

PAULA CAROLINA SANTOS LOPES

**AVALIAÇÃO DA APLICABILIDADE DA LEI COMPLEMENTAR 147/2014 E
SEUS EFEITOS NAS COMPRAS PÚBLICAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL
DE VIÇOSA**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

Viçosa
MINAS GERAIS – BRASIL
2019

**Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca da Universidade Federal
de Viçosa - Câmpus Rio Paranaíba**

T

L864a
2019
Lopes, Paula Carolina Santos, 1983-
Avaliação da Aplicabilidade da Lei Complementar
147/2014 e seus efeitos nas compras públicas da Universidade
Federal de Viçosa / Paula Carolina Santos Lopes. – Viçosa, MG,
2019.

viii, 48f. : il. ; 29 cm.

Orientador: Nálbia Araújo Santos.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f.44-48.

1. Lei Complementar 147/2014. 2. Políticas Públicas.
3. Compras Públicas. I. Universidade Federal de Viçosa.
Departamento de Administração. Mestrado Profissional em
Administração Pública em Rede Nacional. II. Título.

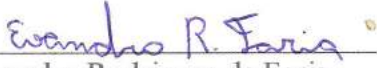
658.72

PAULA CAROLINA SANTOS LOPES

AVALIAÇÃO DA APLICABILIDADE DA LEI COMPLEMENTAR 147/2014 E SEUS EFEITOS NAS COMPRAS PÚBLICAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA

Trabalho de Conclusão Final apresentado à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADO: 28 de fevereiro de 2019.


Evandro Rodrigues de Faria


Odemir Vieira Baeta


Nálbia Araújo Santos
(Orientadora)

*A Deus, que me dá saúde e força a todo o momento
Ofereço.*

*Aos meus pais Paulinho e Graça pelo apoio incondicional,
A meu esposo Sidnei pelo apoio e incentivo,
Aos meus filhos Maria Antônia e João Vitor,
Aos meus familiares,
Aos meus amigos
Dedico.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por ter guiado meus passos e tornado esse sonho possível.

À Universidade Federal de Viçosa, pela oportunidade de realização deste trabalho.

A professora Nálbia Araújo Santos pela oportunidade, confiança, e orientação nesse trabalho de conclusão de curso.

Ao professor Evandro Rodrigues de Faria, pelas fundamentais colaborações na estatística deste trabalho.

Aos professores do Profiap, pelos ensinamentos teóricos durante a vida acadêmica.

Aos colegas do curso pelo companheirismo e compartilhamento de conhecimento durante essa jornada.

Aos meus pais e esposo que sempre me incentivaram e fizeram sacrifícios para me ajudar a realizar esse sonho.

Aos meus filhos, Maria Antônia e João Vitor, que com certeza, são minhas maiores inspirações.

Meus sinceros agradecimentos!

SUMÁRIO

LISTA DE ILUSTRAÇÕES	v
LISTA DE TABELAS	vi
RESUMO	vii
ABSTRACT.....	viii
1 INTRODUÇÃO	1
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	5
2.1 Licitações Públicas	5
2.1.1 Princípios Administrativos	6
2.1.2 Modalidades de Licitação.....	8
2.2 Políticas públicas	12
2.2.1 Políticas Públicas e a Função das Contratações Pública	13
2.2.2 As Microempresas e Pequenas Empresas	15
2.2.3 Regulamentação Incentivadora de Contratação Pública de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte	16
3 METODOLOGIA	26
3.1 Objeto de estudo e amostra.....	26
3.2 Fonte, procedimentos de coleta e análise dos dados	27
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	31
4.1 Análise descritiva.....	31
4.2 Teste T para concorrência, eficácia e economia	38
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	41
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	44

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Descrição das principais alterações promovidas pela Lei Complementar 147/2014 em relação a Lei Complementar 123/2006	24
Quadro 2 - Variáveis submetidas ao teste T para amostras independentes.....	30

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Detalhamento da amostra	27
Tabela 2 - Itens licitados após a LC 147/2014 conforme tratamento dispensado.	27
Tabela 3 - Descrição das variáveis do estudo.....	28
Tabela 4 - Dados estatísticos dos itens licitados antes da LC 147/2014	31
Tabela 5 - Dados estatísticos dos itens licitados depois da promulgação da LC 147/2014.	34
Tabela 6 - Resultado do teste t para amostras independentes para variável “Concorrência” ...	38
Tabela 7 - Resultado do teste t para amostras independentes para variável “Eficácia”	39
Tabela 8 - Resultado do teste t para amostras independentes para variável “Economia”	39

RESUMO

LOPES, Paula Carolina Santos, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, fevereiro de 2019. **Avaliação da aplicabilidade da lei complementar 147/2014 e seus efeitos nas compras públicas da universidade federal de viçosa.** Orientadora: Nálbia Araújo Santos. Coorientadora: Fernanda Cristina da Silva

A Lei Complementar 123 de 2006, trata-se de uma Política Pública que, ao fomentar a microempresa e empresa de pequeno porte, busca contribuir para o desenvolvimento econômico-social regional e local. Um dos benefícios estipulado por essa Lei foi o tratamento favorecido e diferenciado nas compras governamentais. Esse tratamento foi ampliado pela promulgação da Lei Complementar 147/2014 que obriga os órgãos públicos a realizar licitações exclusivas para as ME/EPPs. Embora seja previsto pela Constituição Federal, esse tipo de intervenção estatal pode acarretar em impactos positivos e negativos para a administração pública. Assim, esse trabalho buscou verificar como a nova legislação está sendo aplicada e quais os efeitos dessa imposição legal nos procedimentos licitatórios em relação à concorrência, eficácia e economia. Para a análise dos dados foram feitas análises estáticas descritivas e teste de médias T de *student* para amostras independentes. Os resultados permitiram concluir que a aplicabilidade da Lei Complementar 147/2014 ainda é discreta. Em relação aos efeitos decorrentes do tratamento diferenciado, foi possível identificar que o tratamento de exclusividade imposto pela legislação impactou negativamente a concorrência, a eficácia e a economia nos procedimentos licitatórios. Ainda, foi possível auferir que o tratamento não contribuiu para um aumento de itens homologados para microempresas e empresas de pequeno porte da região, mas, houve um aumento de adjudicações para empresas locais.

ABSTRACT

LOPES, Paula Carolina Santos, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, February, 2019. **Evaluation of the application of supplementary law 147/2014 and its effects on public research at the universidade federal de viçosa.** Adviser: Nálbia Araújo Santos. Co-adviser: Fernanda Cristina da Silva

Complementary Law 123 of 2006, which established the National Statute to micro and small companies (ME-PPE), is a Public Politics that, in promoting micro and small companies, seeks to contribute to the development regional and local socio-economic. One of the benefits stipulated by this law was differentiated and favorable treatment in government purchases. This treatment was extended with the enactment of supplementary law 147/2014, which obliges public bodies to carry out exclusive bids for to ME/PPEs. Although this type of state intervention is foreseen by the Federal Constitution, it can have positive and negative impacts on public administration. Thus, it aimed to assess with this study, how the new legislation is being applied and what the effects of this legal imposition in the bidding processes in relation to concurrence, efficacy and economy. To analysis of the data were made descriptive static analysis and teste f means T of student for independente samples. The analysis of the results allowed conclude that the applicability of Complementary Law 147/2014 is still discreet. In relation to effects of differential treatment, it was possible to identify that treatment of exclusivity imposed by the legislation had a negative effect on competition, efficacy and economy in the bidding procedures. Furthermore, it was possible to verify that the treatment did not contribute to an increase of homologate items for micro and small companies of the region, but, had an increase in adjudications to local companies.

1 INTRODUÇÃO

A Lei Complementar (LC) nº 123/2006, do Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (ME/EPP), surgiu com o objetivo de promover uma política pública de incentivo econômico visando o desenvolvimento regional/local. Entre seus objetivos, tem-se a promoção do desenvolvimento e ampliação da participação dos pequenos negócios nas compras governamentais.

Ressalta-se que o processo de licitação pública é a forma de comprar do governo, que foi incluído no inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, no qual determina que qualquer obra, serviço, compra e alienação pública deve ser realizada por meio de processo licitatório. Esse dispositivo constitucional tem por objetivo garantir a igualdade de condições a todos que pretendem vender ou prestar serviços para a administração pública.

Essa regra constitucional foi regulamentada pela chamada Lei de Licitações e Contratos Administrativos ou Lei nº 8.666, de 1993, que estabelece as normas gerais sobre os processos de licitações e contratos administrativos no âmbito dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. No seu art. 3º está subjacente que o processo de licitação possa garantir o cumprimento do princípio constitucional da isonomia, quando institui o procedimento de selecionar uma proposta, a ser contratada, que seja vantajosa para a administração e que promova o desenvolvimento nacional sustentável (BRASIL, 1993).

Ressalta-se que, de acordo com dados do Ministério do Planejamento, em especial, relativos aos órgãos integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG), no período de 2014 a 2018, realizaram-se 557.567 processos de compras, equivalendo a R\$ 260.753.685.960,01 bilhões de reais, e a modalidade licitatória mais frequentemente foi o Pregão eletrônico, que representou 111.533 processos. Durante esse período, a participação nas compras das Micro e Pequenas Empresas (MPE) e Empresas de Pequeno Porte (EPP) foi de 52,26%, representando o valor total de R\$ 64.981.202.100,44 e de 291.385 processos de compras homologados. A participação das MPE em processos licitatórios tende a se elevar em razão de incentivos promovidos pelo governo federal como a Lei Complementar 123/2006 e, mais recente, as alterações introduzidas pela Lei Complementar 147/2014 que ampliou o favorecimento às MPEs ao estabelecer a exclusividade para este segmento em licitações com valor de até R\$ 80.000,00.

Esse tipo de incentivo intervencionista do Estado no mercado tem sua relevância para

o desenvolvimento econômico e social local. Todavia, o atendimento das diretrizes da LC 147/2014 pode gerar efeitos negativos e positivos nas diferentes esferas governamentais, em especial, porque os gestores públicos, ao executar suas atividades, devem atentar aos princípios constitucionais. No caso das licitações, os atores envolvidos devem observar, sobretudo, o princípio da eficiência na busca de resultados que alinhem o menor custo possível aos aspectos de qualidade.

Nesse contexto, Justen Filho (2007) e Santos (2014) salientam que o atendimento as imposições legais da LC 147/2014 podem gerar aumentos de gastos públicos, uma vez que pode afastar a participação das médias e grandes empresas dos certames licitatórios. Conseqüentemente, esse afastamento pode ocasionar em contratações mais onerosas, visto que se pressupõem que as médias e grandes empresas tem capacidade operacional para ofertar produtos com preços menores do que as microempresas e empresas de pequeno porte.

Diante a dualidade do tema, em que os gestores públicos devem ficar atentos para uma gestão eficiente dos gastos públicos sem deixar de atender os preceitos legais, um estudo sobre como está sendo a aplicabilidade da Lei Complementar 147/2014 pode contribuir para compreender quais são os seus principais efeitos nas compras públicas. Assim, busca-se responder a seguinte questão de pesquisa: **Como são os efeitos dos fatores de concorrência, eficácia e economia nas aquisições públicas de gêneros alimentícios para o Restaurante Universitário do Campus de Viçosa, da Universidade Federal de Viçosa (UFV), quando da aplicação da Lei Complementar 147/2014?**

Assim, o objetivo geral é analisar os efeitos dos fatores de concorrência, eficácia e economia nas aquisições públicas de gêneros alimentícios para o Restaurante Universitário do Campus de Viçosa, da Universidade Federal de Viçosa (UFV), quando da aplicação da Lei Complementar 147/2014. Especificamente, pretende-se:

- identificar as principais mudanças nas licitações que a Lei Complementar 147/2014 promoveu;
- analisar as principais alterações nas licitações de gêneros alimentícios para o R.U. após a promulgação da Lei Complementar 147/2014;
- analisar se as licitações exclusivas para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte contribuíram para a homologação das compras para empresas regional e local;
- comparar a concorrência, eficácia e economia nas aquisições de gêneros alimentícios para o Restaurante Universitário da UFV, levando em consideração dados levantados

antes e após a promulgação da LC 147/2014.

A escolha de uma instituição federal se deve pela importância dessa organização para o desenvolvimento regional. Goebel e Miúra (2004) destacam que as Universidades cumprem funções diversificadas, estando vinculadas ao setor produtivo e, por conseguinte, contribuem para o desenvolvimento econômico-social. Além de suporte científico e tecnológico, a Universidade é vista como dinamizadora das economias locais e regionais onde estão instaladas e no entorno, através da geração de emprego e renda que contribui significativamente no crescimento e desenvolvimento das cidades.

Inserida nesse contexto, encontra-se a Universidade Federal de Viçosa (UFV) que oferta cursos nas áreas de humanas, exatas, agrárias e biológicas e se destaca na avaliação do Ministério da Educação (MEC) por alcançar com certa frequência o conceito máximo no Índice Geral de Cursos (IGC), segundo dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

A UFV, além de prezar pela excelência em ensino, pesquisa e extensão em todas as áreas do conhecimento, tem uma atenção especial às condições de saúde e qualidade de vida da comunidade universitária que é composta por estudantes, servidores técnicos administrativos e docentes. Dentre os serviços oferecidos pela instituição visando a promoção da saúde e qualidade de vida da comunidade universitária, está o serviço de alimentação distribuído pelo Restaurante Universitário (RU) que serve 3 (três) refeições por dia, a preços subsidiados (UFV, 2018). Assim, a escolha dos gêneros alimentícios, se deu pelo fato desses serem adquiridos durante todo o ano para o atendimento da demanda, e ainda, devido a importância da comercialização desses produtos que, geralmente são de fabricação nacional, para a economia do país e desenvolvimento regional/local, abrangendo também a produção rural,

Este trabalho se justifica em virtude de a LC 147/2014 ser uma legislação recente. Além disso, em um levantamento bibliográfico preliminar localizou-se poucos estudos relativos ao tema, que traz uma série de mudanças que afetam o processo de compras governamentais.

Entre os estudos feitos visando interpretar o texto legislativo e apontar as principais alterações impostas à LC 123/2006 citam-se, por exemplo, Santana (2014), Botessi (2015), Lima (2015) e Moraes (2017), que discutiram em artigos jurídicos e cartilhas as alterações mais relevantes e sua capacidade de dar mais efetividade a legislação. Outros estudos como

Guimarães (2014), Vareschini (2015) e Cruz Neto (2017) preocuparam-se em analisar os efeitos da lei para a microempresa e empresa de pequeno porte e apontaram pontos benéficos e falhos do texto legislativo.

Dos estudos empíricos com objetivo de analisar as compras governamentais, diante da política de benefício e tratamento diferenciado para as micro e pequenas empresas que foram localizados, destaca-se os estudos de Brandão (2016) e Souza e Maciel (2016). Brandão (2016) analisou a eficiência das compras públicas numa instituição federal, para tanto abordou em seu objetivo geral os aspectos positivos e negativos referentes à economicidade, celeridade e competitividade perante os benefícios concedidos pelo estatuto das microempresas e empresas de pequeno porte. Souza e Maciel (2016) analisaram o impacto da lei complementar 147/2014 nas compras do estado de Minas Gerais.

Este estudo foi estruturado em cinco sessões. Além da introdução, o trabalho possui uma revisão de literatura sobre o tema, uma sessão que apresenta a metodologia, que descreve as estratégias de coleta e análise dos dados, um capítulo com a discussão e apresentação dos resultados encontrados e, por fim, a sessão com as conclusões.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico desse estudo é composto pelo item licitações públicas e subitens princípios administrativos e modalidades de licitação, e pelo item políticas públicas com subitens políticas públicas e a função das contratações Pública, as microempresas e empresas de pequeno porte, e a regulamentação incentivadora de contratação pública de microempresas e empresas de pequeno porte.

2.1 Licitações Públicas

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu em seu art. 37, inc. XXI que as compras públicas, ressalvando casos específicos permitidos pela lei, seriam contratadas pelo processo de licitação para garantir a igualdade de condições a todos que tenham o interesse de fornecer para o setor público.

Vieira (2016) argumenta que o texto constitucional trouxe o dever de licitar, todavia era preciso uma descrição mais detalhada de como o fazer. Assim, em 1993, foi promulgada a Lei 8.666/93 que definiu os regulamentos e normas a serem aplicadas nas Licitações e Contratos Administrativos, pertinentes a Obras, Serviços, Compras, Alienações e Locações no âmbito dos Poderes da União (Executivo, Legislativo e Judiciário) dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com ressalvas as hipóteses previstas no art. 2º da referida legislação.

Amorim (2017) elencou que os objetivos da licitação são os seguintes:

- Observância do princípio constitucional da isonomia: onde é assegurado aos interessados em fornecer para a administração pública a oportunidade de contratar com o Estado seguindo regras previamente estipuladas, e aplicáveis a todos os interessados sem distinção;
- Seleção da Proposta mais vantajosa para a Administração Pública: que é garantida pela competição estabelecida entre os interessados que preenchem os requisitos necessários para a contratação;
- A promoção do desenvolvimento sustentável (incluído pela lei 12.349/2010): através de cláusulas de sustentabilidade de cunho ambiental, econômico, social e cultural impostas aos contratos administrativos.

Para que sejam alcançados os objetivos da licitação, os gestores públicos devem atender alguns princípios administrativos. Segundo Amorim (2017), a licitação é norteada por princípios expressos na Constituição Federal e em lei e sugere que estes definem os critérios interpretativos e conferem a possibilidade de supressão de lacunas e omissões normativas. Brandão (2016) entende que os princípios básicos visam preservar as decisões dos agentes públicos perante os atos administrativos, uma vez podem inibir a corrupção assegurando, assim, o atendimento adequado ao cidadão contribuinte.

2.1.1 Princípios Administrativos

Amorim (2017) elenca como princípios básicos aqueles delineados no art. 37 da CRFB que são os princípios da legalidade, da impessoalidade ou igualdade, da moralidade ou probidade administrativa, da publicidade e da eficiência.

Assim, os princípios administrativos serão apresentados a seguir:

Princípio da Legalidade: Serpa (2012) destaca que o princípio da Legalidade é aquele que concede autorização legal ao administrador público, uma vez que define que este só pode fazer o que está previsto de forma prévia e expressa na lei, diferentemente do administrador privado que tem licitude em fazer o que a lei não proíbe. Justen Filho (2012) defende que toda atividade administrativa deve estar prevista em lei, sendo ato ilícito quando não estiver. Para Medeiros (2017) a legalidade exprime a observância da lei onde o poder estatal deverá atuar sempre de acordo com as regras jurídicas vigentes.

Pensando na licitação, Amorim (2017) defende que esse princípio é relevante, uma vez que trata-se de um procedimento totalmente vinculado à lei não podendo ser desvinculado das normas impostas, devendo o agente obedecê-las sob pena de ilegalidade de seus atos sujeitos a sanções civil, penal e administrativas.

Princípio da Impessoalidade: Serpa (2012) associa a aplicação do tratamento de forma impessoal, sem discriminações na atuação administrativa. Para Medeiros (2017) esse princípio é responsável por vedar a Administração Pública de agir visando algum favorecimento particular e ainda impede os agentes governamentais de fazer perseguições, garantindo um tratamento de igualdade e isonomia a todos. E continua ressaltando o posicionamento de alguns estudiosos que apontam a harmonia desse princípio com os princípios da legalidade e da finalidade ao impor que as ações da Administração Pública

estejam de acordo com a lei e o interesse público.

Amorim (2017) faz uma contribuição importante sobre a relação desse princípio com a licitação. Do ponto de vista do autor, o objetivo desse é proteger a igualdade de expectativa de contratar com a Administração e cita Aristóteles com a ideia de tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais na medida de sua desigualdade. Assim, ele apresenta três episódios onde são estabelecidos critérios de tratamento diferenciado aos licitantes:

- Tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte (art. 170, IX da CRTB);
- Preferência na contratação de produtos manufaturados e serviços produzidos no Brasil (art. 3o, § 2o, da Lei Geral da Licitação (LGL));
- Preferência na contratação de bens e serviços produzidos ou prestados por empresas que comprovem cumprimento de reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social (art. 3o, § 2o, V, da LGL).

Princípio da Moralidade: A respeito desse tema, Medeiros (2017) defende que além da lei, é necessário também que os atos administrativos obedeçam a moral. Amorim (2017) diz que esse princípio impõe ao administrador público seguir preceitos éticos em suas ações, distinguindo o que é honesto do que é desonesto. Já Serpa (2012) iguala o princípio da Moralidade ao princípio da boa fé, uma vez que ambos dizem respeito à conduta de um agente que usará de seus preceitos morais na execução de suas atividades. Por isso, ele defende que cabe à Administração Pública manter um controle dessas atividades garantindo sua seriedade e veracidade.

Princípio da Publicidade: Visando ajudar no controle das atividades administrativas, a constituição fala do princípio da publicidade que para Meirelles (2015) visa assegurar aos interessados o conhecimento e o controle dos atos administrativos uma vez que exige a divulgação oficial destes para conhecimento público. Medeiros (2017) corrobora essa interpretação afirmando que todos os feitos da Administração pública devem ser do conhecimento de todos, sendo publicados de forma clara, transparente e objetiva. Em se tratando de licitação, Amorim (2017) relata a obrigação da publicação dos avisos de licitação e extratos de contrato na imprensa oficial e aponta ainda que qualquer cidadão (e não somente os participantes do certame) deve ter amplo acesso ao procedimento licitatório.

Princípio da Eficiência: O último princípio citado pela Constituição trata-se do Princípio da Eficiência que Di Pietro (2014) definiu como sendo a soma dos demais

princípios impostos à Administração, não podendo contrariar ou se sobrepor a nenhum deles para não comprometer a segurança jurídica do Estado, principalmente em relação ao princípio da legalidade. Meirelles (2015) o destaca como sendo um dever da administração pública que deve exercer suas atividades com presteza, buscando resultados positivos e com atendimento satisfatório às necessidades da população. Silva (2016) ressalta que o princípio da eficiência foi incluído na constituição com a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 e não se limita a qualidade do serviço prestado pela Administração Pública, mas também por terceiros que prestam serviços públicos.

Silva (2016) destaca o princípio da Eficiência como sendo de suma importância para os processos licitatórios, pois une os conceitos de:

- **Eficácia:** remete ao alcance dos resultados esperados, ou seja, a efetivação da compra;
- **Qualidade:** diz respeito a padrão de desempenho e, portanto, traz um grau de subjetividade;
- **Celeridade:** refere-se ao menor prazo possível entre a publicação do ato convocatório e o recebimento do objeto adquirido ou do serviço contratado;
- **Menor custo na contratação:** relacionado com os preços contratados e está ligado diretamente com a economicidade (menor custo) ligando esta à eficiência.

2.1.2 Modalidades de Licitação

A Lei 8.666/93 define como modalidades de licitação a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão.

Concorrência: é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

Tomada de preços: é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

Convite: é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento

convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

Concurso: é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

Leilão: é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis previstos no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

Em relação a essas modalidades, Amorim (2017) definiu como sendo a concorrência, a tomada de preços e o convite às modalidades com finalidade de contratar bens, serviços e obras; e o leilão e o concurso modalidades com objetivos específicos tais como alienação de bens ou trabalho técnico, respectivamente.

Porém, através da medida provisória nº 2.026 de 04 de maio de 2000, foi estabelecida uma nova modalidade de licitação, o pregão, que, no ano de 2002, foi convertida na Lei nº 10.520/2002. Em 2005, foi regulamentada a forma eletrônica dessa modalidade por meio do decreto 5.450/2005, que estabelece que todos os órgãos da Administração Pública devem adotar essa modalidade na aquisição de bens e serviços comuns. Dessa forma, Pena e Felicidade (2010) destacaram a relevância desse decreto ao instituir a obrigatoriedade da adoção do pregão eletrônico nas aquisições da Administração Pública de bens e serviços comuns tornando essa modalidade de licitação padrão na Administração Pública Federal.

Silva (2016) observa que essa modalidade preconiza os princípios da transparência e da publicidade e permite ao interessado o conhecimento de todas as condições licitatórias durante todo o processo de compra, o que inibe a prática de irregularidades nas aquisições.

Pena e Felicidade (2010) entenderam como uma inovação da Administração Pública o uso do pregão na forma eletrônica uma vez que este permite um acesso rápido via internet o que possibilita maior celeridade e transparência aos processos de compras dos órgãos públicos. Os autores destacaram também que, ao permitir a participação de empresas de diversos Estados, o pregão eletrônico contribui para a ampliação da concorrência, uma vez que não exige a presença dos fornecedores no espaço físico dos órgãos ou entidades

realizadoras do pregão eletrônico.

O Pregão do tipo eletrônico caracteriza-se por ser uma sessão pública, que tem como critério de julgamento o menor preço; e se efetiva por meio de recursos de tecnologia da informação, onde há interação entre os agentes públicos responsáveis pela realização da licitação (Pregoeiro e Equipe de apoio) e os licitantes. Para realização dos pregões eletrônicos, foi criado pelo Governo Federal o portal “comprasgovernamentais.gov.br, conhecido como Comprasnet, onde são cadastradas as informações sobre as licitações e contratos da Administração Pública. É nesse portal que são disponibilizados os editais e a opção para o cadastramento de fornecedores (MPOG, 2002).

O interessado em participar de uma licitação eletrônica, a fim de fornecer bens e serviços comuns ao Governo Federal, deve cadastrar-se no site www.comprasgovernamentais.gov.br. Ao receber uma senha, via e-mail, permitirá o acesso à opção para certificação da empresa que deverá ser feita no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF). Após a confirmação da certificação, o fornecedor estará habilitado a participar dos pregões eletrônicos realizados no âmbito da União.

O pregão eletrônico é um procedimento licitatório dividido em duas fases: a interna e a externa. Souza (2016) define a fase interna ou preparatória como sendo aquela onde serão executadas, pelo órgão responsável pela licitação, as atividades de caráter preparatório; e a fase externa constituída pelas atividades que contam com a participação de terceiros, além da administração.

Dessa forma, o autor finaliza indicando que é na fase interna que os agentes de compras, ao identificar a necessidade de uma aquisição, elaboram o termo de referência ou projeto básico que contém, além das especificações do objeto, a justificativa indicando a necessidade da contratação; e o edital onde estabelecem os critérios de aceitação das propostas, definem quais documentos devem ser apresentados pelos licitantes para habilitação, quais as sanções aplicáveis, os prazos e as condições que sejam consideradas relevantes para a celebração e execução do contrato; e por fim, é feita a designação do pregoeiro responsável por executar o procedimento licitatório e equipe de apoio que deve auxiliar o pregoeiro em todas as fases desse processo. A fase externa do pregão tem início com a convocação dos interessados por meio de publicação de aviso do pregão e encerra com a homologação e divulgação do resultado.

Pena e Felicidade (2010) caracterizam que a fase externa do pregão eletrônico se inicia

a partir da publicação do edital e que não existem especificações descritas na legislação para determinação das etapas subsequentes sendo essas, portanto, regidas de acordo com a metodologia do pregoeiro. Porém os autores fazem uma síntese das etapas a serem executadas:

Convocação: é feita através do aviso do edital. Os licitantes credenciados enviam eletronicamente suas propostas até a data e hora marcada para a abertura da sessão, podendo alterá-las sempre que necessário até a abertura;

Abertura da sessão pública: onde o pregoeiro inicia a sessão, examina as conformidades das propostas selecionando as que estão aptas a irem para a etapa de lances;

Etapa de lances: é definida as condições para o lance, e aberta a disputa de lances até o encerramento aleatório;

Negociação: após o encerramento da fase de lances é feita a negociação do pregoeiro com as licitantes, obedecendo a ordem de classificação, e solicitando documentos que não estão cadastrados no sistema, se for o caso;

Habilitação: o pregoeiro analisa os documentos de habilitação, e declara a licitante vencedora, encerrando a sessão e abrindo o prazo para recursos. Nessa etapa o pregoeiro determina o período limite para apresentação da documentação.

Adjudicação: Após o prazo para recurso, o pregoeiro adjudica o licitante vencedor, caso não tenha tido motivação de recurso (se tiver tido recurso é a administração superior que deve adjudicar);

Homologação: o processo finalizará com a homologação, ou seja, a ratificação do processo pela autoridade superior e posterior convocação do licitante vencedor para assinatura do contrato.

Analisando as características do pregão eletrônico, Brandão (2016) destaca que essa modalidade resulta na aplicação plena do princípio constitucional da eficiência evidenciando principalmente a inversão das fases durante a abertura do processo. Isso porque essa inversão permite a redução do tempo da fase externa do certame uma vez que o pregoeiro analisa apenas a habilitação da licitante vencedora. Outra característica destacada pelo autor como de grande ganho financeiro é a possibilidade da realização da disputa de lances em tempo real entre os fornecedores, fato conhecido como leilão reverso. O autor destaca ainda o uso da tecnologia de informação e internet que amplia a concorrência entre os fornecedores e aumenta a participação de pequenas empresas nos processos licitatórios em razão do baixo

custo operacional.

Menezes *et al.* (2007) discorrem que o pregão eletrônico implementa um mecanismo de leilão reverso baseado no quesito preço. Isso permite que fornecedores disputem por contratos, por meio do portal Comprasnet, a partir de lances decrescentes. Já Carvalho *et al.* (2014) destacam a importância do uso do leilão reverso na administração pública por possibilitar maior agilidade e transparência no processo de compras públicas. Os autores ressaltaram, ainda, que o método permitiu o acesso aos processos de compras da administração pública de uma parcela de fornecedores, compreendidos pelas microempresas e empresas de pequeno porte.

2.2 Políticas públicas

O conceito de Políticas Públicas é amplo. Diversos autores tentam definir o que se entende por Políticas Públicas. Derani (2004), destaca o papel do estado e define política pública como um conjunto de ações estatais que objetiva modificar as relações sociais existentes e se materializa por uma norma jurídica. Dessa forma, a política é construída no ambiente estatal a partir do reconhecimento de uma situação concreta objetivando atingir valores inscritos no texto constitucional que não são buscados naturalmente pela sociedade. Para Secchi (2013), trata-se de um conceito abstrato materializado por ações diversas, tais como leis campanhas publicitárias, esclarecimentos públicos, dentre outros, que buscam solucionar problemas e atender as demandas do Estado e da população. Dias e Matos (2012) definem que as Políticas Públicas tratam da gestão dos problemas e das demandas da população utilizando-se de metodologias que permitam a identificação das prioridades para direcionamento dos recursos necessários para o atendimento de objetivos e metas predefinidos.

Sobre o tema, Souza (2003) discorre sobre o processo de formulação de políticas públicas o definindo como sendo aquele no qual os governos traduzem propósitos em programas e ações visando produzir resultados ou mudanças desejadas no mundo real. Rossetti (2015) destaca o papel da Administração Pública após a Constituição Federal de 1988 que deixa de focar apenas no cumprimento da Lei e passa a ter um papel mais regulamentador e executivo, tornando-se uma administração mais inclusiva voltada para a inserção social do cidadão e redução das injustiças e desigualdades. Dessa forma, passa-se a

concentrar em políticas públicas que visam dar igualdade de oportunidades aos envolvidos e ainda, diminuir a distância entre as posições sociais. Porém, Silva (2008) entende que, para a efetivação da política pública, o Estado, através dos seus atores responsáveis, não pode deixar de atuar naquilo que for necessário para a sua implementação, regulamentando, treinando os agentes envolvidos e direcionando as demandas para que se alcance os resultados esperados.

2.2.1 Políticas Públicas e a Função das Contratações Pública

As compras governamentais são relevantes para a Administração Pública para garantir que os insumos necessários sejam adquiridos para que o seu funcionamento seja adequado. Câmara e Frossard (2010) apontam as compras públicas como um instrumento que abastece a administração dos bens necessários para o seu funcionamento regular e para a execução de suas políticas públicas, sendo vista, dessa forma, pela academia tradicional, por uma perspectiva econômica e social.

Constin (2010) aponta a Administração Pública como um comprador em escala e defende a relevância do impacto das compras governamentais na economia uma vez que são usadas tanto para garantir as atividades rotineiras, como também, como política protecionista.

Nesse sentido, Barros (2002) destaca o volume de recursos financeiros envolvidos nas contratações públicas e a importância de uma rigorosa observância aos preceitos legais, evitando o uso do poder discricionário do gestor público. No entanto, o autor sugere que a legislação brasileira que rege sobre o tema é excessivamente rígida.

Park e Santos (2014) classificaram compras governamentais como externalidade positiva em razão da possibilidade de o ente público incluir interesses políticos a fim de instigar fornecedores a participar das contratações públicas. Os autores concluíram que o agente público pode dar subsídios para determinado grupo econômico, com suporte legal, utilizando do seu poder de compra como indutor de políticas públicas. Sendo assim, Câmara e Frossard (2010) expressam que, considerando a grande representatividade do volume de capital envolvido nas compras públicas, o Estado pode atribuir uma função social, além da econômica, para a demanda de bens e serviços, e com isso a economicidade deixa de ser o critério absoluto a ser analisado nas compras públicas, sendo associado também, a objetivos maiores de desenvolvimento econômico sustentável, geração de emprego e renda e erradicação da pobreza.

Uma das ações do governo que utiliza do poder de compras para a execução de Políticas Públicas é o programa de políticas de fomento às micro e pequenas empresas imposto pela Lei Complementar 123/2006, alterada posteriormente pela Lei Complementar 147/2014. Rossetti (2015) comenta que essa lei instituiu medidas de ordem tributária, trabalhista, previdenciária e de participação nas compras governamentais, objetivando estimular a competitividade desse segmento propiciando um ambiente de oferta e procura neutro, tornando-se um instrumento de redução de desigualdades sociais, por meio da valorização do trabalho humano e da livre iniciativa. Para Justen Filho (2007), a Lei Geral das MPEs tem em seu escopo um caráter regulatório que abrange diversos autores, cenários institucionais e arenas de poder.

Chaves *et al.* (2018) destaca que outros países utilizam a política de incentivar que compras públicas sejam feitas com a participação de MPEs para promover o seu desenvolvimento e com o objetivo de desenvolver economias locais e, conseqüentemente, a economia nacional. No caso do Brasil, esse tipo de política tem aporte constitucional. Silva (2008) constata que essa política de incentivo a ME/EPPs é justificada quando se observa que o poder de compra do Estado tem todo os aspectos necessários para gerar impacto na competitividade industrial e tecnológica. Uma vez que este, na condição de consumidor em grande escala de bens e serviços, está na posição ideal para a implantação de um sistema indutivo de produtividade, controle de qualidade, transferência de tecnologia e promoção de benefícios sociais como geração de emprego, renda e desenvolvimento local, através do direcionamento para pequenos fornecedores que pode ser considerado um mecanismo de alto impacto e baixo custo.

Entretanto, a mesma autora atenta para o fato da adoção do uso do poder de compra do Estado como política de inclusão, traz uma dualidade entre redistribuição e eficiência, sendo uma preocupação no debate econômico. É necessário que se prove que os benefícios dessa política são maiores que seus custos, antes de torná-la um instrumento redistributivo, porém, no Brasil há uma carência de estudos sobre o assunto não permitindo uma análise mais aprofundada sobre os impactos econômicos na concessão de preferências para as MPE's nas contratações públicas. Vale ressaltar, que essa análise deve levar em consideração todos os aspectos envolvidos nesse tipo de fomento, não esquecendo da importância do segmento para o desenvolvimento do país.

2.2.2 As Microempresas e Pequenas Empresas

De acordo com dados do Relatório Anual de Informações Sociais (Rais), em 2015, as micro e pequenas empresas representavam 6,8 milhões de estabelecimentos e eram responsáveis por 17,2 milhões de empregos formais, e no período de 2005 a 2015 geraram cerca de 6,1 milhões de empregos (DIEESE, 2017). Esses dados ressaltam o papel fundamental que as micro e pequenas empresas tem na estrutura econômica brasileira, uma vez que são responsáveis por uma significativa parcela de geração de empregos formais.

Embora o cenário de recessão dos últimos anos que atinge o país tenha afetado o crescimento das micro e pequenas empresas, ocasionando uma queda no emprego e na renda do segmento a curto prazo, este ainda é considerado de suma importância para a economia do país e deve ser visto como fundamental para as políticas de crescimento econômico, aumento de produtividade e distribuição de renda (DIEESE, 2017).

O SEBRAE divide os pequenos negócios em quatro segmentos por faixa de faturamento, considerando para tanto os critérios da Lei Complementar nº 123/2006. Assim, tem-se o Microempreendedor Individual com faturamento anual até R\$81.000; a microempresa com faturamento anual até R\$360.000,00; a Empresa de Pequeno Porte com faturamento anual entre R\$360.000,00 e R\$4.800.000,00; e o Pequeno Produtor Rural com propriedade com até 4 módulos fiscais ou faturamento anual de até R\$ 4,8 milhões (SEBRAE, 2018).

Segundo o IBGE, as microempresas e pequenas empresas (MPEs) correspondem hoje à maioria de empreendimentos no Brasil, totalizando 99% dos empreendimentos do país, e aponta ainda que esse segmento emprega 52% dos trabalhadores com carteira assinada no país.

Apesar da representatividade desses pequenos empreendimentos na economia, que representam 25% do PIB brasileiro e geram mais de 70% das vagas formais de emprego, inúmeras são as dificuldades encontradas por elas para sobreviverem no mercado. Vários fatores podem ser apontados como causadores da Mortalidade precoce da PME. Para Motta (2000), a opressão das grandes empresas, as limitações do mercado, dificuldades na obtenção de recursos financeiros, o gerenciamento do capital de giro, a carga tributária elevada e a baixa capacidade para gerir os negócios são alguns desses fatores.

Visando reduzir essa realidade, foi promulgada em 2006, a Lei Geral das Micro e

Pequenas Empresas (LC 123/2006) que estabeleceu diretrizes assegurando benefícios às pequenas empresas na tentativa de reduzir as desigualdades existente entre esse segmento e as médias e grandes empresas brasileiras. (SOUZA; MACIEL, 2016).

Além desses benefícios, Cabral *et al.* (2015) dissertam sobre o incentivo à participação dessas empresas nas licitações públicas, proporcionado pelo tratamento diferenciado dispensado a essas nos art. 42 a 47 da LC 123/2006 e aponta um crescimento na participação das MPEs nas compras públicas.

Sobre o tema, Ferreira (2012) defende que o tratamento diferenciado dado às MPEs nas licitações contribui para o exercício da função social nas contratações públicas uma vez que ao incentivar as compras desse setor aumentam as oportunidades de crescimento econômico e a geração de empregos.

2.2.3 Regulamentação Incentivadora de Contratação Pública de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

Guimarães (2014) apresenta a Lei nº 7.256/84 como sendo a lei a apresentar o primeiro Estatuto da Microempresa que unificou vários assuntos de interesse da categoria em uma única norma. Porém, o autor destaca que, embora este trouxesse tratamento diferenciado nas áreas administrativa, tributária, previdenciária, trabalhista, creditícia e de desenvolvimento empresarial, não abordava o tema de contratações governamentais.

Posterior a essa lei, surgiu a Constituição Federal de 1988 que em seus artigos 170 e 179 instituem que União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem dispensar às microempresas e empresas de pequeno porte tratamento jurídico diferenciado e incentivá-las por meio da simplificação, redução ou eliminação de obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias (SEBRAE, 2018).

Mas somente em 1996 foi dado o primeiro passo para regulamentar os referidos artigos da constituição com a criação do Simples Federal. A Lei 9.317/96 surge então com o objetivo de descomplicar o recolhimento de tributos e contribuições federais e distribuir as parcelas devidas aos Estados e Municípios através de convênios. Porém, observou-se uma pequena aderência ao Simples Federal pelos Estados (SEBRAE, 2018).

Desse modo, como uma segunda iniciativa para regulamentar os artigos 170 e 179, foi aprovado o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte através da Lei 9.841/99

que instituiu benefícios administrativos, trabalhistas, de crédito e de desenvolvimento empresarial, porém, somente na esfera Federal.

Somente em 2003 que os esforços para a criação de um ambiente mais favorável às ME/EPP tornaram-se mais efetivos, resultando na criação do Novo Estatuto da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte (SEBRAE, 2018).

A primeira Lei a discutir um tratamento diferenciado relacionado a contratações públicas às Microempresas e empresas de pequeno porte foi a Lei Complementar 123/2006 que apresentou o Novo Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte. Posteriormente a edição da lei, foi criado em 2007 o decreto nº 6.204 regulamentando o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da administração pública federal.

As alterações trazidas pela LC 123 nas aquisições públicas foram apresentadas em seu capítulo V, e estabeleceu os seguintes benefícios para as microempresas e empresas de pequeno porte:

Sua primeira mudança foi em relação à habilitação nos processos licitatórios, já que no seu art. 42 determina que a comprovação de regularidade fiscal das microempresas e empresas de pequeno porte somente será exigida para efeito de assinatura do contrato. Entretanto, no seu parágrafo primeiro, do art. 43, que fixa o prazo para regularidade fiscal das empresas, a Lei estabelece dois dias úteis para a empresa regularizar a documentação fiscal, nos casos em que exista alguma restrição, podendo esse prazo ser prorrogado por igual período a critério do administrador público.

A respeito do prazo concedido para regularidade fiscal, Guimarães (2014) discorre que havendo alguma restrição fiscal, esse tempo não é suficiente para que a microempresa solucione a situação uma vez que os processos que envolvem a Administração Tributária são burocráticos e morosos.

Um segundo benefício é a preferência de contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, com critério de desempate, que confere às empresas favorecidas com a LC a possibilidade de apresentar uma nova proposta após o encerramento da disputa de preço quando sua proposta for igual ou superior a 10% da proposta do licitante melhor classificado, ou, no caso de pregão, 5%.

Sobre esse benefício, Justen Filho (2007) aponta que a LC criou um empate irreal uma

vez que não existe igualdade de valores, porém, o autor destaca que esse empate ficto não garante a contratação da ME/EPP, visto que a lei impõe a essas empresas a necessidade de ofertar uma proposta de valor inferior a da considerada vencedora inicialmente.

Outro incentivo concedido pela Lei 123/2006 foi a destinação exclusiva à ME/EPP nas aquisições públicas que tenham seu valor de referência até R\$80.000,00 (oitenta mil reais), conforme definido em seu inciso I, do art. 48. Todavia, observa-se que essa vantagem competitiva para as ME/EPP é facultativa. Ressalta-se que no texto do seu art. 48 está claro que a administração “poderá” realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de ME/EPP. Percebe-se aqui que, embora a lei levante essa hipótese, fica a critério de cada órgão a utilização ou não do benefício.

Em relação a esse benefício, uma vez que o artigo não cita quais critérios são utilizados para a definição do limite, os órgãos e entidades submetidos a essa legislação podem inserir itens de natureza diversa num mesmo processo de licitação para que o seu valor final seja superior a R\$80.000,00 e assim, não se enquadre no tratamento diferenciado (SANTOS, 2014).

Sobre o tema, Justen Filho leciona que o conjunto de itens licitados num mesmo procedimento licitatório consiste em licitações autônomas, uma vez que resultam em diferentes contratos, e por tanto, cada item tem existência própria e é dotado de autonomia jurídica. Apenas estão conjugados em um mesmo processo. Dessa forma, o valor de referência deve ser considerado individualmente.

A subcontratação é tratada pela Lei 123/2006 no art. 48 e traz a possibilidade de exigir, no caso de licitante que não seja ME/EPP, a subcontratação destas limitando a 30% do total licitado. Ainda no art. 48, traz a possibilidade de se reservar uma cota exclusiva à MEs/EPPs nas licitações abertas a grandes empresas onde se tem itens de natureza divisível.

O artigo 48 foi ainda mais abrangente ao trazer em dois parágrafos algumas considerações para a sua execução. Assim, no seu parágrafo primeiro ele estabelece que o valor licitado com os critérios estabelecidos não poderá exceder 25% (vinte e cinco por cento) do total licitado em cada ano civil; e no segundo parágrafo trata do inciso II do caput, onde faculta o pagamento direto às microempresas e empresas de pequeno porte subcontratadas.

Finalizando o capítulo V que trata das aquisições públicas, a lei traz no seu art. 49 algumas situações onde os art. 47 e 48 não se aplicam. Assim, fica dispensado o tratamento diferenciado quando os seus critérios não forem previstos no instrumento convocatório;

quando não houver no mínimo 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como ME/EPP capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório na região; quando o tratamento diferenciado e simplificado não for vantajoso para a administração pública; e quando a licitação for dispensável ou inexigível.

Em relação o art. 49, Justen Filho (2007) entende que a primeira limitação a aplicabilidade do tratamento diferenciado nas licitações está em consonância com os princípios de vinculação ao ato convocatório e do julgamento objetivo, uma vez que a aplicação dos critérios legais depende de sua previsão e regulamentação no edital. A segunda limitação é a mais preocupante uma vez que não faz alusão a efetiva participação de um número mínimo de licitantes e sim exige pelo menos três empresas em condição de competir. Já a terceira não admite que a Administração Pública desembolse valores incompatíveis com os preços disponíveis no mercado, devendo a licitação ser refogada caso resulte em preços superiores ao praticado.

Rosilho (2011), caracteriza a Lei Complementar 123/2006 como sendo a idealização do uso do poder de compra para desenvolvimento econômico das microempresas e empresas de pequeno porte ao facilitar o acesso ao mercado a este grupo. O autor apresenta quatro contribuições da lei para esse propósito: o empate ficto onde a ME/EPPs têm a oportunidade de apresentar novas propostas se a inicial for até 10% (ou 5% no caso do pregão) superior a melhor classificada; a possibilidade de licitação exclusiva quando o valor da contratação não ultrapassar R\$80.000,00; a possibilidade de exigir dos licitantes a subcontratação de ME/EPP até o limite de 30% do total licitado; e a possibilidade de prever a contratação de uma cota de até 25% para ME/EPP nas licitações para ampla concorrência.

Silva (2013) destaca que o tratamento favorecido às MEs/EPPs nas aquisições públicas, trazidas pela LC 123/2006, integram um abrangente programa institucional de discriminação positiva fundamentado com normas programáticas que dão dimensão material ao princípio da isonomia e revelam o ideal de justiça distributiva impresso na Constituição da República de 88.

Cruz Neto (2017) ao analisar a legislação e sua aplicabilidade, pondera que a inclusão dos benefícios nas compras públicas não traz prejuízos para a administração em relação a possibilidade de um valor adjudicado mais elevado, visto que a própria lei prever que os benefícios não devem ser aplicados caso não sua aplicabilidade quanto esta não apresente vantagens para a administração pública.

Contrariando o autor, Justen Filho (2007), disserta sobre os riscos de prejuízos para a Administração Pública uma vez que as grandes empresas normalmente saem vitoriosas nos pregões por possuírem condições de formular preços menores que empresas pequenas e por isso, impedir a participação dessas empresas pode elevar o valor final da compra, ainda que este fique dentro do preço de mercado

Santos (2014) corrobora com a interpretação de Justen Filho ao interpretar que quando a Administração Pública usa do tratamento diferenciado para participação exclusiva de MEs/EPPs nas licitações de até R\$80.000,00, as grandes empresas que poderiam ofertar propostas economicamente mais vantajosas não podem participar do certame, o que ocasiona a redução dos ganhos da administração pública.

Santana (2014), já analisa a legislação sobre outra ótica e aponta como maior adversidade sua carência de efetividade por inúmeras razões que vão desde a ausência de motivação intrínseca do comando político de milhares de unidades administrativas, até ao desconhecimento das potencialidades das políticas públicas trazidas pela norma.

Visando ampliar os benefícios e tratamento diferenciado dado às microempresas e empresas de pequeno porte, foi criada, em 2014, a Lei Complementar 147 que, para Lima (2015) permitiu um aumento das vantagens dadas a esse setor econômico uma vez que instituiu várias obrigações de impactos significativos as licitações públicas.

A Lei complementar 147/2014 altera parte da LC 123/2006, impondo aos gestores a aplicação do tratamento favorecido, e não mais facultando. Outro benefício de grande relevância é a ampliação do prazo para a regularidade fiscal das MEs/EPPs. Destaca-se que a primeira alteração é no seu art. 43, que estabelece 5 (cinco) dias úteis prorrogáveis por igual período a critério da administração, para que a licitante vencedora, no caso de ME/EPP, regularize a sua situação.

Santana (2014) entendeu que essa alteração é justa ao considerar que o seu intuito é oportunizar às microempresas e empresas de pequeno porte o saneamento de débitos fiscais, sendo esse benefício ainda mais prático quando se considera o pregão eletrônico onde a habilitação é posterior ao julgamento das propostas uma vez que o licitante vencedor da primeira etapa já sabe que a contratação depende dessa regularização.

Já no art. 47, há a substituição da palavra “poderá” por “deverá” não permitindo mais o uso a critério de cada esfera pública. Com isso, o art. 48, no seu inciso I obriga que o processo licitatório seja destinado exclusivamente à participação de microempresas e

empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$80.000,00 (oitenta mil reais). Aqui, a mudança se faz não somente pela obrigatoriedade, mas também pelo fato de impor o valor ao item não permitindo mais interpretações contrárias a esse disposto.

Botessi (2015) analisou essa alteração do texto legislativo. O autor concluiu que a alteração torna efetiva a política de favorecimento, uma vez que a decisão de sua aplicabilidade não está mais no poder discricionário do gestor ocasionando, assim, uma mudança de comportamento nas contratações públicas.

Entretanto, Vareschini (2015) reforça que a exclusividade não pode ser considerada absoluta, visto que o art. 49 da lei complementar traz exceções a sua aplicabilidade, devendo o agente de compras, nesses casos, apresentar no processo de compras as justificativas para tal comportamento embasadas pela legislação. Contudo, fundamentando-se nas teorias ligadas às áreas de compras, para Cabral *et al.* (2015) a concorrência pode ser restringida por condições favoráveis às MEs/EPPs.

Em relação ao inciso II, a subcontratação permaneceu com o texto “poderá” o que manteve a sua faculdade. Já o inciso III também foi alterado tornando obrigatória a adoção da cota exclusiva para as MEs/EPPs no caso de bens de natureza divisível. A nova redação excluiu os serviços, colocando a obrigação apenas para as aquisições de bens.

Diante das alterações citadas acima, o parágrafo primeiro do art. 48 que limitava as aquisições com tratamento diferenciado a 25% do total das contratações foi revogado, uma vez que seu atendimento se tornou inviável diante da obrigatoriedade imposta agora.

Oliveira e Cerávolo (2018) observaram que a obrigatoriedade da cota exclusiva para aquisições de bens que ultrapassem o limite de R\$80.000,00 pode ocasionar em alguns entraves para a Administração Pública. O primeiro deles é o fato de na prática essa imposição causar uma multiplicação dos itens podendo dificultar a formalização dos contratos, além de gerar a possibilidade de entrega de itens diferentes, mesmo que similares, e com preços distintos. Outro entrave que a Administração pode se deparar com essa previsão legal, é o fato da mesma empresa ME/EPP ser a vencedora tanto do item principal como da cota, porém com valores diferentes uma vez que cada item é uma licitação autônoma.

Nesse último caso, os autores exemplificaram como solução a aplicação do art. 8º, §3º do decreto 8.538/2015 que preconiza que se a mesma empresa vencer a cota reservada e a cota principal, a contratação deverá ocorrer pelo menor preço.

Esse decreto entrou em vigor em janeiro de 2016 revogando o decreto 6.204/2007 e regulamentando 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.

Voltando as alterações impostas pela LC 147/2014, ao art. 48, foi acrescentado um terceiro parágrafo trazendo a possibilidade de priorizar a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regional até o limite de 10% do melhor preço válido. Essa novidade pode contribuir ainda mais para o desenvolvimento local, mas o fato de estar facultado traz os mesmos vieses identificados nos benefícios facultados pela lei 123/2006.

Outro viés para o benefício consiste na determinação do que deve ser considerado como local ou regional. Nesse sentido, Santos (2014) traz a conceito encontrado no decreto 8.535/2015 que define como âmbito local os limites geográficos do município onde será executado a contratação e âmbito regional os limites geográficos do Estado ou da região metropolitana conforme definição do IBGE. O decreto ainda admite que seja usado outros parâmetros de definição desde que previsto em regulamento específico da contratante e seja justificado no instrumento convocatório.

Sobre esse aspecto, Santana (2014) defende que, embora a regra possa parecer estranha pois está onerando as compras públicas, deve ser feita uma análise de toda conjuntura econômica envolvida no assunto. Com esse objetivo, o autor discorre sobre o fato do cidadão contribuinte se beneficia do fato das empresas locais ter a oportunidade de suprir as demandas do poder público e assim os recursos financeiros deste não é “exportado” para além da região.

Por fim, a lei complementar 147/2014 trouxe modificações também no art.49 que trata das situações onde a aplicabilidade da lei fica dispensada. Foi revogado o inciso I que permitia a não aplicação dos benefícios quando estes não estivessem previstos no ato convocatório. Assim, a administração pública fica obrigada a seguir os *caputs* da lei, mesmo que elas não estejam previstas no edital de convocação das compras públicas. Outra alteração foi no inciso IV dando a preferência para as microempresas e empresas de pequeno porte nas aquisições por dispensa tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da lei 8666/93.

A dispensa do tratamento quando não houver no mínimo três fornecedores

competitivos enquadrados como ME/EPP capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório na região e quando o tratamento diferenciado e simplificado não for vantajoso para a administração pública foram mantidas.

Sobre esse artigo, Vareschini (2015) destaca a dificuldade de se averiguar previamente a existência de pelo menos 3 (três) empresas micro ou de pequeno porte na região capaz de atender as exigências da licitação. Sendo assim, deve o gestor de compra está atendo, no momento da julgamento do pregão, se houve a concorrência de pelo menos três competidores, devendo o certame ser revogado e repetido para ampla concorrência quando isso não ocorrer. A autora ainda, discorre sobre a questão do que se entende por desvantagem para a administração, e também apresenta o decreto 8.538/15, onde é definido como desvantajosidade para a administração quando a contratação de ME/EPP resultar em preço superior ao valor estabelecido como referência ou quando a natureza do bem, serviço ou obra for incompatível com a aplicação dos benefícios. E finaliza enfatizado que para o uso desses incisos, deve a Administração demonstrar no processo, com justificativas técnicas e jurídicas, a inviabilidade da contratação da micro ou pequena empresa.

Sobre a nova legislação, Moraes (2017) destaca o fato da LC 147/2014 tornar obrigatória a realização de licitações exclusivas às ME/EPP e também, a reserva de cotas nas licitações para ampla concorrência, e ainda dar a possibilidade de dar preferência às empresas locais com uma margem de 10%. Sobre isso, Manasfi (2014), citada pela autora, dispõe:

As alterações trazidas com a Lei Complementar 147/2014 visam a fomentar o crescimento das micros e pequenas empresas”, com base no que determina o art. 47 do referido diploma legal: “(...) objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas (...)”. Até porque as ME/EPP representam a base da economia brasileira, tanto em quantidade de estabelecimentos como em quantidade de empregos formais criados (MANASFI, 2014, p 70).

Diante do exposto, Santana (2014) enxergou que a edição da LC 147/2014 trouxe um revés para o cenário de inefetividade normativa deixada pela LC 123/2006 acabando com qualquer dúvida em relação à imperatividade de se materializar os benefícios dados às microempresas e empresas de pequeno porte quando estas participam de procedimentos licitatórios.

Vale-se, no particular, da expressão indúvidosa “deverá”, que veio substituir a palavra “poderá” utilizado pela Lei Complementar 123/006. “Dever” é obrigação, tarefa, imposição, gravame ou incumbência. Não é, em contrário, faculdade, opção, preferência, liberdade ou dilema. Se a Lei de 2006 foi tímida ou equivocada em

estabelecer que certos benefícios outorgados às MEP's "poderiam" ser concedidos, a Lei de 2014 é enfática em obrigar a sua aplicação irrestrita (SANTANA, 2014, p. 15).

Botessi (2015) interpretou que a nova lei corrigiu lacunas da LC 123/2006 que não se mostrou integralmente eficaz uma vez que deixava dúvidas em relação a obrigatoriedade de sua aplicação em alguns aspectos e ainda, devido ao desinteresse do legisladores locais no âmbito das diferentes esferas de governo.

Porém, Cruz Neto (2017) apresentou dados preocupantes disponíveis na publicação de Infográficos de 2016 disponibilizados pela empresa de consultoria "Negócios Públicos" que informava que, dos itens estimados em até R\$80.000 licitados por pregão em 2015, 59% não foram disputados exclusivamente entre ME/EPP mostrando que mesmo com a obrigação, a política enfrenta resistência na sua implementação.

Objetivando apresentar as principais mudanças ocasionadas na LC 123/2006 com o advento da LC 147/2014, Santana (2014) elaborou em sua cartilha estatuto um comparativo das leis que será apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 – Descrição das principais alterações promovidas pela Lei Complementar 147/2014 em relação a Lei Complementar 123/2006 – destacadas em negrito.

Lei Complementar 123/2006	Lei Complementar 147/2014
Art. 43, §1º. Havendo alguma restrição na comprovação da regularidade fiscal, será assegurado o prazo de 2(dois) dias úteis , cujo termo inicial corresponderá ao momento em que o proponente for declarado o vencedor do certame, prorrogáveis por igual período, a critério da Administração Pública, para a regularização da documentação, pagamento ou parcelamento do débito, e emissão de eventuais certidões negativas ou positivas com efeito de certidão negativa.	Art. 43, §1º. Havendo alguma restrição na comprovação da regularidade fiscal, será assegurado prazo de 5(cinco) dias úteis , cujo termo inicial corresponderá ao momento em que o proponente for declarado o vencedor do certame, prorrogável por igual período, a critério da administração pública, para a regularização da documentação, pagamento ou parcelamento do débito e emissão de eventuais certidões negativas ou positivas com efeito de certidão negativa.
Art. 47. Nas contratações públicas da União, dos Estados e dos Municípios, poderá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica, desde que previsto e regulamentado na legislação do respectivo ente.	Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.
Art. 48. Para cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública poderá realizar processo licitatório: I – destinado exclusivamente à participação de	Art. 48. Para cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública: I – deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas

<p>microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); II – em que seja exigida dos licitantes a subcontratação de microempresa ou de empresa de pequeno porte, desde que o percentual máximo do objeto a ser subcontratado não exceda a 30% (trinta por cento) do total licitado; III – em que se estabeleça cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, em certames para a aquisição de bens e serviços de natureza divisível.</p>	<p>de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$80.000,00 (oitenta mil reais); II – poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte; III – deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.</p>
<p>Art. 48, §1º. O valor licitado por meio do disposto neste artigo não poderá exceder a 25% (vinte e cinco por cento) do total licitado em cada ano civil.</p>	<p>Art. 48 (...) §1º. Revogado</p>
	<p>Art. 48, §3º. Os benefícios referidos no caput deste artigo poderão, justificadamente, estabelecer a prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido.</p>
<p>Art. 49, Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando: I - os critérios de tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não forem expressamente previstos no instrumento convocatório; (...) IV – a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993.</p>	<p>Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando: I – Revogado. (...) IV – a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, excetuando-se as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48.</p>

Fonte: Adaptado Santana, 2014.

3 METODOLOGIA

3.1 Objeto de estudo e amostra

Para atender os objetivos do estudo e responder sua problemática, foram analisadas as aquisições de gêneros alimentícios do Restaurante Universitário da Universidade Federal de Viçosa (UFV), realizadas para o Campus Viçosa, no período de 2011 até 2017. Esse período abrange compras realizadas antes e após a promulgação da Lei Complementar 147/2014, que alterou a Lei Complementar 123/2006. Assim, foi possível traçar um paralelo envolvendo as licitações com os benefícios propostos pela legislação de 2006 e as abrangidas pelas alterações de 2014.

Ressalta-se que essas aquisições são feitas via a abertura de processos de compras que são registrados no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), que tem a finalidade de integrar os órgãos da Administração Pública Federal direta, das autarquias e fundações. O acesso ao SIASG é por meio do portal de Compras Governamentais (Comprasnet). Nesse portal, os gestores públicos acessam com *login* e senha para o cadastro das compras públicas e informações relevantes ao processo. É via o Comprasnet que os órgãos públicos realizam os seus pregões eletrônicos para as aquisições de bens e serviços, e dessa forma, todos os procedimentos relativos ao certame ficam registrados no site de compras do governo e são de acesso público. Desse modo, os dados do estudo foram coletados no portal de Compras Governamentais – COMPRASNET.

Para delimitação da amostra, foram desconsideradas as licitações de hortaliças, frutas e legumes em virtude das especificidades características de seus procedimentos licitatórios e por serem adquiridas por lotes, a entrega ser parcelada e com participação de produtor rural. Essas particularidades, em geral, inviabilizam a adoção das normas que incentivem a participação das MEs, conforme são impostas pela LC 147/2014.

Dessa forma, foram analisados os procedimentos licitatórios que envolveram a compra de gêneros alimentícios para o Restaurante Universitário da Universidade Federal de Viçosa – Campus Viçosa, entre 2011 a 2017. Essas licitações estavam dispostas em 25 processos diferentes, ou seja, 25 pregões eletrônicos. Todavia, embora cada processo agrupe vários itens, o julgamento destes são autônomos e por isso, foram analisados de forma independentes. A Tabela 1 detalha os principais dados analisados na amostra investigada.

Tabela 1 - Detalhamento da amostra

	Antes da LC 147/2014	Após a LC 147/2014	Total
Processos	11	14	25
Quantidade de itens	216	182	398
Concorrência	11 processos	11 processos	-
Eficácia	90,30%	90,10%	-
Economia	34,73%	28,44%	-

Fonte: Dados da pesquisa, 2019.

Para analisar os dados indicou-se os processos com a adoção ou não do tratamento diferenciado de exclusividade nos itens licitados após a promulgação da lei complementar 147/2014. Dessa forma, os dados foram separados conforme a Tabela 2.

Tabela 2 - Itens licitados após a LC 147/2014 conforme tratamento dispensado.

	Itens sem tratamento de exclusividade	Itens com tratamento de exclusividade	Total
Quantidade de itens	112	70	182
Concorrência	11 processos	11 processos	-
Eficácia	92,70%	86,00%	-
Economia	36,50%	14,48%	-
Desenvolvimento local	2,90%	11,70%	-

Fonte: Elaborado pela autora

3.2 Fonte, procedimentos de coleta e análise dos dados

Os principais dados do estudo foram coletados no portal de compras do governo federal de acesso livre pelo endereço: www.comprasgovernamentais.gov.br. Inicialmente, para filtrar os dados usou-se o recurso de buscas em “pesquisas textuais/editais”, pesquisando o termo “gêneros alimentícios”, na UASG (unidade de compra) da Universidade Federal de Viçosa – Campus Viçosa, no período de 2011 a 2017. Esses procedimentos permitiram coletar todos os editais da UASG do Campus de Viçosa e também do Campus de Rio Paranaíba. Entretanto, os editais do Campus de Rio Paranaíba foram retirados das amostras por não fazer parte do objeto de estudo desse trabalho.

Após a coleta dos editais, identificaram-se os números dos processos de compras e dos pregões eletrônicos que envolviam os procedimentos licitatórios dos itens objetos de análise

desta pesquisa. Esse dado é essencial para coletar as atas de julgamento, os termos de adjudicação e de homologação, uma vez que esses são os dados solicitados pelo sistema.

As principais informações buscadas nos editais das licitações foram sobre o tipo de tratamento dispensado a cada item, ou seja, se o certame foi aberto a ampla concorrência, exclusivo para Microempresa ou empresa de pequeno porte ou se era cota exclusiva para Microempresa ou empresa de pequeno porte; se foi facultada a subcontratação das MEs/ EPPs nas contratações de ampla concorrência; ou se foi resguardado a preferência na contratação para empresas locais. Além disso, realizou-se a leitura do ato convocatório visando identificar se foi especificado neste a justificativa para a não utilização dos benefícios impostos pela legislação, quando da não utilização das exigências impostas pela LC 147/2014 (TABELA 3).

Tabela 3 – Descrição das variáveis do estudo.

Variável	Descrição	Escala
Porte do Fornecedor	O porte do fornecedor vencedor	1 – ME/EPP; 0 - Demais
Região do fornecedor	A Região do fornecedor vencedor	1 – Licitante não é da região; 0 – Licitante da região
Eficácia	Se o item foi homologado ou revogado	1 – Item homologado; 0 – Item cancelado
Tratamento	O tipo de tratamento dispensado ao item	2- Cota; 1 – Exclusivo ME/EPP; 0 – Ampla Concorrência
Concorrência	O número total de propostas cadastradas por microempresas e empresas de pequeno porte	Total de propostas de ME/EP cadastradas para o item
	O número total de propostas cadastradas de empresas de grande porte (essas são classificadas no sistema como “demais”, nomenclatura adotada nesse trabalho)	Total de propostas de demais empresas cadastradas para o item
	O número total de propostas cadastradas	Somatório de propostas cadastradas por ME/EPP e Demais
Empate_ficto	Se houve empate ficto.	1- Não ocorreu empate ficto; 0 - Caso contrário
	Resultado do empate ficto	6 – Problemas na habilitação; 5 – Descrição do produto; 4 – Recusa do produto pelo solicitante; 3 – ME solicitou a desclassificação após enviar o lance; 2 – lance acima do estimado; 1 – ME não enviou lance; 0 – ME venceu após desempate
VO	O valor estimado ou Orçado para cada item	Valor orçado monetário do item.
VC	o valor de adjudicação (ou seja, valor da compra)	Valor orçado monetário do item.
Economicidade %	A economia alcançada considerando a diferença entre o valor orçado e o valor comprado	Valor em percentual da razão entre (VO – VC)/VO.

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Comprasnet.

Posteriormente, foram feitas as análises do julgamento do certame, coletando das atas de julgamento e dos termos de adjudicação e homologação dos certames, os demais dados necessários para o atendimento dos objetivos gerais e específicos da pesquisa. Os dados foram organizados em planilhas de “Excel”, onde foram alocados em duas planilhas distintas. Em uma planilha foram colocados os dados dos procedimentos ocorridos antes da promulgação da LC 147/2014 e na outra, os ocorridos posteriores.

Os itens posteriores a nova legislação, ainda foram identificados em dois grupos: os que não receberam o tratamento de exclusividade e os que receberam o tratamento. Assim, as variáveis consideradas foram descritas na Tabela 3.

Inicialmente, análises descritivas foram feitas com base na média, desvio padrão e variância, utilizando o software IBM SPSS 20. Os resultados foram descritos e apresentados por meio de dados estatísticos e tabelas.

Optou-se por empregar o teste *t student*, para amostras independentes, com a finalidade de comparar o grau de concorrência, eficácia e economia nas aquisições públicas de gêneros alimentícios para o Restaurante Universitário do Campus de Viçosa, da Universidade Federal de Viçosa (UFV), antes e após a aplicação da Lei Complementar 147/2014. Segundo Vieira (2016), o teste *t* para amostras independentes é utilizado para testar se existe diferença entre as médias apresentadas entre dois grupos independentes de sujeitos. Assim, as hipóteses que foram testadas:

$$H0: \mu_x = \mu_y, \text{ se } \text{sig} \geq 0,05$$

$$H1: \mu_x \neq \mu_y, \text{ se } \text{sig} < 0,05$$

Em que H0 é a hipótese nula no qual se afirma que as médias são iguais e H1 indica que existe diferença entre as médias analisadas, representando a hipótese. O *software* SPSS Statistic foi utilizado para realizar o teste *t* e o nível de significância estatística (*sig*), para que se possa aceitar ou refutar as hipóteses, foi de $\alpha = 0,05$, para teste bilateral.

O Quadro 2 resume quais variáveis foram submetidas ao teste *t*.

Quadro 2 - Variáveis submetidas ao teste *T* para amostras independentes

Constructos	Variável	Descrição
Concorrência antes da LC 147/2014.	conc-a.L	Número de propostas cadastradas para cada item licitado antes da LC 147/2014
Concorrência depois da LC 147/2014.	conc-d.L	Número de propostas cadastradas para cada item licitado após a LC 147/2014
Concorrência após a LC 147/2014 sem tratamento exclusivo	conc-d.L.ñ.excl.	Número de propostas cadastradas para cada item licitado sem tratamento de exclusividade após a LC 147/2014
Concorrência após a LC 147/2014 com tratamento exclusivo	conc-d.L.excl.	Número de propostas cadastradas para cada item licitado com tratamento de exclusividade após a LC 147/2014
Economia antes da LC 147/2014	ec-a.L	Média das diferenças entre o valor estimado e o valor de compra dos itens licitados antes da LC 147/2014
Economia depois a LC 147/2014	ec-d.L	Média das diferenças entre o valor estimado e o valor de compra dos itens licitados depois da LC 147/2014
Economia depois a LC 147/2014 sem tratamento diferenciado	ec-d.L.ñ.excl.	Média das diferenças entre o valor estimado e o valor de compra dos itens sem tratamento de exclusividade licitados depois da LC 147/2014
Economia depois a LC 147/2014 com tratamento diferenciado	ec-d.L.excl.	Média das diferenças entre o valor estimado e o valor de compra dos itens com tratamento de exclusividade licitados depois da LC 147/2014
Eficácia antes da LC 147/2014	ef-a.L	Índice de homologações, ou seja, itens comprados, antes da LC 147/2014
Eficácia depois da LC 147/2014	ef-d.L	Índice de homologações, ou seja, itens comprados, depois da LC 147/2014
Eficácia depois da LC sem tratamento exclusivo	ef-d.L.ñ.excl.	Índice de homologações, ou seja, itens comprados, considerando apenas os itens sem tratamento diferenciado de exclusividade licitados depois da LC 147/2014.
Eficácia depois da LC com tratamento exclusivo	ef-d.L.excl.	Índice de homologações, ou seja, itens comprados, considerando apenas os itens com tratamento diferenciado de exclusividade licitados depois da LC 147/2014.

Fonte: Elaborado pela autora

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados e discussões são apresentados em duas sessões. Primeiramente, as análises descritivas dos dados são feitas e, em seguida, os resultados relativos ao teste *t student* são apresentados.

4.1 Análise descritiva

Realizaram-se análises descritivas dos dados anteriores a Lei Complementar 147/2014, que permitiu identificar como era aplicada a LC 123/2006 nos procedimentos licitatórios. Foram analisados os processos referentes ao período 2011 até agosto de 2014, em virtude da promulgação da LC147/2014. Isso possibilitou verificar como os gestores da UFV conduziam os benefícios e tratamento diferenciado propostos pela LC 123/2006 às Microempresas e empresas de pequeno porte. Posteriormente, verificou-se as alterações ocasionadas pela LC 147/2014. A Tabela 4 informa o número de processos e de itens analisados.

Tabela 4 – Dados estatísticos dos itens licitados antes da LC 147/2014

	Processos	Itens
Total analisado	11	216
Valor estimado acima de R\$80.000,00	10	12
Valor estimado até R\$80.000,00	1	204
Tratamento diferenciado de exclusividade	1	1

Fonte: Elaborado pela autora

Os dados da Tabela 4 permite observar que o tratamento diferenciado era utilizado considerando o valor total do processo e não o seu valor por item. Esse comportamento é comum aos setores compradores uma vez que o texto legislativo não deixa claro a que se refere o valor de referência de até R\$80.000,00. Desse modo, dos 11 processos executados pela instituição no período, apenas um, este composto por um único item, tinha o valor total de referência inferior a esse limite, o qual foi dado o tratamento diferenciado.

Para Justen Filho (2007) essa interpretação não é válida uma vez que cada item é considerado uma licitação autônoma, o valor de referência deve ser o valor referente a cada item. Caso a instituição tivesse adotado essa ótica, dos 216 itens licitados no período, 204 possuíam valor inferior ao limite imposto pela lei e estariam sujeitos ao tratamento

diferenciado.

Analisando o processo licitatório para o item o qual foi dado o tratamento de exclusividade, foram cadastradas 5 (cinco) propostas para concorrer à fase de lance. Ao analisar os itens do período que não foram licitados de forma exclusiva, a média de propostas cadastradas por ME/EPPs foi de 9 (nove) propostas por item, enquanto a média de propostas cadastradas por empresas que não são classificadas dessa forma foi de duas, totalizando uma média de 11 propostas cadastradas por item.

Essa análise permite verificar que, mesmo não sendo dado o benefício de exclusividade, houve uma participação ativa de microempresas e empresas de pequeno porte. Porém, como o benefício foi aplicado a apenas um item, não se pode fazer um paralelo entre as médias encontradas.

Em relação às propostas desclassificadas ainda na fase de julgamento, pode-se considerar que o índice foi baixo. Das mais de 2.293 propostas cadastradas, apenas 240 foram desclassificadas. A principal justificativa para a desclassificação, está relacionada com a descrição do produto, ou seja, a proposta continha alguma divergência entre produto solicitado e o descrito na proposta apresentada pelo fornecedor. Outros motivos que destacaram foram “problemas na habilitação”, ou seja, a empresa que apresentou a proposta de menor valor, continha algum problema na documentação necessária para habilitação; e “amostra recusada”, que significa que, embora a empresa tenha feito em sua proposta a descrição correta do produto, a amostra enviada para análise não foi aprovada nos critérios exigidos pelo setor solicitante, impedindo sua aceitação.

É importante salientar que, no caso da empresa detentora do menor lance ter sido microempresa ou empresa de pequeno porte, o benefício de habilitação tardia é assegurado pela LC 123/2006 e deve ser concedido pelo pregoeiro.

Analisando o benefício proposto pelo art. 44, referente ao critério de desempate, que também é assegurado pela legislação e dado automaticamente pelo sistema de compra do governo, foram observados que o empate ficto ocorreu em 14,4% das licitações. Porém, a ME/EPP sagrou-se vencedora em apenas 26,5% dessas. O principal motivo para a não efetivação do benefício está relacionado com o fato da microempresa não enviar o lance de desempate dentro do prazo estipulado.

Essa análise corrobora com o entendimento de Justen Filho (2007) sobre o assunto de que para a microempresa se sagrar vencedora do certame é necessário que esta envie um lance

inferior ao menor lance, evitando assim prejuízos para a administração.

O segundo motivo mais frequente para a não classificação da pequena empresa foi “problemas na habilitação.” Essa ocorrência pode estar associada a interpretação trazida por Guimarães (2014) de que o prazo de dois dias úteis, prorrogáveis por igual período, não é suficiente tendo em vista a burocracia encontrada no país para regularização de pendências fiscais.

Porém, essa associação não pode ser confirmada uma vez que o texto constitucional concede o prazo apenas para pendências na documentação fiscal e, pelos dados analisados no presente trabalho, não foi possível precisar em qual tipo de habilitação as empresas apresentaram problemas, se na fiscal, técnica ou econômica.

Os benefícios relacionados no art. 48, incisos II que trata da subcontratação de microempresas em até 30% do contrato e o inciso III que trata da reserva de cota em licitações de bens e serviços divisíveis com valor superior a R\$80.000,00, que eram de aplicação facultativa na redação da LC 123/2006, não foram observados nos certames analisados.

Em relação ao insucesso do certame, identificou-se um percentual de apenas 9,7% de itens cancelados, sendo o principal motivo, o interesse da administração. Ou seja, os critérios de julgamento das propostas não influenciaram no cancelamento do item, sendo esse causado em sua maioria por interesses externos ao certame.

Analisando o resultado da licitação, pode-se observar que, mesmo sem ter sido dado o tratamento diferenciado de exclusividade, a maioria dos bens foram homologados para empresas enquadradas como micro ou de pequeno porte.

A análise circunstanciada pela região a qual pertence o licitante vencedor, demonstrou que em apenas 3,6% das homologações, o vencedor estava sediado na cidade de Viçosa. Os critérios descritos no decreto 8.538/15 apontados por Vareschini (2015), serviram de base para definição da região. Dessa forma, foi averiguado que além das empresas de Viçosa, mais 74,4% das empresas vencedoras eram do Estado de Minas Gerais, porém, nenhuma era da microrregião.

Um último dado extraído da amostra relativa aos dados antes da promulgação da LC 147/2006 foi a média da economia adquirida nos certames licitatórios. Esse dado foi obtido através da diferença do valor homologado para aquisição do item e o seu valor orçado obtido por pesquisas de mercado realizadas pelo setor de compras. A média encontrada foi de 34,73%.

Feita as análises dos certames realizados anteriores a LC 147/2014, foi feita a aferição dos itens licitados posteriores. Assim, foi possível verificar as alterações executadas em decorrência da publicação da lei. A Tabela 5 apresenta as estatísticas dos dados:

Tabela 5 - Dados estatísticos dos itens licitados depois da promulgação da LC 147/2014.

	Processos	Itens
Total analisado	14	182
Valor estimado acima de R\$80.000,00	11	61
Valor estimado até R\$80.000,00	3	121
Tratamento diferenciado de exclusividade	1	70

Fonte: elaborado pela autora

Os procedimentos licitatórios foram agrupados considerando dois grupos distintos, sendo um contendo os itens para os quais não foi dado o tratamento de exclusividade e o outro com os itens que tiveram o tratamento de exclusividade.

Dos 14 processos licitatórios ocorridos após a LC 147/2014, observou-se que, embora apenas três deles, que totalizavam 11 itens, tinham o valor total de referência inferior a R\$80.000,00, o tratamento diferenciado foi dado considerando o valor de referência por item, e não mais o valor total do certame como era feito anteriormente.

Porém, ao analisar os 182 itens licitados no período, 66,48% possuíam valor inferior ao limite, mas o tratamento foi dado em apenas 34, 1% deles. Esses números conferem com os dados apresentados por Cruz Neto (2017) que demonstram que das licitações por pregão ocorridas no ano de 2015 com valor dos itens em até R\$80.000,00, 59% delas não foram destinadas exclusivamente para MEs/EPPs.

Comparando os dados coletados antes e depois da LC 147/2014, observou-se uma resistência da instituição em incluir em seus procedimentos licitatórios os benefícios facultados pela lei. Os dados coletados demonstram que o tratamento de exclusividade foi dado a apenas a um item, enquanto a subcontratação e reserva de cotas não foram aplicados nos procedimentos que estavam sujeitos apenas a LC 123/2006. Com a LC 147/2014, que tornou os tratamentos diferenciados de exclusividade e reserva de cotas obrigatórios, os gestores da UFV passaram a adotar esse tipo de tratamento de mais frequentemente.

Todavia, quando observado os itens que obrigatoriamente deveriam ter o tratamento e os que efetivamente tiveram, os índices de aplicabilidade destes foram baixos. A não concessão dos benefícios é permitida desde que justificada no processo o motivo para tal,

conforme dispõe o artigo 49 da LC 123/2006, alterado pela LC 147/2014. Todavia, nos documentos investigados que foram os editais de licitação, as atas do pregão, e os termos de adjudicação e homologação do pregão eletrônico, ou seja, todos os documentos que são publicados do processo de compras, não foram encontrados motivos para afastar o tratamento diferenciado.

Em relação ao tratamento diferenciado imposto pelo inciso III, do art. 48, foi observada uma adoção pequena, sendo aplicado o benefício de cotas em apenas 4,4% dos itens, o que demonstra também um não atendimento as normas impostas pela LC 147/2014, uma vez que essa impõe o seu uso nas contratações de bens de natureza divisível que ultrapassem o limite de R\$80.000,00, e não mais faculta como acontecia na LC 123/2006.

O baixo índice de aplicabilidade desse inciso pode ter respaldo na interpretação de Oliveira e Cerávalo (2018) que apontam como entraves para a Administração Pública o fato de a imposição causar a multiplicação dos bens e ainda gerar a possibilidade da entrega de itens diferentes. Assim, a não adoção do benefício pelo setor de compras da UFV poderia ser justificado pelo inciso III do art. 49 da LC 147/2014 por não ser vantajoso e ainda representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto, uma vez que se tratam de gêneros alimentícios a serem usados no preparo de refeições para o Restaurante Universitário. Todavia, não foram encontrados motivos explícitos no processo para o não cumprimento da lei.

Analisando, ainda, o resultado dos procedimentos licitatórios em que foi dada a cota, observou-se que um item foi cancelado devido ao fato da empresa vencedora da cota ser a mesma que venceu o item destinado para ampla concorrência, porém com valores distintos. A ata do pregão demonstra que o pregoeiro tentou negociar com a microempresa, porém não obteve sucesso, cancelando assim a aquisição da cota por esta possuir valor superior ao da ampla concorrência. Essa situação foi outro entrave apontado por Oliveira e Cerávalo (2018), que foi amenizado pela criação do decreto 8.538/2015 que dispõe no seu art. 8º, §3º, que se a mesma empresa sagrar vencedora da cota principal e da reservada, a contratação deverá ser pelo menor preço. Todavia, na data em que ocorreu o certame citado acima, o decreto ainda não tinha sido publicado.

A análise apresentada acima traz dados que demonstram que o entendimento de Silva (2008) de que para a efetivação da política pública, o Estado, através dos seus atores responsáveis, não pode deixar de atuar naquilo que for necessário para a sua implementação, regulamentando, treinando os agentes envolvidos e direcionando as demandas para que se

alcance os resultados esperados, não estão sendo aplicados para avaliação das Leis complementares enquanto política pública.

Para atingir os objetivos propostos neste trabalho, após as análises dos itens anteriores e posteriores a LC 147/2014, foi feito um paralelo entre os dados encontrados. Foram feitas ainda, análises dos itens licitados após a promulgação da LC 147/2014 separando-os em itens licitados exclusivos para ME/EPP ou com cota, e itens sem esses tratamentos.

Assim, para verificar se houve alteração na concorrência dos procedimentos licitatórios antes e após a lei, foi calculada a média de propostas cadastradas para cada item. Para os itens licitados anteriores a LC 147/2014 obteve-se uma média aproximada de 11 propostas e para os processos posteriores, uma média aproximada de nove propostas por itens. Porém, ao separar a amostra após a LC por tipo de tratamento observou-se que para os itens sem tratamento diferenciado, a média se manteve, sendo uma média aproximada de 11 propostas por item, contando com 8 propostas de microempresas e empresas de pequeno porte e três de empresas de médio e grande porte. Mas quando consideradas as propostas cadastradas para os itens com exclusividade, a média foi de cinco por item, o que indica uma redução da concorrência nas licitações com tratamento exclusivo. Mesmo desconsiderando as propostas das empresas de médio e grande porte, há uma redução na média das propostas quando comparado com as licitações sem tratamento diferenciado.

Os dados demonstram ainda, que, dificilmente os motivos elencados no inciso II do art. 49 se enquadrariam como justificativas para não aplicação dos benefícios e tratamentos diferenciados se considerado as definições do decreto 8.538/2015. Tendo em vista que a média de propostas cadastradas por microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações sem tratamento diferenciado foi de 8 propostas por item. Caso pelo menos três dessas tenham sido dadas por empresas do sediadas no Estado de Minas Gerais, refutaria a aplicação de tal exceção. Ainda sobre a média de propostas, foi observado que, nas licitações exclusivas para ME/EPP, cinco certames não obtiveram pelo menos três propostas cadastradas. Pelo entendimento de Vareschini (2015), esses itens deveriam ter sido cancelados pelo pregoeiro e aberto novamente para a ampla concorrência, pois para estes se aplicaria o art. 49, inciso II.

Outra análise que foi comparada foi a de propostas desclassificadas. Verificou-se que a média não se alterou, ficando próxima de um, tanto para os procedimentos com ou sem tratamento diferenciado. No entanto, verifica-se que há uma alteração nos índices dos motivos

que levaram a desclassificação.

Ressalta-se que, no caso das licitações com tratamento diferenciado, há uma diminuição no índice de propostas desclassificadas por problemas na habilitação. Esse fenômeno pode estar associado ao aumento do prazo para regularização da situação fiscal das microempresas. Esse aspecto é positivo para as compras públicas uma vez que ao desclassificar uma proposta de menor valor devido a não habilitação da empresa, o pregoeiro deverá analisar a habilitação do próximo fornecedor classificado e estando esse apto, adjudicar a compra a ele, o que acarreta a compra com um valor superior a proposta anterior.

Em relação ao porte do licitante vencedor, mesmo nas licitações sem o tratamento diferenciado, prevaleceu a contratação de microempresas ou empresas de pequeno porte (76,9%). Porém, quando apresentado a localização da empresa vencedora, observou-se um maior índice de empresas de Viçosa - MG nas licitações exclusivas. Esse resultado é satisfatório aos objetivos da política pública de incentivo ao desenvolvimento local através do fomento das MPEs e concorda com as conclusões expostas por Câmara e Frossard (2010) que entendem que, o Estado ao atribuir uma função social nas compras governamentais, faz com que a economicidade deixe de ser o critério absoluto a ser analisado e devendo ser considerado objetivos maiores de desenvolvimento econômico sustentável, geração de emprego e renda e erradicação da pobreza.

A eficácia nas contratações, medida através do sucesso dos certames, ou seja, pelas homologações dos pregões, foi outro aspecto equiparado. Verificou-se que a média de cancelamento/não homologação, teve uma alteração mínima quando comparado os grupos de itens licitados antes e após a legislação de 2014. Todavia, ao comparar o índice de cancelamentos dos itens licitados posteriores a lei, obteve-se uma média de 14,4% para os itens com tratamento diferenciado e de 7,3% para os itens que não receberam o benefício.

Para os aspectos relacionados à economia dos certames, foram considerados os momentos que ocorreram as licitações e, também, os itens sem e com tratamento de exclusividade licitados posterior a LC 147/2014.

Quando comparada à média de economia levando em consideração o momento em que ocorreu a licitação, encontrou-se uma média de 34,28% para as licitações que antecederam a LC e a uma média de 28,44% no caso dos certames que ocorreram após a promulgação dessa. Todavia, quando analisadas somente as licitações que sucederam a legislação separando as que receberam tratamento diferenciado das que não receberam, as licitações que não foram

dadas o tratamento de exclusividade alcançaram uma média de 36,5%, valor aproximado ao encontrado nas licitações anteriores a LC 147/2014, mas, para as licitações com o tratamento exclusivo, esse índice teve uma queda considerável, tendo como média 14,48% de economia.

Esse resultado é condizente com as interpretações de Justen Filho (2007) e Santos (2014) que apontam que ao excluir as médias e grandes empresas da concorrência, há uma redução dos ganhos da Administração Pública.

4.2 Teste T para concorrência, eficácia e economia

A fim de verificar se as diferenças entre as médias foram significativas, foi realizado o teste t para amostras independentes para as variáveis concorrência, eficácia e economia. Os resultados para concorrência estão representados pela Tabela 6.

Tabela 6 - Resultado do teste t para amostras independentes para variável “Concorrência”

Variável	Total de itens	Média	Desvio Padrão	Sig (2-tailed)
Concorrência antes da LC	216	10,62	5,65	0,02
Concorrência após a LC	182	8,76	4,72	
Concorrência antes da LC	215	10,64	5,65	0,251
Concorrência após a LC sem tratamento diferenciado	112	11,33	4,181	
Concorrência após a LC sem tratamento diferenciado	112	11,33	4,181	0,00
Concorrência após a LC com tratamento diferenciado	70	4,66	1,578	

Fonte: Elaborado pela autora

Os resultados permitem verificar que há diferença entre as médias para a “concorrência” entre os itens licitados antes da LC 147/2014 e os itens licitados depois da lei, e entre as médias dos itens licitados após a lei sem e com tratamento diferenciado, considerando um nível de significância menor que 0,05. Dessa forma, observa-se que adoção do tratamento diferenciado impactou negativamente a concorrência dos certames licitatórios uma vez que reduziu o número de propostas cadastradas para disputa dos pregões.

No entanto, quando se exclui os itens com tratamento diferenciado no grupo pós-lei, observa-se que não há diferença significativa entre as médias uma vez que o sig foi superior a 0,05, ou seja, eliminando os procedimentos licitatórios exclusivos para ME/EPP, a concorrência não é influenciada pelo período em que ocorreu o procedimento. Esse resultado corrobora com as teorias de agentes envolvidos no processo de compras de que os benefícios

concedidos às MEs/EPPs reduzem a concorrência citado por Cabral *et al.* (2015).

Os resultados do teste *t*, que verifica se há diferença entre as médias para a “Eficácia”, podem ser observados na Tabela 7:

Tabela 7 - Resultado do teste *t* para amostras independentes para variável “Eficácia”

Variável	Total de itens	Média	Desvio Padrão	Sig (2-tailed)
Eficácia antes da LC	216	90,30	0,297	0,955
Eficácia após a LC	182	90,11	0,299	
Eficácia após a LC sem tratamento diferenciado	112	92,70	0,024	0,004
Eficácia após a LC com tratamento diferenciado	70	86,00	0,042	

Fonte: Dados da pesquisa

Assim, para “Eficácia” o teste *t* indica que não há diferença entre as médias quando considerado as licitações antes e após a lei complementar 147/2014. Ou seja, o índice de sucesso dos certames não sofreu alteração significativa com a promulgação da LC 147/2014. Porém, ao analisar apenas os itens posteriores a lei, comparando as médias de eficácia do grupo sem tratamento de exclusividade e do grupo com tratamento de exclusividade, rejeita-se a hipótese nula e aceita a hipótese alternativa, indicando que há diferença entre as médias, uma vez que o tratamento de exclusividade contribuiu para um aumento de revogações dos certames, diminuindo assim, a eficácia das licitações

O último teste de médias aplicado foi para analisar a “economia”. A Tabela 8 indica que há diferença entre as médias de economia antes e após a lei e também, nas médias após a lei considerando o grupo sem e o com tratamento diferenciado. Esse resultado infere que a publicação da LC 147/2014 impacta negativamente na economia dos certames licitatórios, uma vez que há uma diminuição significativa da média das economias dos pregões ocorridos após o advento da lei.

Tabela 8 - Resultado do teste *t* para amostras independentes para variável “Economia”

Variável	Total de itens	Média	Desvio Padrão	Sig 2 (tailed)
Economia antes da LC	195	34,28%	17,58%	0,02
Economia após a LC	164	28,44%	18,46%	
Economia após a LC sem tratamento diferenciado	104	36,50%	16,75%	0,00
Economia após a LC com tratamento diferenciado	60	14,48%	11,79%	

Fonte: elaborado pelo autor

Nesse caso, observou-se que o índice de economia, considerando o tratamento dado após a lei, foi menor se comparado apenas com os itens considerando o período da licitação anterior e posterior a lei. Esse resultado indica que o tratamento de exclusividade imposto pela LC 147/2014 contribuiu para uma redução maior da economia dos pregões.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo tem como objetivo analisar os efeitos dos fatores de concorrência, eficácia e economia nas aquisições públicas de gêneros alimentícios para o Restaurante Universitário do Campus de Viçosa, da Universidade Federal de Viçosa (UFV), quando da aplicação da Lei Complementar 147/2014. A principal fonte de dados utilizada para atingir o objetivo foi o sistema de Comprasnet. Para alcançar os resultados pretendidos, empregou-se a análise descritiva da amostra e, em seguida, realizou-se um teste de comparação de médias, aplicando-se o teste *T* de *student* para amostras independentes.

Assim, com base nas análises apresentadas, conclui-se que os objetivos desse estudo foram alcançados. Em relação à aplicabilidade da Lei Complementar 147/2014 nos processos de aquisição de gêneros alimentícios para o Restaurante Universitário da Universidade Federal de Viçosa, identificou-se que as alterações impostas pela LC 147/2014, fez com que os benefícios concedidos às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte fossem ampliados, se comparado aos processos do período de 2011 a agosto de 2014, e por tanto, regidos apenas pela Lei Complementar 123/2006. Entretanto, o tratamento favorecido e diferenciado ainda foi muito discreto, sendo aplicado a apenas 34,1% no caso do benefício de exclusividade, e em 4,4% dos procedimentos, a reserva de cotas exclusivas.

O critério de desempate imposto pela lei e de aplicação automática, foi observado tanto nos processos anteriores quanto nos posteriores a LC 147/2014. Já, os benefícios que eram facultativos, de subcontratação e o de prioridade de contratação de empresas localizadas regionalmente (este apresentado como novidade na nova legislação), não foram aplicados. Assim, conclui-se que mesmo com as alterações trazidas pela LC 147/2014, que buscou dar maior efetividade a LC 123/2006, a sua aplicabilidade foi discreta e moderada nos processos de compras de gêneros alimentícios da Universidade Federal de Viçosa.

Em relação aos efeitos da adoção das normas trazidas pela nova legislação, a LC 147/2014, nos procedimentos de compras dos gêneros alimentícios do R.U, averiguou-se que houve uma queda na concorrência dos pregões eletrônicos que foram laçados exclusivos para Microempresas e empresas de pequeno porte. Enquanto as licitações anteriores a legislação e nas licitações posteriores, porém, sem o favorecimento, a média de propostas cadastradas foi de 11 propostas por item, nas licitações com tratamento diferenciado a média de propostas foi de cinco propostas por item.

O resultado do teste t para amostras independentes permitiu aferir que o tratamento diferenciado de exclusividade para ME/EPP influencia negativamente na concorrência dos pregões. Em relação a eficácia das compras, foi conferido a quantidade de itens homologados e cancelados, considerando cada amostra. Observou-se que a média de itens cancelados nas compras exclusivas para ME/EPPs foi o dobro da média para itens que não receberam o tratamento, enquanto o índice considerando os itens licitados antes da LC 147 e depois, se manteve. O teste *T* indicou que não houve diferença entre as médias nesse caso, mas a diferença considerando os itens sem e com tratamento foi significativa.

Sobre a economia dos processos, levando em consideração a diferença entre o preço estimado pela administração com o preço de aquisição do produto, tem-se um menor percentual de desconto nas aquisições exclusivas. O teste de média aplicado a essa variável apontou que não há igualdade de médias de economia quando comparado os procedimentos que antecederam a lei e os que sucederam. Porém, quando considerado apenas as licitações após promulgada a LC 147/2014, o nível de significância indica que há uma maior desigualdade quando comparado os itens do certame considerando o tipo de tratamento dispensado. Essa análise nos permite concluir que o favorecimento proposto pela lei dado pelo tratamento diferenciado de exclusividade nas licitações investigadas contribuiu para a diminuição da economia nos certames

Referente ao porte do licitante vencedor, conclui-se que mesmo sem o tratamento diferenciado, a maioria dos certames foram homologados para empresas de menor porte. Entretanto, nas licitações com tratamento diferenciado, o índice que homologações para empresa local foi maior.

Embora esses resultados indiquem que o tratamento favorecido de exclusividade tenha afetado os procedimentos licitatórios negativamente no que diz respeito a concorrência, eficácia e economia, o benefício ocasionou um aumento nas homologações para empresas locais. Sendo assim, é preciso fazer uma reflexão da Lei Complementar 147/2014, considerando a narrativa de se tratar de uma política pública e verificar se os benefícios alcançados superam os prejuízos proporcionados pela sua implementação.

Dessa forma, uma sugestão para trabalhos futuros seria a análise da contribuição da Lei, enquanto política de fomento, nos resultados das microempresas da cidade de Viçosa-MG.

Embora, o objetivo geral e os específicos foram alcançados, esse trabalho teve como

principal limitação, o baixo índice de aplicabilidade das Leis Complementares 123/2006 e 147/2014 nos procedimentos licitatórios investigados. A ideia inicial para análise dos dados era a aplicação do método estatístico da diferença em diferença. Porém, ao coletar os dados, não foi observado um grupo de tratamento que seriam as licitações com tratamento diferenciado de exclusividade nos procedimentos licitatórios significativo, nos certames anteriores a LC 147/2014. Como o método exige que se tenha um grupo de controle e um de tratamento tanto antes quanto depois do fenômeno que se pretende investigar, o método foi descartado. Outra limitação foi o baixo índice de trabalhos científicos voltados para o estudo do tema encontrados durante a pesquisa bibliográfica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, V. A. J. **Licitações e Contratos Administrativos: Teoria E Jurisprudência**. Senado Federal, Brasília – 2017.

BARROS, F. L. M. Princípios administrativos aplicados à licitação pública. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 58, 1 ago.2002. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/3175/principios-administrativos-aplicados-a-licitacao-publica>. Acesso em: 13 abr. 2018.

BOTESI, C. C. L. **O fortalecimento do tratamento diferenciado dispensado às microempresas e às empresas de pequeno porte nas compras públicas**. Tribunal de contas do Estado de São Paulo, 2015. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/20150708_-_artigo-claudine_-_leicomplementar147-14.pdf. Acesso em: 6 jan. 2019.

BRANDÃO, F. T. **Eficiência na Gestão das Compras Públicas: um estudo de caso da modalidade pregão eletrônico nos processos licitatórios do Instituto Federal de Educação, Ciência e tecnologia do Sertão Pernambucano**, 2016. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Processos Institucionais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/21930>. Acesso em: 10 out. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm. Acesso em: 3 mar. 2018.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm. Acesso em: 20 abr. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nºs 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 nºs 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Presidência da República. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2006/leicomplementar-123-14-dezembro-2006-548099-publicacaooriginal-63080-pl.html>. Acesso em: 20 abr. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014**. Altera a Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006, e as Leis nos 5.889, de 8 de junho de 1973, 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. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp147.htm. Acesso em: 20 abr. 2018.

CABRAL, S.; REIS, P. R. C. E SAMPAIO, A. H. Determinantes da participação e sucesso das micro e pequenas empresas em compras públicas. **R.Adm., São Paulo**, v. 50, n.4, p. 477-491, out./nov./dez. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rausp/v50n4/0080-2107-rausp-50-04-0477.pdf>. Acesso em: 10 out. 2018.

CÂMARA, Leonor M.; FROSSARD, Leila 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 eletrônicos...** Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enapg393.pdf>. Acesso em: 1 maio 2018.

CHAVES, F. R. D.; BERTASSI, A. L.; SILVA, G. M. Compras públicas e desenvolvimento local: micro e pequenas empresas locais nas licitações de uma universidade pública mineira. **Regepe**, v. 8, n. 1, p. 77-101, 2019. Disponível em: <http://www.regepe.org.br/regepe/article/view/867>. Acesso em: 21 jan. 2019.

DERANI, C. Política pública e a norma política. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, v. 41, n. 0, 2004. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/38314/23372>. Acesso em: 1 mar. 2019.

DIAS, R., MATOS, F. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

DIEESE. **Anuário do trabalho nos pequenos negócios**: 2015. 8.ed /Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas; Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos [responsável pela elaboração da pesquisa, dos textos, tabelas, gráficos e mapas]. Brasília, DF: DIEESE, 2017.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo Brasileiro**. 29. ed. rev. atual. aum. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

FERREIRA, D. **A licitação pública no Brasil e sua nova finalidade legal**: a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GOEBEL, M. A.; MIURA, M. N. A universidade como fator de desenvolvimento: o caso do município de Toledo-PR. **Revista Expectativa**, v. 3, n. 1, p. 1-13, 2004. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/expectativa/article/view/743> . Acesso em: 1 mar. 2019.

GUIMARÃES, Y. **O tratamento diferenciado das micro e pequenas empresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP) no certame licitatório**, JusBrasil, 2014. Disponível em: <http://menezesguimaraesadvocacia.jusbrasil.com.br/artigos/116490691/o-tratamento-diferenciado-das-micro-e-pequenas-empresas-me-e-empresas-de-pequeno-porte-epp-no-certame-licitatorio>. Acesso em: 10 jan. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Disponível em: http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/id/666223. Acesso em: 31 maio 2018.

JUSTEN FILHO, M. **O Estatuto da Microempresa e as Licitações Públicas**. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2007.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos**. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012.

LIMA, A. B. **Ampliação das vantagens nas licitações e nas compras governamentais para as micro e pequenas empresas**. Recife: Editora UFPE, 2015.

MEDEIROS, A. M. **Administração Pública**. Sabedoria Política, 2017 Disponível em: <https://www.sabedoriapolitica.com.br/administra%C3%A7%C3%A3o-publica/>. Acesso em: 25 maio 2018.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MORAES, Crislayne. **Desenvolvimento Nacional, Licitações e Fiscalização pelos Tribunais de Contas**. Revista do TCU, maio/ago., 2016. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1360/1487>. Acesso em: 25 maio 2018.

CRUZ NETO, N. **Entrevista sobre as licitações para micro e pequenas empresas com o professor Nilo Cruz Neto**. ENAP, 8 dez. 2017. Disponível em: <https://comunidades.enap.gov.br/mod/forum/discuss.php?d=76>. Acesso em: 23 jan. 2019.

OLIVEIRA, R. C. C.; CERÁVOLO, M. A. G. **ME/EPP: licitação exclusiva e cota reservada – operacionalização (LC 123/06 –art. 48, I e III)**. Jus.com.br, 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/69850/me-epp-licitacao-exclusiva-e-cota-reservada-operacionalizacao>. Acesso em: 10 jan. 2019.

PARK, C. S. H.; SANTOS, M. J. L. S. **Políticas públicas e o poder de compra governamental: geração de externalidades positivas em gastos públicos**. 2014. In: Direitos sociais e políticas públicas III. 2014. p. 472-496. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=9ff3e121444c4d8c>. Acesso em: 10 out. 2018.

PENA, C. B.; FELICIDADE, R. S. N. F.; MONTEIRO, J. **Licitação Por Pregão Eletrônico: economicidade, celeridade e transparência na Secretaria de Estado da Fazenda do Pará – SEFA**. In: VII SEGeT – Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, 2010, **Anais...** Disponível em: https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos10/295_TCC%20Simposio%20de%20Gestao%20e%20Excelencia%20em%20Tecnologia.pdf. Acesso em: 9 jul. 2018.

ROSILHO, A. J. **Qual é o modelo das licitações no Brasil? As reformas legislativas federais no sistema de contratações públicas**. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito) - Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8824>. Acesso em: 20 out. 2018.

ROSSETTI, S. M. **As políticas públicas de fomento às micro e pequenas empresas:**

desenvolvimento social e perspectivas frente a uma administração pública inclusiva. **Revista do Direito UNISC**, v. 3, n. 47, p. 144-173, 2015 Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/6347/4400>. Acesso em: 5 mar. 2019.

SANTANA, J. **Novo estatuto da ME e EPP**. Lei Complementar nº 147 de 7 de agosto de 2014. Essencialidades e Orientações. 2014. Disponível em: http://www.jairsantana.com.br/wp-content/uploads/2017/11/cartilha_estatuto_27_08_red.pdf. Acesso em? 10 out. 2018.

SANTOS, J. A. A. **Licitações e o estatuto da microempresa de pequeno porte**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2014, p. 125-126.

SARAIVA, E. **Introdução à Teoria Política Pública**. v. 1. In: SARAIVA, E.; FERNANDES, E. (Org.). Políticas Públicas. Brasília, DF: ENAP, 2006.

SEBRAE. **Lei geral das micro e pequenas empresas**. Sebrae Nacional, 6 nov. 2018. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/historico-da-lei-geral,8e95d6d4760f3610VgnVCM1000004c00210aRCRD>. Acesso em: 6 jan. 19.

SEBRAE. **Pequenos negócios em números**. Sebrae São Paulo, 7 jun. 2018. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/sp/sebraeaz/pequenos-negocios-em-numeros,12e8794363447510VgnVCM1000004c00210aRCRD>. Acesso em: 6 jul. 2018.

SECCHI, L. **Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SERPA, A. S. **Princípios Constitucionais da Administração Pública no Sistema Jurídico Brasileiro**. Conteúdo Jurídico, Brasília, 2012. Disponível em: <https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/32019/principios-constitucionais-da-administracao-publica-no-sistema-juridico-brasileiro>. Acesso em: 31 maio 2018.

SILVA, M. A. **O Conceito De Eficiência Aplicado Às Licitações Públicas: Uma Análise Teórica À Luz Da Economicidade**. Revista TCU. abril/maio/junho. 2016. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/367/413>. Acesso em: 31 maio 2018.

SILVA, S. I. A. **Uma Avaliação Do Princípio Da Economicidade Nas Modalidades De Pregão Presencial E Eletrônico: O Caso Do Município De Seberi/Rs**. 2013. TCC (Especialização em Gestão Pública Municipal – EaD), Universidade Federal de Santa Maria, Rio Grande do Sul, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/handle/1/11793>. Acesso em: 1 maio 2018.

SILVA, E. P. **O uso do poder de compra do estado como instrumento de política pública: a lei complementar no 123/2006, sua implementação**. 2008. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/3408>. Acesso em: 20 out. 2018.

SOUZA, A. G. S. Pregão eletrônico. *In*: SIMPÓSIO ICESP PROMOVE. 2016. **Anais...** Disponível em:

http://nippromove.hospedagemdesites.ws/anais_simposio/arquivos_up/documentos/artigos/3351562948d686bdb5cc8993c4ef9d3.pdf. Acesso em: 6 jul. 2018.

SOUZA, W. K. A.; MACIEL, L. L. B. Fomento à participação de micro e pequenas empresas nas compras públicas: impactos da regulamentação da lei complementar nº 147/2014 em Minas Gerais. *In*: IX CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 1, 2016. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-42-03.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2019.

VARESCHINI, J. M. L. **Alterações promovidas nas licitações pela lei complementar 147/14 e pelo decreto 8.538/15**. JMLeventos, [2016] Disponível em: https://www.jmleventos.com.br/pagina.php?area=coluna-juridica&acao=download&dp_id=133. Acesso em: 10 jan. 2019.