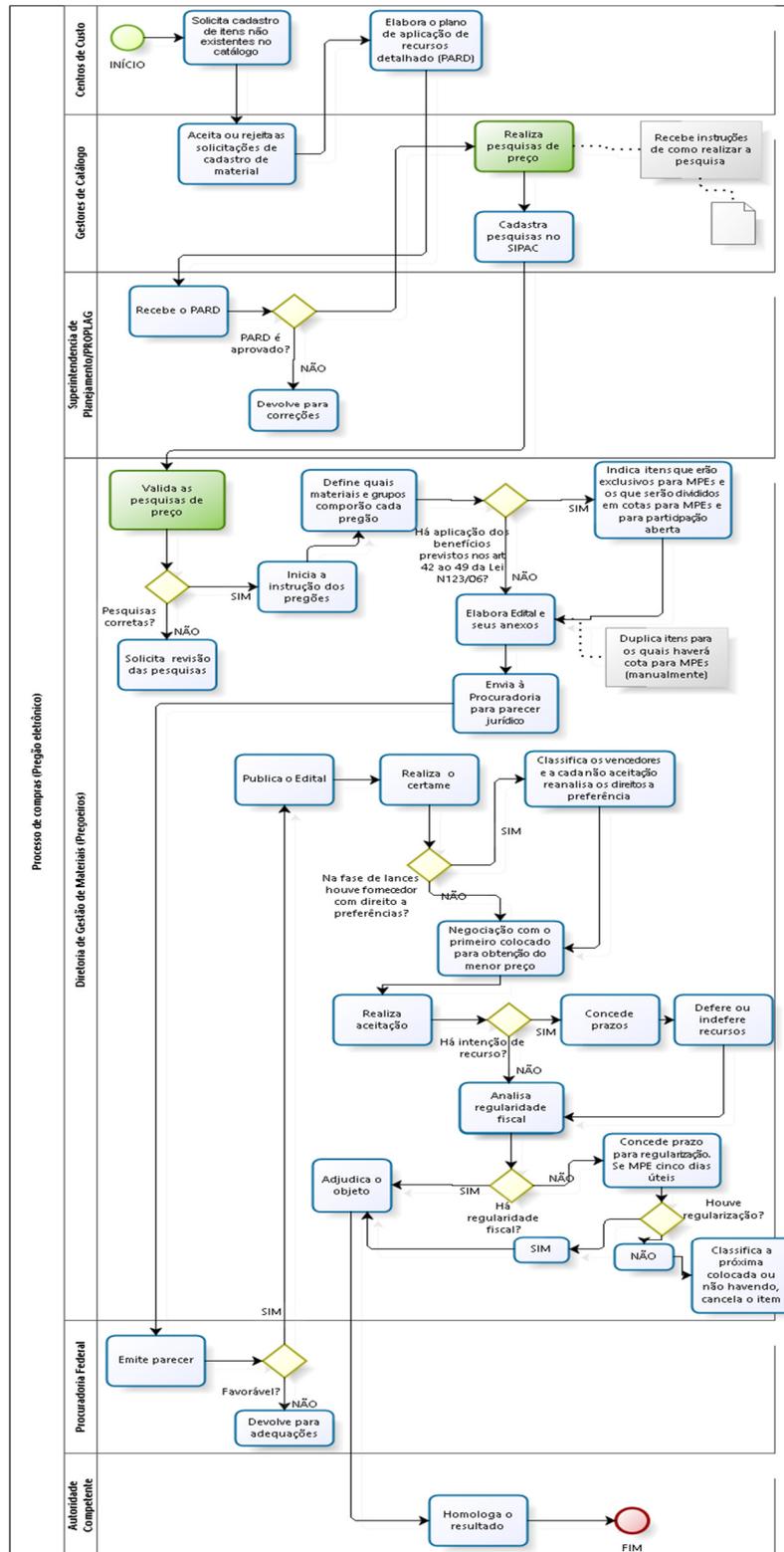


Figura 2 - Proposta de novo fluxograma do processo licitatório realizado pelo Setor responsável pelas compras na UFLA.

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

As ações sugeridas para serem incorporadas ao fluxo do processo licitatório visam a trazer maior assertividade para a referência de preços utilizada. A adoção de referência que seja mais condizente com a realidade dos pequenos negócios possibilitará maiores chances de se concretizarem as compras. Conforme pode ser verificado, no Fluxograma 2, tratam-se de pequenos ajustes que, se adotados, poderão resultar em ganhos para o processo licitatório.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse estudo foi conduzido com o objetivo de analisar os pregões eletrônicos da Universidade Federal de Lavras (UFLA) entre os anos de 2012 a 2015, a fim de descrever como ocorreu na prática, a aplicação do tratamento diferenciado às MPEs.

O estudo evidenciou que a adoção de muitos dos critérios que imprimem tratamento diferenciado às MPEs, por parte da UFLA, ocorreram após a publicação da Lei Complementar nº 147/2014 ou, em alguns casos, com maior regularidade, após o Decreto nº 8.538/2015 que a regulamentou, apesar de já haver previsão na Lei Complementar nº 123/2006 para que tal possibilidade fosse aplicada pela administração discricionariamente. As entrevistas realizadas confirmaram que a aplicação habitual dos benefícios da Lei tem se restringido às disposições para as quais há determinação de obrigatoriedade.

A partir do momento em que se considerar a possibilidade de utilizar-se de tal política pública para estimular o desenvolvimento regional, a administração pública, ciente dessa prerrogativa, pode criar condições que favoreçam a aplicação da Lei. Os pregoeiros entrevistados foram unânimes em reconhecer o fomento ao desenvolvimento e a competitividade como umas das vantagens da aplicação da Lei Complementar nº 123/2006. Tal posicionamento, porém, depende da existência de um fluxo interno, no qual, servidores e sistemas informacionais estejam preparados para que a aplicação dos critérios da Lei ocorra sem causar inconvenientes à administração.

Como pontos críticos da aplicação da legislação, evidenciou-se a falta de adaptação dos sistemas de informação para operacionalização das mudanças e uma preocupação em não conseguir alcançar o objetivo da Diretoria de Gestão de Materiais que é a efetiva aquisição de bens. O insucesso na aquisição dos bens está relacionado a pagar, em alguns casos, valores mais altos, adquirir itens de baixa qualidade ou não conseguir adquiri-los em função do não atendimento ao valor de referência ou às especificações exigidas.

A constatação do considerável aumento no número de itens não adquiridos nos pregões ocorridos nos anos de 2014 e 2015, em função do não atendimento aos valores de referência utilizados, foi o ponto crítico apontado pelo estudo. A partir do delineamento do fluxo do processo licitatório, apontou-se a necessidade de aperfeiçoar as etapas do processo que se referem à orientação, execução e

aprovação das pesquisas de preço. Tais pesquisas são a origem dos valores utilizados como referência para compra e a sugestão de aperfeiçoá-las surge como uma alternativa para amenizar as chances de insucesso das aquisições.

Os resultados do estudo demonstraram ser salutar que haja uma conciliação entre os interesses da administração e o atendimento às exigências legais. Aplicar a legislação que oferece tratamento diferenciado às MPEs não necessariamente levará a administração a pagar valores mais altos em seus processos licitatórios, porém ciente em atender aos demais objetivos da Lei, que se referem ao fomento aos pequenos negócios e ao desenvolvimento local e regional, cabe aos órgãos públicos estruturarem seus processos licitatórios a fim de alcançarem sucesso na aquisição dos bens. O atendimento aos critérios da Lei implica em disposição da administração para sobrepor o incentivo às MPEs a outros efeitos que sua aplicação possa desencadear, o que inclui trabalhar com valores de referência que sejam mais apropriados aos processos em que haja a exclusividade para as MPEs.

Oferecer um direcionamento para a administração repensar seu processo licitatório de maneira a atender aos preceitos da Lei, e concomitantemente diminuir as chances de insucesso na aquisição de bens é o que propôs a intervenção resultante desse estudo.

Como limitação do estudo, aponta-se o reduzido tempo de análise do tratamento das MPEs posteriormente às alterações ocorridas na Lei, tendo em vista que a regulamentação ocorreu em outubro de 2015 e muitos dos critérios somente foram aplicados após essa data.

Como sugestão para outros trabalhos, indica-se a possibilidade de ampliar, com o passar dos anos, o período de análise. O estudo do tema é cabível em qualquer órgão público que realize processos licitatórios e os resultados possibilitarão conhecer o panorama geral relativo à aplicação do tratamento diferenciado às MPEs em diferentes órgãos e regiões.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **Relatório de acompanhamento do Plano Brasil Maior**. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/>>. Acesso em: 18 fev. 2016.

ARANTES, R. S. Comercialização no mercado interno e compras governamentais. In: CONFERÊNCIA BRASILEIRA SOBRE ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS, 2., 2005, Rio de Janeiro. **Anais Eletrônicos...**Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/sdp/proAcao/APL/4RafaelArantesMPOG.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2016.

BAPTISTA, M. N.; CAMPOS, D. C. **Metodologias de pesquisa em ciências: análises quantitativa e qualitativa**. Rio de Janeiro: LTC, 2007.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Lisboa: Edições, 2004.

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

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da Republica Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.538**, de 6 de outubro de 2015. Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas de consumo nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8538.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8538.htm)>. Acesso em: 10 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 10 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e da outras providencias. **Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 jul. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm)>. Acesso em: 10 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 123**, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das

Leis no 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 6 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 147**, de 7 de agosto de 2014. Altera a Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006, e as Leis nos 5.889, de 8 de junho de 1973, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 9.099, de 26 de setembro de 1995, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 8.934, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e dá outras providências. Brasília, DF, 2014a. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 8 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Portal de Compras do Governo Federal. **Como aplicar os avanços da Lei Complementar 123/2006 na área de Compras Governamentais**. Brasília, DF, 2014b. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/capacitacao/4-como-aplicar-os-avancos-da-lei-complementar-123-2006-nas-compras-governamentais.pdf>>. Acesso em: 9 dez. 2014.

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

CALDAS, E. L.; NONATO, R. S. Compras públicas: estratégia e instrumento para a gestão do desenvolvimento local. **Interações**, Campo Grande, v. 15, n. 1, p. 161-172, 2014.

CÂMARA, L. M.; FROSSARD, L. B. de M. Poder de compras da administração pública federal: novas perspectivas para o debate acadêmico. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 4., 2010, Vitória. **Anais...** Vitória: EnAPG, 2010. p. 2-16.

CASTILHO, R. Sustentabilidade e desenvolvimento na licitação. In: CARDOZO, J. E. M.; QUEIROZ, J. E. L.; SANTOS, M. W. B. dos (Org.). **Direito administrativo econômico**. São Paulo: Atlas, 2011. p. 1233-1250.

CASTIONI, R. Uma política de compras públicas para gerar emprego e renda: as necessárias alterações à atual lei de licitações - 8666/93. In: FÓRUM INTERAMERICANO DA MICROEMPRESA, 5., 2002, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: BID, 2002. p. 1-10.

CATTANI, A. D.; FERRARINI, A. V. Participação, desenvolvimento local e política pública: estratégias articuladas para a superação da pobreza. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 164-172, 2010.

CERINO, P. J. **Micro e pequenas empresas e as compras governamentais**: uma abordagem sobre a aplicação do capítulo V da Lei 123/06, no Brasil e em Roraima.

2009. 155 f. Dissertação (Mestrado Profissional Interinstitucional em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Universidade Federal de Roraima, Porto Alegre, 2009.

CLARK, M.; MOUTRAY, C. M. The future of small businesses in the US federal government market place. **Journal of Public Procurement**, Highland Beach, v. 4, n. 3, p. 450-470, 2004.

COMPRASNET. **Compras públicas um bom negócio para sua empresa**. 2014. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/micro-e-pequenas-empresas/compras-publicas-29out2014.pdf>>. Acesso em: 7 dez. 2014.

CRESWELL, J. W. Projeto de pesquisa métodos qualitativo, quantitativo e misto. In: \_\_\_\_\_. **Projeto de pesquisa métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010. p. 238-265.

CRUZ, J. M.; OLIVEIRA, S. Z. de. Novidades nas licitações com ME e EPP (LC nº 147/2014). **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 19, n. 4180, dez. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/31060>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

DASSO JÚNIOR, A. E. Programa Fornecer/RS: utilizando compras públicas para fazer políticas públicas de distribuição de renda. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6., 2013, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF: Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração, 2013. 1 CD-ROM.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FEE, R.; ERRIDGE, A.; HENNIGAN, S. SMEs and government purchasing in Northern Ireland: problems and opportunities. **European Business Review**, Bingley, v. 14, n. 5, p. 326-334, 2002.

FERNANDES, J. U. J. O Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, a Lei de Licitações e Contratos e a Lei do Pregão. In: FÓRUM DE CONTRATACÃO E GESTÃO PÚBLICA, 2007, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte, 2007. p. 15.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

HAIR, J. et al. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **As micro e pequenas empresas comerciais e de serviços no Brasil**. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/microempresa/>>. Acesso em: 7 dez. 2014.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. rev. e ampl. São Paulo: R. dos Tribunais, 2015.

KERLINGER, F. N. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais**: um tratamento conceitual. São Paulo: EPU, 2009.

MACIEL, L. L. B. et al. As micro e pequenas empresas nas compras públicas: regulamentação e aplicação dos novos benefícios incorporados pela Lei Complementar Federal nº 147, de 7 de agosto de 2014. In: CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA, 6., 2013, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF: Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração, 2013. 1 CD-ROM.

MARCELO, E. L. F. **MPME**: qual o tratamento mais adequado-regime diferenciado como forma de redução da informalidade? 2015. 121 f. Dissertação (Mestrado em Finanças e Economia Empresarial) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 41. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

OBJECT MANAGEMENT GROUP. **Business Process Model and Notation (BPMN) version 2.0.2011**. 2011. Disponível em: <<http://www.omg.org>>. Acesso em: 12 set. 2016.

REIS, P. R. C.; CABRAL, S. Public procurement strategy: the impacts of a preference programme for small and micro businesses. **Public Money & Management**, Abingdon, v. 35, n. 2, p. 103-110, 2015.

SACHS, I. **Desenvolvimento**: includente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento humano, trabalho decente e o futuro dos empreendedores de pequeno porte no Brasil**. Brasília, DF: SEBRAE, 2008.

SANTANA, J. **Novo estatuto da ME e EPP**: lei complementar nº147, de 7 de agosto de 2014: essencialidades e orientações. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2014.

SCHMIDT, F. H. O.; ASSIS, L. R. S. O Estado como cliente: características das firmas industriais fornecedoras do governo. In: \_\_\_\_\_. **Radar**: tecnologia, produção e comércio exterior. Brasília, DF: IPEA, 2011. p. 9-20.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **6 anos do supersimples**: a criação de um ambiente favorável aos pequenos negócios. Brasília, DF: Terraqua, 2013a.

\_\_\_\_\_. **Taxa de sobrevivência das empresas no Brasil**. Brasília, DF, 2011. Disponível em: [http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/Sobrevivencia\\_das\\_empresas\\_no\\_Brasil=2013.pdf](http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/Sobrevivencia_das_empresas_no_Brasil=2013.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2016.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Anuário do trabalho na micro e pequena empresa**. 7. ed. São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/Anuario-do%20trabalho-na%20micro-e-pequena%20empresa-2014.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2015.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. Unidade de Gestão Estratégica. **GEOR - Gestão Estratégica Orientada para Resultados Sobrevivência das empresas no Brasil**. Brasília, DF, 2013b. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/1234623-Sobrevivencia-das-empresas-no-brasil-colecao-estudos-e-pesquisas-especialistas-em-pequenos-negocios.html>>. Acesso em: 21 mar. 2016.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. Unidade de Políticas Públicas. **Inovações introduzidas pela Lei Complementar 147**. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/12989304-Inovacoes-introduzidas-pela-lei-complementar.html>>. Acesso em: 25 nov. 2015.

SOUSA JÚNIOR, C. C. et al. Utilização do poder de compra do Estado de Minas Gerais como instrumento de desenvolvimento regional e para a promoção de políticas públicas locais redistributivas. In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 13., 2008, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: Cedeplar, 2008. 1 CD-ROM.

SPÍNOLA, A. S. **Experiências de democracia participativa**: a eficiência da representação empresarial. Brasília, DF: Secretaria Geral da Presidência da República, 2010.

TORRES, N. B.; MAYER, L.; LUNARDI, P. R. S. Programa Fornecer: compras públicas para micro e pequenas empresas: licitações como política pública. In: CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA, 6., 2013, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF: Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração, 2013. 1 CD-ROM.

TRIVIÑOS, N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em ciências sociais. São Paulo: Atlas, 1995.

WALES, W. J. et al. Nonlinear effects of entrepreneurial orientation on small firm performance: the moderating role of resource orchestration capabilities. **Strategic Entrepreneurship Journal**, Chicago, v. 7, n. 2, p. 93-121, 2013.

## APÊNDICE A - Roteiro para entrevista

### SERVIDORES DA DIRETORIA DE GESTÃO DE MATERIAIS DA UFLA

- 1) Em sua opinião, quais os pontos positivos da aplicação da Lei Complementar nº 147/2014?
- 2) Que mudanças ocorreram no seu procedimento de trabalho após a Lei Complementar nº 147/2014?
- 3) Em sua opinião, quais as maiores dificuldades encontradas para aplicação da Lei Complementar nº 147/2014?
- 4) Caso você considere que existem dificuldades na aplicação da Lei Complementar nº 147/2014, você apontaria alguma medida que as amenizasse?