

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM ECONOMIA**

LUCAS LUFT

**EFEITOS DA REALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES EXCLUSIVAS ÀS MICRO E
PEQUENAS EMPRESAS SOBRE AS COMPRAS PÚBLICAS DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL**

Porto Alegre

2025

LUCAS LUFT

**EFEITOS DA REALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES EXCLUSIVAS ÀS MICRO E
PEQUENAS EMPRESAS SOBRE AS COMPRAS PÚBLICAS DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia, área de concentração: Economia.

Orientador: Profa. Dra. Rosa Angela Chieza

Porto Alegre

2025

CIP - Catalogação na Publicação

Luft, Lucas

Efeitos da realização de licitações exclusivas às micro e pequenas empresas sobre as compras públicas do estado do Rio Grande do Sul / Lucas Luft. -- 2025.
73 f.

Orientadora: Rosa Angela Chieza.

Dissertação (Mestrado Profissional) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, BR-RS, 2025.

1. Compras públicas. 2. Licitações públicas. 3. Micro e pequenas empresas. I. Chieza, Rosa Angela, orient. II. Título.

LUCAS LUFT

**EFEITOS DA REALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES EXCLUSIVAS ÀS MICRO E
PEQUENAS EMPRESAS SOBRE AS COMPRAS PÚBLICAS DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia, área de concentração: Economia.

Aprovada em: Porto Alegre, 31 de outubro de 2024.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dra. Rosa Angela Chieza – Orientadora

UFRGS

Dr. Brunno Henrique Sabin

TCE/RS

Prof. Dr. Diogo Joel Demarco

UFRGS

RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo avaliar os efeitos da realização de licitações exclusivas às micro e pequenas empresas sobre a competitividade, a efetividade e a economicidade das licitações realizadas pelo Estado do Rio Grande do Sul. Para este fim, foram obtidos dados referentes aos 19.074 lotes adquiridos pela CELIC/RS entre 2018 e 2023. Estes dados foram analisados com o uso de estatísticas exploratórias descritivas e do exame da correlação entre variáveis. Os achados indicam que a realização de licitações exclusivas às MPEs, apesar de ter ocasionado uma pequena diminuição do número de empresas participantes nos certames, não prejudicou de maneira significativa a competitividade, a efetividade e a economicidade das licitações promovidas pela CELIC/RS. No entanto, é preciso fazer considerações sobre a eficiência deste benefício, uma vez que sua implementação pode levar a um substancial aumento dos custos de operacionalização dos processos de contratação.

Palavras-chave: Compras públicas. Licitações públicas. Micro e pequenas empresas.

ABSTRACT

The present study aimed to evaluate the effects of exclusive bidding processes for micro and small enterprises on the competitiveness, effectiveness, and cost-efficiency of public tenders conducted by the State of Rio Grande do Sul. To this end, data were obtained related to the 19,074 lots acquired by CELIC/RS between 2018 and 2023. These data were analyzed using descriptive exploratory statistics and an examination of the correlation between variables. The findings indicate that, although exclusive bidding processes for micro and small enterprises led to a slight decrease in the number of participating companies, it did not significantly harm the competitiveness, effectiveness, or cost-efficiency of the tenders promoted by CELIC/RS. However, considerations regarding the efficiency of this benefit are necessary, as its implementation may lead to a substantial increase in the operational costs of procurement processes.

Keywords: Public tenders. Public procurement. Micro and small enterprises.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Participação das MPEs no PIB brasileiro – 1980 a 2020.....	12
Figura 2 - Modalidades de licitação segundo a Lei Federal nº 14.133/2021	23
Figura 3 - Valor adjudicado pela CELIC/RS por Unidade da Federação (UF) – 2018 a 2023.....	43
Figura 4 - Mapa dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs).....	46

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Tipos de objetos adquiridos pela CELIC/RS, segregando os lotes exclusivos às MPEs – 2018 a 2023	35
Tabela 2 - Tipos de objetos adquiridos de MPEs pela CELIC/RS – 2018 a 2023	36
Tabela 3 - Modalidade de licitação da totalidade dos lotes adquiridos pela CELIC/RS – 2018 a 2023.....	37
Tabela 4 - Incidência do registro de preços nas licitações promovidas pela CELIC/RS, segregando os lotes exclusivos às MPEs – 2018 a 2023.....	38
Tabela 5 - Panorama geral dos lotes adquiridos pela CELIC/RS – 2018 e 2023	40
Tabela 6 - Participação das MPEs nos lotes adquiridos pela CELIC/RS – 2018 a 2023.....	41
Tabela 7 - Porte e localização das empresas participantes e vencedoras dos lotes adquiridos pela CELIC/RS, por UF – 2018 a 2023.....	44
Tabela 8 - Porte e localização das empresas gaúchas participantes e vencedoras dos lotes adquiridos pela CELIC/RS, por COREDE – 2018 a 2023.....	47
Tabela 9 - Número de participantes nos lotes licitados pela CELIC/RS – 2018 a 2023	50
Tabela 10 - Resultado do teste de correlação de Spearman entre a realização de licitações exclusivas às MPEs e o número de empresas participantes nos certames	52
Tabela 11 - Taxa de adjudicação dos lotes licitados pela CELIC/RS – 2018 a 2023.....	53
Tabela 12 - Resultado do teste qui-quadrado de independência entre a realização de licitações exclusivas às MPEs e a taxa de adjudicação dos certames	54
Tabela 13 - Economia por lote alcançada nos lotes licitados pela CELIC/RS – 2018 a 2023.....	55
Tabela 14 - Resultado do teste de correlação de Spearman entre a realização de licitações exclusivas às MPEs e a economia por lote alcançada nos certames.....	57

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CELIC/RS	Subsecretaria da Administração Central de Licitações do Estado do Rio Grande do Sul
COREDEs	Conselhos Regionais de Desenvolvimento
CF/1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
LC	Lei Complementar
LLC	Lei de Licitações e Contratos
MPEs	Micro e Pequenas Empresas
NLLC	Nova Lei de Licitações e Contratos
PIB	Produto Interno Bruto
Programa Fornecer	Programa de Compras Públicas para Micro e Pequenas Empresas
RDC	Regime Diferenciado de Contratações Públicas
RS	Rio Grande do Sul
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SRP	Sistema de Registro de Preços
TCU	Tribunal de Contas da União
UF	Unidade da Federação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	MICRO E PEQUENAS EMPRESAS E AS COMPRAS PÚBLICAS	12
2.1	RELEVÂNCIA DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS	12
2.2	DEFINIÇÃO DE COMPRAS PÚBLICAS	14
2.3	AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NAS COMPRAS PÚBLICAS.....	15
3	LICITAÇÕES E AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS: BASE LEGAL	21
3.1	NORMATIZAÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS BRASILEIRAS	21
3.1.1	Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC): a Lei Federal nº 14.133/2021	23
3.1.2	O Decreto Estadual nº 49.291/2012: o processo de compras no RS	26
3.2	AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA	27
4	ANÁLISE DAS COMPRAS PÚBLICAS DO ESTADO DO RS ENTRE 2018 E 2023	32
4.1	METODOLOGIA	32
4.2	CARACTERÍSTICAS DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS REALIZADOS PELA CELIC/RS	33
4.2.1	Tipos de bens e serviços adquiridos de MPEs pelo Estado do RS.....	34
4.2.2	Modalidades de licitação utilizadas nas aquisições do Estado do RS.....	37
4.2.3	Prevalência dos lotes exclusivos às MPEs	39
4.2.4	Participação das MPEs na totalidade dos lotes licitados pela CELIC/RS	41
4.2.5	Análise da distribuição geográfica das empresas participantes e vencedoras dos certames promovidos pela CELIC/RS	42
4.3	EFEITOS DA REALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES EXCLUSIVAS ÀS MPES.....	48
4.3.1	Efeitos sobre o número de participantes nos certames.....	49
4.3.2	Efeitos sobre a taxa de adjudicação dos certames	52
4.3.3	Efeitos sobre a economia por lote alcançada	54
5	CONCLUSÃO	58
	REFERÊNCIAS	64
	APÊNDICE A – TABELAS COMPLEMENTARES	72

1 INTRODUÇÃO

A importância das micro e pequenas empresas (MPEs) para a economia brasileira vem crescendo nas últimas décadas, respondendo atualmente por cerca de um terço do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro e pela maioria dos empregos formais registrados no país (SEBRAE, 2020; SEBRAE, 2023). Além desta relevante participação no produto da economia, as MPEs possuem importante papel como redutoras das desigualdades econômicas e sociais, além de serem indutoras do desenvolvimento e da inovação, especialmente nos níveis local e regional.

Por conta da elevada importância das MPEs para o PIB brasileiro e das ramificações positivas da existência destas empresas na economia, o governo brasileiro optou por estabelecer mecanismos de incentivo a estas empresas na legislação nacional. Assim, o tratamento diferenciado às MPEs foi inserido como um dos princípios da ordem econômica na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988).

Um dos meios mais efetivos para alcançar este objetivo de estímulo às MPEs é a utilização do poder estatal de regular seu processo de compras. Isso por conta da magnitude das aquisições públicas brasileiras. Considerando as três esferas governamentais, as compras públicas brasileiras respondem por cerca de 15% do PIB do país (Cabral; Reis; Sampaio, 2015).

Buscando efetivar a determinação constitucional de incentivo às MPEs foi editada a Lei Complementar (LC) Federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Entre outras determinações, esta norma diz, em seu artigo 47, que deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as MPEs nas contratações públicas. O principal benefício estabelecido neste sentido é a realização de licitações exclusivas às MPEs quando o valor da contratação não ultrapassar R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

Considerando a importância das MPEs e das aquisições governamentais para a economia e que as medidas adotadas pelo governo brasileiro para incentivar a participação destas empresas nas compras públicas podem restringir o número de fornecedores aptos a participar de algumas licitações, uma pergunta se impõe: os benefícios às MPEs nas compras públicas previstos no Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte impactam a competitividade, a efetividade e a economicidade das licitações?

A fim de responder esta pergunta e tendo como objeto de pesquisa as compras públicas do Estado do Rio Grande do Sul (RS), operacionalizadas através da Subsecretaria da Administração Central de Licitações do Estado do Rio Grande do Sul (CELIC/RS), o objetivo principal desta dissertação é avaliar os efeitos da realização de licitações exclusivas às MPEs sobre as compras públicas do Estado do RS. Nesse sentido, surgem como objetivos específicos:

- a) verificar se a realização de licitações exclusivas às MPEs afeta a competitividade, a efetividade e a economicidade dos certames promovidos pela CELIC/RS;
- b) verificar a proporção do total de compras públicas do Estado do RS que são feitas de MPEs, tanto em termos do número de contratos quanto do valor contratado;
- c) analisar quais tipos de bens e serviços licitados pelo Estado do RS têm maior participação de MPEs e quais as modalidades de licitação utilizadas nestas aquisições;
- d) analisar a localização geográfica das empresas participantes e vencedoras destes certames.

Para dar conta destes objetivos, foram obtidas informações referentes aos 19.074 lotes adquiridos pela CELIC/RS entre 2018 e 2023. Estes dados foram analisados através de estatísticas exploratórias descritivas e do exame da correlação entre variáveis, buscando demonstrar a prevalência das aquisições de MPEs nas compras públicas do RS, quais tipos de bens e serviços licitados pelo Estado do RS têm maior participação de MPEs, as modalidades de licitação utilizadas nestes certames e onde se localizam as empresas participantes e vencedoras dos certames promovidas pela CELIC/RS. Também foi examinado o impacto da realização de licitações exclusivas às MPEs sobre variáveis indicadoras da competitividade, efetividade e economicidade dos certames.

A presente dissertação está estruturada, além desta introdução, em quatro capítulos. O Capítulo 2 apresenta os conceitos de micro e pequenas empresas e de compras públicas, destacando a importância destes temas para a economia brasileira e seu potencial combinado de indução do desenvolvimento econômico e social. Para elaborar a revisão bibliográfica sobre o tema, realizou-se uma busca sistemática no Portal da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) com os descritores “licitação” e “micro e pequenas empresas”. Esta busca, realizada no período de maio de 2024, encontrou 15 artigos revisados por pares. Destes, 8 guardam relação com o objeto desta pesquisa, e por isso foram selecionados. Para complementar a bibliografia utilizou-se publicações relevantes na área de compras públicas, tanto nacionais quanto internacionais.

O Capítulo 3 discorre sobre as normas do ordenamento jurídico que regulamentam as licitações, a figura das MPEs, e os benefícios concedidos a estas empresas nas compras públicas brasileiras. O Capítulo 4 analisa a participação das MPEs nas compras públicas do Estado do RS e verifica os efeitos da realização de licitações exclusivas às MPEs sobre o número de participantes, a taxa de adjudicação e a economia por lote alcançada nas licitações promovidas pela CELIC/RS no período de 2018 a 2023. Por fim, a Conclusão tece as considerações finais do estudo.

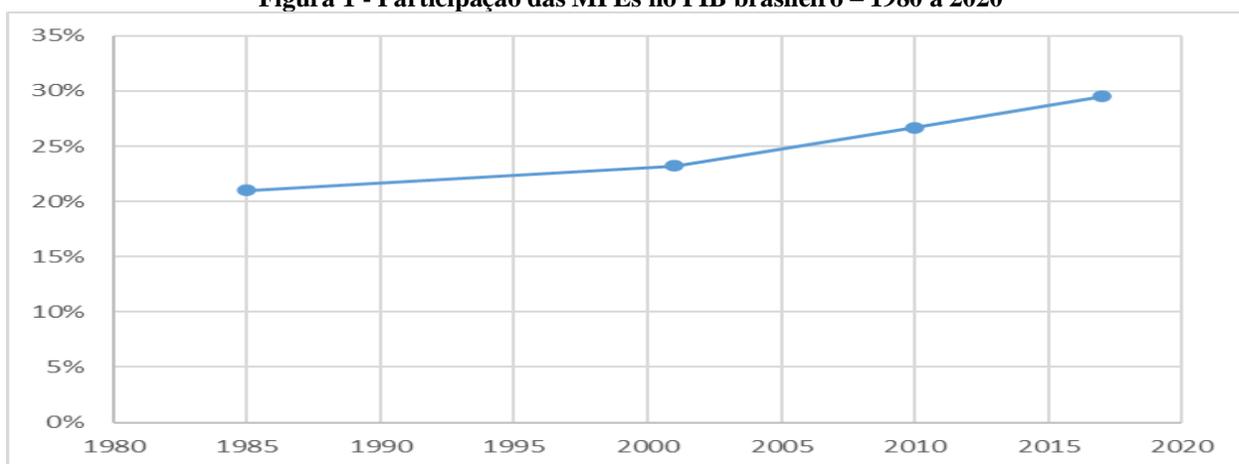
2 MICRO E PEQUENAS EMPRESAS E AS COMPRAS PÚBLICAS

O objetivo deste capítulo é introduzir os conceitos e dados necessários para a adequada compreensão do tema em estudo. Para atingir este objetivo, na Seção 2.1 apresenta-se a revisão da literatura sobre a importância das MPEs para a economia nacional. Já na Seção 2.2 conceitua-se as compras públicas e destaca-se sua participação e potencial influência na economia. Por fim, na Seção 2.3 destaca-se o papel das MPEs nas aquisições governamentais e as medidas sugeridas na literatura para incentivar esta participação.

2.1 RELEVÂNCIA DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

Segundo o SEBRAE (2020 e 2023), as MPEs são responsáveis por cerca de 30% da produção de riqueza do Brasil e empregavam, em 2021, 18,3 milhões de pessoas. Isto corresponde a 52% dos empregos formais no Brasil, com destaque para os setores do comércio e serviços, atividades em que há emprego intensivo de mão de obra. A relativa baixa produtividade dos trabalhadores destes setores é refletida na massa de remuneração das MPEs, que soma apenas 42,38% do total nacional. A Figura 1 mostra o comportamento da participação das MPEs na economia brasileira de 1980 a 2020.

Figura 1 - Participação das MPEs no PIB brasileiro – 1980 a 2020



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do SEBRAE (2020).

A Figura 1 mostra que a importância das MPEs para a economia brasileira vem aumentando nas últimas três décadas, passando de pouco mais de 20% do PIB nos anos 1980 para próximo dos 30% no final da década de 2010. Também é possível perceber que o crescimento foi mais acentuado a partir dos anos 2000. Otto e Vieira (2020) argumentam que as políticas públicas destinadas ao fortalecimento dos pequenos negócios implementadas no período tiveram papel importante nestes resultados. No entanto, mesmo com essa evolução, a representatividade das MPEs no PIB brasileiro ainda é menor que a média dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que é de 39% (SEBRAE, 2020).

Este diagnóstico sobre a importância das MPEs se repete em nível regional, onde “o Rio Grande do Sul possui 1.259.004 pequenos negócios que representam 92,72% das empresas e 36,6% do PIB” (Dall’agnol, 2023, p. 12). A autora também destaca que essas empresas são responsáveis por 59% dos empregos formais gerados no Estado gaúcho.

Para além da importância das MPEs para o produto da economia, estas empresas podem contribuir para o sucesso das políticas econômicas, sociais e ambientais, redistribuindo renda na economia, reduzindo a informalidade e o desemprego, além de promover o desenvolvimento regional e a competição (Dall’agnol, 2023). Costa, Hollnagel e Bueno (2019) destacam o papel das MPEs no desenvolvimento, através da inclusão social e econômica, especialmente nos pequenos municípios.

Denes (1997) traz outros aspectos sobre a importância das MPEs para a economia, argumentando que elas diversificam o poder econômico, tornam o mercado de trabalho mais estável e são, em alguns aspectos, mais inovadoras que os grandes empreendimentos. Isso porque estas empresas precisam se adaptar com muita rapidez para conseguir sobreviver. Especificamente sobre a inovação, Armiliato *et al.* (2020) apontam que nas MPEs ela ocorre mais nos processos do que nos produtos ou serviços, por conta da ausência de capital humano qualificado e de sua limitada capacidade financeira para investir em pesquisa e desenvolvimento. As inovações oriundas das MPEs são usualmente classificadas como não tecnológicas ou de baixa complexidade, resultantes da flexibilidade e proximidade com os clientes típicas dos pequenos negócios.

Diante do exposto, encontram-se na literatura diferentes argumentos que destacam a importância das MPEs para a economia de um país, desde sua elevada participação no produto

interno e na geração de empregos até seu papel na inclusão social, desenvolvimento regional e fomento da competição e das inovações em processos. A relevância destas empresas na economia brasileira justifica a atenção a elas destinada pelos formuladores e executores de políticas públicas.

2.2 DEFINIÇÃO DE COMPRAS PÚBLICAS

Antes de discutir o papel das MPEs nas aquisições governamentais, é necessário conceituar este termo, compras públicas. Arrowsmith (2010) define compras públicas como a aquisição dos bens e serviços de que o governo precisa para realizar suas funções. Para além da mera satisfação das necessidades governamentais, a introdução da administração gerencial e a reforma do papel do Estado trouxeram um novo enfoque para as compras públicas, buscando otimizar o investimento público e a prestação de serviços para a comunidade (Costa; Hollnagel; Bueno, 2019).

Embora no Brasil as compras do setor público possam também ser realizadas via contratação direta, através da dispensa e da inexigibilidade de licitação, o inciso XXI do art. 37 da CF/1988 determina que a realização de licitação é a regra nas aquisições governamentais brasileiras. Por isso, o procedimento licitatório se caracteriza como o meio mais importante para efetivação das aquisições públicas no Brasil. O Tribunal de Contas da União (TCU) assim conceitua licitação:

Licitação é o processo por meio do qual a Administração Pública convoca, sob condições estabelecidas em ato próprio (edital de licitação), interessados para apresentação de propostas relativas ao fornecimento de bens, prestação de serviços ou execução de obras. (Brasil, 2023, p. 143)

A Corte de Contas Federal aponta ainda que este procedimento tem como objetivo garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. Conforme pontuam Costa e Terra (2019), a vantajosidade da aquisição deve ser entendida para além do paradigma da economicidade, levando em consideração também a maximização de benefícios à sociedade.

Nesse sentido, Araújo Júnior (2018) diz que embora a prioridade das compras públicas seja o cumprimento da função alocativa do governo, a relevância dos valores envolvidos permite

que através delas sejam atingidos outros objetivos socioeconômicos, além de estimular o crescimento econômico através da criação de demanda. Assim, “as licitações e os contratos administrativos são importantes ferramentas de regulação, podendo o Estado utilizar a intervenção na economia por indução ou direção para a proteção dos bens e valores protegidos por sua política regulatória” (Reis; Blanchet, 2018, p. 23).

Uma das áreas mais suscetíveis a esta influência positiva das compras públicas é o desenvolvimento local e regional, oportunizando que “empreendedores e empresários de pequeno porte possam beneficiar-se em ter as diferentes instâncias de governo (União, Estados e Municípios) como clientes” (Pino, 2016, p. 10). Quanto mais as empresas locais tiverem acesso às compras públicas, maior será a geração de emprego e a circulação de renda no próprio município. Isso leva a um aumento da arrecadação das prefeituras, que assim têm mais recursos para investir na realização de diversas políticas públicas, criando um círculo virtuoso que contribui para o desenvolvimento local (Fernandes, 2017).

Sobre a importância das compras públicas na economia brasileira, a bibliografia pesquisada traz resultados diversos. As estimativas variam entre 6% e 15% do PIB, quando consideradas as três esferas de governo (Baradel, 2011; Cabral; Reis; Sampaio, 2015; Chaves; Bertassi; Silva, 2019). As divergências permanecem quando a análise é feita no campo internacional. Araújo Júnior (2018) aponta que em 2015 as compras públicas corresponderam a 17,9% do PIB mundial, chegando a quase 22% na União Europeia (UE) e a 15,5% entre os países da América Latina. Já Chaves, Bertassi e Silva (2019) dizem que, em 2017, o tamanho total das compras públicas nos países membros da OCDE representava aproximadamente 12% do PIB, podendo ficar entre 16% e 20% na Europa e nos Estados Unidos da América (EUA).

2.3 AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NAS COMPRAS PÚBLICAS

O maior benefício de as MPEs venderem para o governo descrito na literatura é a estabilidade das prestações, constituindo uma fonte de demanda estável e previsível, com garantia de pagamento (Flynn; Davis, 2017; Loader, 2013). Já Di Mauro, Ancarani e Hartley (2020), analisando as compras públicas do Canadá, dizem que a transparência e o rigoroso processo de seleção dos fornecedores podem ser vistos como fonte de reputação para as empresas vencedoras,

incentivando a participação de MPEs nas compras públicas. No entanto, a percepção da falta de integridade no setor público, especialmente em países com notórios problemas de corrupção, pode negar estes benefícios (Ancarani *et al.*, 2019).

Já os fatores que dificultam a participação das MPEs nas compras públicas mais mencionados pela literatura são o elevado valor dos contratos, a falta de recursos humanos e financeiros, a falta de experiência em licitações, a excessiva burocracia do processo de contratação e o pagamento deferido pelos órgãos públicos, particularmente prejudicial às pequenas empresas por conta de sua maior dificuldade de acesso ao crédito e capital de giro limitado (Albano; Zampino, 2013; Ancarani *et al.*, 2019; Araújo Júnior, 2018; Cabral; Reis; Sampaio, 2015; Flynn; McKevitt; Davis, 2013; Karjalainen; Kempainen, 2008; Loader, 2013;).

Ao pesquisar as compras públicas da Inglaterra, Loader (2011) descobriu que empresas menores tendem a ser mais bem sucedidas quando contratos de menor escala estão disponíveis em competição aberta. Esta conclusão é compatível com as constatações de Glas e Eßig (2018), que, ao analisar as compras centralizadas realizadas por uma agência governamental da Alemanha, descobriram que o tipo de procedimento, o número de empresas participantes e o valor dos contratos influenciam significativamente o sucesso de MPEs. Assim, os resultados parecem indicar que as MPEs não têm capacidade de lidar com o volume total dos contratos públicos, pois quanto maior os contratos, menor a probabilidade de uma micro ou pequena empresa se sagrar vencedora.

O critério utilizado para julgar o vencedor do certame também é importante para determinar a possibilidade de sucesso das pequenas empresas. Para Albano e Zampino (2013), que analisaram as compras públicas italianas, as MPEs se dão melhor em competições focadas no valor, pois outros critérios de julgamento normalmente estão associados a contratações mais vultuosas. O critério de julgamento menor preço, embora possa ignorar outros fatores que constituam forças das MPEs, é visto como justo e objetivo (Ancarani *et al.*, 2019).

Outro fator que influencia significativamente o êxito das MPEs nas compras públicas, pontuado por Flynn, McKevitt e Davis (2013), é o tamanho da empresa, medido pelo número de funcionários. As microempresas possuem menos recursos, participam menos de licitações e têm menos êxito que as pequenas e médias. Os autores apontam para a heterogeneidade das MPEs em termos de tamanho, setor de atuação, foco de mercado e idade, para questionar o tratamento homogêneo oferecido a estas empresas em políticas de incentivo nas compras públicas.

Já Di Mauro, Ancarani e Hartley (2020) consideram equivocado presumir que os fatores que incentivam a participação são os mesmos que determinam o sucesso das MPEs nas compras públicas. Os autores têm como hipótese que a participação é afetada pelos custos de entrada no mercado público, que seriam os custos de transação e oportunidade, enquanto o sucesso deriva das vantagens competitivas críticas para as compras públicas, como os recursos humanos, o conhecimento de mercado e a experiência da empresa em contratações governamentais.

Segundo Flynn e Davis (2017), as MPEs participam das compras públicas em proporção menor que sua participação no PIB de uma economia pois uma parcela significativa destas empresas é de setores como comércio, alimentação e serviços pessoais, que normalmente envolvem relação direta com o consumidor final e não aparecem tanto nas compras governamentais. Por isso, embora as MPEs se saíam vencedoras de aproximadamente 60% do total de contratos públicos dos países da União Europeia, isso corresponde a apenas 34% do valor total gasto pelos países da UE.

Sobre a participação das micro e pequenas empresas nas compras públicas brasileiras, dados do Painel de Compras do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos revelam que as MPEs se sagraram vencedoras de 61,42% dos processos de compras do Governo Federal em 2023, sendo destinatárias de 42,03% dos mais de R\$ 157 bilhões gastos no período. Considerando que em 2004 as MPEs participavam em menos de 18% do valor total das compras públicas do Governo Federal e que em 2012, depois da edição da LC Federal nº 123/2006, este percentual subiu para 36%, verifica-se uma evolução deste indicador ao longo das últimas décadas (Fernandes, 2017).

O poder dos governos em regulamentar seu processo de compras constitui um importante instrumento potencial para beneficiar as MPEs, combatendo as falhas de mercado que desestimulam sua participação nos contratos públicos e aumentando a eficiência econômica do processo de compras públicas (Araújo Júnior, 2018). Os dois principais tipos de benefícios concedidos com o objetivo de incentivar a participação destas empresas nas compras públicas são a discriminação positiva e os incentivos administrativos não discriminatórios. A **discriminação positiva** diz respeito à concessão de benefícios às MPEs nas aquisições governamentais, como a realização de processos licitatórios exclusivos às MPEs ou o estabelecimento de margem de preferência nos preços em favor destas empresas. Já os **incentivos administrativos não discriminatórios** buscam diminuir os custos de entrada no mercado das compras públicas,

eliminando barreiras burocráticas que dificultam a participação de MPEs nas aquisições governamentais, mas sem interferir diretamente na competição de mercado.

Em relação à experiência internacional, Karjalainen e Kemppainen (2008), apontam que as medidas adotadas pelos países da União Europeia (UE) são voltadas para a diminuição dos custos de transação incorridos pelas MPEs ao participar dos processos de compras públicas. Isso porque as leis da UE, baseadas nos princípios da transparência, tratamento igual, competição genuína e não discriminação, vedam a utilização do tamanho das empresas para concessão de benefícios nas contratações públicas, mesmo que isto influencie a capacidade das MPEs participarem dos certames. Assim, na UE as empresas de todos os tamanhos têm as mesmas oportunidades de participação nas compras públicas.

De acordo com Di Mauro, Ancarani e Hartley (2020), no Canadá também não é permitida a utilização do tamanho das empresas como critério de discriminação nas compras públicas. Assim, não existe uma legislação ou política específica de apoio às MPEs, nem uma meta de percentual a ser atingida. Em seu lugar, são utilizadas uma combinação de iniciativas para encorajar e facilitar a participação das MPEs nas compras públicas.

Ao analisar a participação das MPEs nas compras públicas do Canadá, Hungria e Itália, Ancarani *et al.* (2019) demonstram que estes países escolhem incentivar a participação das MPEs nas compras públicas de maneira indireta, não interferindo na competição no mercado, por conta da potencial perda de eficiência e transparência ocasionada por estas distorções. Assim, também não fazem uso das licitações exclusivas ou reserva de cotas para MPEs, optando por medidas que reduzam o custo administrativo de participação, simplifiquem o processo, capacitem as empresas e facilitem a obtenção de recursos financeiros, através da redução do prazo de pagamento para as MPEs, auxiliando estas empresas na obtenção de liquidez.

Como sugestão de outras medidas para facilitar a participação de MPEs nas compras públicas, a literatura menciona o estabelecimento e divulgação do planejamento anual de contratações; a padronização e divulgação das especificações dos bens e serviços a serem contratados; oferecimento de treinamentos e assessoria aos licitantes novatos e inexperientes; a criação de mecanismos mais efetivos de divulgação das licitações; a utilização de documentação/formulários padrão nos processos de compras públicas, além da padronização dos sistemas de compras entre diferentes organizações públicas. (Baradel, 2011; Carneiro, 2017;

Karjalainen; Kemppainen, 2008). Estas medidas facilitam a adequação dos processos produtivos das MPEs para participação nas contratações públicas sem criar distorções desnecessárias.

Adotando uma abordagem diferente, o grande exemplo da utilização da discriminação positiva em benefício das micro e pequenas empresas nas compras públicas são os EUA, servindo de inspiração para a concessão de tratamento diferenciado às MPEs nas licitações brasileiras (Baradel, 2011). Sobre as medidas adotadas pelos EUA, Fernandes (2017) cita a divisão das grandes contratações em pequenos lotes, a concessão de preferência no preço, a reserva de contratações de até US\$ 100 mil para MPEs (com possibilidade de majoração caso exista competição) e a reserva de parcela exclusiva às MPEs em contratações de maior vulto.

As licitações exclusivas são uma forma intervencionista de lidar com o problema da falta de acesso das MPEs nas compras públicas (Loader, 2013). Os principais argumentos contrários à utilização da discriminação positiva em favor das MPEs são o aumento dos custos administrativos, a ineficiência econômica e a redução da competição.

Segundo Denes (1997), a reserva de licitações para as pequenas empresas não aumenta os custos de contratação, desde que o número de licitantes não seja reduzido a um nível menor do que o necessário para garantir a adequada competição. No entanto, pontua que as reservas de mercado podem aumentar as possibilidades de fraudes, como o uso de empresas de fachada. Possíveis distorções dos contratos exclusivos também são citadas por Loader (2013), como a tentativa das empresas de continuar enquadradas como MPEs, para evitar a perda dos benefícios.

Nakabayashi (2013) indica que a reserva de licitações para MPEs aumenta a competição sem apresentar efeitos sobre os custos das contratações, independentemente do valor licitado. Isso porque, na ausência destes benefícios, o número de micro e pequenas empresas participantes da totalidade dos certames diminuiria drasticamente. O aumento dos custos de contratação resultante desta queda na competição seria maior que os prejuízos da participação de mais empresas ineficientes, efeito da reserva de cotas pra MPEs. Assim, existiriam razões adicionais para se manter as vantagens concedidas às MPEs para além dos benefícios econômicos e sociais da existência destas empresas.

Em relação à experiência brasileira, Cabral e Reis (2015), em pesquisa que avaliou os impactos causados pela LC Federal nº 123/2006 sobre as contratações públicas de quatro agências federais no período de 2003 a 2012, reportam que a realização de licitações exclusivas às MPEs não teve efeito sobre os preços contratados. No entanto, essas medidas influenciaram

positivamente a participação das MPEs nas licitações e aumentaram a probabilidade de estas empresas se sagrarem vencedoras dos certames. Assim, a legislação aplicada foi efetiva em reduzir os custos de entrada das MPEs nas licitações. No entanto, os autores apontam uma maior tendência de os contratos feitos com MPEs serem encerrados precocemente por má performance da empresa contratada. Após a mudança legislativa, o número de contratos encerrados pelo desempenho insuficiente das MPEs aumentou, chegando a 9%.

Já ao analisar as compras realizadas por um órgão da administração pública federal brasileira entre 2005 e 2011, Cabral, Reis e Sampaio (2015) encontraram resultados um pouco diferentes. Os autores demonstraram que apesar de as mudanças legais brasileiras que favoreceram as MPEs nas contratações públicas terem contribuído para o aumento da participação das micro e pequenas empresas nas licitações, não alteraram a probabilidade de sucesso destas empresas nestes certames. Segundo o estudo, as MPEs obtiveram maior êxito em contratos com valores mais baixos e maior número de itens. Os autores também mencionam que não existem dados conclusivos sobre a relação entre os benefícios concedidos às MPEs nas compras públicas e o aumento nos custos de aquisição. Por um lado, priorizar pequenos fornecedores, menos capazes e mais ineficientes, pode levar ao aumento do custo. De outro, isso pode forçar comportamentos mais agressivos por parte dos grandes fornecedores, contrabalançando as eventuais ineficiências microeconômicas existentes nas pequenas empresas.

Já Taufick (2022) menciona como fatores determinantes para a eficiência do processo de compras públicas, entre outros, a realização de licitações exclusivas para MPEs e o porte da empresa vencedora do certame. O autor concluiu que, embora as licitações exclusivas tendam a ser mais céleres, não apresentam maior economicidade quando comparadas com aquisições de porte maior. No mesmo sentido, Rufino Filho e Vettorato (2023) indicam que o valor estimado da contratação e a quantidade de participantes do certame são os principais fatores preditivos da adjudicação ou do fracasso nas licitações para prestação de serviços de assistência domiciliar realizadas pela CELIC/RS. Os autores também apontam que a realização de procedimento licitatório restrito às MPEs resulta na redução do número médio de participantes, aumentando a probabilidade de fracasso do certame.

A partir desta revisão de literatura sobre os tipos de incentivos e os resultados sobre a participação das micro e pequenas empresas nas licitações públicas, no Capítulo 3 apresenta-se revisão sobre as normas do ordenamento jurídico brasileiro referentes às licitações e às MPEs.

3 LICITAÇÕES E AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS: BASE LEGAL

Este capítulo tem como objetivo apresentar as normas do ordenamento jurídico brasileiro referentes às licitações e às micro e pequenas empresas. Para esse fim, na Seção 3.1 apresenta-se um histórico da normatização das compras públicas no Brasil, percorrendo sobre as principais características da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e descrevendo o processo de compras do Governo Estadual do Rio Grande do Sul. Na sequência, a Seção 3.2 trata da evolução dos benefícios concedidos às MPEs nas contratações governamentais brasileiras e faz uma síntese das previsões contidas no Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.

3.1 NORMATIZAÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

A normatização das compras públicas no Brasil é antiga, tendo começado ainda na época do império. Segundo Staub (2013, p. 16), “o processo licitatório no Brasil, como matéria de Direito Administrativo, teve início com o Decreto nº 2.926, de 14 de maio de 1862, que regulamentava as arrematações dos serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas”. Já Baradel (2011) argumenta que embora já houvesse disposições tratando de licitações no período colonial, a configuração das compras públicas atualmente existente no ordenamento jurídico brasileiro teve suas origens no Decreto Federal nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922, mais conhecido como Código de Contabilidade da União.

Outra norma relevante para as compras públicas foi o Decreto-Lei Federal nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispôs sobre a organização da Administração Pública Federal e trouxe um título reservado para as normas relativas a licitações para compras, obras, serviços e alienações, sistematizando o procedimento licitatório. Em 1986 foi editado o Decreto-Lei Federal nº 2.300, primeira lei brasileira exclusiva para licitações e contratos, determinando a aplicação de suas normas de caráter geral a todos os entes da federação (Staub, 2013).

A licitação foi elevada a princípio constitucional através do inciso XXI do artigo 37 da CF/1988. Já o artigo 22 da Carta Magna, em seu inciso XXVII, estabelece a competência privativa da União para legislar sobre as normas gerais de licitações e contratos para toda a Administração Pública Brasileira. Esta competência foi exercida com a edição da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, conhecida como Lei de Licitações e Contratos (LLC).

Para Baradel (2011) a LLC, ao regulamentar as disposições constitucionais, teve como foco o combate à corrupção, e não a eficiência do procedimento, resultando em um processo de aquisição altamente burocratizado e formalista que neutralizou a atuação do administrador público. Chaves, Bertassi e Silva (2019) corroboram este pensamento, dizendo que no Brasil a preocupação maior da normatização das compras públicas está no cumprimento do rito legal, ignorando os desperdícios ocasionados pela ineficiência. Constitui um arcabouço legal rigoroso, que não permite qualquer flexibilidade ao gestor, influenciando inclusive a opção pelo regime de menor preço nas contratações, por conta do menor risco e das facilidades de gerenciamento envolvidas com a utilização deste critério de julgamento.

Depois da LLC, a grande inovação no ordenamento jurídico das compras públicas brasileiras ocorreu com a introdução da modalidade de licitação denominada pregão, utilizada para a aquisição de bens e serviços comuns. Segundo Dias (2014), o pregão foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei Federal nº 9.472/1997, denominada Lei Geral de Telecomunicações, sendo instituído no âmbito da União através da Medida Provisória nº 2.026/2000 e depois conformado pela Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que também ampliou sua aplicação para todos os entes. O pregão sofreu nova evolução através do Decreto Federal nº 5.450, de 31 de maio de 2005, que regulamentou o pregão eletrônico, possibilitando maior transparência, celeridade e concorrência nas contratações públicas (Bastos; Cavalcante, 2021).

Outra importante inovação legislativa no campo das compras públicas foi a criação do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) através da Lei Federal nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. O RDC, criado inicialmente para atender as obras de engenharia necessárias para a realização de grandes eventos sediados no Brasil, permitiu a flexibilização dos processos de aquisições públicas. Esta norma também introduziu a figura da contratação integrada, regime de execução em que a empresa vencedora da licitação é responsável pela elaboração do projeto e por sua execução.

Mesmo modificada durante sua existência, a LLC perdurou como a norma geral de licitações e contratos do ordenamento jurídico brasileiro até 2021, quando foi editada a Lei Federal nº 14.133, conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos (NLCC). Segundo Camelo, Nóbrega e Tores (2022), a NLCC representou um avanço na normatização das compras públicas brasileiras, permitindo maior discricionariedade ao gestor e possibilitando que o

procedimento licitatório se molde às realidades do mercado. No entanto, os autores pontuam que o caráter burocrático e formalista do procedimento ainda permanece, especialmente no que diz respeito aos contratos administrativos.

3.1.1 Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC): a Lei Federal nº 14.133/2021

Sobre as modalidades de licitação, cabe destacar as alterações trazidas pela NLLC. Com o advento deste normativo, deixaram de existir as modalidades convite e tomada de preços, previstas na Lei Federal nº 8.666/1993. A NLLC também revogou as disposições da Lei Federal nº 12.462/2011 referentes ao Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), efetivamente extinguindo o RDC e absorvendo algumas de suas características. De acordo com a Lei Federal nº 14.133/2021, são modalidades de licitação o pregão, a concorrência, o concurso, o leilão e o diálogo competitivo, conforme demonstrado na Figura 2.

Figura 2 - Modalidades de licitação segundo a Lei Federal nº 14.133/2021

Modalidade de Licitação	Principais características
Pregão	Modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;
Concorrência	Modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia;
Concurso	Modalidade de licitação para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, cujo critério de julgamento será o de melhor técnica ou conteúdo artístico;
Leilão	Modalidade de licitação para alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos a quem oferecer o maior lance;
Diálogo Competitivo	Modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos;

Fonte: Elaboração própria a partir da Lei Federal nº 14.133/2021 (Brasil, 2021).

Apesar de o artigo 28 da NLLC prever a existência de cinco modalidades de licitação, as peculiaridades existentes na aplicação do concurso, leilão e diálogo competitivo sugerem que a grande maioria das aquisições serão processadas por meio do pregão e da concorrência. Também haverá continuidade de aplicação das dispensas e inexigibilidades de licitação, reguladas nos artigos 74 e 75 do normativo.

O pregão deve ser obrigatoriamente adotado “sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado” (Brasil, 2021, art. 29), e por isso se mostra a modalidade de licitação mais prevalente. Segundo dados obtidos no Painel de Compras, plataforma disponibilizada pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, os pregões eletrônicos correspondem a 23,87% dos processos de compras e a 74,79% do valor adquirido pelo Governo Federal em 2023.

As principais vantagens do pregão eletrônico descritas na literatura são o aumento da transparência, da competição e da celeridade do processo de contratações públicas (Freitas; Maldonado, 2013; Silva, 2007). Para a teoria microeconômica sobre estrutura de mercado e leilões, esse aumento da competição, proporcionado pela diminuição das barreiras à participação nas licitações, leva a um menor preço de aquisição para os compradores (Silva, 2007). Nesse sentido também se manifestam Reis e Cabral:

Para os gestores de compras públicas, o efeito positivo do número de fornecedores sobre o preço licitado reforça a importância dos investimentos em mecanismos de contratação, como as plataformas eletrônicas de compras, que ampliam a publicidade dos editais de licitações e diminuem as barreiras à entrada de novos participantes. (Reis e Cabral, 2018, p. 16)

Outra vantagem desta modalidade, apontada por Baradel (2011), é a fragilização de conluíus, cartéis e outras burlas da competitividade potencialmente existentes em determinada localidade. No entanto, ao permitir a participação de empresas localizadas em diferentes partes do país, o pregão eletrônico pode, em tese, favorecer as economias das regiões mais ricas, ampliando a concentração de renda da economia (Pino, 2016).

Possíveis problemas da utilização do pregão eletrônico derivam do fato de a competição nesta modalidade licitatória ocorrer unicamente pelo preço. Nesse sentido, podem ser mencionadas a seleção adversa, o jogo de planilhas e o mergulho dos preços, além da possibilidade de os licitantes se aproveitarem de termos de referência incompletos para oferecer produtos de qualidade inferior (Faria *et al.*, 2010a; Nóbrega, 2015). A disputa por preço também pode reforçar a maldição do vencedor, que ocorre quando a competição resulta em lances vencedores muito baixos, se afastando do consenso de mercado e tornando os contratos inexecutáveis (Faria *et al.*, 2010b).

Outro ponto a ser observado na escolha pela utilização do pregão são os custos do procedimento administrativo. Para Bastos e Cavalcante (2021) é necessário possuir uma estimativa dos descontos proporcionados pelo pregão, para descobrir se a magnitude destes descontos justifica os maiores custos de operacionalização quando comparado com a dispensa de licitação. Esse argumento é reforçado pela Controladoria-Geral da União (CGU) (Brasil, 2017, p. 6) ao descobrir que o “custo final dos processos realizados por meio de Pregão Eletrônico é cerca de 10 vezes maior que o custo da realização por meio de dispensa de licitação”, concluindo que são poucos os casos em que os descontos obtidos com a realização do pregão compensam os maiores custos operacionais da modalidade.

Sobre as modalidades de licitação, ainda é necessário mencionar o Sistema de Registro de Preços (SRP), entendido como o cadastro de produtos e fornecedores para eventual e futura aquisição, não estando a Administração obrigada a contratar o bem ou serviço registrado (Brasil, 2023). O SRP é definido pela NLLC como um procedimento auxiliar, que poderá ser utilizado para a contratação de bens e serviços, e não propriamente uma modalidade de licitação. Após a assinatura da ata de registro de preços, o particular se compromete a fornecer os itens listados sempre que requisitado por um órgão participante, até atingir os quantitativos máximos acordados ou o instrumento perder validade.

Entre as vantagens da utilização do SRP estão a redução do número de licitações, a simplificação do planejamento das contratações, a possibilidade de adesão por outros órgãos, a diminuição dos estoques e a maior agilidade no momento da contratação (Silva; Brito, 2017). Sobre as desvantagens, Baldam *et al.* (2020) dizem que devido à incerteza da demanda característica da utilização do registro de preços, os fornecedores tendem a estabelecer um preço maior do produto, de modo a compensar a falta de garantias quanto à efetivação da contratação. Esta incerteza quanto à quantidade efetivamente adquirida também dificulta a aplicação de descontos decorrentes de potenciais economias de escala advindas da grande quantidade registrada.

3.1.2 O Decreto Estadual nº 49.291/2012: o processo de compras no RS

No âmbito do Poder Executivo Estadual do Rio Grande do Sul, por força do Decreto Estadual nº 49.291, de 26 de junho de 2012, os órgãos da Administração Pública Direta e Indireta deverão utilizar a estrutura da CELIC/RS para realização de seus procedimentos licitatórios. Considerada um diferencial da Administração Estadual gaúcha, a política de centralização das aquisições realizada através da CELIC/RS foi criada a partir da necessidade de especialização e profissionalização dos quadros responsáveis pelas aquisições públicas.

Por força do mencionado normativo, a CELIC/RS é responsável pela operacionalização dos processos de licitação do governo gaúcho. Estes processos, segundo o artigo 17 da NLLC, têm as seguintes fases: preparatória, divulgação do edital, apresentação de propostas, julgamento, habilitação, recursos e homologação. A fase preparatória é caracterizada pelo planejamento da contratação, e possui como um de seus pontos fundamentais a estimativa do valor da contratação, usualmente feita através de uma pesquisa do mercado.

Por força do disposto na NLLC, toda contratação de bens e serviços deve conter uma estimativa do valor da contratação para, entre outros, auxiliar na análise da aceitabilidade dos preços ofertados pelos licitantes. As normas aplicáveis à definição do valor estimado nos procedimentos licitatórios geridos pela CELIC/RS estão dispostas na Instrução Normativa CELIC/SPGG nº 007/2023. Segundo esta norma, as fontes de preço deverão contemplar pelo menos dois dos seguintes parâmetros: consulta de preços no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP); preços praticados em contratações similares de órgãos ou entidades públicas; pesquisa nas bases estadual ou nacional de dados da nota fiscal eletrônica; dados de pesquisa publicada em mídia/sítios eletrônicos especializados; pesquisa direta com fornecedores, mediante solicitação formal de cotação.

Uma adequada pesquisa de mercado é fundamental para evitar o sobrepreço, definido pela NLLC como “preço orçado para licitação ou contratado em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado” (Brasil, 2021, art. 6º, LVI). Também é fator relevante para a ocorrência de uma licitação deserta ou fracassada. Segundo o TCU (Brasil, 2023), licitação deserta caracteriza-se pela inexistência de propostas no procedimento licitatório. Já a licitação fracassada acontece quando existem participantes no processo licitatório, mas todos são inabilitados ou todas as propostas são desclassificadas. Com base no preço estimado também é

possível calcular a economia por lote, importante indicador para medição da economicidade do certame. No caso das aquisições, a economia por lote é calculada pela diferença entre o preço de referência da contratação e o preço pelo qual o bem ou serviço foi efetivamente contratado.

Conforme o Relatório de Transparência Fiscal publicado pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul (Rio Grande do Sul, 2024), com data-base de dezembro de 2023, a despesa total efetiva do Estado em 2023, que exclui as transações intraorçamentárias, foi de R\$ 61,1 bilhões. A maior parte deste valor, R\$ 36 bilhões (58,85%), é referente às despesas com pessoal e encargos. Nesse universo, o valor adjudicado em 2023 pela CELIC/RS foi de R\$ 1,7 bilhões, ou 2,78% da despesa total efetiva do Estado em 2023.

3.2 AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

A introdução da figura das micro e pequenas empresas no ordenamento jurídico brasileiro se deu através da Lei Federal nº 7.256, de 27 de novembro de 1984. Este instrumento também estabeleceu o início do tratamento diferenciado às MPEs, através da “dispensa de obrigações burocráticas, condições diferenciadas e favorecidas para registro especial, regime fiscal, regime previdenciário e trabalhista, apoio creditício, penalidades, e remissão do crédito tributário” (Otto; Vieira, 2020, p. 20).

O tratamento simplificado, diferenciado e favorecido para as MPEs ganhou sede constitucional através da Carta Magna de 1988. Em seu artigo 170, inciso IX, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995, a CF/1988 estabelece o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte como um dos princípios da ordem econômica nacional:

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

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (Brasil, 1988, art. 170)

Já o artigo 179 diz que todos os entes da federação devem dispensar tratamento jurídico diferenciado às MPEs, simplificando suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias. Segundo Fernandes (2017), esses benefícios são baseados no princípio da isonomia, reconhecendo que as MPEs têm características e peculiaridades próprias que autorizam o tratamento diferenciado.

A Lei Federal nº 9.841, de 05 de outubro de 1999, foi a primeira tentativa de regulamentação dos artigos 170 e 179 da CF/1988. Os resultados pouco expressivos atingidos por esta lei levaram à promulgação da LC Federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006, instituindo o novo Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (Silva, 2011). Além do tratamento diferenciados nas aquisições públicas, a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa também tratou da “simplificação das relações do trabalho, da fiscalização orientadora, do associativismo, do estímulo ao crédito e à capitalização, das regras civis e empresariais e do acesso à justiça e também trouxe um capítulo voltado ao estímulo a inovação.” (Otto; Vieira, 2020, p. 5)

Outro tema abordado na LC Federal nº 123/2006 é a tributação das micro e pequenas empresas, por conta da exigência de lei complementar para a definição de regimes especiais ou simplificados de tributação para as MPEs estabelecida no artigo 146, inciso III, alínea “d”, da CF/1988. O Simples Nacional (Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte) instituído pela LC Federal nº 123/2006, reduz a complexidade tributária e os altos custos de conformidade existentes no sistema tributário brasileiro (Picchiai; França, 2023). Segundo o SEBRAE (2020), a arrecadação do Simples Nacional correspondia a 8,4% do total arrecadado pelo governo federal em 2018, tendo dobrado na década anterior.

Antes de demonstrar os benefícios às micro e pequenas empresas nas aquisições de bens e serviços pelo Poder Público estabelecidos pelo Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, é necessário trazer a definição de MPEs estabelecida no normativo. A LC Federal nº 123/2006 define, em seu artigo 3º, microempresa e empresa de pequeno porte como a sociedade, empresa ou empresário que aufera, em cada ano-calendário, receita bruta inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais), no caso da microempresa, ou R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais), para as empresas de pequeno porte. Esta norma também traz, no § 1º de seu artigo 18-A, o conceito de microempreendedor individual, que é o empresário individual que tenha auferido no ano-calendário receita bruta de até R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais) e exerça profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços.

Sobre a classificação das empresas quanto a seu porte, cabe destacar as distintas definições de MPEs existentes no Brasil. Enquanto o Estatuto utiliza o critério da receita bruta anual, exposto acima, o SEBRAE classifica as empresas por porte de acordo com o número de pessoas ocupadas, variando por tipo de atividade empresarial. Este trabalho adotará a classificação legal, uma vez que ela é utilizada para a definição das empresas beneficiadas nas contratações públicas.

Os benefícios das MPEs nas aquisições públicas estão listados nos artigos 42 a 49 da LC Federal nº 123/2006, estabelecendo que nas contratações públicas deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte. A concessão destes benefícios tem como objetivo 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” (Brasil, 2006, art. 47).

O artigo 48 da LC Federal nº 123/2006, com redação dada pela Lei Complementar Federal nº 147, de 2014, apresenta os principais benefícios às MPEs nas compras públicas:

Art. 48. Para o 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 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. (Brasil, 2006, art. 48)

No citado dispositivo, cabe destacar a obrigatoriedade de realização de licitações exclusivas às MPEs. Por não ser facultativa sua implementação, esta vantagem é a mais difundida dentre os tratamentos diferenciados listados. Adicionalmente, o § 3º do artigo 48 estabelece que estes benefícios poderão estabelecer prioridade de contratação para as MPEs sediadas local ou regionalmente.

A LC Federal nº 123/2006 também estabelece situações de empate ficto em benefício das MPEs, nas licitações do tipo menor preço. Assim, caso a proposta ofertada por MPEs for até 5% (no caso de pregão) ou 10% (para as demais modalidades de licitação) superior à proposta mais bem classificada, a microempresa ou empresa de pequeno porte poderá apresentar nova proposta de valor inferior. Se o fizer, o objeto licitado será adjudicado em seu favor.

Outro benefício concedido pelo Estatuto é que a comprovação da regularidade fiscal e trabalhista das MPEs será exigida apenas na assinatura do contrato, e não como condição de habilitação no certame. Havendo alguma restrição, será concedido o prazo de cinco dias úteis para a regularização. Por fim, a MPE titular de direitos creditórios decorrentes de empenhos liquidados e não pagos em até 30 dias poderão emitir cédula de crédito microempresarial.

Estes benefícios não são aplicáveis quando não houver no mínimo três fornecedores enquadrados como MPE capazes de cumprir as exigências do contrato sediados local ou regionalmente; quando o tratamento diferenciado para as MPEs não for vantajoso para a administração ou representar prejuízo ao objeto a ser contratado; quando a licitação for dispensável ou inexigível, excetuando-se as dispensas por valor, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de MPEs, aplicando-se a exclusividade nos itens de contratação cujo valor seja de até oitenta mil reais.

O capítulo da LC Federal nº 123/2006 sobre as compras governamentais foi regulamentado pelo Estado do Rio Grande do Sul através da Lei Estadual nº 13.706/2011. Este normativo estabelece, no inciso V do artigo 2º, que os órgãos e entidades contratantes deverão, quando possível, “descentralizar a contratação de bens e serviços, sempre que for mais adequado

para ampliar a participação de licitantes e para fomentar o desenvolvimento local e regional” (Rio Grande do Sul, 2011, art. 2º). Também determina que o módulo de cadastro de fornecedores do Estado passe a permitir a identificação das MPEs sediadas regionalmente, possibilitando a notificação das licitações de maneira direcionada e facilitando a formação de parcerias e subcontratações.

Com base nestas determinações foi desenvolvido o Programa de Compras Públicas para Micro e Pequenas Empresas (Programa Fornecer), com o objetivo de fomentar a economia local através do tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte nas compras do governo estadual. Este programa, instituído pela CELIC/RS em parceria com o SEBRAE, consistia na aquisição de alimentos através de pregões presenciais realizados nos municípios onde estes itens eram necessários. Staub (2013) verificou que o Programa Fornecer, descontinuado em 2015, além de possibilitar a distribuição de renda de forma mais igualitária nos municípios contemplados, também gerou economia nas compras do Estado do Rio Grande do Sul.

Por outro lado, essa normativa do Estado do RS também prevê, em seu artigo 10º, que os benefícios referentes às licitações exclusivas à MPEs, exigência de subcontratação e cota em licitações com objeto divisível não são aplicáveis quando a soma dos valores licitados com esses benefícios ultrapassar 25% do total licitado em cada ano civil. Esta norma é mais restritiva do que a LC Federal nº 123/2006, o que pode impedir a aplicação em maior escala dos benefícios às MPEs.

4 ANÁLISE DAS COMPRAS PÚBLICAS DO ESTADO DO RS ENTRE 2018 E 2023

Conforme demonstrado na Seção 3.2, a legislação brasileira optou por beneficiar as micro e pequenas empresas nas compras públicas através do uso da discriminação positiva, principalmente com a realização de licitações exclusivas a estas empresas. Por isso, o presente capítulo tem como objetivo analisar os efeitos da realização de licitações exclusivas às MPEs sobre a competitividade, a efetividade e a economicidade dos certames promovidas pela CELIC/RS no período de 2018 a 2023.

Para atingir este objetivo, na Seção 4.1 apresenta-se a metodologia de pesquisa. Na Seção 4.2 é feita uma análise das principais características dos processos licitatórios realizados pela CELIC/RS no período, abarcando os tipos de objetos contratados, as modalidades licitatórias utilizadas, a prevalência dos lotes exclusivos às MPEs, o desempenho destas empresas nos lotes de ampla competição e a localização das empresas participantes nestes certames.

Por fim, na Seção 4.3 são analisados os efeitos da realização de licitações exclusivas às MPEs sobre a competitividade, a efetividade e a economicidade dos certames promovidos pela CELIC/RS. Para capturar possíveis efeitos sobre estes indicadores serão usadas as variáveis número de participantes, taxa de adjudicação e economia alcançada em relação ao valor de referência, sempre diferenciando os lotes exclusivos às MPEs e os lotes de ampla competição. Também será examinada a correlação entre a realização de licitações exclusivas às MPEs e as variáveis determinantes da competitividade, da efetividade e da economicidade dos certames.

4.1 METODOLOGIA

Para a análise proposta foram utilizados dados das aquisições realizadas pela CELIC/RS nos anos de 2018 a 2023. Foram analisadas as licitações com data de abertura entre 01/01/2018 e 31/12/2023, independente da data de publicação do edital e do resultado do certame. Estas informações foram obtidas no portal Compras Eletrônicas RS e, quando necessário, complementadas por pesquisas no sítio da Receita Federal do Brasil. Nota-se que a CELIC/RS também centraliza as alienações e concessões realizadas pelo Estado do Rio Grande do Sul, quando operacionalizadas através de licitações. Embora presentes na base de dados utilizada, estes certames não serão objeto de análise neste trabalho.

Foram obtidas informações sobre os processos licitatórios, os objetos das contratações e as empresas participantes para os lotes licitados pela CELIC/RS no período analisado. Elaborou-se uma análise exploratória descritiva dos dados, buscando compreender as características dos procedimentos licitatórios promovidos pela CELIC/RS e os efeitos da realização de licitações exclusivas para as MPEs sobre a competitividade, a efetividade e a economicidade destes certames.

A análise exploratória descritiva dos dados foi complementada com o exame da correlação entre algumas variáveis, buscando compreender as possíveis associações entre elas. Estes exames foram feitos com o auxílio do software Statistical Package for the Social Sciences versão 21.0 (SPSS V21).

Cabe destacar que por conta da baixa aplicação da NLLC no período analisado, correspondendo a apenas 0,94% do valor adquirido pela CELIC/RS entre 2018 e 2023, não serão feitas análises mais aprofundadas sobre os efeitos das mencionadas alterações legislativas sobre o tema em estudo. Apesar de a aplicação da NLLC já estar regulamentada no âmbito da administração pública estadual direta, autárquica e fundacional do Rio Grande do Sul desde meados de 2023, o Decreto Estadual nº 57.032, de 22 de maio de 2023, estabeleceu o dia 29 de dezembro de 2023 como data-limite para a publicação de licitações com fundamento na Lei Federal nº 8.666/1993. Por isso, 97,56% dos lotes analisados nesta pesquisa foram realizadas tendo como base legal a Lei Federal nº 8.666/1993.

4.2 CARACTERÍSTICAS DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS REALIZADOS PELA CELIC/RS

Esta seção tem como objetivo estudar as principais características dos procedimentos licitatórios realizados pela CELIC/RS entre 2018 e 2023, sempre considerando seu efeito sobre as aquisições de micro e pequenas empresas. Inicialmente serão analisados os tipos de objetos adquiridos pelo Estado do RS, buscando descobrir quais têm maior participação de MPEs. Por conta das peculiaridades existentes nas contratações de diferentes tipos de bens e serviços, esta classificação permeará toda a análise feita neste capítulo. Também serão estudadas as modalidades de licitação utilizadas nestes certames.

Posteriormente será analisada a participação das micro e pequenas empresas no total das compras públicas do Estado do Rio Grande do Sul e de que maneira a realização de licitações exclusivas às MPEs impacta este número. Por fim, serão feitas considerações sobre a localização das empresas participantes e vencedoras das licitações promovidas pela CELIC/RS.

4.2.1 Tipos de bens e serviços adquiridos de MPEs pelo Estado do RS

Por força de determinação legal, os bens adquiridos pelo Estado do RS estão listados no Catálogo e Classificação de Materiais e Serviços do Estado. Esse catálogo, inicialmente denominado Catálogo Único de Especificações de Itens do Estado, foi instituído pelo Decreto Estadual nº 49.291, de 26 de junho de 2012, sendo gerenciado e atualizado pela CELIC/RS. Este sistema de classificação divide os itens em 128 famílias, que são agrupamentos de itens de acordo com características, usos e destinações dos bens adquiridos.

No entanto, esta classificação se mostra inadequada para atender os objetivos propostos neste trabalho. Isso porque a análise individualizada de cada família seria demasiadamente pulverizada, gerando resultados pouco relevantes. A mitigação deste problema através do agrupamento de famílias de bens é inviável, uma vez que o catálogo não utiliza um sistema de classificação em que famílias adjacentes possuam qualquer relação entre si. Adicionalmente, o critério de agrupamento dos itens dentro das famílias ignora características relevantes para o entendimento do impacto dos diferentes tipos de bens no sucesso do certame, incluindo possíveis efeitos sobre a participação e sucesso das micro e pequenas empresas.

Pelo exposto, optou-se por ignorar a divisão utilizada no Catálogo de itens estadual. Em seu lugar, este trabalho propõe uma classificação mais básica, que inicialmente divide os itens adquiridos em “bens”, “serviços”, e “obras e serviços de engenharia”. Os bens foram subsequentemente divididos em “materiais de consumo” e “materiais permanentes”, segundo parâmetros como durabilidade, fragilidade e perecibilidade, conforme disposto na Portaria nº 448, de 13 de setembro de 2002, do Ministério da Fazenda - Secretaria do Tesouro Nacional:

Art. 2º - Para efeito desta Portaria, entende-se como material de consumo e material permanente:

I - Material de Consumo, aquele que, em razão de seu uso corrente e da definição da Lei n. 4.320/64, perde normalmente sua identidade física e/ou tem sua utilização limitada a dois anos;

II - Material Permanente, aquele que, em razão de seu uso corrente, não perde a sua identidade física, e/ou tem uma durabilidade superior a dois anos. (Brasil, 2002, art. 2º)

Também no intuito de melhor demonstrar as peculiaridades existentes na contratação de alguns itens, foram segregados os serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra. A discriminação destes serviços se justifica por suas características singulares, como a constância da prestação, a especialidade da empresa contratada e as diferentes metodologias de precificação dos serviços adotadas para estes itens.

A Tabela 1 sintetiza os dados sobre a participação relativa de cada um dos tipos de objeto mencionados no total licitado pela CELIC/RS entre 2018 e 2023, além de sua participação no valor total adjudicado no período. As informações sobre os lotes exclusivos às MPEs são apresentadas à parte.

Tabela 1 - Tipos de objetos adquiridos pela CELIC/RS, segregando os lotes exclusivos às MPEs – 2018 a 2023

	Lotes exclusivos às MPEs		Totalidade dos lotes	
	% Lotes	% Valor	% Lotes	% Valor
Material (Consumo)	70,46	66,24	56,41	24,15
Material (Permanente)	21,13	22,28	22,52	46,44
Obras e Serviços de Engenharia	1,18	1,68	4,19	8,06
Serviços	6,71	8,65	13,19	16,37
Serviços (Mão de Obra)	0,52	1,16	3,69	4,98
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do portal Compras Eletrônicas RS (2018 a 2023).

A Tabela 1 revela que o principal tipo de objeto adquirido pelo Estado do RS são os materiais. Na análise da totalidade dos lotes, verifica-se que a soma das aquisições de materiais de consumo e materiais permanentes corresponde a 78,93% do quantitativo de lotes e a 70,59% do valor total licitado no período. Estes resultados são semelhantes ao reportado por Gomes e Zanini (2023). Estes autores, ao analisar o quantitativo de pregões eletrônicos realizados por três universidades federais do Rio Grande do Sul no período de 2011 a 2016, descobriram que 73,68% dos certames se destinavam à aquisição de materiais em geral e 26,32% para a contratação de serviços.

É possível perceber uma importância ainda maior das aquisições de materiais em geral nas licitações exclusivas às MPEs, chegando a 91,59% dos lotes e a 88,52% do valor adquirido. Isso porque a importância relativa das aquisições de materiais de consumo é muito maior nos lotes exclusivos às MPEs, onde correspondem a 66,24% do valor adquirido, número que cai para

24,15% quando a análise é feita sobre a totalidade dos lotes. Isto demonstra a tendência de os materiais de consumo serem adquiridos em lotes de menor valor.

De outro modo, verifica-se que os demais tipos de objetos são mais prevalentes na análise da totalidade dos lotes do que quando são considerados apenas os certames exclusivos às MPEs, Destacam-se os materiais permanentes, que representam 46,44% do valor total licitado pela CELIC/RS mas apenas 22,28% do valor adjudicado nos lotes exclusivos, e os serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, cuja importância em termos monetários cai quase pela metade quando a análise é feita apenas sobre os lotes exclusivos às MPEs.

Por fim, é necessário considerar que as MPEs não participam apenas dos lotes exclusivos a elas. Além de participar dos lotes atingidos pelo benefício estabelecido no parágrafo I do artigo 48 da LC Federal nº 123/2006, as MPEs concorrem também nos lotes de ampla competição.

A Tabela 2 demonstra os tipos de objeto adquiridos de MPEs no período de 2018 a 2023 quando considerada a totalidade dos lotes licitados no período.

Tabela 2 - Tipos de objetos adquiridos de MPEs pela CELIC/RS – 2018 a 2023

	% Lotes	% Valor
Material (Consumo)	63,34	50,27
Material (Permanente)	19,68	20,57
Obras e Serv. de Engenharia	3,54	8,96
Serviços	9,97	9,02
Serviços (Mão de Obra)	3,47	11,18
TOTAL	100,00	100,00

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do portal Compras Eletrônicas RS (2018 a 2023).

A Tabela 2 mostra que, da totalidade dos lotes adquiridos de MPEs pela CELIC/RS no período de 2018 a 2023, 83,02% do quantitativo de lotes e 70,84% do valor adquirido são referentes à materiais em geral, a maioria materiais de consumo. Esta constatação é compatível com a descoberta de Cabral, Reis e Sampaio (2015) de que as MPEs obtiveram maior êxito nos certames analisados quando os contratos eram de valores mais baixos e maior número de itens, que é o caso da aquisição de materiais de consumo. Isso porque, conforme reportado na Seção 2.3, um dos maiores impeditivos à participação das MPEs nas compras públicas é o valor dos contratos, pois estas empresas não possuem recursos humanos e financeiros para lidar com contratos públicos vultuosos.

4.2.2 Modalidades de licitação utilizadas nas aquisições do Estado do RS

Conforme o TCU (Brasil, 2023, p. 205), modalidade de licitação é a forma de condução do processo licitatório, indicando o “procedimento a ser seguido para promover a disputa na busca da proposta mais vantajosa para a Administração”. As diferentes modalidades de licitação foram sistematizadas na Figura 2, presente na subseção 3.1.1. Dentre os possíveis fatores determinantes para a escolha da modalidade a ser utilizada podem ser citados o valor dos bens ou serviços a serem adquiridos, a natureza do objeto contratado e o critério de julgamento empregado.

A Tabela 3 mostra as modalidades de licitação adotadas nas aquisições da CELIC/RS no período de 2018 a 2023.

Tabela 3 - Modalidade de licitação da totalidade dos lotes adquiridos pela CELIC/RS – 2018 a 2023

	% Lotes	% Valor	% Lotes Exclusivos
Concorrência	0,40	5,41	1,32
Convite	1,77	0,26	25,15
Dispensa Eletrônica	3,37	0,46	77,45
Pregão (Registro de Preço)	61,26	70,73	57,05
Pregão (Não RP)	32,02	21,93	41,50
RDC	0,03	0,01	0,00
Tomada de Preços	1,15	1,19	3,18
TOTAL	100,00	100,00	51,34

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do portal Compras Eletrônicas RS (2018 a 2023).

Considerando a totalidade dos pregões realizados pela CELIC/RS, independentemente da utilização da sistemática do registro de preços ou não, verifica-se que 93,28% dos lotes adquiridos pela CELIC/RS entre 2018 e 2023, correspondendo a 92,66% do valor adjudicado, foram licitados na modalidade pregão. Esta prevalência do pregão pode ser explicada por suas características e destinações. Conforme demonstrado na subseção 3.1.1, o pregão é modalidade de licitação com critério de julgamento menor preço ou maior desconto, de uso obrigatório para a aquisição de bens e serviços comuns.

Os dados da Tabela 3 indicam que o pregão é mais utilizado nas compras estaduais do RS do que nas aquisições do Governo Federal. Dados obtidos no Painel de Compras disponibilizado pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos referentes ao ano de 2023 mostram que os pregões eletrônicos correspondem a 23,87% dos processos de compras e a 74,79% do valor adquirido pelo Governo Federal em 2023. A prevalência dos pregões pode ser

positiva para as MPEs. Isso porque, conforme mencionado na Seção 2.3, as MPEs tendem a ser mais bem sucedidas em competições focadas no valor, único critério de julgamento permitido nos pregões.

Sobre as demais modalidades de licitação, é possível perceber que o convite, a tomada de preços e a concorrência apresentam o comportamento esperado de acordo com o regramento legal vigente na maior parte do período em análise. Isso porque a Lei Federal nº 8.666/1993 previa o valor da contratação como um dos principais critérios para a escolha da modalidade a ser empregada, com a tomada de preços e a concorrência utilizadas principalmente para aquisições de bens e serviços de maior valor.

O fato de a concorrência e a tomada de preços serem mais utilizadas para contratações de maior vulto também explica a pouca incidência de lotes exclusivos às MPEs licitados nestas modalidades. Assim, enquanto 51,71% dos pregões e 25,15% dos convites foram realizados exclusivamente para MPEs, esta restrição só foi aplicada em 3,18% das tomadas de preços e 1,32% das concorrências.

Ainda sobre as modalidades de licitação, cabe mencionar o SRP, procedimento destinado ao cadastro de produtos e fornecedores para eventual e futura aquisição através da assinatura de uma ata de registro de preços, definido na subseção 3.1.1. Embora não seja propriamente uma modalidade de licitação, mas sim um procedimento auxiliar à contratação que pode ser utilizado em combinação com as modalidades concorrência ou pregão, conforme o inciso XLV do artigo 6º da NLLC, as peculiaridades da utilização do SRP justificam seu destaque, o que foi feito na Tabela 4.

Tabela 4 - Incidência do registro de preços nas licitações promovidas pela CELIC/RS, segregando os lotes exclusivos às MPEs – 2018 a 2023

	Lotes exclusivos às MPEs		Totalidade dos lotes	
	% Lotes	% Valor	% Lotes	% Valor
Material (Consumo)	84,61	90,70	87,15	97,58
Material (Permanente)	39,68	64,41	49,32	86,89
Obras e Serviços de Engenharia	0,86	3,23	7,38	4,05
Serviços	1,07	0,00	4,85	39,64
Serviços (Mão de Obra)	0,00	0,00	1,00	0,15
TOTAL	68,08	74,48	61,26	70,73

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do portal Compras Eletrônicas RS (2018 a 2023).

A Tabela 4 revela que as aquisições via registro de preços são prevalentes nos certames realizados pela CELIC/RS entre 2018 e 2023, somando 61,26% do número de lotes licitados e

70,73% do valor total contratado. A utilização do SRP é ainda mais relevante quando analisados apenas os lotes exclusivos às MPEs, onde responde por 68,08% dos lotes e 74,48% do valor licitado.

A maior importância do registro de preços nas contratações exclusivas às MPEs se explica pois o tipo de bem mais comumente adquirido via SRP são os materiais de consumo, que também são os bem mais comprados de MPEs pela CELIC/RS. Conforme a Tabela 2, presente na subseção 4.2.1, os materiais de consumo correspondem a 63,34% dos lotes e a 50,27% do valor contratado de MPEs pela CELIC/RS entre 2018 e 2023. A prevalência das aquisições de materiais de consumo via atas de registro de preços também é compatível com as vantagens da utilização do SRP apontadas pelo TCU (Brasil, 2023), que são a agilidade nas contratações e os ganhos de escala, especialmente quando houver a necessidade de contratações frequentes ou não for possível definir previamente o quantitativo necessário.

4.2.3 Prevalência dos lotes exclusivos às MPEs

Conforme reportado na Seção 3.2, o principal benefício às MPEs nas compras públicas previsto no Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte é a realização de licitações exclusivas às micro e pequenas empresas quando o valor da contratação não ultrapassar R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). Para verificar a efetividade deste incentivo, é necessário conhecer a prevalência de lotes exclusivos às MPEs no total licitado pelo Estado do RS, tanto em termos do número de lotes quanto do valor adjudicado.

A Tabela 5 mostra a distribuição das aquisições realizadas pela CELIC/RS entre 2018 e 2023. Indica também a incidência de lotes exclusivos para MPEs em termos do número de lotes e do valor adjudicado:

Tabela 5 - Panorama geral dos lotes adquiridos pela CELIC/RS – 2018 e 2023

Ano	Nº Lotes	Valor adjudicado (R\$ milhões)	% Lotes exclusivos às MPEs	% Valor lotes exclusivos às MPEs
2018	3032	751,85	55,41	2,49
2019	2317	398,52	54,73	3,30
2020	2904	1292,76	50,31	1,17
2021	2923	1304,21	51,45	1,43
2022	4398	2678,12	49,48	0,96
2023	3500	1259,43	48,66	1,66
TOTAL	19074	7684,89	51,34	1,46

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do portal Compras Eletrônicas RS (2018 a 2023).

Como pode ser observado, no período de 2018 a 2023 foram licitados pela CELIC/RS 19.074 lotes referentes a aquisições, totalizando um valor adjudicado de R\$ 7,68 bilhões. Os lotes exclusivos à MPEs representem mais da metade do quantitativo de lotes licitados, mas esta importância relativa não permanece quando a análise é feita sob o aspecto monetário. Embora tenha sido adjudicado o montante de R\$ 112 milhões em licitações exclusivas às MPEs, este valor representa apenas 1,46% do total licitado no período.

Considerando as restrições impostas para a participação nas licitações exclusivas às MPEs, a expectativa é de que a totalidade destes lotes sejam adjudicados para micro e pequenas empresas. Para verificar se isso de fato acontece, foi necessário obter informações sobre o porte das empresas participantes das licitações do Estado do RS, uma vez que os dados disponíveis no portal Compras Eletrônicas RS não trazem estas informações. Por isso, foi preciso recorrer à base de dados da Receita Federal do Brasil. Com o auxílio de uma interface de programação, foram obtidas informações sobre o porte das quase seis mil empresas que ofertaram lances em pelo menos um lote licitado pela CELIC/RS entre 2018 e 2023.

Verifica-se que em aproximadamente 5% dos certames exclusivos às MPEs promovidos pela CELIC/RS entre 2018 e 2023 as empresas vencedoras não se enquadram nesta condição. Isso pode ser explicado pois existe um lapso temporal relevante entre a realização dos certames e a coleta das informações sobre o porte das empresas. A coleta dos dados da Receita Federal foi feita entre o final de 2023 e o começo de 2024, enquanto os certames mais antigos foram realizados mais de seis anos antes. A análise dos dados anuais corrobora esta suposição. Enquanto 92,51% do valor das licitações exclusivas realizadas em 2018 foi adjudicado em favor de micro e pequenas empresas, esta proporção sobre para 98,92% quando selecionados os certames realizados em 2023.

4.2.4 Participação das MPEs na totalidade dos lotes licitados pela CELIC/RS

Embora a legislação brasileira estabeleça que a participação em licitações de menor valor será restrita às MPEs, estas empresas não estão impedidas de competir por contratos de maior monta, em igualdade de condições com as empresas de médio e grande porte. Considerando que o valor destes contratos de livre competição é substancialmente maior do que os lotes exclusivos, como demonstrado na Seção 4.2.1, é necessário verificar o desempenho das MPEs nestas contratações.

A Tabela 6 traz as informações sobre a participação e o sucesso das MPEs na totalidade dos lotes licitados pela CELIC/RS entre 2018 e 2023, bem como destaca o percentual do valor adjudicado no período que foi destinado às MPEs.

Tabela 6 - Participação das MPEs nos lotes adquiridos pela CELIC/RS – 2018 a 2023

	% Participantes MPEs	% Vencedores MPEs	% Valor MPEs
Material (Consumo)	89,95	86,90	56,25
Material (Permanente)	82,36	77,30	11,97
Obras e Serv. de Engenharia	73,38	80,43	30,03
Serviços	67,04	61,89	14,90
Serviços (Mão de Obra)	50,19	67,59	60,59
TOTAL	79,79	80,65	27,02

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do portal Compras Eletrônicas RS (2018 a 2023).

A Tabela 6 mostra que a participação das MPEs nas licitações do Estado do RS é substancialmente maior do que a incidência de lotes exclusivos à estas empresas, que corresponde a apenas 1,46% do valor total adquirido pela CELIC/RS no período, conforme demonstrado na subseção 4.2.3.

Quando analisada a totalidade dos lotes licitados pela CELIC/RS entre 2018 e 2023, independentemente da aplicação ou não do benefício descrito no inciso I do artigo 48 da LC Federal nº 123/2006, verifica-se que 27,02% do valor total, o que equivale a mais de R\$ 2 bilhões, foi adjudicado em favor de micro e pequenas empresas. Assim, tem-se que o valor adjudicado para micro e pequenas empresas em lotes de ampla competição foi mais de 17 vezes maior do que o decorrente da realização de lotes exclusivos às MPEs.

No entanto, a discrepância entre o número de lotes vencidos por MPEs e o valor adjudicado nestes certames indica que as MPEs tendem a se sagrar vencedoras em lotes de menor valor mesmo quando não aplicada a discriminação positiva prevista na LC Federal nº 123/2006.

De fato, quando analisados apenas os lotes de ampla competição, verifica-se que os adjudicados para MPEs possuem o valor vencedor médio de R\$ 475.797,60. Esse montante é mais de 5 vezes menor do que o valor encontrado para os lotes adjudicados para empresas de maior porte, que foi de R\$ 2.565.471,25. Isto confirma a tendência de as MPEs terem maior sucesso na disputa por contratos de menor valor descrita na Seção 2.3, por conta de sua escassez de recursos humanos e financeiros para competir com as grandes empresas por contratos de maior escala.

Embora relevante, a proporção do valor total adjudicado às MPEs no RS ainda é significativamente inferior ao encontrado em outros entes. Dados do Painel de Compras revelam que as MPEs se sagraram vencedoras de 61,42% dos processos de compras do Governo Federal em 2023, sendo destinatárias de 42,03% dos mais de R\$ 157 bilhões gastos no período.

Outras pesquisas também encontraram resultados semelhantes. Pino (2016), ao analisar os pregões da Universidade Federal do Rio Grande do Norte em 2015, identificou que 51% do montante adjudicado foi vencido por MPEs. Já Chaves, Bertassi e Silva (2019), que analisaram a participação das MPEs nas licitações de uma universidade pública de Minas Gerais, encontraram que 55% do gasto total com pregões realizados pelo órgão foi direcionado para MPEs. Por fim, Dall'agnol (2023) diz que 38,64% das compras públicas dos municípios gaúchos em 2022 foram de MPEs.

4.2.5 Análise da distribuição geográfica das empresas participantes e vencedoras dos certames promovidos pela CELIC/RS

Conforme reportado na Seção 2.1, as MPEs possuem importante papel na promoção do desenvolvimento local e regional, particularmente nos pequenos municípios. Já na Seção 2.2 foi demonstrado que as compras públicas podem ser utilizadas como importantes ferramentas de regulação, buscando atingir diferentes objetivos socioeconômicos. Assim, para entender o impacto das compras públicas do governo estadual do Rio Grande do Sul na economia local e regional, é importante conhecer a distribuição geográfica das empresas participantes e vencedoras dos certames.

Por isso, esta subseção busca verificar onde se localizam as empresas participantes e vencedoras das licitações promovidas pela CELIC/RS e se as aquisições de micro e pequenas empresas possuem maior tendência a beneficiar empresas gaúchas. Na análise não serão

2023 traz informações sobre a localização de todos os participantes destes certames, considerando também o porte destas empresas.

Tabela 7 - Porte e localização das empresas participantes e vencedoras dos lotes adquiridos pela CELIC/RS, por UF – 2018 a 2023

	% Participantes			% Valor Vencedor		
	MPEs	Demais	Total	MPEs	Demais	Total
RS	60,67	11,84	72,51	21,38	35,89	57,27
SP	3,76	2,35	6,11	0,85	14,65	15,51
MG	2,14	0,71	2,85	0,32	7,11	7,44
GO	0,72	0,26	0,99	0,56	4,19	4,75
PR	3,88	1,80	5,67	1,84	2,63	4,47
SC	6,85	2,14	8,99	1,28	2,68	3,96
AM	0,01	0,03	0,03	0,00	1,85	1,85
ES	0,26	0,24	0,50	0,37	0,90	1,27
DF	0,43	0,20	0,63	0,54	0,55	1,09
Demais	1,08	0,64	1,72	0,21	2,18	2,39
TOTAL	79,79	20,21	100,00	27,35	72,65	100,00

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do portal Compras Eletrônicas RS (2018 a 2023).

A Tabela 7 revela que 72,51% do total de participantes e 57,27% do valor total adjudicado pela CELIC/RS dizem respeito a empresas gaúchas. O percentual do valor adjudicado destinado a empresas locais encontrado está na parcela superior dos reportados em outras pesquisas. Enquanto Sousa Júnior (2008) revela que, em 2005, 67,20% das compras do Governo de Minas Gerais foram adquiridas de empresas do Estado, Pino (2016) diz que apenas 32,09% do total adjudicado em pregões da Universidade Federal do Rio Grande do Norte em 2015 foi para empresas do RN.

Também merecem destaque as empresas de São Paulo e de Minas Gerais, que juntas representam 8,96% das empresas participantes nos certames promovidos pela CELIC/RS entre 2018 e 2023, se sagrando vencedoras de 22,95% do valor adjudicado no período. No entanto, é importante ressaltar que quase 95% deste montante foi destinado a empresas de médio ou grande porte, apesar de as MPEs responderem por mais de 30% do PIB destes estados em 2017 (SEBRAE, 2020).

Na análise específica das micro e pequenas empresas, destaca-se que mais de 60% dos participantes e de 20% do valor total adjudicado no período são relativos a MPEs localizadas no Estado do Rio Grande do Sul. Ainda assim, as empresas gaúchas de maior porte são destinatárias de mais recursos, evidenciando a tendência de as MPEs vencerem lotes de menor valor sinalizada na Seção 4.2.4. A constatação de que 21,38% do valor total licitado foi vencido por MPEs

localizadas no RS é compatível com o encontrado por Chaves, Bertassi e Silva (2019). Ao analisar os pregões eletrônicos realizados por uma universidade pública mineira no período de 2015 a 2017, o autor descobriu que 22% do gasto total foi direcionado para MPEs localizadas no Estado de Minas Gerais.

O fato de as micro e pequenas empresas de Santa Catarina e do Paraná representarem mais de 10% dos participantes e de 3% do valor vencedor nas licitações promovidas pela CELIC/RS no período, proporções maiores do que as encontradas para as MPEs dos Estados de São Paulo e Minas Gerais, indica que a proximidade geográfica é especialmente importante para garantir a participação das MPEs nas licitações. Esta percepção é reforçada pela constatação de que as MPEs de fora da região sul representam apenas 8,39% dos participantes e 2,85% do valor total adjudicado pela CELIC/RS no período analisado.

Isso se justifica quando considerada a escassez de recursos à disposição das MPEs ressaltada na Seção 2.3. Embora as licitações eletrônicas não apresentem custos de participação maiores para empresas mais distantes do local da aquisição, as complicações logísticas de tais vendas podem desincentivar a participação de MPEs localizadas em outras regiões, além de dificultar sua competição em termos de preços.

A fim de verificar se esta tendência de concentração geográfica se repete no nível local, faz-se necessário saber a distribuição regional das empresas gaúchas participantes e vencedoras dos certames promovidos pela CELIC/RS. No entanto, as informações disponíveis no portal Compras Eletrônicas RS indicam apenas a cidade de origem das empresas. Assim, foi necessário escolher um critério para a regionalização destas informações.

O critério de regionalização escolhido foi a segregação dos municípios gaúchos pelo seu enquadramento nos diferentes Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs). Os COREDEs são fóruns de discussão destinados à promoção de políticas e ações que visam o desenvolvimento regional criados pela Lei Estadual nº 10.283, de 17 de outubro de 1994. Entre seus principais objetivos estão a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável e o aprimoramento da eficiência na aplicação de recursos públicos para uma distribuição mais equitativa da riqueza produzida (Rio Grande do Sul, 2021).

Atualmente, os 497 municípios gaúchos são divididos em 28 conselhos, conforme a Figura 4.

Tabela 8 - Porte e localização das empresas gaúchas participantes e vencedoras dos lotes adquiridos pela CELIC/RS, por COREDE – 2018 a 2023

	% Participantes			% Valor Vencedor		
	MPEs	Demais	Total	MPEs	Demais	Total
Metropolitano Delta do Jacuí	42,01	8,89	50,89	16,32	19,67	36,00
Vale do Rio dos Sinos	9,50	1,44	10,93	3,83	17,86	21,69
Vale do Taquari	1,70	0,35	2,05	1,65	9,76	11,41
Vale do Rio Pardo	1,83	0,37	2,20	0,67	5,06	5,73
Serra	4,43	1,61	6,04	2,14	2,60	4,73
Central	1,00	0,54	1,54	0,53	1,95	2,48
Produção	1,10	1,16	2,26	1,49	0,62	2,11
Norte	4,16	0,60	4,76	0,61	1,38	1,98
Fronteira Noroeste	0,99	0,11	1,09	1,02	0,79	1,82
Nordeste	0,30	0,05	0,35	1,76	0,00	1,76
Fronteira Oeste	0,93	0,06	0,99	1,49	0,06	1,55
Sul	3,52	0,07	3,59	1,40	0,02	1,42
Litoral	1,40	0,16	1,56	0,76	0,32	1,08
Vale do Caí	1,49	0,40	1,89	0,42	0,58	1,00
Médio Alto Uruguai	2,53	0,04	2,57	0,54	0,22	0,76
Demais	6,79	0,50	7,29	2,72	1,77	4,49
TOTAL	83,67	16,33	100,00	37,33	62,67	100,00

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do portal Compras Eletrônicas RS (2018 a 2023).

A Tabela 8 evidencia que as empresas participantes e vencedoras das licitações promovidas pela CELIC/RS estão concentrados nas regiões mais ricas do Estado do RS. Os dados da Tabela 8 indicam que 67,86% das empresas participantes e 62,42% do valor adjudicado pela CELIC/RS no período são destinados a empresas localizadas em municípios abrangidos pelos COREDEs Metropolitano Delta do Jacuí, Vale do Rio dos Sinos e Serra. Segundo o Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul (Rio Grande do Sul, 2021), estas regiões responderam por 50,4% do PIB gaúcho em 2017.

Isso indica que as compras públicas realizadas pela CELIC/RS, além de não estarem contribuindo para a distribuição mais igualitária dos recursos públicos entre as diferentes regiões do Estado, acabam ampliando a desigualdade regional observada no Rio Grande do Sul. Conforme disposto na Seção 3.1, esse fenômeno pode ser consequência da realização de licitações eletrônicas. Este tipo de aquisição pode favorecer as economias das regiões mais ricas, ampliando a concentração de renda da economia (Pino, 2016).

Esta concentração geográfica dos licitantes também é reportada em outros estudos. Sousa Júnior (2008) descobriu uma forte tendência de concentração das aquisições do Governo de Minas Gerais nas regiões mais ricas do Estado, sobretudo na Região Metropolitana de Belo Horizonte. O autor diz que “apenas três microrregiões são responsáveis por mais de 85% das

compras, sendo que nenhuma das demais 63 microrregiões possuem participação superior a 1,26%” (Sousa Júnior, 2008, p. 14). Já Pino (2016) diz que quase 80% do valor total vencido por MPEs nos pregões da Universidade Federal do Rio Grande do Norte em 2015 foi destinado a empresas localizadas em Natal.

Analisando apenas as MPEs, verifica-se que elas são 83,67% das participantes gaúchas nas licitações promovidas pela CELIC/RS, sendo destinatárias de 37,33% do valor adjudicado para empresas do Estado do RS. Estes números são compatíveis com a participação destas empresas na economia gaúcha. Conforme mencionado na Seção 2.1, as MPEs representam 92,72% das empresas e 36,6% do PIB do RS (Dall’agnol, 2023).

Apesar de as MPEs participantes e vencedoras nos certames também estarem bastante concentradas geograficamente, a intensidade desta concentração é menor do que na análise da totalidade das empresas. As micro e pequenas empresas dos COREDEs Metropolitano Delta do Jacuí, Vale do Rio dos Sinos e Serra representam 55,94% das participantes e 50,13% do valor destinado às MPEs pela CELIC/RS. No entanto, isso não anula a necessidade de políticas públicas adicionais para o fortalecimento da economia local, uma vez que os benefícios estabelecidos na LC Federal nº 123/2006 não garantem vantagens para os empreendedores locais e podem acabar direcionando recursos para empresas de regiões mais dinâmicas economicamente, concentrando ainda mais o poder econômico em outras localidades, conforme defendido por Pino (2016).

4.3 EFEITOS DA REALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES EXCLUSIVAS ÀS MPES

Esta seção busca demonstrar como a realização de licitações exclusivas às MPEs afeta a competitividade, a efetividade e a economicidade dos certames promovidos pela CELIC/RS. Para este fim, serão analisados possíveis efeitos da aplicação do benefício previsto no inciso I do artigo 48 da LC Federal nº 123/2006 sobre variáveis relacionadas a estes atributos da licitação, respectivamente o número de participantes, a taxa de adjudicação e a economia alcançada sobre o preço de referência.

4.3.1 Efeitos sobre o número de participantes nos certames

O número de empresas participantes é um indicador da competitividade do certame e um potencial previsor do sucesso da aquisição. Conforme exposto na subseção 3.1.1, a teoria econômica dos leilões diz que o aumento da competitividade resulta em um menor preço de aquisição, aumentando a efetividade e a economicidade do processo de contratação. A utilização da discriminação positiva, ao interferir na competição de mercado, pode gerar distorções que levem a perdas de eficiência nas compras públicas, conforme aludido na Seção 2.3. No entanto, se o número de participantes não for reduzido a um nível menor do que o necessário para garantir uma adequada competição, a realização de licitações exclusivas às MPEs não aumenta os custos da contratação (Denes, 1997).

Outros autores, como Nakabayashi (2013), indicam que a realização de licitações exclusivas às MPEs pode na verdade aumentar a competição nos certames. Isso porque a falta de experiência em lidar com a burocracia inerente ao processo de contratação do setor público é um dos principais fatores que dificultam a participação das MPEs em licitações, conforme mencionado na Seção 2.3.

As empresas atraídas pela realização de licitações exclusivas às MPEs, após participarem destes certames e adquirirem experiência no processo de contratação pública, podem ser mais propensas a participar também dos lotes de ampla competição. Este aumento da competitividade pode forçar comportamentos mais agressivos por parte dos grandes fornecedores, compensando as eventuais ineficiências microeconômicas existentes nas pequenas empresas (Cabral; Reis; Sampaio, 2015).

Para analisar os possíveis efeitos da realização de licitações exclusivas às MPEs sobre o número de participantes nos certames foi elaborada a Tabela 9.

Tabela 9 - Número de participantes nos lotes licitados pela CELIC/RS – 2018 a 2023

	Média de participantes (lotes exclusivos às MPEs)	Média de participantes (lotes de ampla competição)	Média de participantes (todos os lotes)
Material (Consumo)	3,45	4,41	3,79
Material (Permanente)	3,51	4,03	3,78
Obras e Serv. de Engenharia	2,14	1,89	1,93
Serviços	2,63	3,40	3,20
Serviços (Mão de Obra)	7,80	17,20	16,52
TOTAL	3,41	4,83	4,10

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do portal Compras Eletrônicas RS (2018 a 2023).

A Tabela 9 mostra que as licitações realizadas pela CELIC/RS entre 2018 e 2023 possuíram, em média, 4,10 empresas participantes. O número de participantes nas licitações promovidas pela CELIC/RS é menor que o encontrado por Reis e Cabral (2018) ao analisar as compras efetuadas por uma organização da administração pública federal brasileira nos anos de 2013 e 2014, onde participaram, em média, 5,8 concorrentes por lote.

No entanto, é observada grande variação entre os diferentes tipos de objetos adquiridos pela CELIC/RS. Enquanto as contratações de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra tiveram, em média, 16,52 participantes por lote, nas obras e serviços de engenharia este número cai para 1,93.

Os resultados encontrados na presente pesquisa parecem corroborar a indicação de Yukins e Wallace Jr. (2005), citados por Reis e Cabral (2018), de que o número mínimo de participantes recomendado para a realização de um pregão é de três empresas. Quando a análise é feita segregando os lotes adjudicados dos não adjudicados, nota-se que, tanto para as licitações exclusivas às MPEs quanto para as de ampla competição, os lotes adjudicados superaram este número mínimo recomendado, com em média 4,97 participantes. Já os lotes não adjudicados, com 2,20 concorrentes, ficaram abaixo deste valor.

Analisando os efeitos da aplicação do benefício previsto no inciso I do artigo 48 da LC Federal nº 123/2006, percebe-se uma grande diferença entre os lotes exclusivos às MPEs e os de ampla competição. As licitações exclusivas às MPEs possuem, em média, 30,79% menos participantes que as de ampla competição. Uma possível explicação para esta diminuição no número de participantes é a diferença existente entre os valores de referência entre estes dois tipos de lotes.

Isso porque, além de ser o indicador observado para a aplicação do benefício da licitação exclusiva às MPEs, conforme relatado na Seção 3.2, o valor de referência da contratação pode funcionar como um fator de atratividade para potenciais licitantes. Ao analisar as licitações promovidas pela CELIC/RS percebe-se que os lotes de ampla competição possuem valor de referência médio de mais de R\$ 1,36 milhão. Nos lotes exclusivos às MPEs este valor cai para R\$ 20 mil. A enorme disparidade entre os valores médios dos lotes exclusivos e de ampla competição é compatível com o previsto no inciso I do artigo 48 da LC Federal nº 123/2006, que determina a realização de processo exclusivo às MPEs nos lotes com valor de até R\$ 80 mil.

Ao analisar os diferentes tipos de objetos adquiridos, percebe-se que a diferença encontrada no número de participantes é decorrente principalmente da grande diminuição da concorrência observada nas contratações de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra através de certames reservados às MPEs, que passam de 17,20 ofertantes nos lotes de ampla competição para 7,80 nos lotes exclusivos. Já a contratação das obras e serviços de engenharia se comportou de maneira diversa. Para este tipo de objeto, as licitações exclusivas às MPEs apresentaram, em média 2,14 participantes, mais do que os lotes de ampla competição, onde participaram, em média, 1,89 empresas.

Este crescimento do número de participantes nos lotes exclusivos às MPEs destinados à contratação de obras e serviços de engenharia, quando comparados com os lotes de ampla competição, pode ser decorrente da majoração dos requisitos de habilitação presentes nas contratações de maior vulto. Conforme a NLCC, a documentação relativa à qualificação técnica do licitante poderá incluir certidões ou atestados que “demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior” ao objeto a ser contratado (Brasil, 2021, art. 67, II). Isso pode afastar as empresas menores da competição por obras mais complexas e, conseqüentemente, mais caras.

A fim de quantificar a intensidade da relação entre a realização de licitações exclusivas às MPEs e o número de empresas participantes dos certames foi analisada a correlação entre estas variáveis. Considerando que a realização de licitações exclusivas às MPEs é uma variável categórica binária e que o número de empresas participantes é uma variável numérica discreta não-normal, Field (2009) recomenda a utilização do coeficiente de correlação de Spearman, que pode ser usado quando os dados violarem suposições paramétricas, o que é o caso de dados não-normais.

Os resultados encontrados no teste foram dispostos na Tabela 10.

Tabela 10 - Resultado do teste de correlação de Spearman entre a realização de licitações exclusivas às MPEs e o número de empresas participantes nos certames

		Participantes
Exclusividade	Correlation Coefficient	-0,087
	Sig. (2-tailed)	0,000
	N	19074

Fonte: Elaborado pelo autor com auxílio do software SPSS V21.

O resultado encontrado para o teste de correlação de Spearman entre as variáveis realização de licitações exclusivas às MPEs e número de participantes nos certames aponta a existência de correlação significativa entre as variáveis, para o nível de confiança de 1%. Embora o exame da correlação entre variáveis não permita interpretar a causalidade entre elas (Field, 2009), o fato de o coeficiente de correlação ser baixo e negativo (-0,087) é compatível com o demonstrado na Tabela 9, ou seja, indica que a realização de licitações exclusivas às MPEs possui efeitos negativos sobre o número de empresas que apresentam lances nos certames promovidos pela CELIC/RS, ainda que esta influência seja limitada.

4.3.2 Efeitos sobre a taxa de adjudicação dos certames

Inicialmente, cabe conceituar o termo adjudicação. Câmara (2017) diz que, no campo do direito administrativo, a adjudicação é a fase do procedimento licitatório em que o objeto do certame é atribuído a determinado licitante. Segundo o TCU (Brasil, 2023, p. 607) “a adjudicação cria para o licitante vencedor o direito subjetivo de não ser preterido em favor de outro licitante e de ser contratado caso a Administração decida, de fato, firmar o contrato”. Assim, entende-se que um lote adjudicado pode ser entendido como um lote bem-sucedido, em oposição a um lote fracassado ou deserto.

A Tabela 11 traz informações sobre a taxa de sucesso dos certames realizados pela CELIC/RS entre 2018 e 2023, separando os certames exclusivos às MPEs e os de ampla competição.

Tabela 11 - Taxa de adjudicação dos lotes licitados pela CELIC/RS – 2018 a 2023

	Taxa de adjudicação (%) (lotes exclusivos às MPEs)	Taxa de adjudicação (%) (lotes de ampla competição)	Taxa de adjudicação (%) (todos os lotes)
Material (Consumo)	71,89	71,15	71,63
Material (Permanente)	64,91	60,57	62,66
Obras e Serv. de Engenharia	57,76	58,19	58,13
Serviços	57,53	71,31	67,71
Serviços (Mão de Obra)	74,51	77,45	77,24
TOTAL	69,30	68,13	68,73

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do portal Compras Eletrônicas RS (2018 a 2023).

A Tabela 11 mostra que aproximadamente 7 em cada 10 licitações realizadas pela CELIC/RS são bem-sucedidas, terminando com a declaração de uma empresa como vencedora do certame. As taxas de adjudicação encontradas para as compras da CELIC/RS são significativamente mais baixas que o descrito em outros estudos. Reis e Cabral (2018), ao analisar as aquisições de uma organização da administração pública federal brasileira em 2013 e 2014, descobriram que 88,4% dos lotes foram adjudicados para um fornecedor.

Já Rufino Filho e Vettorato (2023), que estudaram as licitações de serviço terceirizados de assistência domiciliar do Rio Grande do Sul, verificaram que a probabilidade de adjudicação destas licitações é de 84,6%. Destaca-se que estes certames também foram realizados pela CELIC/RS. No presente estudo optou-se por não segregar estes objetos, e por isso estas contratações foram analisadas em conjunto com os serviços em geral. Os autores também descobriram que, à medida que aumenta o valor estimado e o número de participantes, diminui a chance de a licitação ser fracassada.

Esta descoberta é compatível com o encontrado na análise conjunta da Tabela 9, presente na subseção 4.3.1, e da Tabela 11. Isso porque o tipo de objeto com mais concorrentes, a contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, com 16,52 participantes por lote, também apresentou a maior taxa de sucesso dos certames, 77,24%. Já as obras e serviços de engenharia, que apresentaram o menor número de participantes por lote, 1,93, também obtiveram a menor taxa de adjudicação entre todos os tipos de objeto pesquisados, com 58,13%.

Sobre os efeitos da realização de licitações exclusivas às MPEs, verifica-se que elas possuem uma maior taxa de adjudicação do que as de ampla competição, ainda que por uma pequena margem, 69,30% contra 68,13%. No entanto, a análise por tipo de objeto revela que as licitações exclusivas às MPEs só tiveram uma maior taxa de sucesso para os materiais, tanto de

consumo quanto permanentes. Para os demais tipos de objeto, os lotes de ampla competição foram mais efetivos.

Considerando a pequena diferença encontrada entre as taxas de adjudicação para os lotes exclusivos às MPEs e os lotes de ampla competição, a expectativa é de que não exista correlação significativa entre estas variáveis. Para testar esta hipótese foi utilizado o teste qui-quadrado de independência, indicado para a análise da correlação entre duas variáveis categóricas (Field, 2009).

Os resultados encontrados para o teste estão na Tabela 12.

Tabela 12 - Resultado do teste qui-quadrado de independência entre a realização de licitações exclusivas às MPEs e a taxa de adjudicação dos certames

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	0,000	1	0,991
Continuity Correction	0,000	1	1,000
Likelihood Ratio	0,000	1	0,991

Fonte: Elaborado pelo autor com auxílio do software SPSS V21.

Uma vez que a hipótese nula do teste de qui-quadrado é de que não há associação entre as variáveis analisadas, a Tabela 12 indica que não existe correlação entre a realização de licitações exclusivas às MPEs e a taxa de adjudicação dos certames. Este resultado vai no mesmo sentido da análise estatística descritiva da relação entre estas variáveis, considerando a pequena diferença entre as taxas de adjudicação entre as licitações exclusivas e não exclusivas demonstrada na Tabela 11.

4.3.3 Efeitos sobre a economia por lote alcançada

A economia por lote corresponde à diferença entre o preço de referência da contratação, apurado através de pesquisa de preço descrita na subseção 3.1.2, e o preço pelo qual o bem ou serviço foi efetivamente contratado, no caso das aquisições. Neste trabalho, será usada como um indicador da economicidade dos certames.

A Tabela 13 traz as informações referentes à economia por lote alcançadas nos lotes adquiridos pela CELIC/RS entre 2018 e 2023, diferenciando os certames exclusivos às MPEs e os de ampla competição.

Tabela 13 - Economia por lote alcançada nos lotes licitados pela CELIC/RS – 2018 a 2023

	Economia por lote (%) (lotes exclusivos às MPEs)	Economia por lote (%) (lotes de ampla competição)	Economia por lote (%) (todos os lotes)
Material (Consumo)	25,09	26,06	26,02
Material (Permanente)	20,45	11,17	11,24
Obras e Serv. de Engenharia	21,87	24,66	24,66
Serviços	16,95	18,71	18,69
Serviços (Mão de Obra)	18,96	24,89	24,88
TOTAL	23,32	18,07	18,16

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do portal Compras Eletrônicas RS (2018 a 2023).

Quando analisada a totalidade das licitações realizadas pela CELIC/RS, independentemente da aplicação do benefício da exclusividade às MPEs, a economia por lote média obtida foi de 18,16%. Este valor é menor que o reportado em outras pesquisas, onde o percentual de economia média observada varia entre 22% e 36% (Cabral; Reis, 2015; Gomes; Zanini, 2023; Oliveira *et al.*, 2017; Reis; Cabral, 2018; Silva, 2007).

Estes números parecem indicar uma menor economicidade nas licitações do Estado do RS em comparação com os demais entes. No entanto, esta diferença pode ser decorrente de uma melhor pesquisa de preços por parte da CELIC/RS, resultando em valores de referência mais próximos do consenso de mercado e diminuindo os descontos percentuais ofertados pelos licitantes. Ressalta-se que o estudo dos motivos desta variação foge do escopo da presente pesquisa.

Ainda analisando a totalidade dos lotes licitados, mas agora fazendo a separação por tipo de objeto contratado, verifica-se que a maior economia por lote é alcançada nas aquisições de materiais de consumo, seguidas pelas contratações de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra e pelas obras e serviços de engenharia. Já para os materiais permanentes, a diferença entre o preço de referência da contratação e o preço pelo qual a contratação foi efetivada é de apenas 11,24%.

Especificamente sobre a contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra Freitas e Maldonado (2013), ao analisar os pregões eletrônicos para este tipo de serviço realizados pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) entre 2005 e 2007, encontraram uma variação média de 28,52% frente os valores estimados pela administração. Este valor é semelhante ao encontrado na análise das contratações feitas pela CELIC/RS, onde a economia por lote para contratações com dedicação exclusiva de mão de obra foi de 24,88%, quando analisada a totalidade das licitações.

Sobre os efeitos da realização de licitações exclusivas às MPEs, a Tabela 13 mostra que os lotes exclusivos apresentam uma economia em relação aos preços referenciais maior que os lotes de ampla competição, 23,32% contra 18,07%. No entanto, percebe-se que esta diferença é resultado unicamente das aquisições de materiais permanentes, que alcançam uma economia 8,74% maior nos lotes exclusivos às MPEs. Para todos os outros tipos de objeto os lotes de ampla competição apresentam uma economia maior, com destaque para a contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, 5,93% mais econômica nos lotes não exclusivos às MPEs.

Cabe mencionar que ao analisar os fatores determinantes para uma maior economia frente ao valor de referência dos pregões eletrônicos do Estado de Goiás nos anos de 2012 a 2016, Taufick, (2022) encontrou tendência de maior economicidade nos pregões destinados à aquisição de material permanente de maior vulto financeiro, realizadas por ampla concorrência e vencidos por empresas de maior porte. Estas constatações não se repetem na análise das compras da CELIC/RS, onde os lotes exclusivos foram mais econômicos que os de ampla competição e as aquisições de material permanente obtiveram o menor desconto frente ao preço de referência quando comparadas com os demais tipos de objetos.

Para verificar a pertinência da associação entre a realização de licitações exclusivas às MPEs e a maior economia alcançada nestes certames sugerida pela Tabela 13, foi examinada a correlação entre estas variáveis. De forma semelhante ao ocorrido na análise da correlação entre a realização de licitações exclusivas e o número de participantes nos certames feita na subseção 4.3.1, o teste a ser aplicado é o de Spearman. Isso porque se trata do exame da correlação entre uma variável categórica binária (realização de licitações exclusivas) e uma variável não-normal (economia por lote).

Destaca-se que para a análise da correlação entre a realização de licitações exclusivas às MPEs e a economia por lote alcançada nos certames foi necessário retirar da amostra os lotes não adjudicados e os lotes cujos lances foram dados em unidades percentuais, pois sua inclusão prejudicaria a realização do teste. Assim, foram retirados 6.104 lotes da análise, resultando em uma amostra com 12.969 observações.

Os resultados encontrados para a correlação de Spearman entre estas variáveis estão na Tabela 14.

Tabela 14 - Resultado do teste de correlação de Spearman entre a realização de licitações exclusivas às MPEs e a economia por lote alcançada nos certames

		Economia por lote
Exclusividade	Correlation Coefficient	-0,013
	Sig. (2-tailed)	0,126
	N	12969

Fonte: Elaborado pelo autor com auxílio do software SPSS V21.

Os resultados encontrados indicam que não existe correlação significativa entre a realização de licitações exclusivas às MPEs e a economia por lote alcançada nos certames. Isso não corrobora a expectativa gerada pela análise da Tabela 14, que sugeriu a existência de associação entre estas duas variáveis. A explicação para tal resultado pode estar no fato de o exame da correlação ter sido feito sem considerar os tipos de objetos adquiridos. Como já mencionado, a maior economicidade dos lotes exclusivos às MPEs aconteceu apenas para os materiais permanentes, que, conforme demonstrado na subseção 4.2.1, correspondem a apenas 22,52% dos lotes licitados pela CELIC/RS entre 2018 e 2023. Para todos os outros tipos de objeto os lotes de ampla competição são mais econômicos que os exclusivos às MPEs.

5 CONCLUSÃO

As compras públicas, compreendidas como a aquisição, por parte do governo, dos bens e serviços de que necessita para a manutenção de suas atividades e efetiva prestação de serviços para a comunidade, respondem por parcela significativa do produto da economia brasileira e mundial. No Brasil, as aquisições governamentais ocorrem principalmente através de procedimentos licitatórios, com o objetivo de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e garantir a observância do princípio constitucional da isonomia.

A normatização das aquisições públicas brasileiras tem historicamente uma grande preocupação com o combate à corrupção e, por isso, resulta em um processo de aquisição altamente burocrático. Embora a Lei Federal nº 14.133/2021, norma que atualmente regula as licitações brasileiras, tenha permitido maior discricionariedade ao gestor público, ainda possui resquícios deste caráter demasiadamente formalista das normas que a precederam. Dentro do regramento jurídico vigente, a modalidade de licitação mais amplamente utilizada nas aquisições públicas é o pregão eletrônico, que tem como principal virtude o aumento da transparência, celeridade e competitividade dos certames.

Para além do simples cumprimento da função alocativa do governo, a literatura defende que as compras públicas podem e devem ser utilizadas como ferramentas de intervenção governamental na atividade econômica, buscando atingir determinados objetivos socioeconômicos. Uma vez que estes objetivos invariavelmente incluem a promoção do desenvolvimento econômico e a redução das desigualdades econômicas e sociais, o incentivo às pequenas empresas aparece como um dos meios mais efetivos de alcançar estas metas.

Isso porque, além de serem responsáveis por cerca de 30% da produção de riqueza no Brasil e pela maioria dos empregos formais gerados no país, as MPes são importantes catalizadores da inclusão econômica e social, com reflexos na distribuição de renda na economia e no desenvolvimento regional. Considerando a importância das MPes na economia e o potencial de uso das compras públicas como ferramenta de indução da atividade econômica, é compreensível que a intersecção entre estes dois temas venha sendo alvo de considerável atenção por parte dos formuladores de políticas públicas em todo o mundo.

Ainda que as MPes sejam naturalmente atraídas para o mercado de compras públicas, por este constituir uma fonte de demanda estável e que proporciona garantia de pagamento, algumas

características das aquisições públicas podem acabar inibindo a participação de MPEs nas licitações. Em sua busca pela otimização dos gastos públicos, os governos fazem uso de potenciais economias de escala nas aquisições públicas, o que leva ao aumento do valor dos contratos. Os gestores também procuram evitar a seleção de fornecedores que não tenham as capacidades técnicas e financeiras necessárias para o adequado cumprimento dos acordos, e por isso impõe onerosos requisitos de habilitação aos potenciais contratantes.

Estas medidas atingem de maneira desproporcional as MPEs, que não possuem os recursos humanos e financeiros necessários para lidar com os resultantes contratos de maior monta e nem a experiência administrativa para navegar a burocracia inerente ao processo licitatório, especialmente quando precisam competir pelos contratos públicos com empresas de maior porte. Na tentativa de mitigar estes problemas e incentivar uma maior participação das MPEs nas compras públicas, os governos podem fazer valer seu poder de regulamentação sobre seu processo de compras. As duas principais ferramentas descritas na literatura para este fim são a utilização da discriminação positiva, por meio da realização de licitações exclusivas às MPEs, e os incentivos administrativos não discriminatórios, que têm o objetivo de diminuir o fardo burocrático imposto a estas empresas pelo processo de contratação público.

Conforme demonstrado no Capítulo 3, o legislador brasileiro optou por beneficiar as MPEs nas compras públicas pela via da discriminação positiva, inscrevendo o tratamento favorecido às empresas de pequeno porte como um dos princípios da ordem econômica nacional, conforme disposto no artigo 170, inciso IX, da CF/1988. Este tratamento diferenciado foi regulamentado através da edição da LC Federal nº 123/2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.

No âmbito das compras públicas, o principal benefício previsto no Estatuto é a realização de licitações exclusivas às MPEs nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). Assim, o objetivo deste trabalho foi avaliar os efeitos da realização de licitações exclusivas às micro e pequenas empresas sobre as compras públicas do Estado do RS

Para este fim, foram analisadas as informações referentes aos 19.074 lotes adquiridos pela CELIC/RS entre 2018 e 2023. Inicialmente, foram estudadas as principais características destes procedimentos licitatórios, buscando verificar a prevalência das aquisições de MPEs nas compras públicas do RS, quais tipos de bens e serviços licitados pelo Estado do RS têm maior participação

de MPES, as modalidades de licitação utilizadas nestes certames e onde se localizam as empresas participantes e vencedoras dos certames promovidas pela CELIC/RS.

Esta análise revelou que o principal tipo de bem adquirido pelo Estado do RS são os materiais em geral, somando 78,93% do quantitativo de lotes e 70,59% do valor total licitado no período. Quando considerados apenas os lotes adquiridos de MPES, aplicado ou não o benefício previsto no inciso I do artigo 48 da LC Federal nº 123/2006, a prevalência das aquisições de materiais é ainda maior, correspondendo a 83,02% do quantitativo de lotes e 70,84% do valor adquirido destas empresas, a maioria materiais de consumo. Isto é compatível com o fato de que estes objetos tendem a ser adquiridos em lotes de menor valor, o que favorece o sucesso das MPES.

Quanto às modalidades de licitação empregadas nas aquisições da CELIC/RS, verifica-se a prevalência do pregão eletrônico para a assinatura de atas de registro de preços, respondendo por 61,26% dos lotes e 70,73% do valor adquirido no período. Isso porque as características inerentes a este tipo de aquisição são as mais adequadas para suprir as necessidades dos órgãos públicos, uma vez que a maioria das compras do setor público dizem respeito à aquisição de bens e serviços comuns. A utilização do menor preço como critério de julgamento simplifica o processo de aquisição e a utilização do SRP permite maior flexibilidade e agilidade nestas aquisições, dispensando a definição exata do quantitativo a ser adquirido, o que é preferível para os gestores públicos.

Estas características também explicam por que, em termos do quantitativo de lotes, a maioria dos pregões promovidos pela CELIC/RS foi exclusivo às MPES. Sobre a aplicação do benefício previsto no inciso I do artigo 48 da LC Federal nº 123/2006, verificou-se que embora as licitações exclusivas às MPES, somem 51,34% do quantitativo de lotes licitados, respondem por apenas 1,46% do total adquirido no período.

No entanto, a participação das MPES nas licitações do Estado do RS é substancialmente maior do que a incidência de lotes exclusivos à estas empresas, chegando a 27,02% do valor total adjudicado pela CELIC/RS no período, o que equivale a mais de R\$ 2 bilhões. Isto porque as MPES não estão impedidas de competir por contratos de maior monta, em igualdade de condições com as empresas de médio e grande porte. Mesmo nestes casos, a análise revela que as MPES tendem a se sagrar vencedoras em lotes de menor valor, evidenciando sua falta de recursos, tanto humanos quanto financeiros, para competir por contratos de maior escala.

A análise das características gerais das aquisições realizadas pela CELIC/RS continuou com o estudo da localização das empresas participantes e vencedoras destes certames, onde se descobriu que 72,51% do total de participantes e 57,27% do valor total adjudicado no período dizem respeito a empresas gaúchas, com 21,38% do valor total adjudicado vencido por MPEs localizadas no RS. No entanto, a análise revelou também que as empresas vencedoras das licitações promovidas pela CELIC/RS no período estão concentrados nas regiões mais ricas do Estado, ampliando a desigualdade regional observada no RS. Este fato se repete quando analisadas apenas as aquisições de MPEs, embora em menor intensidade.

Posteriormente, foi feita a análise destes dados através de estatísticas exploratórias descritivas e do exame da correlação entre as variáveis de interesse, com o objetivo de avaliar os efeitos da aplicação do benefício previsto no inciso I do artigo 48 da LC Federal nº 123/2006 sobre a competitividade, a efetividade e a economicidade das licitações realizadas pelo Estado do RS. Este exame revelou que a realização de licitações exclusivas às MPEs possui efeito significativo apenas sobre a competitividade, ainda que com um coeficiente de correlação baixo e negativo (-0,087). Isto reflete o fato de as licitações exclusivas possuírem, em média 30,79% menos participantes que as de ampla competição, possivelmente por conta da grande diferença existente entre os valores de referência dos dois tipos de contratação.

Já a efetividade e a economicidade das licitações realizadas pela CELIC/RS não foram significativamente afetadas pela realização de certames exclusivos às MPEs, Embora as licitações exclusivas possuam uma maior taxa de adjudicação do que as de ampla competição, em ambos os casos este número ficou muito próximo dos 70%. Quanto aos efeitos sobre a economia por lote alcançada, mesmo considerando que os lotes exclusivos apresentam uma economia em relação aos preços referenciais maior que a encontrada para os lotes de ampla competição, o teste de Spearman não revelou a existência de correlação significativa entre estas variáveis.

Pelo exposto, verifica-se que a realização de licitações exclusivas às MPEs, apesar de ter ocasionado uma pequena diminuição do número de empresas participantes nos certames, não prejudicou de maneira significativa a competitividade, a efetividade e a economicidade das licitações promovidas pela CELIC/RS. Considerando a prevalência destes lotes e a ausência de impactos significativos de sua realização sobre o desempenho dos certames, pode-se concluir que os benefícios às MPEs nas compras públicas estabelecidos na LC Federal nº 123/2006 possuem consequências positivas.

Mesmo o fato de o valor adjudicado em favor de MPEs ser 17 vezes maior nas licitações de ampla competição do que nas exclusivas pode ser interpretado de maneira positiva. Isso porque a existência destes benefícios pode ser um fator determinante para o aumento da participação das MPEs nas licitações em geral, servindo como porta de entrada destas empresas no mundo das aquisições governamentais e proporcionando a experiência necessária para lidarem com a burocracia inerente ao processo de compras públicas, uma das maiores barreiras à participação das MPEs nas licitações. Assim, a existência de lotes exclusivos às MPEs acaba gerando benefícios secundários, tendo impactos positivos sobre a competitividade dos demais lotes.

No entanto, é preciso fazer considerações sobre a eficiência destas medidas, especialmente quando os principais argumentos contrários à utilização da discriminação positiva em favor das MPEs nas compras públicas dizem respeito ao aumento dos custos administrativos e da ineficiência econômica de tais medidas. Nesse sentido, embora as licitações exclusivas às MPEs correspondam a mais da metade do quantitativo de lotes licitados pela CELIC/RS entre 2018 e 2023, estes lotes representam menos de 2% do valor total adjudicado no período.

A baixa representatividade monetária dos lotes exclusivos às MPEs não significa, por si só, a ineficiência do benefício. Mas é necessário levar em conta que a elevação do quantitativo de processos decorrente da aplicação deste benefício tem como consequência um substancial aumento dos custos de operacionalização dos processos de contratação incorridos pela CELIC/RS. No entanto, para ser possível aferir se este aumento nos custos é justificado pelo aumento nas contratações de MPEs é necessária uma estimativa do custo dos procedimentos licitatórios promovidos pela CELIC/RS, o que foge do escopo desta pesquisa.

Considerando que a realização de licitações exclusivas às MPEs deriva de uma determinação legal impositiva, sem margem para discricionariedade do gestor, e que mesmo com a aplicação deste benefício a proporção do valor total adjudicado às MPEs no RS ainda é significativamente inferior ao encontrado em outros entes, podem ser adotadas, por parte da CELIC/RS, medidas adicionais para facilitar a participação de MPEs nas compras públicas. Estes incentivos administrativos, que podem envolver desde a maior divulgação dos certames em canais direcionados a estas empresas até o oferecimento de treinamentos e capacitações sobre o processo de compras públicas, podem ser fundamentais para o fortalecimento das MPEs gaúchas, gerando benefícios que permeiam toda a economia do Estado.

Também se faz necessário repensar o papel das compras públicas gaúchas na promoção de uma distribuição mais igualitária dos recursos públicos entre as diferentes regiões do Estado, conforme previsto na Lei Estadual nº 13.706/2011. A promoção do desenvolvimento regional é uma das áreas mais suscetíveis à influência positiva das compras públicas, e as MPEs possuem importante papel nesta dinâmica. O fato de as empresas participantes e vencedoras das licitações promovidas pela CELIC/RS estarem concentrados nas regiões mais ricas do Estado indica que as compras públicas gaúchas estão na verdade ampliando a desigualdade regional observada no Rio Grande do Sul.

REFERÊNCIAS

- ALBANO, G. L.; ZAMPINO, R. Some evidence of ‘smart’ public procurement: solutions for SMEs in Italy. **Rivista Piccola Impresa/Small Business**, Italy, n. 3, p. 93-112, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.14596/pisb.157>. Acesso em: 10 set. 2024.
- ANCARANI, A.; DI MAURO, C.; HARTLEY, T.; TÁTRAI, T. A comparative analysis of SME friendly public procurement: results from Canada, Hungary and Italy. **International Journal of Public Administration**, United States, v. 42, n. 13, p. 1106-1121, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1575853>. Acesso em: 7 jun. 2024.
- ARAÚJO JÚNIOR, I. T. de. **Análise comparada sobre medidas de favorecimento de micro e pequenas empresas (MPÉs) em compras públicas com avaliação de eficácia e identificação de melhores práticas**. Brasília: IPEA, 2018. (Texto para discussão, n. 2422). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8896/1/td_2422.pdf. Acesso em: 2 jun. 2024.
- ARMILIATO, K. A. G.; YAMAGUCHI, C. K.; FACÓ, J. F. B.; ROSA, C. G. da. Inovação nas pequenas empresas brasileiras: uma revisão sistemática. **Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales**, [S.l.], v. 13, n. 12, 2020. Disponível em: <https://ojs.revistacontribuciones.com/ojs/index.php/clcs/article/view/128>. Acesso em: 20 ago. 2023.
- ARROWSMITH, S. Public procurement: basic concepts and the coverage of procurement rules. In: ARROWSMITH, S. (ed.). **Public procurement regulation: an introduction**. Nottingham: University of Nottingham, 2010. p. 1-31. Disponível em: <https://www.nottingham.ac.uk/pprg/documentsarchive/asialinkmaterials/publicprocurementregulationintroduction.pdf>. Acesso em: 6 set. 2023.
- BALDAM, R. de L.; GARCIA, A. N.; COSTA, L. C.; GUIZZARDI, E.; PAULA, K. P. de. As disfunções relacionadas aos Termos de Referência de compras públicas e possíveis soluções. **Práticas de Administração Pública**, [S.l.], v. 4, n. 2, p. 50–68, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.5902/2526629244066>. Acesso em: 30 maio 2024.
- BARADEL, E. M. **Licitação como instrumento de política pública de desenvolvimento regional**. 2011. 91 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/20d1f361-50b6-4b46-aa11-a7d42486e3a0/content>. Acesso em: 2 jun. 2024.
- BASTOS, E. F.; CAVALCANTE, L. R. T. Pregão eletrônico e dispensa de licitação: uma análise dos valores contratados pela Administração Pública Federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 72, n. 1, p. 41-66, 2021. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/4880>. Acesso em: 26 maio 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 jul. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Brasília, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 13 fev. 2024.

BRASIL. **Lei 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. Brasília, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 18 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica e dá outras providências. Brasília, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm. Acesso em: 18 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011**. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC e dá outras providências. Brasília, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm. Acesso em: 18 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm#art1. Acesso em: 13 fev. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal do Brasil. **Emissão de comprovante de inscrição e de situação cadastral**. Brasília, 2024. Disponível em: https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/servicos/cnpjreva/cnpjreva_solicitacao.asp. Acesso em: 26 ago. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Portaria nº 448, de 13 de setembro de 2002**. Divulga o detalhamento das naturezas de despesas 339030, 339036, 339039 e 449052. Brasília, 2002. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:8754, Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Painel de compras**. Brasília, 2024. Disponível em: <https://paineldecompras.economia.gov.br/processos-compra>. Acesso em: 16 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Nota técnica nº 1081/2017/CGPLAG/DG/SFC**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2017/07/cgu-divulga-estudo-sobre-eficiencia-dos-pregoes-realizados-pelo-governo-federal/nota-tecnica-no-1-081-2017-cgplag-dg-sfc.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações & contratos**: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. 5. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2023. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/licitacoes-e-contratos-orientacoes-e-jurisprudencia-do-tcu.htm>. Acesso em: 13 fev. 2024.

CABRAL, S.; REIS, P. Public procurement strategy: the impacts of a preference programme for small and micro businesses. **Public Money & Management**, United Kingdom, v. 35, n. 2, p. 103-110, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09540962.2015.1007704>. Acesso em: 6 ago. 2023.

CABRAL, S.; REIS, P.; SAMPAIO, A. Determinantes da participação e sucesso das micro e pequenas empresas em compras públicas: uma análise empírica. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 50, n. 477-491, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.5700/rausp1214>. Acesso em: 28 jul. 2023.

CÂMARA, H. M. Adjudicação. In: CAMPILONGO, C. F.; GONZAGA, A. de A.; FREIRE, A. L. (coord.). **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Tomo: Processo Civil. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/174/edicao-1/adjudicacao>. Acesso em: 26 abr. 2024.

CAMELO, B.; NÓBREGA, M.; TORRES, R. C. L. de. **Análise econômica das licitações e contratos**: de acordo com a Lei nº 14.133/2022 (nova Lei de Licitações). Belo Horizonte: Fórum, 2022.

CARNEIRO, M. C. **Dificuldades encontradas pelas micro e pequenas empresas na participação em licitações públicas das universidades federais de ensino superior**. 2017. 95 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Mestrado em Administração, Faculdade Campo Limpo Paulista, Campo Limpo Paulista, 2017. Disponível em: http://www.faccamp.br/new/arq/pdf/mestrado/Documentos/producao_discente/MartaCybeleCarneiro.pdf. Acesso em: 3 jun. 2024.

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. **Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 77–101, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.14211/regepe.v8i1.867>. Acesso em: 26 maio 2024.

COSTA, C.; TERRA, A. **Compras públicas**: para além da economicidade. Brasília: ENAP, 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/4277/1/1_Livro_Compras%20p%C3%ABlicas%20para%20al%C3%A9m%20da%20economicidade.pdf. Acesso em: 11 ago. 2024.

COSTA, R. E.; HOLLNAGEL, H. C.; BUENO, R. L. P. Compras governamentais: panorama atual e desafios. **Revista Científica Hermes**, [S.l.], v. 23, p. 51–75, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.21710/rch.v23i0.459>. Acesso em: 30 maio 2024.

DALL'AGNOL, F. C. **Compras públicas e a política de preferência à micro e pequenas empresas: uma avaliação das cidades gaúchas**. 2023. 75 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2023. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/101884>. Acesso em: 28 jul. 2024.

DENES, T. A. Do small business set-asides increase the cost of government contracting? **Public Administration Review**, Washington, v. 57, n. 5, p. 441-444, 1997. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/3109990>. Acesso em: 29 jul. 2023.

DI MAURO, C.; ANCARANI, A.; HARTLEY, T. Unravelling SMEs' participation and success in public procurement. **Journal of Public Procurement**, United Kingdom, v. 20, n. 4, p. 377–401, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/JOPP-03-2018-0013>. Acesso em: 24 maio 2024.

DIAS, M. D. G. O problema das compras de baixa qualidade decorrentes da utilização do pregão eletrônico. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, 22 maio 2014. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/39405/o-problema-das-compras-de-baixa-qualidade-decorrentes-da-utilizacao-do-pregao-eletronico>. Acesso em: 23 maio 2024.

FARIA, E. R.; FERREIRA, M. A. M.; SANTOS, L. M.; ABRANTES, R. Aspectos transacionais e comportamentais dos agentes no pregão eletrônico: um enfoque na administração pública. **Revista de Economia e Administração**, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 151-169, 2010a. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/5014/aspectos-transacionais-e-comportamentais-dos-agentes-no-pregao-eletronico--um-enfoque-na-administracao-publica>. Acesso em: 4 jun. 2024.

FARIA, E. R.; FERREIRA, M. A. M.; SANTOS, L. M.; RAMOS, S. F. Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por pregão eletrônico. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, p. 1405-1428, 2010b. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122010000600007>. Acesso em: 11 ago. 2023.

FERNANDES, J. U. J. **O governo contratando com a Micro e Pequena Empresa: o estatuto da Micro e Pequena Empresa fomentando a economia do país**. Brasília: SEBRAE, 2017. Disponível em: [https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/965e9409d93647cb97f0702e3017995d/\\$File/7770.pdf](https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/965e9409d93647cb97f0702e3017995d/$File/7770.pdf). Acesso em: 11 ago. 2023.

FIELD, A. **Descobrimo a estatística usando o SPSS**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FLYNN, A.; DAVIS, P. Explaining SME participation and success in public procurement using a capability-based model of tendering. **Journal of Public Procurement**, United Kingdom, v. 17 n. 3, p. 337-372, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/JOPP-17-03-2017-B003>. Acesso em: 6 jun. 2024.

FLYNN, A.; MCKEVITT, D.; DAVIS, P. The impact of size on small and medium-sized enterprise public sector tendering. **International Small Business Journal**, United Kingdom, v.

1, n. 1, p. 1-19, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0266242613503178>. Acesso em: 23 maio 2024.

FREITAS, M.; MALDONADO, J. M. S. V. O pregão eletrônico e as contratações de serviços contínuos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 5, p. 1265-1281, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000500009>. Acesso em: 31 maio 2024.

GLAS, A. H.; EßIG, M. Factors that influence the success of small and medium-sized suppliers in public procurement: evidence from a centralized agency in Germany. **Supply Chain Management: an international journal**, United Kingdom, v. 23, n. 1, p. 65-78, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/SCM-09-2016-0334>. Acesso em: 6 jun. 2024.

GOMES, T. E. de O.; ZANINI, R. R. Modelos de correlação e regressão aplicados as licitações públicas realizadas por universidades brasileiras: análise dos pregões eletrônicos entre 2011 e 2016. **Práticas de Administração Pública, [S l.]**, v. 6, n. 1, p. p. 82–115, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.5902/2526629269209>. Acesso em: 6 jun. 2024.

KARJALAINEN, K.; KEMPPAINEN, K. The involvement of small- and medium-sized enterprises in public procurement: Impact of resource perceptions, electronic systems and enterprise size. **Journal of Purchasing & Supply Management**, United Kingdom, v. 14, n. 4, p. 230-240, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.pursup.2008.08.003>. Acesso em: 29 jul. 2023.

LOADER, K. Are public sector procurement models and practices hindering small and medium suppliers? **Public Money & Management**, United Kingdom, v. 31, n. 4, p. 287-294, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09540962.2011.586242>. Acesso em: 10 ago. 2023.

LOADER, K. Is public procurement a successful small business support policy?: a review of the evidence. **Environment and Planning C: government and policy**, United Kingdom, v. 31, n. 1, p. 39–55, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1068/c1213b>. Acesso em: 6 ago. 2023.

NAKABAYASHI, J. Small business set-asides in procurement auctions: An empirical analysis. **Journal of Public Economics**, Netherlands, v. 100, p. 28-44, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2013.01.003>. Acesso em: 14 jun. 2024.

NÓBREGA, M. O processo de mudança dos mecanismos das compras governamentais no Brasil: vantagens e riscos da contratação integrada. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 33, n. 2, p. 23-37, 2015. Disponível em: <https://revista.tce.mg.gov.br/revista/index.php/TCEMG/article/viewFile/99/69>. Acesso em: 23 maio 2024.

OLIVEIRA, A. C. M.; DINIZ, J. A.; BISPO, J. S.; LIMA, S. C.; SANTOS, L. C. Impacto da descentralização na economicidade de compras governamentais. **Revista de Contabilidade e Controladoria**, Curitiba, v. 9, p. 44-58, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.5380/rcc.v9i2.50616>. Acesso em: 30 maio 2024.

OTTO, I. M. C.; VIEIRA, J. de C. Empreendedorismo no Brasil: resultados das políticas públicas para pequenos negócios. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 6, n. 11, p. 84279-84298, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.34117/bjdv6n11-005>. Acesso em: 30 maio 2024.

PICCHIAI, D.; FRANÇA, C. A. de. Tratamento diferenciado para micro e pequenas empresas nas compras públicas. **Qualitas Revista Eletrônica**, Campina Grande, v. 21, n. 1, p. 105–125, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.18391/req.v21i1.5464>. Acesso em: 26 maio 2024.

PINO, V. M. **A Lei 123/06 como instrumento de fortalecimento da economia local**: um estudo da participação das microempresas e empresas de pequeno porte do município de Natal nos pregões eletrônicos da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. 2016. 80 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Centro de Ciências Sociais e Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/21655>. Acesso em: 3 jun. 2024.

REIS P.; CABRAL, S. Para além dos preços contratados: fatores determinantes da celeridade nas entregas de compras públicas eletrônicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, p. 107-125, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612164442>. Acesso em: 29 maio 2024.

REIS, L.; BLANCHET, L. Margem de preferência para microempresas e empresas de pequeno porte local e regional: uma estratégia de regulação estatal desenvolvimentista. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, v. 117, p. 275-320, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.9732/P.0034-7191.2018V117P275>. Acesso em: 30 maio 2024.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 49.291, de 26 de junho de 2012**. Institui a Subsecretaria da Administração Central de Licitações – CELIC, mediante transformação da Central de Compras da Administração Pública Estadual – CECOM. Porto Alegre, 2012. Disponível em: https://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=57950&hTexto=&Hid_IDNorma=57950. Acesso em: 10 fev. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 57.032, de 22 de maio de 2023**. Altera o Decreto nº 56.937, de 15 de março de 2023, que determina a aplicação, no âmbito da administração pública estadual direta, autárquica e fundacional, das normas de licitação e contratação estabelecidas na Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e estabelece os requisitos e as datas-limite para a opção por licitar ou contratar com fundamento na Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, ou nos arts. 1º a 47-a da Lei Federal nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, bem como na Lei nº 13.179, de 10 de junho de 2009, na Lei nº 13.191, de 30 de junho de 2009, e no art. 4º da Lei nº 14.203, de 9 de janeiro de 2013, observado o disposto na Lei nº 15.901, de 7 de dezembro de 2022. Porto Alegre, 2023. Disponível em: <https://ww3.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2057.032.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994**. Dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e dá outras providências. Porto Alegre, 1994. Disponível em:

<https://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2010.283.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 13.706, de 06 de abril de 2011**. Dispõe sobre a concessão de tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações públicas, no âmbito da Administração Pública Estadual. Porto Alegre, 2011. Disponível em: <https://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2013.706.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Relatório de transparência fiscal**. 13. ed. Porto Alegre, 2024. Disponível em: https://fazenda.rs.gov.br/upload/1706730179_RTF_3Q2023_Relatorio_Transparencia_Fiscal_ED_ICAO_13.pdf. Acesso em: 08 jun. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. **Instrução Normativa CELIC/SPGG nº 007/2023**. Porto Alegre, 2023. Disponível em: <https://www.celic.rs.gov.br/upload/arquivos/202309/28165632-1691618685in-007-de-2023-pesquisa-de-precos-versao-final-apos-alteracao-da-in-12-de-2023.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. **Portal compras eletrônicas RS**. Porto Alegre, 2024. Disponível em: <https://www.compras.rs.gov.br>. Acesso em: 26 ago. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental. **Atlas socioeconômico do Rio Grande do Sul**. 6. ed. Porto Alegre, 2021. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/upload/arquivos/202104/22150920-atlas-socioeconomico-para-site.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2024.

RUFINO FILHO, E. T; VETTORATO, P. Fatores preditivos para o resultado das licitações de serviço terceirizado de assistência domiciliar do Rio Grande do Sul. **Revista Controle: doutrina e artigos**, Fortaleza, v. 22, n. 1, p. 465–481, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.32586/rcda.v22i1.871>. Acesso em: 10 fev. 2024.

SEBRAE. **Atualização de estudo sobre participação de Micro e Pequenas Empresas na economia nacional**. Brasília, 2020. Disponível em: https://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2022/02/Relat%C3%B3rio-Participa%C3%A7%C3%A3o-mpe-pib-Na_11022022.pdf. Acesso em: 13 fev. 2024.

SEBRAE. **Panorama do emprego nas MPes**: módulo empregado. Brasília, 2023. Disponível em: <https://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2023/04/Relatorio-Tecnico-Panorama-do-Emprego-nas-MPEs-modulo-empregado-1.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2024.

SILVA, A. A. da. **A Economia das compras governamentais em decorrência do pregão eletrônico**: uma abordagem econométrica. 2007. 49 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) – Curso de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza,

2007. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/6591/1/2007_dissert_aasilva.pdf. Acesso em: 3 jun. 2024.

SILVA, C. R. da. Licitações diferenciadas para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte: o advento da Lei nº 13.706/2011: Rio Grande do Sul. **Revista Controle: doutrina e artigos**, Fortaleza, v. 9, n. 2, p. 315–352, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.32586/rcda.v9i2.149>. Acesso em: 31 maio 2024.

SILVA, K. B.; BRITO, D. H. S. A eficiência do sistema de registro de preço na modalidade pregão eletrônico na administração pública. **Revista Factus de Administração e Gestão**, Uberaba, v. 2, n. 1, p. 68-88, 2017. Disponível em: <http://publicacoes.factus.edu.br/index.php/administracao/article/view/137>. Acesso em: 22 maio 2024.

SOUSA JÚNIOR, C. C. de. Utilização do poder de compra do Estado de Minas Gerais como instrumento de desenvolvimento regional e para a promoção de políticas públicas locais redistributivas. *In*: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 13., 2008, Belo Horizonte. **Anais [...]**. Belo Horizonte: Cedeplar/Universidade Federal de Minas Gerais, 2008. Disponível em: http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2008/D08A145.pdf. Acesso em: 11 ago. 2024.

STAUB, V. da R. **Programa Fornecer/RS**: utilizando compras públicas para fazer políticas públicas. 2013. 101 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/87767>. Acesso em: 31 maio 2024.

TAUFICK, J. Fatores determinantes da eficiência no processo de compras públicas. **Revista Eletrônica de Administração**, Franca, v. 20, n. 2, p. 329-355, 2022. Disponível em: <http://periodicos.unifacel.com.br/rea/article/view/1902>. Acesso em: 11 ago. 2023.

APÊNDICE A – TABELAS COMPLEMENTARES

Tabela 1 - Tipos de objetos adquiridos pela CELIC/RS (totalidade dos lotes) – 2018 a 2023

	Nº lotes	% lotes	Valor Adjudicado	% valor
Material (Consumo)	10760	56,41%	R\$ 1.855.644.266,08	24,15%
Material (Permanente)	4296	22,52%	R\$ 3.568.723.320,45	46,44%
Obras e Serviços de Engenharia	800	4,19%	R\$ 619.675.442,54	8,06%
Serviços	2515	13,19%	R\$ 1.257.765.983,02	16,37%
Serviços (Mão de Obra)	703	3,69%	R\$ 383.078.886,20	4,98%
TOTAL	19074	100,00%	R\$ 7.684.887.898,29	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do portal Compras Eletrônicas RS (2018 a 2023).

Tabela 2 - Tipos de objetos adquiridos pela CELIC/RS (lotes exclusivos às MPEs) – 2018 a 2023

	Nº lotes	% lotes	Valor Adjudicado	% valor
Material (Consumo)	10760	56,41%	R\$ 1.855.644.266,08	24,15%
Material (Permanente)	4296	22,52%	R\$ 3.568.723.320,45	46,44%
Obras e Serviços de Engenharia	800	4,19%	R\$ 619.675.442,54	8,06%
Serviços	2515	13,19%	R\$ 1.257.765.983,02	16,37%
Serviços (Mão de Obra)	703	3,69%	R\$ 383.078.886,20	4,98%
TOTAL	19074	100,00%	R\$ 7.684.887.898,29	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do portal Compras Eletrônicas RS (2018 a 2023).

Tabela 3 - Modalidade de licitação da totalidade dos lotes adquiridos pela CELIC/RS, destacando a incidência de lotes exclusivos às MPEs – 2018 a 2023

	Nº lotes	% lotes	Valor Adjudicado	% valor	Lotes exclusivos	% exclusivos
Concorrência	76	0,40%	R\$ 415.666.706,94	5,41%	1	1,32%
Convite	338	1,77%	R\$ 20.142.917,43	0,26%	85	25,15%
Dispensa Eletrônica	643	3,37%	R\$ 35.619.683,03	0,46%	498	77,45%
Pregão (Registro de Preço)	11684	61,26%	R\$ 5.435.641.593,35	70,73%	6666	57,05%
Pregão (Não RP)	6108	32,02%	R\$ 1.685.594.791,22	21,93%	2535	41,50%
RDC	5	0,03%	R\$ 840.776,95	0,01%	0	0,00%
Tomada de Preços	220	1,15%	R\$ 91.381.429,37	1,19%	7	3,18%
TOTAL	19074	100%	R\$ 7.684.887.898,29	100%	9792	51,34%

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do portal Compras Eletrônicas RS (2018 a 2023).

Tabela 4 - Incidência do registro de preços nas licitações promovidas pela CELIC/RS (totalidade dos lotes) – 2018 a 2023

	Lotes RP	% lotes	Valor RP	% valor
Material (Consumo)	9377	87,15%	R\$ 1.810.717.171,28	97,58%
Material (Permanente)	2119	49,32%	R\$ 3.100.686.078,85	86,89%
Obras e Serviços de Engenharia	59	7,38%	R\$ 25.067.846,98	4,05%
Serviços	122	4,85%	R\$ 498.577.470,88	39,64%
Serviços (Mão de Obra)	7	1,00%	R\$ 593.025,36	0,15%
TOTAL	11684	61,26%	R\$ 5.435.641.593,35	70,73%

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do portal Compras Eletrônicas RS (2018 a 2023).

Tabela 5 - Incidência do registro de preços nas licitações promovidas pela CELIC/RS (lotes exclusivos às MPEs) – 2018 a 2023

	Lotes RP	% lotes	Valor RP	% valor
Material (Consumo)	5837	84,61%	R\$ 67.347.564,16	90,70%
Material (Permanente)	821	39,68%	R\$ 16.083.098,39	64,41%
Obras e Serviços de Engenharia	1	0,86%	R\$ 60.667,60	3,23%
Serviços	7	1,07%	R\$ 0,00	0,00%
Serviços (Mão de Obra)	0	0,00%	R\$ 0,00	0,00%
TOTAL	6666	68,08%	R\$ 83.491.330,15	74,48%

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do portal Compras Eletrônicas RS (2018 a 2023).

Tabela 6 - Valor de referência médio dos lotes licitados pela CELIC/RS, segregando os lotes exclusivos às MPEs – 2018 a 2023

	Valor de referência médio (lotes exclusivos às MPEs)	Valor de referência médio (lotes de ampla competição)	Valor de referência médio (todos os lotes)
Material (Consumo)	R\$ 18.546,27	R\$ 791.399,10	R\$ 291.172,84
Material (Permanente)	R\$ 23.283,64	R\$ 2.552.432,04	R\$ 1.334.366,85
Obras e Serv. de Engenharia	R\$ 41.441,60	R\$ 2.520.152,22	R\$ 2.154.802,24
Serviços	R\$ 28.241,48	R\$ 751.352,41	R\$ 560.584,14
Serviços (Mão de Obra)	R\$ 46.307,97	R\$ 1.100.681,24	R\$ 1.024.190,44
TOTAL	R\$ 20.611,24	R\$ 1.361.774,63	R\$ 668.018,11

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do portal Compras Eletrônicas RS (2018 a 2023).

Tabela 7 - Valor de referência médio dos lotes licitados pela CELIC/RS, segregando os lotes adjudicados e os não adjudicados – 2018 a 2023

	Valor de Referência Médio (Lotes Adjudicados)	Valor de Referência Médio (Lotes Não Adjudicados)
Material (Consumo)	R\$ 307.705,93	R\$ 249.888,93
Material (Permanente)	R\$ 1.493.614,58	R\$ 1.067.100,72
Obras e Serv. de Engenharia	R\$ 1.777.805,77	R\$ 2.690.717,22
Serviços	R\$ 712.344,34	R\$ 246.156,55
Serviços (Mão de Obra)	R\$ 939.094,41	R\$ 1.312.985,08
TOTAL	R\$ 684.520,38	R\$ 631.981,84

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do portal Compras Eletrônicas RS (2018 a 2023).

Tabela 8 - Participação das MPEs na totalidade dos lotes licitados pela CELIC/RS – 2018 a 2023

	Valor (Total)	Valor (ME/EPP)	% Valor ME/EPP
Material (Consumo)	R\$ 1.855.644.266,08	R\$ 1.043.795.900,23	56,25%
Material (Permanente)	R\$ 3.568.723.320,45	R\$ 427.213.366,53	11,97%
Obras e Serv. de Engenharia	R\$ 619.675.442,54	R\$ 186.066.069,81	30,03%
Serviços	R\$ 1.257.765.983,02	R\$ 187.378.872,22	14,90%
Serviços (Mão de Obra)	R\$ 383.078.886,20	R\$ 232.126.228,31	60,59%
TOTAL	R\$ 7.684.887.898,29	R\$ 2.076.580.437,10	27,02%

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do portal Compras Eletrônicas RS (2018 a 2023).