



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

FACE

Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA

Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

JURANDIR CAMPOS JUNIOR

**ANÁLISE CONJUNTA DOS MECANISMOS TRIBUTÁRIOS E LICITATÓRIOS NO
DESEMPENHO DAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE EM
LICITAÇÕES PÚBLICAS**

BRASÍLIA-DF

2025

JURANDIR CAMPOS JUNIOR

**ANÁLISE CONJUNTA DOS MECANISMOS TRIBUTÁRIOS E
LICITATÓRIOS NO DESEMPENHO DAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE
PEQUENO PORTE EM LICITAÇÕES PÚBLICAS**

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Administração Pública (MPA) da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE) da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Caio César de Medeiros Costa

Linha de pesquisa: Gestão de Políticas Públicas

BRASÍLIA-DF

2025

JURANDIR CAMPOS JUNIOR

ANÁLISE CONJUNTA DOS MECANISMOS TRIBUTÁRIOS E LICITATÓRIOS
NO DESEMPENHO DAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE EM
LICITAÇÕES PÚBLICAS

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional
em Administração Pública (MPA) da Faculdade de
Economia, Administração, Contabilidade e Gestão
de Políticas Públicas (FACE) da Universidade de
Brasília, como requisito parcial para obtenção do
título de Mestre em Administração Pública.

Banca examinadora:

Prof. Dr. Caio César de Medeiros Costa (MPA/PPGA/UnB)

Prof. Dr. Arnaldo Mauerberg Junior (MPA/PPGA/UnB)

Prof. Dr. Paulo Ricardo da Costa Reis (IPPUR/UFRJ)

Prof^ª. Dr^ª. Marina Figueiredo Moreira (MPA/PPGA/UnB)

BRASÍLIA-DF

2025

RESUMO

Os Estados Modernos democráticos atuais, como se organiza a sociedade brasileira, têm como um dos seus encargos a execução de políticas públicas. Ações políticas originadas na ascensão dos Direitos Humanos de Segunda Geração, políticas públicas são respostas estatais positivas destinadas à resolução de problemas públicos e políticos através da concessão de materialidade. Dado a sua inerente concretude, estas ações necessitam de instrumentação à execução. Em um Estado Democrático de Direito, esses instrumentos são normas jurídicas que funcionam de maneira sistêmica e autopoietica. Um dos instrumentos sistemáticos comumente utilizados pelos governos democráticos à construção de políticas públicas são as aquisições governamentais. A expressividade dos valores envolvidos potencializa ações de desenvolvimento econômico e social. As microempresas e empresas de pequeno porte constituem-se em um dos setores atuais alvo de desenvolvimento econômico por intermédio das licitações. No Brasil, a Lei Complementar 123/06 direciona às microempresas e empresas de pequeno porte política pública que visa estabelecer tratamento diferenciado e exclusivo tanto no campo tributário – SIMPLES - como no tocante ao acesso de compras governamentais. Mecanismos que possuem natureza jurídica e natural auto referencialidade e que podem ocasionar a produção de efeitos indesejados à política pública deste setor. Neste sentido, o objetivo deste trabalho é averiguar se a opção tributária pelo SIMPLES interfere na obtenção de contratos públicos pelas microempresas e empresas de pequeno porte em licitações. Visa responder à pergunta: o mecanismo tributário do SIMPLES interfere na eficácia dos mecanismos que visam conferir tratamento diferenciado e favorecido às MPE nas aquisições públicas? Especificamente, os objetivos são averiguar se a opção tributária pelo SIMPLES se associa negativamente às razões de chance à obtenção de contratos públicos às MPE. Para responder ao questionamento proposto foi construída uma base de dados única para a realização desse estudo, a qual contém 7.248.296 (sete milhões, duzentos e quarenta e oito mil e duzentos e noventa e seis) observações de itens de licitações do governo federal do Brasil no ano de 2019. Os achados indicam que a opção pelo SIMPLES está associada negativamente às razões de chance de obtenção de contratos públicos pelas microempresas e empresas de pequeno porte.

Palavras-chave. Políticas públicas. Instrumentação. Eficácia. Licitações. Empresas de pequeno porte.

ABSTRACT

The current democratic Modern States, as Brazilian society is organized, have as one of their responsibilities the execution of public policies. Political actions originated in the rise of Second-Generation Human Rights, public policies are positive state responses aimed at solving public and political problems through the concession of materiality. Given their inherent concreteness, these actions require instrumentation for execution. In a Democratic State of Law, these instruments are legal norms that work in a systemic and autopoietic manner. One of the systematic instruments commonly used by democratic governments to build public policies is government procurement. The expressiveness of the values involved enhances economic and social development actions. Micro and small companies are one of the current sectors targeted for economic development through bidding. In Brazil, Complementary Law 123/06 directs micro and small companies to a public policy that aims to establish differentiated and exclusive treatment both in the tax field - SIMPLES - and in terms of access to government purchases. Mechanisms that have a legal and natural self-referentiality nature and that can cause the production of undesirable effects to the public policy of this sector. In this sense, the objective of this work is to investigate whether the tax option for SIMPLES interferes in the obtaining of public contracts by micro and small companies in bids. It aims to answer the question: does the SIMPLES tax mechanism interfere with the effectiveness of the mechanisms that aim to provide differentiated and favored treatment to SMEs in public procurement? Specifically, the objectives are to ascertain whether the tax option for SIMPLES is negatively associated with the reasons for the chance to obtain public contracts for MSEs. To answer the proposed question, a single database was built to carry out this study, which contains 7,248,296 (seven million, two hundred and forty-eight thousand, two hundred and ninety-six) observations of bidding items of the federal government of Brazil in the year 2019. The findings indicate that the option for SIMPLES is negatively associated with the odds ratios of obtaining public contracts by micro and small companies.

Keywords. Public policies. Instrumentation. Effectiveness. Bids. Small businesses.

Sumário

1	INTRODUÇÃO.....	1
2	REFERENCIAL TEÓRICO	10
2.1	Políticas públicas	10
2.1.1	Origens das políticas públicas - contratualismo	10
2.1.2	Noção de política pública	14
2.2	Lei do SIMPLES como instrumento político processual (<i>procedural</i>) de política pública.	19
2.3	Integração da Lei do SIMPLES.....	24
2.4	Hipóteses avaliativas	27
3	METODOLOGIA.....	31
3.1	Dados	31
3.2	Variável dependente.....	33
3.3	Variável independente.....	33
3.4	Variáveis de controle	35
3.4.1	Variáveis de interação	36
3.5	Estratégia empírica	36
4	RESULTADOS	38
5	DISCUSSÕES	48
6	CONCLUSÕES	52
	REFERÊNCIAS	56
	ANEXO – PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO	66

1 INTRODUÇÃO

Um dos trabalhos comumente enfrentados pelo corpo administrativo dos Estados Modernos é a execução de políticas públicas. Ações governamentais coordenadas de natureza jurídica, políticas públicas são, em virtude da legalidade imanente, decisões autoritárias de alocação de recursos orçamentários públicos (Easton, 1952). Exigem o desenvolvimento de atos governamentais complexos, em função de serem comandos normativos interdisciplinares. Políticas públicas expressam mandados de realizações de opções políticas em um contexto de escassez de recursos públicos, daí a necessidade de eficácia.

A política pública analisada neste trabalho, a qual visa conferir tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte, expressa opção política constitucional (Brasil, 1988) de desenvolvimento deste setor (Justen Filho, 2007). De fato, em uma perspectiva evolutiva e pragmática, a política pública de desenvolvimento das MPE investigada neste estudo reflete o desenvolvimento estatal dos governos democráticos.

Políticas públicas são evolução social. Fenômeno que concretiza as modificações contínuas das sociedades. Florescem na ascensão dos Direitos Humanos de Segunda Geração, originaram-se no nascimento do Estado Moderno de Bem-estar Social, *welfare state*. Constituíram-se em respostas do poder político às pressões sociais que passaram a exigir uma transformação da atuação governamental: de negativa a positiva economicamente, como forma de se mitigar as diferenças materiais causadas pela livre expansão do liberalismo.

Como afirma Weil (1990), toda ação governamental é política, e por isso intencional e pragmática, visa a uma exclusividade. A ação governamental em políticas públicas reflete a intenção de concessão de recursos materiais para o alcance ou manutenção de poder. Deter materialidade é possuir poder, é ter recursos para modificar a realidade circundante. Lassale (2020) enfatiza que os poderes existentes na sociedade as moldam, as condutas sociais refletem as relações assimétricas de poder, o escrito em uma constituição é reflexo destas relações de poder.

Neste sentido, políticas públicas são respostas estatais positivas, concretas, são coordenações de condutas direcionadas à solução de problemas públicos e políticos. Orientam-se à promoção dos direitos e garantias fundamentais - individuais e coletivos - inscritos constitucionalmente, via concessão de materialidade. Têm finalidades igualitárias. Políticas

públicas são atuação governamental em prol de parcelas específicas da sociedade e, por este fato, têm seus destinatários como a contraparte à burocracia quando da sua execução.

Dessa maneira, dado a sua inerente materialidade – governo em ação - estas ações governamentais necessitam serem construídas no plano da realidade social. Inexiste política pública no papel. A efetiva implementação das políticas públicas requer instrumentos que, por intermédio de seus mecanismos, definam e sistematizem as responsabilidades e os comportamentos dos burocratas e dos destinatários destas medidas, em um interagir que almeja construir os objetos desejados. Efetivamente, políticas públicas são os outputs desta interação entre burocracia e cidadãos operando instrumentos específicos. Decerto, como afirma Lowi (1972), uma política pública não entra em operação sem que se resolvam as questões relativas à participação dos interessados.

Esta associação de Estado e sociedade na efetivação de políticas públicas, em um Estado de Direito, se dá em bases jurídicas. Quaisquer ações destinadas a viabilizar a implantação de políticas públicas têm, em um Estado Moderno Democrático de Direito, o elemento normativo jurídico como integrante obrigatório do ferramental (Cavalcanti, 2017). Vargas e Restrepo (2019) asseveram que, em função do princípio da legalidade, cada instrumento de ação estatal destinado à efetivação de uma política pública está subsumido em uma norma legal.

Lascoumes e Le Gales (2007) igualmente destacam a perspectiva mecânica de viés jurídico da instrumentação das políticas públicas, ao expressar o instrumento destas ações como uma instituição social que assume caráter normativo. Instrumento que tem a função de criar os elementos técnica e ferramentas que compõem o todo da instrumentação de política pública. A técnica como um concreto equipamento – leis, decretos, editais – que contém as ferramentas (tools), os mecanismos necessários à execução da política pública – artigos das leis, dos decretos e dos editais (Lascoumes & Le Gales, 2007).

A questão da legalidade jurídica torna-se, dessa forma, central na instrumentação das políticas públicas por duas dimensões. A primeira, já destacada, é a condição de sua existência. Inexiste em um Estado de Direito políticas públicas, e por corolário sua instrumentação, sem a forma jurídica. A segunda dimensão responde ao problema de que é o normativo jurídico que cria os mecanismos que possibilitarão o agir governamental.

Isso implica em dois desdobramentos interligados. O primeiro é de que a Administração Pública tem que executar uma instrumentação jurídica na construção de políticas públicas. Acopla-se a esta condição *sine qua non* que os problemas de execução de uma política pública

a cargo da gestão pública podem estar relacionados às objetividades desta instrumentação derivadas de sua juridicidade.

Esta característica objetiva da instrumentação se aloja em sua autopoiese jurídica. Sistemas e subsistemas jurídicos autopoieticos (Luhmann, 2016) são sistemas operativamente fechados, mas abertos ao meio ambiente envolvente. Suas operações internas atuam em uma circularidade jurídica que produzem seus próprios elementos.

Neste sentido, a patente desintegração das políticas públicas apontada por Underdal (1980) e Howlett et al. (2017) pode estar relacionada com a autoprodução de suas respectivas instrumentações. Por se tratar de vários mecanismos independentes que, entretanto, devem trabalhar em conjunto, processualmente (*procedural*), sobressai a possibilidade de conflitos, incoerência, inconsistências. No funcionamento regular da instrumentação estes mecanismos podem produzir outputs diversos dos desejados pelos objetivos primários das políticas públicas.

Um instrumento jurídico sistemático, autopoietico e, portanto, passível de inconsistências, comumente utilizado pelos governos à construção de políticas públicas são as aquisições governamentais. As licitações públicas são utilizadas como instrumentos de política pública em função dos expressivos valores envolvidos nestas ações. Loader (2018), Demircioglu e Vivona (2021) informam que a média dos gastos com licitações na União Europeia é de 12% do GPD. Dados do Painel de Compras do Governo Federal (Brasil, 2023¹) indicam que no intervalo de dezembro 2020/2021 o saldo empenhado referente a 46 mil contratos públicos federais correspondeu a R\$ 68 bilhões.

Demircioglu e Vivona (2021) realçam o papel instrumental de uma licitação na construção de política pública de fomento à inovação, entendendo que uma licitação pública é, de forma justaposta, um instrumento substantivo e processual de política pública. Substantivo porque entrega serviços ou bens ou à sociedade. Processuais no sentido de que esta entrega de bens ou serviços pode ser utilizada para alterar internamente as organizações.

Neste sentido, Karjalainen e Kemppainen (2008) evidenciam potencial utilização deste volume de compras para o atingimento de benefícios sociais e econômicos, isto é, à construção de políticas públicas. Efetivamente, os bens e serviços licitados assumem diversas funções no Estado, uma das quais é de serem instrumentos específicos de política pública. Como afirmam Costa e Terra (2019), as compras governamentais vão além de uma dimensão estritamente econômica, transcendem a aquisição do objeto em si e se tornam ações empíricas de transformação social.

Dentre dessas organizações eleitas à transformação social, o setor representado pelas microempresas e empresas de pequeno porte se constitui em um destes mercados diversificados passíveis de desenvolvimento econômico por intermédio das licitações governamentais. Karjalainen e Kemppainen (2008) sublinham a potencial utilização deste volume de compras para a contratação de pequenas empresas pelos governos, objetivando inovação, desenvolvimento econômico e geração de empregos. Loader (2018) afirma a existência de uma dimensão política nas licitações públicas, que se acentua no contexto das MPE, em função das extremas dificuldades enfrentadas por estas empresas e pela significativa presença econômica deste setor na geração de empregos, competição e inovação.

Mais que isso, a própria existência das MPE se relaciona com licitações direcionadas a este setor. Nakabayashi (2013) demonstrou que 40% das pequenas empresas deixariam o mercado de licitações públicas se removidas as políticas de fomento destinadas às MPE, o que demonstra a imensa dificuldade destas empresas de acesso aos mercados governamentais.

Neste sentido no Brasil, cumprindo-se preceito constitucional, instituiu-se a Lei Complementar 123/06, instrumento legal que visa estabelecer a política pública de tratamento diferenciado e favorecido às MPE. De fato, a LC 123/06 é um instrumento que se constitui de plurais mecanismos que estabelecem desde a simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias e previdenciárias, até ações de cunho de facilitação de créditos e acesso a mercados.

Dentre os mecanismos previstos nesta instrumentação de acesso a mercados há os de cunho licitatório, os quais visam fomentar a obtenção de contratos governamentais pelas MPE em licitações públicas (Brasil, 2006). São dois mecanismos. O primeiro se constitui em preferência de contratação às MPE em caso de empate de valor das propostas durante o certame. O segundo prevê certames licitatórios exclusivos às MPE.

O critério de desempate estabelece que ocorre igualdade de propostas quando as MPE ofertarem um preço até 10% superior ao primeiro colocado em quaisquer modalidades de licitação, exceto no pregão no qual o índice é de 5%. Concretizada esta hipótese, as MPE têm a opção de reduzir sua proposta de preços e sagrar-se vencedora do certame. No tocante ao segundo mecanismo, deverá haver licitações exclusivas às MPE quando o valor dos itens, ou lotes, das aquisições for de até R\$ 80.000,00.

Entretanto, estes mecanismos destinados à obtenção de contratos públicos não são os únicos previstos na LC 123/06 com vistas a estabelecer a política pública de tratamento

diferenciado e favorecido às MPE. A LC 123/06 se constitui em um instrumento macro de política pública, perfaz-se um instrumento sistematizado destas ações governamentais.

Esta sistematização significa que os mecanismos desta instrumentação devem operar interagindo, como funções convergentes à construção dos objetivos almejados pela política pública. De fato, foge à lógica imaginar que uma instrumentação de política pública possa conter elementos que devam trabalhar em uma forma funcional divergente. Neste sentido, este trabalho recorta-se à análise a interação dos mecanismos licitatórios e tributário existentes na LC 123/06.

Outro mecanismo constante na LC 123/06, de natureza tributária, faculta às MPE, de forma exclusiva, efetuar o recolhimento de tributos pelo regime do SIMPLES. Objetiva este tratamento diferenciado reduzir os custos de conformidade do complexo sistema tributário brasileiro às MPE. Dessa maneira, as obrigações fiscais referentes aos diversos tributos existentes são consolidadas em uma alíquota única que representa a totalidade de tributação a ser prestada. Esta opção de tributação, assim como as medidas de acesso favorecido a mercados públicos, visa a construção de política pública destinada às MPE.

Defende este trabalho que estes mecanismos tributários e de acesso ao mercado de compras públicas devem trabalhar de forma sistemática, sincronizados por serem funções da instrumentação formalizada na LC 123/06. Isto é, que as MPE optantes pelo regime tributário do SIMPLES devem participar das licitações e fruir efetivamente o tratamento diferenciado previsto nos mecanismos de acesso ao mercado governamental, assim obtendo contratos públicos que resultarão na construção da política pública de tratamento diferenciado e favorecido às MPE.

Isso porque, como informa o SEBRAE, 81,31% das micro e pequenas empresas brasileiras optam pelo regime de tributação do SIMPLES (Brasil, 2025). Esta expressiva opção por este regime tributário pelas MPE induz à conclusão de que a predominância desta modalidade de tributação neste setor econômico, exigindo que há que de ser considerada para o atingimento da eficácia da política pública deste setor. A opção pelo SIMPLES não pode se constituir em obstáculo à obtenção de contratos públicos pelas MPE.

Esta questão exsurge porque, conforme asseverado por Cabral, Reis e Sampaio (2015), Picchai e Cunha (2020), não obstante a LC 123/06 ter possibilitado um aumento de participação das MPE nas licitações públicas, este incremento não foi acompanhado de um proporcional aumento de obtenção de contratos por estas empresas. Abrindo espaço para se investigar quais

potenciais motivos quem comprometem as aquisições governamentais como ferramenta para alavancar as MPE.

Um dos motivos que pode explicar pouca participação ou insucesso das MPE em licitações seria a opção pelo regime tributário do SIMPLES. Paula, Costa e Ferreira (2017) concluem que a política pública de regime tributário exclusivo às MPE é eficaz no sentido de se reduzir os custos de transação (Williamson, 1975) das operações fiscais, mas não permite afirmar que este regime tributário exclusivo tenha produzido uma redução da carga tributária das empresas.

Neste mesmo sentido Lima, Santos e Paranaíba (2019) indicam a necessidade de se efetuar um planejamento tributário às MPE, em função de que em algumas faixas de tributação a opção pelo SIMPLES resultou em um aumento da carga tributária. Necessário frisar que a base de cálculo considerada no regime do SIMPLES para efeitos de tributação é o valor total da operação (Brasil, 2006), o que difere da base de cálculo dos outros regimes tributários que consideram, para alguns impostos, apenas parte do valor da operação. Outra particularidade que enseja o aumento da carga tributária aos optantes pelo SIMPLES é a vedação da utilização de incentivos fiscais (Brasil, 2006), tornando a carga tributária fixa.

Este aumento da carga tributária pode impactar negativamente o acesso ao mercado de compras governamentais. Uma carga tributária maior implica em um aumento dos preços praticados devido à composição tributária nos custos, podendo reduzir a competitividade das MPE, em virtude do aumento dos custos de transação. Di Mauro, Ancarani e Hartley (2020) evidenciam que custos de transação afetam a participação das MPE nos mercados públicos. O menor preço da contratação é o critério de julgamento predominante das propostas apresentadas em licitações públicas (Brasil, 2021). A oferta de preços superiores às propostas vencedoras – preços ineficientes - impediria o acesso e a obtenção de contratos públicos.

Isso porque, as propostas de preços dos licitantes é uma comunicação jurídica do meio ambiente ao subsistema licitatório autopoiético. Dado a sua inerente natureza jurídica, as licitações se constituem em um subsistema jurídico autopoiético. Está programado para objetivamente determinar o vencedor do certame, e para isso se instrui de comunicações jurídicas recebidas do meio ambiente, sendo uma destas comunicações a proposta de preços dos licitantes. Após a entrada do subsistema licitatório em operação, a produção deste mecanismo, isto é, o vencedor do certame, se dá de forma objetiva, sendo determinado por aquele que apresentou a menor proposta de preços.

O ponto a ser observado aqui é que a partir do instante em que o subsistema licitatório recebe a comunicação jurídica de proposta preço do meio ambiente ele passa a operar de forma fechada. O vencedor do certame será determinado com base na escolha da menor proposta de preços, conforme a lógica autorreferencial dos sistemas autopoieticos. Neste sentido, se a opção tributária pelo SIMPLES promover uma proposta de preços maior que as concorrentes, o subsistema licitatório se orientará por este valor, produzindo como produto de sua operação um vencedor do certame que não seja optante pelo SIMPLES.

Isso pode ocorrer, inclusive, se o aumento de carga tributária promovido pelo SIMPLES tornar inócuo o mecanismo de critério de desempate em licitações a favor das MPE estabelecido pela LC 123/06. Se as MPE participantes em licitações não se sagram vencedoras do certame é indicativo de que os mecanismos que possibilitam a oferta de menor preço em situações de empate não esteja sendo eficazes. Mesmo quando se considera as licitações exclusivas às MPE, vencedoras não optantes indicam a não utilização do mecanismo tributário por estas empresas, isto é, ineficácia do mecanismo em licitações.

A variável proposta de preço, portanto, elemento comum a estes mecanismos, pode ocasionar inconsistências nas interações destes. Como apontam Bali, Howllet e Ramesh (2022), não é incomum que haja inconsistências na aplicação de políticas públicas devido aos resultados inesperados de seus instrumentos. Dessa forma, os resultados da aplicação conjunta dos mecanismos tributários e de acesso ao mercado de compras governamental da LC 123/06 podem destoar dos objetivos esperados, serem desarmônicos e inconsistentes com os resultados desejados à construção da política pública de tratamento diferenciado e favorecido às MPE.

Dessa forma, o mecanismo tributário de opção pelo SIMPLES adotado pelas MPE pode estar comprometendo a eficácia dos mecanismos de acesso ao mercado de compras público pelas empresas optantes. Isso pode estar relacionado com o funcionamento natural da instrumentação. Para Lascoumes e Le Gales (2007), o funcionamento de uma instrumentação de uma política pública não é um indiferente, na aplicação desta instrumentação exsurtem as características dos mecanismos que acarretam a produção de efeitos próprios.

Neste sentido, o objetivo geral que orientou este trabalho foi investigar se a opção pelas MPE pelo regime tributário do SIMPLES tem um efeito na obtenção de contratos públicos por estas empresas. Isto é, se os mecanismos tributários e licitatórios constantes na LC 123/06 estão harmônicos e consistentes à construção da política pública de tratamento diferenciado e favorecido a este setor econômico. Sendo mecanismos de instrumento de política pública existe

a possibilidade, como afirma Underdal (1980), de serem inconsistentes, podendo gerar externalidades negativas na consecução de determinados objetivos públicos.

Desarmonia, inconsistências motivadas pela sua natural autopoiese, em função da indeclinável condição jurídica destes mecanismos. Este objetivo não está voltado às abordagens relacionadas à interpretação jurídica, subjetiva, das instrumentações. Aborda sua natureza objetiva, o funcionamento mecânico dos instrumentos criados por lei e disponibilizados à utilização da Administração Pública que possam interferir no agir administrativo.

Empiricamente, os objetivos específicos deste trabalho alojam-se na estimação da razão de chances de uma MPE optante pelo SIMPLES sagrar-se vencedora em licitações públicas. Vincular opção tributária e sucesso em licitações permitirá evidenciar a eficácia da interação entre a opção pelo SIMPLES e os mecanismos de acesso privilegiado ao mercado governamental. Buscou-se averiguar se os mecanismos atuam em harmonia garantindo consistência à política pública objetivada. Isto é, se há efetiva integração destes mecanismos da LC 123/06.

Dessa forma, a pergunta que orientou este trabalho foi: O mecanismo tributário do SIMPLES interfere na eficácia dos mecanismos que visam conferir tratamento diferenciado e favorecido às MPE nas aquisições públicas?

Mais precisamente, buscou esta pesquisa responder se o mecanismo destinado a concretizar o acesso ao mercado de contratações públicas opera de forma harmônica e consistente com o mecanismo que confere regime tributário diferenciado do SIMPLES. Isto é, se a adoção do SIMPLES impede as MPE de obterem contratos públicos.

Para investigar esta relação foi utilizada uma base de dados única construída para a realização desse estudo, a qual contém 7.248.296 (sete milhões, duzentos e quarenta e oito mil e duzentos e noventa e seis) observações. Estas são referentes a cada licitante do certame para as aquisições de 1.303.210 (um milhão, trezentos e três mil e duzentos e dez) itens em 161.602 (cento e sessenta e uma mil, seiscentos e duas) licitações.

Foram analisadas as aquisições promovidas por 2.641 (dois mil seiscentos e quarenta e uma) unidades compradoras que compõem o SIASG (Sistema Integrado de Administração e Serviços Gerais) ao longo do ano de 2019. O mecanismo de critério de desempate foi avaliado tanto em licitações gerais quanto em pregões, assim como nas licitações exclusivas às MPE.

De fato, os dados demonstram, com substancial significância estatística, que a opção tributária pelo SIMPLES está associada negativamente à obtenção de contratos públicos, isto

é, as MPE optantes pelo SIMPLES têm reduzidas suas razões de chance de se tornarem vencedoras em licitações. As microempresas e empresas de pequeno porte que vencem as licitações predominantemente optam por outro regime tributário.

Neste sentido, evidencia-se que a aplicação conjunta dos mecanismos tributário e de acesso ao mercado de compras governamental constantes na LC 123/06 não estão alinhados com a política pública que visa a construção de tratamento diferenciado e favorecido às MPE. Desarmônicos e contraditórios, implicam em resultados que afastam as MPE optantes pelo SIMPLES de obterem desenvolvimento econômico e social através da participação em compras públicas.

Como afirma Peters (2005) a eficiência das políticas públicas tem como variável independente sua instrumentação, asserção que se alinha a Tosun e Lang (2017) que asseveram que eventuais desalinhamentos em instrumentação de políticas públicas reclamam sua integração.

Underdal (1980) enfatiza que integrar reflete o processo de internalizar as externalidades com vistas ao melhoramento dos resultados das políticas públicas. Howlett, Vince e Río (2017) sustentam que a maior questão identificada em precárias integrações de políticas públicas é a inerente contradição dos mecanismos destes instrumentos.

Neste sentido, este trabalho propõe a integração destes instrumentos. Como demonstrado, a opção tributária pelo SIMPLES se constitui em um obstáculo ao acesso a mercado público pelas MPE. Por outro lado, esta opção tributária reduz os custos de conformidade tributárias destas empresas. Dessa maneira, propõe-se uma integração, que estabeleça licitações exclusivas às MPE optantes pelo regime tributário do SIMPLES.

Este trabalho é composto por esta Introdução, sequenciada por: referencial teórico; metodologia, discussões; resultado; conclusões. Propondo como Produto Técnico-Tecnológico um Decreto Presidencial que conceda licitações direcionadas e exclusivas às MPE optantes pelo SIMPLES.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O objetivo deste trabalho é analisar a aplicação conjunta de mecanismos e ferramentas destinados à construção de política pública de tratamento diferenciado e exclusivo às MPE. A construção teórica subsequente permitirá evidenciar as questões envolvidas neste estudo, os limites que envolvem o tema e delimitam o assunto a ser tratado nesta pesquisa.

2.1 Políticas públicas

2.1.1 Origens das políticas públicas - contratualismo

Barcellos (2013) afirma que as políticas públicas têm a função de garantir e promover os Direitos Humanos inscritos na Constituição Federal de 1988. São exigências sociais impostas ao Estado Moderno, restando aos governos a busca de realização dos direitos fundamentais no plano da realidade social. São, assim, ações governamentais direcionadas à promoção da dignidade humana.

Vincular as políticas públicas aos direitos e garantias fundamentais expressos constitucionalmente carrega a este fenômeno uma dimensão histórica relativa à evolução do Estado. De fato, o locus atual das políticas públicas é o Estado Moderno. Afirma Cavalcante (2017) que a matriz de todas as políticas públicas nacionais é a Constituição Federal de 1988.

Por evidentes razões, um desenvolvimento da teoria estatal extrapola, em muito, os limites deste trabalho. Entretanto, torna-se necessária uma breve síntese teórica para posicionar o nascimento das políticas públicas, como recurso metodológico que permite compreender a obrigatoriedade de os governos produzirem-na.

A origem do Estado Moderno se deu com o caso do feudalismo, no século XVII (Sarlet, 2017). A atomização do poder no regime feudal resultou no paroxismo deste modelo de organização social, situação na qual, com seus múltiplos polos de decisão e de legislação divergentes entre os feudos, impedia um desenvolvimento econômico regular das sociedades.

Observa-se que esta característica do feudalismo, a incerteza, remete à teoria dos custos de transação de Williamson (1993). Deste quadro de incerteza, de instabilidades econômicas e sociais, de múltiplos polos de poder espargidos e independentes origina-se a busca por uma nova estrutura institucional. Este novo arranjo tem seu eixo teórico, na percepção de Lebrun (2013), com a obra *Leviatã* de Hobbes (2004).

Em apertada síntese, Hobbes (2004) postula que os homens, de comum acordo, submetem-se a um ser soberano, o Estado (Leviatã), em busca de proteção para o desenvolvimento de suas atividades. Sós, no estado da natureza, os homens enfrentariam a guerra perpétua, de todos contra todos, o que impediria a vida e o progresso. A solução hobbesiana, portanto, é a centralização do poder, antes dispersos no feudalismo, em um único soberano.

Se Santo Agostinho teoriza, no plano moral, que os homens necessitam de Deus porque nascem imperfeitos (Agostinho, 2010); Hobbes (2004), por seu turno, postula que a insuficiência material dos homens os leva a necessitar de proteção, assistência, de um ser concreto superior, o Estado, que possibilite sua sobrevivência.

Esta teoria, denominada contratualista, aprofundada e modificada por pensadores como Locke (2006), Rousseau (2010) e Montesquieu (2005), tem, em essência, como núcleo comum, a necessidade humana da proteção estatal. O contratualismo, base das constituições modernas, sustenta o contrato social: um acordo no qual os cidadãos transferem seu poder individual ao Estado em troca de proteção.

Se formalmente ainda não se pode asseverar que na criação do Estado Moderno se iniciam as políticas públicas, como será adiante desenvolvido, empiricamente a assertiva se sustenta. Aqui a origem conceitual das políticas públicas: o reconhecimento humano de sua impotência e da necessidade do Estado. À resolução desta impotência, a solução significa a busca de um poder político centralizado – em posse de um único detentor - que possa permitir a segurança e o desenvolvimento social.

Evidencia Dallari (2018) que o Estado Moderno evoluiu em fases. Desde a sua primeira versão – absolutista - até a atual – Estado Democrático de Direito -, o desenvolvimento estatal sofreu mutações, mudanças de paradigma (Kuhn, 2018), em função dos deslocamentos do poder. A alteração dos centros do poder foi o moto propulsor da evolução estatal. (Streck e Moraes, 2008).

Em relação a este trabalho, duas versões do Estado Moderno merecem menção, porque explicam o surgir das políticas públicas: o Estado Moderno em sua versão liberal e em sua versão social.

O Estado Moderno liberal seu deu como resultado do avanço econômico da burguesia, desenvolvimento que permite a esta classe postular parcelas de poder político do monarca (Streck e Moraes, 2008). A burguesia, detentora do poder econômico, passa a exigir poder político, o que culmina com o encerramento do modelo estatal absolutista, em um processo conturbado e causador das diversas revoluções nos séculos XXV a XVII (Lefebvre, 2015; Hobsbawm, 2022; Hill, 2012).

Instituições criadas pelo Estado Moderno liberal, seus elementos característicos, e em plena vigência atual são: i) a tripartição dos poderes – executivo, legislativo e judiciário -; ii) a instauração das constituições; ii) o estabelecimento do direito positivo como regulador de condutas sociais. Este conjunto de elementos visavam conformar a atuação estatal a uma atuação negativa, isto é, ao Estado restaria apenas intervir quando solicitado, não tendo papel como agente ativo, positivo, ao Estado caberia uma atuação residual.

Este conjunto de limites impostos ao Estado passa a ser denominado teoricamente como Direitos Humanos de primeira geração, também denominados de direitos e garantias fundamentais do cidadão (Piovesan, 2011). Isso significando que o Estado deveria garantir a segurança e as liberdades políticas e econômicas de cada indivíduo. Eixo teórico desta fase é a Riqueza das Nações (Smith, 2010), e sua emblemática figura da *mão invisível do mercado* como reguladora mais eficiente das transações econômicas, sem intervenção estatal.

Entretanto, o dinamismo social resulta na hipertrofia do Estado liberal, conduzindo a distensões sociais profundas. A liberdade incondicionada de atuação no campo econômico leva a graves desequilíbrios sociais, resultando em respostas teóricas de igualdade material como o marxismo (Marx, 2023).

Neste quadro de aguda desigualdade social, percebe-se a necessidade de uma mudança na ação estatal, de negativa, de somente garantidora de proteção da propriedade e direitos políticos, a uma atuação positiva, ativa, como forma de garantir um pouco de igualdade material no seio social (Comparato, 2010).

O Estado Moderno social nasce, portanto, da percepção que uma atuação estatal meramente negativa, garantidora apenas da segurança e da liberdade é insuficiente. Como consequência, reclama-se ao Estado uma atuação positiva, de agente de desenvolvimento econômico e de redutor de desigualdades sociais.

Esta fase estatal, de Estado Moderno social ativo, que caracteriza o Estado como indutor, é reconhecida como o momento de instauração dos Direitos Humanos de segunda geração. Passa caber ao Estado a prática de ações positivas, exige-se ao Estado tomar ações de cunho econômico e social, que são, justamente, as políticas públicas (Ramos, 2025).

Igualmente, Comparato (2010) observa o surgir da política pública no Estado Moderno no século XX. A instauração do Estado Moderno social, que tem como marcos a Constituição Mexicana de 1971 e a Constituição alemã Weimar de 1919, é o momento no qual o Estado, utilizando-se de ações políticas na forma jurídico-institucional, passa a praticar ações positivas com finalidades materiais-sociais.

Institucionalmente, portanto, as políticas públicas no formato atual têm origem na ascensão dos Direitos Humanos de segunda geração, e visam, essencialmente, a proteção material-social do indivíduo face às evoluções da sociedade.

A partir deste instante, da elevação dos Direitos Humanos de segunda geração a patamares jurídicos-institucionais, com a exigência de intervenção estatal nos domínios sociais, inicia-se no sec. XX o estudo científico das políticas públicas. Como afirma Secchi (2020), a Ciência Política passa a ter um novo subcampo, o qual visa compreender o novo fenômeno políticas públicas. O estudo material dos atos políticos na Ciência Política, o qual, como afirma Sarlet (2017) e Dallari (2018), inicia-se com Maquiavel (1972), avança dessa forma à prestação positiva dos governos.

Bitencourt; Lolli; Pinto Coelho (2022) igualmente ressaltam que políticas públicas se tornaram objeto de estudo autônomo como resultado de um desmembramento da Ciência Política dos EUA. Passou-se a necessidade de se pesquisar o que faziam, porque faziam e como faziam os governos (Dye, 1978).

Para Bouldosa (2024), o início do tratamento das políticas públicas como ramo científico iniciou-se entre o final da década de 1940 e início da 1950, com o trabalho de Harold D. Laswell e seguidores. Bitencourt, Lolli e Pinto Coelho (2022) sublinham a mesma referência temporal, contudo alargando o campo dos “pais” fundadores com Herbert Simon, Charles E. Lindblom e David Easton.

Estes estudos teóricos redundaram em diversas perspectivas do que seria política pública. De fato, estas ações governamentais são um fenômeno interdisciplinar, compreendem

ações concretas e objetivos políticos, sendo objeto de interesse de vários ramos do conhecimento, mormente da Sociologia, Direito e Administração Pública. Esta complexidade leva a uma indeterminação conceitual do fenômeno, o que implica a determinação de um conceito com vistas à orientação deste estudo, assunto do próximo tópico.

2.1.2 Noção de política pública

Política pública é uma expressão polissêmica. Na esquematização linguística de Saussure (2012) representa um significante que comporta vários significados, os quais oscilam entre os extremos omissão e ação. Estes plurais sentidos que pode assumir o conceito de política pública evidenciam a fluidez da linguagem neste domínio. Lowi (1972) afirma que o vocabulário político não é plural nas distinções entre funções governamentais e políticas públicas, enfatizando que a dicotomia coerção/não coerção é insuficiente para o estabelecimento de diferenças.

Bucci (2021) afirma que a conceituação da expressão será sempre imprecisa, face à complexidade e transdisciplinaridade do fenômeno. A essa indeterminação conceitual, Secchi (2020) enfatiza que qualquer definição de política pública é arbitrária, o que impele à necessidade de construção de uma noção política pública. Enfatiza Duverger (1962) que em Ciências Sociais não existem definições, somente são possíveis noções, em função do dinamismo social que constantemente altera o objeto em análise.

Este problema da precisão do conceito se acentua na língua latina, que se utiliza da expressão políticas públicas indistintamente, em qualquer fase do seu ciclo regular estabelecido por Laswell (1970). Comparativamente, a língua inglesa apresenta variações terminológicas no domínio da Ciência de Política Pública que permite melhor distinguir estas ações: *politic* e *policy*. *Politic* representa o sistema político, o ambiente no qual as decisões são tomadas. O vocábulo *policy* significa os produtos destas decisões, os outputs deste sistema (Easton, 1968; Thoenig, 1991); possui sentido de ações concretas do poder público, resultados materiais do sistema político. Lowi (1972) enfatiza que a *politic* determina a *policy*.

Esta asserção de Lowi (1972) da política determinando as políticas públicas, decerto está na raiz da divergência do conceito. No sentido apresentado por Lowi (1972), políticas públicas servem à resolução de problemas políticos, e não primeiramente à resolução de problemas públicos conforme assertado por Astorga e Facio (2009). Não obstante um problema público poder ser igualmente um problema político, a primazia na resolução se dá por sua

importância política. De fato, diversos problemas públicos permanecem sem solução até serem convertidos também em problemas políticos.

Neste sentido, o conceito transita entre os extremos negativo e positivo. O polo negativo, em uma perspectiva metafísica, no qual há deliberada decisão à não existência de ação governamental, uma omissão proposital. E o polo positivo, que encara as políticas públicas como fenômenos concretos, reais, existentes no plano da realidade, sendo uma ação governamental ativa igualmente proposital.

Bachrach e Baratz (1962), Dye (1978), Fernandes (2010) em uma perspectiva sociológica, afirmam que uma ação governamental intencional e omissiva, isto é, a ausência de materialidade, o vazio, pode representar uma política pública. Ações não concretas como política pública, como aponta Bucci (2006), é de difícil aceitação à teoria jurídica, que encara estes objetos como fenômenos políticos-jurídicos positivados. Como destaca Grinover (2013), o agir do judiciário em políticas públicas se dá efetivamente neste vazio, com a determinação de instauração de ações governamentais concretas preconizadas pela Constituição e não desenvolvidas pelos governos. Preenchimento judicial ante omissão estatal.

A divergência conceitual resultante destas perspectivas teóricas, dessa forma, aloja-se no caráter político destas ações: quais serão, efetivamente, os grupos escolhidos pela política a serem privilegiados pelas ações governamentais. Porque política para Aristóteles (2010) – sentido adotado neste trabalho - se trata de um evento da ordem da natureza voltado à subsistência humana: o homem é naturalmente um animal político, e assim o é pelo fato de que é destinado a viver em conjunto como forma de garantir sua existência. Weil (1990) adota esta concepção aristotélica de política: *politiké pragmateia*; *framework* de subsistência, pragmático.

Toda ação governamental, como afirma Weil (1990), é política e por isso intencional. Visa a uma finalidade específica. Políticas públicas são espécies de ações políticas governamentais e visam a uma finalidade, que se aloja no estabelecimento de recursos a grupos específicos. De fato, a discussão de fundo em políticas públicas reflete a discussão de quais grupos serão beneficiados com a concessão de recursos materiais para o alcance de poder.

Deter materialidade é possuir poder, é ter recursos para modificar a realidade circunstante. Como afirma Ortega y Gasset (2019), o sujeito só se modifica se altera as suas circunstâncias, e para isso é necessário ter poder. Neste sentido, Lebrun (2013) enfatiza que ter poder é possuir materialidade que possa constranger as pessoas, ter poder é ter a capacidade

material de fazer outros se conduzirem conforme orientação desejada. Como afirma Lassale (2020), os poderes existentes na sociedade as moldam, as condutas sociais refletem as relações assimétricas de poder, o escrito em uma constituição é reflexo destas relações de poder, são as circunstâncias nas quais vivem as sociedades democráticas.

Decerto, a amplitude teórica do conceito, oscilando entre os extremos vazio e concreção, reforça a natureza política destas ações. Ter um vazio como política pública permite o entendimento de que uma ação política desta natureza visa o esvaziamento material de grupos adversários, isto é, a supressão ou redução do poder de grupos rivais. Por outro lado, ter grupos dotados de materialidade reflete a concessão de poder a estes eleitos, dos quais terão o poder de constrangimento social.

A distribuição de materialidade, portanto, é o elemento central das ações políticas governamentais denominadas como políticas públicas. A título de exemplo, a política pública afirmativa de cotas raciais, inauguradas nos EUA – com lastro nos Direitos Humanos -, teve como mote a percepção do Presidente Kennedy de que não bastava a igualdade formal aos negros, era necessário colocar dinheiro no seu bolso para atingimento da igualdade material (Gomes, 2001).

A historicidade das políticas públicas confirma esta função material destas ações políticas. Como previamente demonstrado, seu surgimento se deu com a ascensão dos Direitos Humanos de Segunda Geração, momento no qual a sociedade passa a exigir dos governos ações políticas ativas. Ativismo estatal com fins de concessão de recursos materiais aos expostos negativamente às graves assimetrias econômicas causadas pelo desenvolvimento desenfreado do liberalismo.

Dessa forma, opina este trabalho, que o dualismo vazio/concreção existente no conceito de políticas públicas só é suscetível em sede de discussão política, no momento de definição da agenda pública. Nesta fase é que são determinadas quais ações serão tomadas, a determinação dos *outputs*. As ações não escolhidas significam ausência de política de pública, mas não existência. Políticas públicas, na perspectiva aqui adotada, são ações políticas governamentais qualificadas com materialidade.

Mesmo intuitivamente, o conteúdo das políticas públicas se expressa em ações concretas, substantivas, que acabam por disponibilizar algum insumo de utilização social. Expressam o sentido de ações governamentais materiais. Disseminado está em nossa sociedade

que ações governamentais concretas voltadas à saúde e educação, por exemplo, são consideradas políticas públicas. A ausência destas ações é creditada a problemas políticos, à falta de vontade política, em um sentido que se assemelha mais à política institucional.

A opção pela natureza positiva das políticas públicas não é indene de problemas à sua conceituação. Se com relação ao conteúdo das políticas públicas se pode afirmar que não existem divergências significativas, pois se tratam, essencialmente, de fornecimento de bens e serviços de utilização pública, com relação às formas das políticas públicas a percepção não se eleva tão nitidamente. Ao escrutinar seus elementos formacionais surgem variações que impedem uma definição única, singular, permitindo apenas a construção de noção que depende do contexto ao qual a ação está inserida.

Formalmente, os igualmente positivistas Bitencourt, Lolli e Pinto Coelho (2022) afirmam que as políticas públicas são dependentes da configuração político-constitucional de cada país. Países com orientação neoliberal com foco na economicidade; face à maximização e legitimação do gasto público em países de constitucionalismo social, nos quais a busca da igualdade é preponderante.

Afirmações que se alinham ao framework classificatório de Lowi (1972), o qual induz a vários tipos de política pública a depender do regime político vigente em cada sociedade. Nesta estrutura, a probabilidade de uma coerção governamental pode ser imediata ou remota, e podendo ser aplicada a indivíduos ou ao meio-ambiente de conduta. A combinação destas variáveis coercitivas de probabilidade e aplicabilidade geram plurais possibilidades de políticas públicas. Lowi (1972) classifica as políticas públicas possíveis como distributivas, constitutivas, regulatórias e redistributivas.

Entretanto, as condições de ação às políticas públicas em um Estado de Direito são jurídicas. As políticas públicas, como expressa a literatura, é um fenômeno político-jurídico. De fato, como afirmam Vargas e Restrepo (2019) e Bucci (2006), o elemento jurídico, expressão do princípio da legalidade, é inafastável em qualquer política pública.

Neste sentido, institucionalmente políticas públicas são de competência e responsabilidade dos poderes da República legislativo e executivo. Todavia, como afirmado por Grinover (2013), pode o poder judiciário na ausência de ações legislativas ou executivas, relativas aos direitos e garantias fundamentais, instituir políticas públicas.

Esta competência tripartite às políticas públicas foi prevista por Wilson (1947) que, ao estabelecer princípios à Ciência da Administração Pública, afirma que a ação administrativa é condicionada e determinada pelos princípios políticos-jurídicos. A política na ação legislativa estabelecendo as vias jurídicas à organização e funcionamento do país que estão a cargo do executivo. Wilson (1947) sublinha a distinção entre Política e Administração, entre projetar e executar, a política determinando o que deve ser obtido com o agir administrativo, atuação esta que se dá em base normativas.

Neste *framework* de multiplicidade de formas jurídicas que pode assumir as políticas públicas, de competência de diversos poderes institucionais, eleva-se a percepção de que as políticas públicas necessitam de interpretação.

Cada política pública é um fenômeno funcionalmente *ad hoc*, de utilização específica em um contexto próprio. Determinadas, condicionadas e limitadas pelas dimensões político-constitucionais, as políticas públicas se inserem em um sistema de natureza político-jurídico.

Esta natureza sistemática das políticas públicas em um contexto político reflete a teoria sistêmica apresentada por Easton (1968), no dualismo *input/output*. Para Easton (1968), as políticas públicas são *inputs* e *outputs* do sistema político. *Outputs* como produtos fabricados pelo sistema, os quais retornam a este mesmo sistema como *inputs* carregadores de informações do meio-ambiente acerca da efetividade deste produto. Isto é, políticas públicas atuam como comunicações do sistema político.

Continua Easton (1968) que estas comunicações, os *outputs* e *inputs* deste sistema, são tratados internamente pelo mecanismo denominado como *withinput*. Este representa o trabalho realizado pelo sistema político no processamento dos *inputs* que se convertem em *outputs*. Para Easton (1968) o sistema político se constitui de um dinamismo que produz políticas públicas e é retroalimentado por seus resultados.

De fato, esta sistematização de Easton (1968) reproduz a sistematização jurídico-constitucional. Constituição significa opções políticas expressas juridicamente, com força normativa, o qual está encarregada de retornar à sociedade as ações demandadas por esta ao poder político. No sentido de Bachof (2007), uma constituição se mantém se ela corresponder às expectativas da sociedade. Expectativas essas que têm como uma de suas vias de concretização as políticas públicas.

Desta maneira, a atual função das políticas públicas brasileiras para Barcellos (2013) é a de garantir e promover os Direitos Humanos inscritos na Constituição Federal de 1988, matriz legal de todas as políticas públicas nacionais (Cavalcante, 2017). São exigências de ações positivas impostas ao Estado Social brasileiro, restando à burocracia pública a busca de realização dos direitos fundamentais no plano da realidade social. Legalmente, ações governamentais direcionadas à promoção da dignidade humana. No sentido aristotélico: opções políticas destinadas a permitir viver em sociedade os homens, como forma de garantir sua existência.

Neste framework teórico-institucional, a noção de política pública a ser utilizada neste trabalho é a que segue.

Políticas públicas são ações governamentais concretas e coordenadas, de natureza político-jurídica, inseridas em um sistema político de caráter democrático, por isso mutáveis, e com finalidades de concretização, no plano da realidade social, de objetos que possam permitir solucionar o problema político e público de alcance dos direitos e garantias fundamentais inscritos constitucionalmente.

Devido à multiplicidade de fatores envolvidos nestas ações, exsurge a possibilidade de resultados que sejam destoantes dos projetados. Na esquematização de Merton (1936), estas ações intencionais podem ocasionar consequências que não foram pretendidas inicialmente. Faz questão de frisar Merton (1936) que estas consequências podem ser axiologicamente divergentes a depender do ponto de vista considerado; mas, mesmo nos casos em que as valorações dos resultados inesperados sejam positivas elas permanecem inesperadas.

As consequências inesperadas, ante Merton (1936), são devidas exclusivamente a fatores concretos. Os elementos que concorrem ao resultado de determinada ação social intencional são os responsáveis por estes efeitos. Nos limites deste trabalho, as consequências de uma política pública, sendo elas esperadas ou imprevistas, estão diretamente relacionadas com os elementos instrumentais utilizados. Tema a ser desenvolvido no próximo tópico.

2.2 Lei do SIMPLER como instrumento político processual (*procedural*) de política pública.

A noção de políticas públicas como ações governamentais concretas, de natureza político-jurídica, implica a realização destas ações. À efetivação de políticas públicas são

imprescindíveis instrumentos que promovam os relacionamentos entre governo e sociedade. Decerto, como afirma Lowi (1972), uma política pública não entra em operação sem que se resolvam as questões relativas à participação dos interessados.

A participação conjunta de Estado e sociedade na efetivação de políticas públicas se dá através de instrumentos jurídicos. Quaisquer ações destinadas a viabilizar a implantação de políticas públicas têm, em um Estado Moderno Democrático de Direito, o elemento normativo jurídico como integrante obrigatório (Cavalcanti, 2017). Vargas e Restrepo (2019) asseveram que, em função do princípio da legalidade, cada instrumento de ação estatal destinado à efetivação de uma política pública está subsumido em uma norma legal.

O caráter instrumental da normatividade jurídica coaduna-se com afirmação de Astorga e Facio (2019) de que uma lei não é uma política pública. Uma lei, um instrumento normativo, são prescrições de realizações, são enunciados linguísticos que estabelecem os comportamentos a serem adotados, mas que não podem ser equiparados a estas condutas *per si*. Neste sentido, a normatividade jurídica é um instrumento das políticas públicas.

A taxonomia de instrumentação de políticas públicas de Hood (1986) igualmente evidencia a legalidade como um dos elementos básicos desta instrumentação. Afirmar Hood (1986) que os governos possuem quatro recursos ao seu dispor à construção da instrumentação de políticas públicas: centralização de informações, autoridade, orçamento e burocracia. Estes quatro elementos são justapostos e combinados em proporções variáveis, resultando na possibilidade de criação de uma ampla gama de instrumentos de intervenção.

A questão da legalidade jurídica torna-se, dessa forma, central na instrumentação das políticas públicas por duas dimensões. A primeira, já destacada, é a condição de sua existência. Inexiste em um Estado de Direito políticas públicas, e por corolário sua instrumentação, sem a forma jurídica.

A segunda dimensão responde ao problema de que é o normativo jurídico que cria os mecanismos que possibilitarão o agir governamental. Em suma, a normatividade jurídica cria tanto o instrumento de política pública quanto os mecanismos destes instrumentos necessários à execução da política pública.

Lascoumes e Le Gales (2007) igualmente destacam a perspectiva mecânica de viés jurídico da instrumentação das políticas públicas, ao expressar o instrumento de política pública como uma instituição social que assume caráter normativo.

Instrumento que tem a função de criar os elementos técnica e ferramentas que compõem o todo da instrumentação de política pública. A técnica como um concreto equipamento – leis, decretos, editais – que contém as ferramentas (*tools*), os mecanismos necessários à execução da política pública – artigos das leis, dos decretos e dos editais. (Lascoumes & Le Gales, 2007).

A criação de uma instrumentação às políticas públicas é um processo complexo, amplo, no qual as ferramentas jurídicas criam os mecanismos a serem utilizados, através dos recursos governamentais de Hood (1986). A esta complexidade Peters (2005) avalia que a definição correta da instrumentação é o problema dos problemas das políticas públicas.

Esta pluralidade de possibilidades de instrumentação remete à observação de Lowi (1972) de que em função da insuficiência linguística que distinguem as ações governamentais é necessário, preliminarmente, antes da definição do instrumento apropriado, uma taxonomia das políticas públicas. Esta classificação possibilitará a descoberta de sentidos e significados ocultos pela indeterminação da linguagem, reduzindo a complexidade da escolha.

A combinação destas variáveis coercitivas de probabilidade e aplicabilidade geram plurais possibilidades de políticas públicas. Na perspectiva de Lowi (1972), a precedência da taxonomia à ontologia orienta a determinação do ser política pública. A definição deste ser, o que é uma política pública, indica a determinação do seu instrumento.

Este trabalho analisa a LC 123/06, instrumento normativo que estabelece mecanismos legais à adoção pelas MPE da simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, bem como de acesso ao mercado de compras governamentais. Estes mecanismos estão determinados para efetivar a realização de ações concretas e coordenadas que possam culminar na construção da política pública de tratamento favorecido e privilegiado às MPE (BRASIL, 2006).

Entretanto, uma característica essencial deste instrumento merece ser observada. Sua utilização é opcional. Não existe a coação de legal de exigência de emprego pelas MPE dos mecanismos estabelecidos na LC 123/06 a alavancar seu desenvolvimento. São mecanismos

disponíveis às MPE, mas não obrigatórios. Como salienta Lowi (1972) esta característica instrumental revela a natureza distributiva desta política pública.

Lowi (1972) oferece diversas tipologias de política pública. Os mecanismos previstos na LC 123/06, ante a taxonomia de Lowi (1972), descortinam uma política pública considerada distributiva porque destinada a alterar a conduta individual de atores. Alteração de conduta voluntária que se dá em um contexto em que a probabilidade de coerção governamental é inexistente. A alteração de comportamento é opcional.

Ante a esta classificação de Lowi (1972), política pública dessa natureza visa a fomentar a alteração de comportamento destes destinatários, uma mudança de conduta, porém opcional. A esta faculdade de opção de alteração de conduta Lowi (1972) afirma que algumas políticas públicas não entram em operação sem a participação dos seus destinatários. A função essencial em um instrumento de política pública distributiva é promover uma alteração de conduta voluntária por parte dos destinatários.

Resulta, dessa forma, que a LC 123/06 se constitui em um instrumento de política pública distributiva. Na perspectiva de Lascombes e Le Gales (2007) constitui-se em um instrumento que se utiliza da técnica de lei complementar e que tem como ferramentas (*tools*) as prescrições legais, os artigos da lei. Na tipologia de Lowi (1972) esta instrumentação, composta por mecanismos coordenados e sistemáticos, visa alterar voluntariamente a conduta individual das MPE.

A classificação da LC 123/06 como instrumento de política pública distributiva exige uma outra distinção. Bali et al. (2021) afirmam que os instrumentos de políticas públicas podem ser de natureza substantiva ou processual, *substantive/procedural*. Se se trata de um instrumento que possa ser analisado autonomamente (*substantive*) ou de forma sistemática (*procedural*). Demircioglu e Vivona (2021) asseveram que uma licitação pública é, concomitantemente, substantiva e processual.

Howllet (2008) identifica que a diferenciação existente entre os instrumentos de política pública substantivos ou processuais se aloja na finalidade do instrumento. Os instrumentos substantivos buscam afetar diretamente a entrega de bens ou serviços à sociedade. Os instrumentos processuais visam a alterar a conduta dos atores que promovem esta entrega de bens e serviços.

Neste sentido Demircioglu e Vivona (2021) entendem que uma licitação pública é, de forma justaposta, um instrumento substantivo e processual de política pública. Substantivo porque entrega serviços ou bens ou à sociedade. Processuais no sentido de que esta entrega de bens ou serviços pode ser utilizada para alterar internamente as organizações. De fato, Costa e Terra (2019) afirmam que licitações vão além das aquisições em si.

A LC 123/06 é um instrumento de política pública distributiva que possui distintos mecanismos de ordem administrativa, tributária, previdenciária, trabalhista, creditícias e licitatórias que possuem entregas específicas. Estes mecanismos podem ser avaliados de forma individual, substantivamente, pois se trata de entregas específicas, bem como processualmente, dado o caráter optativo de utilização destes mecanismos o qual enseja a modificação de conduta.

Todavia, estes mecanismos que compõem a LC 123/06 são as ferramentas deste instrumento (*tools*) (Lascoumes & Le Gales, 2007). A LC 123/06 é uma unidade, um todo sistemático composto por subsistemas. Um instrumento que visa alterar o comportamento das MPE através de mecanismos específicos, porém interligados, e neste sentido se constitui em um instrumento processual de política pública distributiva.

Como afirma Grau (2010) é necessário discriminar entre objeto e escopo. O objeto perseguido pela LC 123/06 é a política pública de tratamento diferenciado e privilegiado às MPE. O escopo são todos as ferramentas, todos subsistemas, são os mecanismos disponíveis que possam permitir a concretização do objeto de forma interligada.

Juridicamente, a política pública de tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte é princípio constitucional, o que sublinha a LC 123/06 como instrumento de política pública processual. Alexy (2019) afirma que princípios constitucionais são mandados de otimização. Isso significa que um princípio constitucional tem um elemento temporal, deve ser sempre aperfeiçoado, melhorado, buscando sua concretização ótima (Silva, 2003) por intermédio de seu instrumento.

Neste sentido, a LC 123/06 se constitui como um instrumento jurídico processual (*procedural*) de política pública distributiva passível de otimização.

2.3 Integração da Lei do SIMPLES

A condição de instrumento jurídico processual da LC 123/06 remete à persistente indefinição da linguagem na ciência de políticas públicas, como ressalta Lowi (1972). Teubner (1984) os denomina como instrumentos jurídicos reflexivos, mencionando outras expressões da literatura, que os identificam como relacionais, pós-liberais e socialmente adequados.

O sentido plural destas denominações indica o caráter sistemático dos instrumentos jurídicos processuais, reclamando sua integração. De fato, ao se constituírem em sistemas, seus mecanismos se constituem em subsistemas inter-relacionados, que devem estar dispostos no mesmo sentido dos instrumentos.

Teubner (1984) observa que estes instrumentos se originaram na emergência do *welfare state*, isto é, instrumentos legais às políticas públicas destinadas a concretizar os Direitos Humanos de segunda geração. Estes instrumentos de políticas públicas se constituem, como afirma Teubner (1984), em sistemas jurídicos autorreferenciais, em sistemas autopoieticos, condição que se estende aos seus mecanismos, seus subsistemas.

Sistemas e subsistemas jurídicos autopoieticos (Luhmann, 2016), em apertada síntese, são sistemas operativamente fechados, mas abertos ao meio ambiente envolvente. Suas operações internas atuam em uma circularidade jurídica que produzem seus próprios elementos, comunicações jurídicas produzindo comunicações jurídicas (Teubner, 1984). Esta operação se utiliza de opostos verdadeiro/falso, lícito/ilícito, para selecionar as respostas do sistema ao meio ambiente.

Uma licitação pública é um sistema jurídico autopoietico. As propostas dos participantes são comunicações jurídicas do meio ambiente *inputs*. A definição do vencedor é uma comunicação jurídica da burocracia ao meio ambiente *output*. Entretanto, a definição do vencedor/perdedor, maior preço/menor preço, ocorre dentro do sistema sem interferência dos participantes ou da burocracia. Resultam das operações jurídicas internas do sistema. Não há como a burocracia selecionar como vencedora uma proposta de maior preço, face a outra exatamente igual com preço menor.

Neste sentido, a auto referencialidade dos mecanismos dos instrumentos jurídicos autopoieticos pode dar ensejo a inconsistências dos instrumentos de políticas públicas, e por

corolário a estas mesmas políticas. Como são operativamente fechados ao meio ambiente e atuarem internamente em uma circularidade jurídica, estes mecanismos operam só com base nas comunicações jurídicas. Se estas comunicações estão destoantes com os objetivos das políticas públicas, não há como se proceder o ajuste.

Neste sentido, Teubner (1984) afirma que existe a necessidade das comunicações jurídicas do meio ambiente aos instrumentos jurídicos processuais de políticas públicas e os mecanismos destes instrumentos refletirem a realidade circunstancial do meio ambiente ao qual estão envolvidos. Existe a necessidade de integração entre as comunicações jurídicas do meio ambiente, *inputs*, e os instrumentos de políticas públicas.

A afirmação de Teubner (1984) de devida representação jurídica do meio externo circundante nos mecanismos dos instrumentos de política pública alinha-se à internalização das externalidades de Underdal (1980) às políticas públicas. A necessidade de integração tanto de um instrumento de política pública em nível micro, como das políticas públicas em nível macro, responde à necessidade de aprimoramento, de otimização dos *outputs* (Easton, 1952).

Integrar significa unificar, colocar as peças em conjunto perfazendo um todo de sentido (Underdal, 1980). Uma política pública integrada exige três requerimentos básicos: compreensão, agregação e consistência. Compreensão no estágio dos *inputs*, das demandas; agregação no processamento destas demandas, *withinputs*; consistência nos resultados, que são os *outputs* produzidos pela política pública (Underdal, 1980).

Howlett, Vince e Río (2017) afirmam que integrar é possibilitar a coexistência harmônicas entre os diversos elementos que compõem uma política pública, incluindo seus objetivos. Com relação aos instrumentos de política pública Howlett et al. (2017) asseveram que a maior questão identificada em precárias integrações de políticas públicas é a inerente contradição destes instrumentos.

Trein et al. (2019) afirmam que objetivos de políticas públicas e seus instrumentos devem estar integrados em um todo coerente. Candel e Biesbroek (2016) enfatizam que robusta integração é necessária para uma forte consistência nos instrumentos processuais de políticas pública, por se consistirem em vários mecanismos isolados. Tosun e Achim (2017) asseveram que a integração de políticas públicas se dá por instrumentos específicos, mais processuais que substantivos.

Todas estas referências teóricas relativas aos instrumentos de políticas públicas sublinham as mesmas inconsistências apontadas por Underdal (1980) a respeito das políticas públicas. Por se tratar de vários mecanismos independentes que, entretanto, devem trabalhar em conjunto, sobressai a possibilidade de conflitos, incoerência, inconsistências. Em suma, quando combinados estes mecanismos podem produzir *outputs* diversos dos desejados pelos objetivos primários das políticas públicas.

A LC 123/06 é um instrumento jurídico processual de política pública distributiva. Seus mecanismos, por corolário igualmente jurídicos, devem trabalhar em conjunto à uma efetiva construção dos *outputs* políticos à sociedade. Vários mecanismos dispostos à alteração de conduta das MPE com vistas à construção da política pública de tratamento diferenciado.

A devida articulação conjunta e concomitante de todos os mecanismos da LC 123/06 acarreta a condição de sistema a este instrumento processual. Cada mecanismo, portanto, se constitui em um subsistema deste instrumento, e deve cumprir sua função específica, mas interligados com os demais à construção da política pública como um todo, à consecução de uma entrega ótima.

Estes mecanismos, em face de sua natureza jurídica, são subsistemas autopoieticos. De fato, como afirma Teubner (1984) são mecanismos operativamente fechados, mas abertos às comunicações jurídicas do meio ambiente.

O subsistema licitatório de acesso aos mercados de compras governamentais às MPE é um mecanismo autopoietico. Recebe do meio ambiente as comunicações jurídicas dos licitantes, as propostas ao certame, e comunica ao meio ambiente o vencedor. Entretanto, operativamente, não interage com o subestima tributário da LC 123/06.

O mecanismo tributário da LC 123/06 é igualmente um subsistema autopoietico. Recebe as comunicações jurídicas do meio-ambiente das empresas relativas a faturamento, tipo de serviços prestados, de produtos comercializados. Retorna ao meio-ambiente comunicações jurídicas relativas ao quanto a pagar de imposto.

Entretanto, este mecanismo tributário estabelecido na LC 123/06 se fundamenta no princípio da simplicidade. Dado o complexo sistema tributário brasileiro, com cada ente federativo com seu regime próprio de tributação, a governança tributária das MPE implica em elevados custos de transação (Williamson, 1975). Contudo, este mecanismo promove um

aumento da carga tributária das empresas, conforme assertado por Paula, Costa e Ferreira (2017).

Neste sentido, o mecanismo licitatório existente na LC 123/06 recebe do meio ambiente as comunicações jurídicas na forma de propostas de preços das MPE. Como estas propostas apresentadas pelas MPE optantes pelo SIMPLES tendem a ser maiores financeiramente em função do aumento carga tributária promovido por este regime, o mecanismo autopoiético licitatório as classificam como perdedoras do certame, sem a possibilidade de intervenção da burocracia.

2.4 Hipóteses avaliativas

O enquadramento teórico pretérito conduz à necessidade de se avaliar a interação dos mecanismos dos instrumentos na construção de políticas públicas. A eficácia da interação destes mecanismos remete à observação de Underdal (1980) de que políticas públicas devem ser integradas para se tornarem consistentes. Este assertiva aplica-se de forma idêntica aos instrumentos de políticas públicas. Devem estar integrados.

Como asseverado por Howlett, Vince e Río (2017), a maior questão identificada em precárias integrações de políticas públicas é a inerente contradição destes instrumentos. Cavalcanti (2006) afirma que a avaliação de políticas públicas tem a finalidade de conhecer o que está acontecendo. Costa e Castanhar (2003) denominam como eficácia este acontecimento, pois afere a medida do grau em que a política pública atinge seus resultados.

Um instrumento comumente utilizado pelos governos à construção de políticas públicas são as aquisições governamentais. Demircioglu e Vivona (2021) realçam o papel de uma licitação pública na função de fomento à inovação. Loader (2018) afirma a existência de uma dimensão política nas licitações públicas, que se acentua no contexto das MPE, em função das extremas dificuldades enfrentadas por estas empresas e pela significativa presença econômica deste setor na geração de empregos, competição e inovação.

Neste sentido, avalia-se se o mecanismo tributário constante na LC 123/06, o qual reflete a opção tributária pelo SIMPLES pelas MPE, está consistente com os mecanismos que visam promover o acesso privilegiado destas empresas ao mercado de compras governamental. Os mecanismos tributários e licitatórios, constantes na LC 123/06, destinados à construção da política pública de tratamento diferenciado e exclusivo às MPE devem trabalhar em conjunto

para efetivação do tratamento distintivo no plano da realidade social. Mecanismos que devem ser harmônicos, complementares, consistentes (Howlett, 2008) como forma de possibilitar a otimização da LC 123/06 (Alexy, 2019).

Nepomnyashchyy et al. (2022) ressaltam que o desenvolvimento democrático requer cooperação bilateral entre governo e sociedade, mediados pelos mecanismos que possam implementar as políticas públicas. A otimização da LC 123/06 passa pela existência da interação dos mecanismos tributários e de acesso aos mercados públicos. Isto é, as MPE optantes pelos SIMPLES devem se tornar vencedoras em licitações.

O mecanismo de acesso ao mercado governamental existente na LC 123/06 busca desenvolvimento econômico e eficiência das políticas públicas (Brasil, 2006). De fato, o volume de compras a cargo do poder público deve ser utilizado como ferramenta de execução de políticas públicas. Quélin, Kivleniece e Lazzarini (2017) rotulam esta ação como formas híbridas de colaboração, no sentido de conjunção de interesses sociais econômicos, na interseção de políticas e mercados econômicos.

São dois os mecanismos destinados a garantir o acesso privilegiado ao mercado de compras governamental. O primeiro se constitui em preferência de contratação às MPE em caso de empate de valor das propostas durante o certame. O segundo prevê certames licitatórios exclusivos às MPE.

O critério de desempate estabelece que ocorre igualdade de propostas quando as MPE ofertarem um preço até 10% superior ao primeiro colocado em quaisquer modalidades de licitação, exceto no pregão no qual o índice é de 5%. Concretizada esta hipótese, as MPE têm a opção de reduzir sua proposta de preços e sagrar-se vencedora do certame. No tocante ao segundo mecanismo, deverá haver licitações exclusivas às MPE quando o valor dos itens, ou lotes, das aquisições for de até R\$ 80.000,00.

Na questão tributária, o mecanismo estabelecido na LC 123/06 se fundamenta no princípio da simplicidade. Dado o complexo sistema tributário brasileiro, com cada ente federativo com seu regime próprio de tributação, a governança tributária das MPE implica em elevados custos de transação (Williamson, 1975). A possibilidade de opção das MPE à adoção do regime tributário do SIMPLES tem a função de mitigar estes custos relacionados às incertezas provenientes da escolha da melhor governança tributária, dada a consolidação das operações tributárias em um regime singular (Paula, Costa e Ferreira, 2017).

Entretanto, Paula et al. (2017) igualmente concluem que a política pública de regime tributário exclusivo às MPE é eficaz no sentido de se reduzir os custos de transação (Williamson, 1975) das operações, mas não se pode afirmar que este regime tributário exclusivo tenha produzido uma redução da carga tributária das empresas. Ao revés, em alguns casos a percepção é de que efetivamente houve um aumento dos compromissos fiscais, acabando por se constituir em um fator que possa corroborar com um aumento de preços dos produtos/serviços comercializados por este setor. Neste mesmo sentido Cabello, Galo e Pereira (2007).

O recolhimento de impostos, a cargo do contratado, é um dos componentes da equação econômico-financeira que subjaz às avenças comerciais entre a gestão pública e particulares, acabando por acarretar que a construção de propostas de preços em certames licitatórios de MPE optantes pelo SIMPLES carregam as particularidades deste regime. Martins (2010) assevera que a administração do preço de venda necessariamente é dependente do custo da operação, o qual inclui a variável tributação.

Neste sentido, a relação que se estabelece entre os mecanismos licitatórios e os de acesso ao mercado de compras governamental é que o mecanismo tributário da LC 123/06 pode influenciar negativamente a eficácia do mecanismo licitatório, pelo aumento de preço praticado em função da tributação. A interação dos mecanismos tributários e licitatórios pode ser incoerente com o objetivo da política pública de tratamento diferenciado e exclusivos às MPE, dado que a obtenção de contratos públicos é um dos elementos que compõe esta política.

A alta de preços provocada pelo impacto substantivo da tributação pelo SIMPLES nas propostas de preços do licitante pode tornar inócuos os mecanismos de acesso privilegiado ao mercado público. Como afirma Souza (2017), os preços praticados em licitações exclusivas às MPE tendem a ser maiores que os preços praticados nos certames de ampla concorrência, o que pode subverter a harmonia destes mecanismos em sede de licitações públicas.

Dessa forma, a opção pelo SIMPLES pode aumentar a proposta de preços dos licitantes, não permitindo o acesso de compras ao mercado público, mesmo na presença de incentivos. Por se tratar de mecanismos jurídicos, são de natureza autopoietica, e se inserem como subsistemas no sistema constituído pela LC 123/06. O mecanismo representado pelo subsistema licitatório da LC 123/06 recebe as comunicações jurídicas dos licitantes, suas propostas, e as trabalham, face às outras propostas, de forma operativamente fechada. Nos limites deste

trabalho, operam a variável preço em uma dicotomia maior/menor, retornando ao meio ambiente a comunicação jurídica de vencedor do certame a proposta, *ceteris paribus*, de menor preço. Dada a impossibilidade de se alterar externamente a escolha do vencedor neste sistema, operacionalmente fechado, a proposta de preço, comunicação jurídica do meio ambiente, há que estar alinhada como o objetivo da política pública.

Desta maneira, a variável proposta de preços é elemento chave na obtenção de contratos públicos. A depender de sua magnitude e da modalidade de licitação do certame, pode tornar inócuos os mecanismos licitatórios relativos ao critério de desempate, bem como, em licitações exclusivas, impedir que optantes pelo SIMPLES se sagrem vencedoras. Mormente em certames licitatórios onde há ampla concorrência, tendo em vista, como observado por Fernandez (2007), competição promove fortes incentivos para que os licitantes reduzam seus preços.

Neste sentido, formulam-se as seguintes hipóteses:

H1 – A opção pelo SIMPLES não está associada positivamente e significativamente a razão de razões de chance às MPE nos certames licitatórios em geral.

H2 – Em licitações exclusivas, a opção pelo SIMPLES não está associada positivamente e significativamente a razão de razões de chance no certame pelas MPE.

H3 – A competição entre os licitantes está associada negativamente à razão de razões de chance das MPE optantes pelo SIMPLES nas licitações.

3 METODOLOGIA

Uma das asserções comuns em Ciência Política é a radical mudança de abordagem sobre o tema com a obra *O Príncipe* de Maquiavel (1972). A partir deste momento, ante Dallari (2018) e Sarlet (2017), passa-se a uma análise essencialmente material dos acontecimentos políticos, em contraposição às perspectivas ideológicas anteriores. As análises mudam para o que é em oposto ao que deve ser.

Neste sentido, a análise material dos acontecimentos políticos, da verificação concreta das ações governamentais, são ações que se tornam necessárias para se efetuar o devido cotejamento entre o dever ser e o ser, entre o idealizado e o realizado nas políticas públicas. Nos limites deste trabalho, entre a efetiva participação no orçamento público, por intermédio das licitações, das MPE optante pelo SIMPLES e o preconizado na LC 123/06.

3.1 Dados

A base de dados única construída para a realização desse estudo contém 7.248.296 (sete milhões, duzentos e quarenta e oito mil e duzentos e noventa e seis) observações. Estas são constituídas pelas informações dos licitantes que concorrerão para fornecimento de itens para as unidades gestora que compõem o SISG no ano de 2019. Importante destacar que uma licitação pode ter mais de um item, o que faz sublinhar que a unidade de observação tratada neste trabalho é o licitante *k* no item *j* da licitação.

Estes dados referentes a cada licitante do certame representam as aquisições de 1.303.210 (um milhão, trezentos e três mil e duzentos e dez) itens em 161.602 (cento e sessenta e uma mil, seiscentos e duas) licitações. Os dados foram obtidos a partir do portal da transparência do governo federal de certames realizados por 2.641 (dois mil seiscentos e quarenta e uma) unidades compradoras que compõem o SIASG (Sistema Integrado de Administração e Serviços Gerais) ao longo do ano de 2019.

A escolha do ano de 2019 para a coleta de dados se deu por dois motivos essenciais: consolidação da legislação e pandemia da COVID 19. A LC 123/06 foi promulgada no ano de 2006 e a Lei 10.52/02, que instituiu o pregão, em 2002, portanto já havia grande interstício temporal na utilização da ferramenta, tanto pelos licitantes quanto pela burocracia. O ano de 2019 igualmente expurga os efeitos da pandemia, tendo em vista que sua influência se dá a partir do ano de 2020.

Outros motivos que determinaram a escolha do ano se deram pelo fato de ser o ano de 2019 o período mais atual com dados disponíveis, desconsiderando o período da pandemia em que as condições de mercado foram afetadas, bem como flexibilizações para compras públicas trazidas Lei 14.035/2020. Os dados de 2023 e 2024 foram desconsiderados devido a vigência em paralelo das Lei 8.666/1993 e 14.133/2021, as quais podem impactar os resultados. Períodos anteriores a 2019 não foram considerados, devido à falta de recursos tecnológicos que permitisse estimar regressões considerando tal quantidade de observações.

Igualmente frisa-se que somente foram consideradas licitações cujos resultados foram publicados, evitando que licitações que foram posteriormente canceladas fossem incluídas na análise. Os dados incluem todos os itens licitados no ano de 2019, sendo a distribuição heterogênea, isto é, não houve segregação por atividades, a análise foi generalizada. Entretanto, como será demonstrado, dois modelos econométricos segregaram a modalidade pregão para análise específica.

Participaram desses certames 86.563 licitantes únicos, sendo que do total dos itens licitados aproximadamente 26,75% foram vencidos por empresas optantes pelo SIMPLES. Cumpre ressaltar, porém, que em virtude desta análise ser efetuada por item de licitação, um mesmo licitante pode ter vencido mais de um item, o que significa que este índice de 26,75% não representa a porcentagem de empresas optantes participantes nestes certames.

Isso assume relevo pois, conforme dados do SEBRAE, 81,31% das micro e pequenas empresas brasileiras optam pelo regime de tributação do SIMPLES (Brasil, 2025). Este contraponto evidencia que a representação da opção pelo SIMPLES no cenário nacional é bem destoante do verificado nesta pesquisa em licitações públicas capitaneadas no SIASG no ano de 2019.

Objetivando testar as hipóteses formuladas foram desenvolvidos quatro modelos econométricos, os quais variam em função das modalidades de licitação e da consideração específica da análise sobre as aquisições direcionadas exclusivamente às MPE. Cada um desses modelos tem como variável dependente o vencedor o certame. A variável independente é a opção pelo SIMPLES. Estes modelos possuem três conjuntos distintos de variáveis de controle, o que resultou na obtenção de doze diferentes regressões.

O Modelo 1 aborda todas as licitações realizadas no ano de 2019 no domínio do SIASG, diferindo do Modelo 2 que, não obstante utilizar a mesma base, tem como foco de análise somente as licitações exclusivas às MPE. Os Modelos 3 e 4 diferem dos Modelos 1 e 2, devido

ao fato de considerarem apenas as licitações na modalidade de pregão eletrônico realizadas no ano de 2019. Os Modelos 3 e 4 seguem a mesma lógica, sendo que o Modelo 4 é específico às licitações exclusivas.

O conjunto de variáveis de controle segue a seguinte conceituação: i) um conjunto vazio, modelo apenas com a variável dependente e independente; ii) um segundo conjunto com as variáveis: experiência, número de concorrentes, quantidade de itens, valor do item e experiência²; iii) e o terceiro conjunto com as variáveis: experiência, número de concorrentes, quantidade de itens, valor do item, optantes x valor do item, optantes x experiência².

3.2 Variável dependente

A variável dependente deste trabalho é a variável *dummy* vencedor do certame, assumindo o valor de 1 quando o licitante observado foi o vencedor da licitação. Destaca-se que esta é a única variável dependente para todos os modelos testados. Todas as hipóteses têm como variável dependente o sucesso na licitação.

Isso porque o sucesso em certames licitatórios é passo essencial para participação no orçamento público. As licitações públicas são utilizadas como instrumentos de política pública em função dos expressivos valores envolvidos nestas ações. Loader (2018), Demircioglu e Vivona (2021) informam que a média dos gastos com licitações na União Europeia é de 12% do GPD e realçam o papel instrumental de uma licitação na construção de política pública de fomento à inovação. Neste sentido, Karjalainen e Kemppainen (2008) evidenciam potencial utilização deste volume de compras para o atingimento de benefícios sociais e econômicos, isto é, à construção de políticas públicas.

O objetivo geral deste trabalho é avaliar se a opção pelo SIMPLES interfere no sucesso das MPE em licitações públicas. Se a adoção deste regime tributário exclusivo às microempresas e empresas de pequeno porte interfere negativamente no sucesso deste setor econômico nas compras governamentais. Para isso, como será mais bem desenvolvido no próximo tópico, todos os modelos têm como variável independente a opção pelo SIMPLES.

3.3 Variável independente

A variável independente deste trabalho é a variável *dummy* que indica se a MPE é optante pelo SIMPLES no momento da licitação, assumindo o valor de 1 quando a MPE for

optante. Salienta-se que esta é a única variável independente para todos os modelos testados. Todas as hipóteses foram analisadas tendo como variável independente a opção pelo SIMPLES.

No teste de H1 a variável independente dummy - opção pelo SIMPLES - medirá as razões de chance de vitória das MPE optantes nos certames licitatórios em geral. Em H2 as razões de chance de vitória em licitações exclusivas. Ao passo que em H3 medirá a razão de razões de chance no certame pelas MPE nas situações com ou sem concorrência.

Isso porque, dentre as organizações eleitas à transformação social por intermédio das licitações, o setor representado pelas microempresas e empresas de pequeno porte se constitui em um destes mercados diversificados. De fato, a política pública que visa estabelecer o tratamento diferenciado e privilegiado às MPE busca apoio nas licitações públicas para consolidar este tratamento exclusivo. Karjalainen e Kemppainen (2008) enfatizam a potencial utilização deste volume de compras para a contratação de pequenas empresas pelos governos, objetivando inovação, desenvolvimento econômico e geração de empregos.

Neste sentido, a LC 123/06 prevê mecanismos destinados a garantir o acesso privilegiado ao mercado de compras governamental. O primeiro se constitui em preferência de contratação às MPE em caso de empate de valor das propostas durante o certame. O segundo prevê certames licitatórios exclusivos às MPE. Estes mecanismos, sob o todo da instrumentação, devem interagir em conjunto com mecanismo tributário de opção pelo SIMPLES.

De fato, a política pública que visa estabelecer o tratamento diferenciado e privilegiado às MPE compõe-se de um complexo de mecanismos consolidados na LC 123/06. A opção pelo SIMPLES, neste sentido, reflete o mecanismo tributário existente nesta ferramenta como forma de se mitigar o imbricado sistema tributário brasileiro. Visa a redução de custos de conformidade deste setor e, ante os dados do SEBRAE (Brasil, 2025), é o regime tributário adotado por 81,31% das MPE nacionais.

Esta variável torna-se de extrema importância porque, conforme Paula, Costa e Ferreira (2017), o mecanismo de regime tributário exclusivo às MPE é eficaz no sentido de se reduzir os custos de transação (Williamson, 1975) das operações fiscais, mas não permite afirmar que este regime tributário exclusivo tenha produzido uma redução da carga tributária das empresas.

Este aumento da carga tributária pode impactar negativamente o acesso ao mercado de compras governamentais. Uma carga tributária maior implica em um aumento dos preços

praticados devido à composição tributária nos custos, podendo reduzir a competitividade das MPE, mormente em critério de julgamento de menor preço da contratação (Brasil, 2021).

O subsistema de natureza jurídica autopoietica das licitações (Luhmann, 2016) recebe as propostas de preços dos licitantes como comunicação jurídica do meio ambiente, e está programado para objetivamente determinar o vencedor do certame através da determinação do menor preço. Após a entrada do subsistema licitatório em operação, a produção deste mecanismo, isto é, o vencedor do certame, se dá de forma objetiva, indene à atuação da burocracia, sendo determinado por aquele que apresentou a menor proposta de preços.

Todos os modelos econométricos utilizados neste trabalho, dessa maneira, têm como variável independente a opção pelo SIMPLES em licitações públicas.

3.4 Variáveis de controle

Em busca da robustez dos resultados, variáveis de controle foram consideradas com finalidade de isolar os efeitos da variável testada. De fato, muitas são as causas que podem determinar o vencedor do certame, a exemplo da experiência. Outras variáveis de controle foram criadas como forma de se evitar a endogeneidade.

A variável experiência, quantificada em dias, busca isolar os efeitos do conhecimento acumulado em licitações, efeito que pode determinar o vencedor à despeito da opção pelo SIMPLES. Calcula o número de dias entre o registro da empresa no SICAF e a data de resultado da licitação. Repetidas interações em ambientes licitatórios ocasionam a construção de uma epistemologia licitatória que se estende a todas os elementos que determinam o sucesso.

As variáveis de controle número de concorrentes, quantidade de itens e valor dos itens visam afastar os efeitos oriundos do interesse que o certame pode despertar em função do maior valor agregado das licitações, e com isso gerando comportamentos oportunistas por parte dos licitantes. Estas variáveis visam isolar os efeitos de uma competição irreal no sentido de se tornar vencedora a qualquer custo. A dimensão psicológica, embora não explorada neste trabalho, é fator constante em licitações. Estas variáveis estão dimensionadas em unidades.

A variável número de concorrentes indica o número de concorrentes que participaram do certame para fornecimento do item. Por seu turno, a variável quantidade de itens a serem fornecidos é uma proxy do tamanho do objeto a ser fornecido. A variável valor do item representa o valor estimado pela Administração à oferta de preços.

3.4.1 Variáveis de interação

O elemento chave das hipóteses testadas neste trabalho refere-se à opção pelo SIMPLES, devido a sua estrita relação com valor financeiro das propostas apresentadas nas licitações. Desta maneira, variáveis de controle interativas igualmente foram estabelecidas como forma de melhorar a confiabilidade dos resultados obtidos e distribuídas em: i) experiência ao quadrado; ii) optante x valor do item; iii) optante x experiência ao quadrado. Visam dar consistência aos resultados em virtude de se buscar isolar o comportamento irracional dos licitantes

De fato, a experiência tem um limite, um ponto máximo, e isso pode ser expresso pelo quadrado desta variável, espera-se que a partir de um determinado ponto a experiência melhore a qualidade do resultado. Os retornos marginais decrescentes induziriam os licitantes, em um comportamento racional, a reduzirem as propostas apresentadas a um valor mínimo, com fins de maximização da utilidade (Jensen & Meckling, 1976).

Ante Saussier e Tirole (2015) as empresas possuem mais controle sobre os custos envolvidos nas operações licitatórias do que os governos. Dessa forma, interagir a variável independente optante pelo SIMPLES com as variáveis de controle valor do item e experiência ao quadrado procura isolar os efeitos de um comportamento irracional destes licitantes.

As empresas optantes, em um comportamento racional, se orientariam por um valor mínimo de propostas e, neste sentido, tanto a experiência ao quadrado como o valor do item se constituem em limites às empresas optantes. De fato, licitantes racionais se conduzem por um limite de proposta, e neste sentido interrompem sua participação nos lances quando este nível é alcançado.

3.5 Estratégia empírica

Dado a característica da variável dependente vencedor do certame, variável binária dummy, os modelos econométricos foram analisados pela regressão logística com variações que incluem um conjunto de dados somente para itens exclusivos.

Como observa Cramer (2003), a regressão logística foi primeiramente utilizada na área biológica, a mesma área que originou o conceito de autopoiese (Maturana & Varela, 1972), sendo de utilização nas quais a resposta que se procura é a presença ou ausência de determinado elemento. Nos limites deste trabalho o que se averigua a relação entre vencedor de certames licitatórios e opção pelo SIMPLES.

Outra característica da regressão logística é a possibilidade de se utilizar variáveis independentes e de controle tanto quantitativas quanto qualitativas simultaneamente (Dias Filho & Corrar, 2017), condição que se amolda perfeitamente ao estudo deste caso. A variável independente utilizada neste estudo é qualitativa, controlada por outras de natureza quantitativa e qualitativa.

A regressão logística possibilita várias interpretações. Os coeficientes interpretados diretamente informam as variações no logaritmo das razões de chance de cada variável. Estas variações, através de operações matemáticas utilizando o logaritmo natural, podem ser traduzidas tanto em razões de chance quanto em probabilidades.

Estas probabilidades apresentam respostas dentro de um arco de variando de 0 a 1, o que igualmente se coaduna com as hipóteses deste trabalho, tendo em vista que as respostas igualmente podem se transformar em razão de chances. Esta condição elimina os efeitos deletérios da heterocedasticidade, robustecendo a precisão das estimativas e conferindo validade às inferências estatísticas (Cramer, 2003).

4 RESULTADOS

As hipóteses elencadas foram testadas utilizando-se os dados da base única construída para a realização desse estudo. O mecanismo de critério de desempate foi avaliado tanto em licitações gerais quanto em pregões, assim como nas licitações exclusivas às MPE. Do total de itens, aproximadamente 26,75% foram vencidos por empresas optantes, índice que demonstra o baixo sucesso de empresas optantes nas licitações.

Mesmo quando se considera à análise itens nos quais havia pelo menos uma empresa optante pelo SIMPLES participando, a performance das empresas optantes não tem uma melhora significativa. Nestes casos, observa-se que 44,56% dos itens em disputa tiveram como vencedores empresas optantes.

Esta melhora não é significativa pois, como já salientado, uma mesma empresa pode ter vencido mais de um item, fato que reduz a porcentagem de empresas vencedoras. Igualmente não é significativo porque demonstra a ineficácia dos mecanismos de acesso ao mercado de compras público. Utilizando-se os critérios de desempate e de mercado exclusivo, concomitantemente, não se chega nem à metade de itens vencidos por MPE.

A Tabela 1 sumariza as estatísticas descritivas das variáveis em estudo.

Pode-se ser observado que na média a experiência dos licitantes é de 8 anos, consistente indicador de conhecimento do mercado por parte dos concorrentes. Mormente face ao número de médio de 12 concorrentes a cada item, sublinhando a importância de se ter propostas de preços competitivas para obter sucesso em licitações.

Tabela 1 Estatísticas descritivas

Variável	Significado	Descrição	Mínimo	Máximo	Observações	Média	Desvio-padrão
Dependente	Vencedor do certame	Indica a ocorrência de vencedor no certame (1 = vencedor; 0 = não)	0	1	7.248.296	0,1790290	0,3833766
Independente	Opção pelo SIMPLES	Indica opção de tributação (1= Opta; 0=Não)	0	1	7.248.296	0,2747189	0,4463726
Controle	Experiência	Indica experiência da empresa em dias	-29	9.036	6.340.654	2.917,23	2.353,48
	Número de concorrentes	Indica a quantidade de concorrentes disputando o item	1	165	7248296	12,1165204	9,7072656
	Quantidade do item	Indica o número de objetos a serem adquiridos	0	720.000.000	7211246	10.798,45	640.948,03
	Valor do item	Indica o valor total do item a ser adquirido em R\$	0,0001	225.000.000,00	7211246	850.66,05	16.802.574,84

O tratamento econométrico por regressão logística possibilita analisar as relações propostas nas hipóteses. Como já observado, foram desenvolvidas quatro variações nos modelos econométricos como forma de melhor averiguar as interações das variáveis formuladas. Estas variações consideram diferenciações nas modalidades de licitação, na exclusividade de participação de MPE nos itens licitados e nas variáveis de controle e de interação. Esta combinação produziu doze estimadores.

O modelo econométrico 1 expresso na Tabela 2 considera à análise os itens ofertados à disputa em todas as modalidades de licitação. As variações 1A, 1B e 1C representam as mudanças nas variáveis de controle e de interação.

O modelo 1A considera somente as relações entre a variável dependente vencedor do certame e optante pelo SIMPLES. Observa-se nesta condição que as razões de chance de uma licitante optante decrescem significativamente. O coeficiente é estatisticamente significativo a 1%, com viés negativo e com magnitude econômica.

O modelo 1B igualmente informa que coeficiente relativo à opção pelo SIMPLES é estatisticamente significativo a 1%, mantendo-se negativo e com magnitude econômica. A presença da experiência das optantes confere uma discreta melhora na relação, mas não ao ponto de robustecer positivamente as razões de chance das MPE optantes. De fato, a relação ainda permanece consistentemente negativa.

No modelo 1C o coeficiente da opção pelo SIMPLES igualmente é estatisticamente significativo a 1%, permanecendo negativo, embora haja uma alteração significativa na magnitude econômica. Esta alteração pode ser causada pela variável de controle interativa opção * experiência², a qual considera o limite da experiência dos optantes. Entretanto, esta diferença econômica no coeficiente não muda das razões de chance. De fato, em valores discretos, o índice é zero.

Estas relações indicam que nas licitações em geral, uma MPE optante pelo SIMPLES tem reduzidas chances de sucesso, fato que milita contra a universalidade da política pública das MPE.

Tabela 2 – Licitações em geral

	1A		1B		1C	
	Logit		Logit		Logit	
Variáveis	Vencedor		Vencedor		Vencedor	
Intercepto	-1,632***	(0,0019)	-0,1054***	(0,00543)	-0,2577***	(0,00458)
Opção SIMPLES	-0,168***	(0,00379)	-0,1447***	(0,00432)	-0,0491***	(0,00551)
Experiência (dias)			-0,00007***	(2,897E-6)	-0,000035***	(9,22E-7)
Concorrentes (nº)			-0,1624***	(0,000392)	-0,1622***	(0,000391)
Qtde. de itens (nº)			-2,22E-9	(5,992E-9)	-1,88 E-9	(6,018E-9)
Valor do item (R\$)			4,759E-8***	(3,435E-9)	4,755E-8***	(3,435E-9)
Experiência ²			1,134 E-8***	(3,39E-10)		
Opção SIMPLES * Valor do item					-4,89 E-8 **	(2,219E-8)
Opção SIMPLES * Experiência ²					-6,13E-9***	(2,03E-10)
Observações	2.781.789		2.481.233		2.481.233	
Controle						

***p<0,01. **p<0,05. *p<0,1.

Um dos mecanismos licitatórios previstos na LC 123/06 é o direcionamento de licitações de exclusivas às MPE. Neste sentido, desenvolveu-se um modelo econométrico que leva em consideração esta disposição legal, como forma de se estimar o impacto das licitações de itens exclusivos nas razões de chance das MPE optantes pelo SIMPLES.

O modelo econométrico 2 expresso na Tabela 3 considera à análise os itens em disputa ofertados exclusivamente às MPE em todas as modalidades de licitação. Isto é, embora ainda considerando todas as licitações, a modelagem 2 restringe-se aos itens direcionados exclusivamente às MPE. As variações 2A, 2B e 2C continuam a indicar as mudanças nas variáveis de controle e de interação.

O modelo 2A indica que coeficiente é estatisticamente significativo a 1%, com viés negativo e com magnitude econômica. Como considera somente as relações entre a variável dependente vencedor do certame e optante pelo SIMPLES em itens exclusivos, observa-se nesta condição que as razões de chance de uma licitante optante decrescem significativamente.

No modelo 2B não há alteração de sentido na relação, permanece negativa, havendo pouca oscilação de magnitude no coeficiente. Igualmente informa que coeficiente relativo à opção pelo SIMPLES é estatisticamente significativo a 1%. De fato, a relação ainda permanece consistentemente negativa.

No modelo 2C o coeficiente da opção pelo SIMPLES não é estatisticamente significativo. Há uma alteração de sentido, passa a ser positivo, mas a expressão econômica é milésima, o que não altera a razão de chances.

Estas relações indicam que nas licitações em geral direcionadas exclusivamente às MPE, as razões de chance destas empresas optantes pelo SIMPLES não diferem em muito daquelas observadas quanto a concorrência universal. Embora haja uma melhora na significância econômica, os índices permanecem negativos. No modelo 2C, embora positivo, o coeficiente tem valor zero e não é estatisticamente significativo.

Neste sentido, a opção pelo SIMPLES permanece em sentido oposto à universalidade da política pública das MPE.

Tabela 3. Itens de licitações em geral direcionados exclusivamente às MPE.

	2A		2B		2C	
	Logit		Logit		Logit	
Variáveis	Vencedor		Vencedor		Vencedor	
Intercepto	-1,6070***	(0,0019)	-0,0973***	(0,00568)	-0,2516***	(0,00489)
Opção SIMPLES	-0,1676***	(0,00388)	-0,1091***	(0,00445)	0,00523	(0,00618)
Experiência (dias)			-0,00008***	(3,002E-6)	-0,000025***	(9,78E-7)
Concorrentes (nº)			-0,1693***	(0,000425)	-0,1687***	(0,000424)
Qtde. de itens (nº)			-6,21E-7***	(1,054E-7)	-6,63E-7***	(1,068E-7)
Valor do item (R\$)			4,945E-6***	(1,28E-7)	5,73E-6***	(1,429E-7)
Experiência ²			1,14 E-8***	(3,53E-10)		
Opção SIMPLES * Valor do item					-4,84E-6 ***	(3,188E-7)
Opção SIMPLES * Experiência ²					-5,18E-9***	(2,09E-10)
Observações	2.552.656		2.270.414		2.270.414	
Controle						

***p<0,01. **p<0,05. *p<0,1.

Outro mecanismo previsto na LC 123/06 que visa conferir um tratamento diferenciado e privilegiado às MPE em licitações públicas é a preferência de contratação destas empresas quando da ocorrência de propostas de preços empatadas. Considera a LC 123/06 a ocorrência de empate quando as MPE têm uma proposta de preços até 10% superior às concorrentes em licitações gerais, sendo de 5% em licitações na modalidade pregão. Esta diferenciação orientou a segregação de uma análise sobre a modalidade pregão.

O modelo econométrico 3 expresso na Tabela 4, dessa forma, considera à análise os itens ofertados à disputa na modalidade pregão, sem, entretanto, segregar por item direcionado exclusivamente às MPE. As variações 3A, 3B e 3C representam as mudanças nas variáveis de controle e de interação.

O modelo 3A considera somente as relações entre a variável dependente vencedor do certame e optante pelo SIMPLES em sede de pregão. Observa-se nesta condição que as razões de chance de uma licitante optante aumentam significativamente. O coeficiente é estatisticamente significativo a 1%, com viés positivo e com a maior magnitude econômica das regressões analisadas.

Entretanto, quando se controla o modelo pela introdução da competição a mudança é drástica e negativa. O modelo 3B informa que na presença de competição, o coeficiente relativo à opção pelo SIMPLES é estatisticamente significativo a 1%, porém no sentido negativo e com irrisória magnitude econômica. A presença da concorrência ocasiona uma inversão na relação, ao ponto de reduzir as razões de chance das MPE optantes.

No modelo 3C há inversão da relação observada no modelo 3B. O coeficiente da opção pelo SIMPLES é estatisticamente significativo a 1% e positivo, embora com magnitude econômica centesimal. Esta alteração pode ser causada pela variável de controle interativa opção * experiência², a qual considera o limite da experiência dos optantes. De fato, os coeficientes de concorrência permanecem iguais nos dois modelos, o que sublinha a importância da experiência.

Estas relações indicam que, em sede de pregão, aumentam as razões de chance de uma MPE optante pelo SIMPLES. Contudo, este aumento fica condicionado a ausência de concorrentes, condição incomum em licitações públicas.

Tabela 4. Itens com restrição de modalidade (Pregão), sem restrição de item exclusivo.

	3A		3B		3C	
	Logit		Logit		Logit	
Variáveis	Vencedor		Vencedor		Vencedor	
Intercepto	-1,8722 ***	(0,00695)	-0,4805***	(0,0182)	-0,5545***	(0,0151)
Opção SIMPLES	0,2859 ***	(0,0125)	-0,0504***	(0,0142)	0,0744***	(0,0179)
Experiência (dias)			4,97E-6	(0,00001)	-0,000041***	(3,169E-6)
Concorrentes (nº)			-0,1214***	(0,00109)	-0,1217***	(0,00109)
Qtde. de itens (nº)			-1,53E-8	(1,459E-8)	-1,64E-8	(1,467E-8)
Valor do item (R\$)			6,28E-10	(2,156E-9)	3,36E-10	(2,172E-9)
Experiência ²			1,955 E-10*	(1,168E-9)		
Opção SIMPLES * Valor do item					-1,14 E-7 *	(6,621E-8)
Opção SIMPLES * Experiência ²					-7,19E-9***	(6,42E-10)
Observações	245.713		216.555		216.555	
Controle						

***p<0,01. **p<0,05. *p<0,1.

Permanecendo na metodologia usada neste estudo, o último modelo econométrico considera os itens licitados em pregão destinados exclusivamente às MPE. O modelo econométrico 4 expresso na Tabela 5, dessa forma, considera à análise os itens ofertados à disputa na modalidade pregão destinados exclusivamente às MPE. As variações 4A, 4B e 4C representam as mudanças nas variáveis de controle e de interação.

Não há diferença no sentido dos coeficientes quanto ao exposto à modelagem 3.

No modelo 4A as razões de chance de uma licitante optante aumentam significativamente. O coeficiente é estatisticamente significativo a 1% e com viés positivo.

Da mesma forma que no modelo 3B, quando se controla a regressão logística via competição a mudança é sensível. O modelo 4B informa que na presença de competição, o coeficiente relativo à opção pelo SIMPLES é estatisticamente significativo a 1%, porém no sentido negativo e com irrisória magnitude econômica. A presença da concorrência ocasiona uma inversão na relação, ao ponto de reduzir as razões de chance das MPE optantes.

Com observado na modelagem 3, no modelo 4C há inversão da relação observada no modelo 4B. O coeficiente da opção pelo SIMPLES é estatisticamente significativo a 1% e positivo, embora com magnitude econômica centesimal. Esta alteração pode ser causada pela variável de controle interativa opção * experiência², a qual considera o limite da experiência dos optantes. De fato, os coeficientes de concorrência permanecem iguais nos dois modelos, o que sublinha a importância da experiência.

Estas relações indicam que, em sede de pregão, não obstante os itens serem direcionados exclusivamente às MPE, somente na ausência de competição é que se aumentam as razões de chance de uma MPE optante pelo SIMPLES.

Tabela 5. Itens, com restrição de modalidade – Pregão e, com restrição de item exclusivo.

	4A		4B		4C	
	Logit		Logit		Logit	
Variáveis	Vencedor		Vencedor		Vencedor	
Intercepto	-1,7055***	(0,00742)	-0,2562***	(0,00543)	-0,3502***	(0,00166)
Opção SIMPLES	0,1692***	(0,0129)	-0,0368**	(0,00432)	0,0741***	(0,0196)
Experiência (dias)			-0,00002**	(2,897E-6)	0,000029***	(3,512E-6)
Concorrentes (nº)			-0,1465***	(0,000392)	-0,1464***	(0,00142)
Qtde. de itens (nº)			-2,25E-7	(5,992E-9)	-2,95E-7	(3,368E-7)
Valor do item (R\$)			1,01E-6*	(3,435E-9)	7,04E-7	(6,016E-7)
Experiência ²			3,945 E-9***	(3,39E-10)		
Opção SIMPLES * Valor do item					-4,72 E-8	(1,2219E-6)
Opção SIMPLES * Experiência ²					-6,84E-9***	(6,74E-10)
Observações	201.233		174.929		174.929	
Controle						

***p<0,01. **p<0,05. *p<0,1.

5 DISCUSSÕES

Os resultados apresentados no capítulo anterior indicam a influência da opção pelo SIMPLES no sucesso das MPE em licitações públicas. Quer seja quando se analisa a performance levando em consideração todas as modalidades licitatórias, ou quando o foco se concentra apenas em pregões, as razões de chance não são favoráveis às MPE optantes. A Tabela 6 sumariza os regressores nas análises efetuadas.

Tabela 6.

Modelo	Coeficiente das regressões de opção SIMPLES		
	A	B	C
1. Itens em licitações gerais, sem restrição	-0,168***	-0,1447***	-0,0491***
2. Itens em licitações gerais, restritos às MPE	-0,1676***	-0,1091***	0,00523
3. Itens em pregão, sem restrição	0,2859 ***	-0,0504***	0,0744***
4. Itens em pregão restritos às MPE	0,1692***	-0,0368**	0,0741***

***p<0,01. **p<0,05. *p<0,1.

Os coeficientes indicam que nas licitações em geral, Modelos 1 e 2, isto é, nas quais a análise se concentrou em todas as modalidades licitatórias, a opção pelo SIMPLES tem uma relação negativa com o vencedor do certame. Necessário frisar que nestas licitações opera o mecanismo licitatório de acesso ao mercado público existente na LC 123/06 de critério de desempate. Os resultados indicam que as propostas das MPE optantes ficaram, no mínimo, 10% superiores em relação a melhor proposta apresentada.

Outra interpretação destes resultados dos Modelo 1 e 2 é de que, mesmo em licitações direcionadas exclusivamente às MPE, a opção pelo SIMPLES não está associada positivamente às razões de chance no certame. Isto é, que as MPE vencedoras nestas licitações adotam outro regime tributário.

Os resultados dos Modelo 1 e 2 indicam, portanto, que a opção pelo SIMPLES se constitui em um fator a ser seriamente considerado pelas MPE se resolverem participar indistintamente de quaisquer modalidades licitatórias. Em virtude da relação negativa das chances de sucesso, a opção pelo SIMPLES não permite uma participação competitiva a todas as modalidades licitatórias concomitantemente.

Com relação aos resultados apresentados pelos Modelos 3 e 4, a opção pelo SIMPLES não torna significativamente melhor as chances de sucesso em pregões das MPE optantes.

A situação mais favorável ocorre nas condições das variações A dos modelos 3 e 4. Entretanto, estas variações são aquelas nas quais a regressão foi estimada utilizando apenas a opção pelo SIMPLES como variável independente. Estes casos, portanto, refletem a condição de concorrente único, situação na qual não há disputa de lances, fato que não torna sensível a variável preço.

Porém, nas variações B dos modelos 3 e 4, nas quais há a presença de competição, a relação se torna negativa, indicando a diminuição de razão de chances de uma MPE optante tornar-se vencedora. De fato, ante a disputa de lances, a variável preço torna-se elemento chave para sucesso nas licitações, sublinhando a importância do impacto tributário nas propostas apresentadas.

As variações C nos Modelos 3 e 4, não obstante positivas, têm significância econômica próxima de zero, o que representa pouquíssima alteração nas razões de chance, dado que o logaritmo natural elevado a zero, ou qualquer outro número, é igual a 1. Não obstante esta relação positiva permita asseverar que a opção pelo SIMPLES não é um obstáculo, o valor zero do coeficiente informa a indiferença da opção. Esta indiferença, entretanto, revela a inexpressiva opção pelo SIMPLES em licitações públicas. O que milita contra os objetivos da LC 123/06, que se aloja na utilização concomitante do mecanismo tributário e licitatório pelas MPE.

Neste sentido, a Tabela 7 apresenta os resultados dos testes das hipóteses.

Tabela 7.

Hipóteses	Resultados
H1 – A opção pelo SIMPLES não está associada positivamente e significativamente à razão de razões de chance às MPE nos certames licitatórios em geral.	Suportada
H2 – Em licitações exclusivas, a opção pelo SIMPLES não está associada positivamente e significativamente à razão de razões de chance no certame pelas MPE.	Suportada

H3 – A competição entre os licitantes está associada negativamente à razão de razões de chance das MPE optantes pelo SIMPLES nas licitações. **Suportada**

A confirmação das hipóteses da pesquisa se alinha com as perspectivas teóricas desenvolvidas neste trabalho, estão em consonância com as linhas de pensamento previamente discutidas e orientam no sentido de se procurar continuamente a melhoria das políticas públicas.

De fato, como asseverado por Cabral, Reis e Sampaio (2015) e Picchai e Cunha (2020), não obstante a LC 123/06 ter possibilitado um aumento de participação das MPE nas licitações públicas, este incremento não foi acompanhado de um proporcional aumento de obtenção de contratos por estas empresas. Este aumento de participação pode ter ocorrido pela entrada na disputa de MPE optantes pelo SIMPLES, dado que, conforme informa o SEBRAE (Brasil, 2025), 81,31% das empresas deste setor optam por este regime tributário.

A opção pelo SIMPLES pode ocasionar um aumento significativo da proposta de preços, em função da elevação da carga tributária, detectada por Cabello, Galo e Pereira (2007) e Paula, Costa e Ferreira (2017). Observa-se neste sentido que nem mesmo os mecanismos que conferem tratamento privilegiado à contratação de MPE em caso de empate de propostas foram operantes satisfatoriamente. Necessário frisar que estes mecanismos consideram como empate propostas de preços das MPE até 10% superiores às propostas vencedoras nas licitações em geral e de 5% no caso de pregões.

Sublinha-se que nem mesmo em licitações exclusivas e direcionadas às MEP este mecanismo foi eficaz. Nestes casos, conforme expresso pelos coeficientes do Modelo 4, na presença de competição a relação só se torna positiva quando se considera a experiência das licitantes, mesmo assim a significância econômica da opção pelo SIMPLES é centesimal, o que não modifica a razão de chances da empresa tornar vencedora.

Neste sentido, evidencia-se a desarmonia entre os mecanismos licitatórios e tributários existentes na LC 123/06. Optar pelo SIMPLES está associado negativamente à obtenção de contratos públicos pelas MPE. Apenas na ausência de competição o mecanismo tributário está associado à vitória, mas, por óbvio, nestes casos o sucesso ocorre não por causa da opção, mas sim pela participação única no certame.

Isso alinha-se à perspectiva de Underdal (1980) e Howlett et al. (2017) no sentido de que não é incomum que as políticas públicas, e por corolário sua instrumentação, sejam inconsistentes e desarmonicas entre si. Devido a enorme complexidade de matérias tratadas

nestas instrumentações, em função do plural interdisciplinaridade dos elementos que devem ser considerados no fazimento das ações, sentidos opostos e divergentes são mais a regra que exceção. Combinar aquisições públicas e simplificação tributária ao atingimento das finalidades de uma mesma política em um todo coerente requer considerar a complexidade destas ações.

Neste sentido, a afirmação de Alexy (2019) de que princípios constitucionais são mandados de otimização, que necessitam constantemente serem aprimorados para a consecução ótima, eficaz, de seus objetivos se aplica à LC 123/06. Isto é, princípios demandam análise das circunstâncias, das condições da ação (Merton, 1936). De fato, o tratamento diferenciado e privilegiado às MPE é princípio constitucional de desenvolvimento econômico (Brasil, 1988), necessitando por isso ser perenemente otimizado em função das circunstâncias. Para Alexy (2019) princípios diferem das regras, porque estas trabalham sobre a lógica do se-então, o antecedente define o subsequente, em uma objetividade singular.

Lógica operante na instrumentação das políticas públicas. Se melhor proposta, então vencedor do certame. Formulação para Luhmann (2016) que se refere a autopoiese dos sistemas jurídicos, uma auto referencialidade objetiva que produz seus próprios resultados. Como afirmam Lascombes e Le Gales (2007) uma instrumentação de política pública não é um indiferente, produz seus próprios resultados, um organismo vivo, autopoietico.

Esta inerente autoprodução, esta auto referencialidade, conduz Teubner (1984) a afirmar que subsistemas jurídicos autopoieticos, como é a LC 123/06, devem representar objetivos aos quais devem construir, sob pena de entregas divergentes das finalidades projetadas às políticas públicas, requerendo observação constante. Nas palavras de Alexy (2019), persistente otimização.

6 CONCLUSÕES

As tarefas executivas a cargo da Administração Pública são complexas em um Estado de Direito. As exigências de um regime democrático carregam a gestão governamental de múltiplas demandas, as quais são individualizadas à vista de concretude em políticas públicas. De fato, em sentido amplo, a constituição de um país é um instrumento macro de política pública, figurando as políticas públicas infraconstitucionais como mecanismos deste macro instrumento.

Neste contexto de múltiplas demandas e poucos recursos a eficácia torna-se um elemento essencial a ser atingido, bons resultados que dependem diretamente da instrumentação utilizada pela gestão pública. A instrumentação a ser operada pela gestão governamental tem que possibilitar que o trabalho a ser executado pela burocracia seja consistente, indene de ações corretivas posteriores. Mormente porque políticas públicas se trata efetivamente de distribuição de poder por intermédio de acesso à materialidade, sendo sua ausência ou seu atraso fonte de instabilidades sociais.

Em um Estado de Direito, estas instrumentações a serem operadas são dispositivos legais, normativos jurídicos imersos em um contexto de funcionamento processual, exigindo por isso integração dos mecanismos constituintes em busca do atendimento da unidade desejada. No domínio da instrumentação de políticas públicas as dimensões de legalidade e unidade das ações acentuam a complexidade da gestão governamental.

A dimensão de legalidade jurídica traz a complexidade da natureza autopoietica dos sistemas jurídicos. Quaisquer normativos jurídicos são subsistemas autorreferenciais, voltados à realização de uma finalidade específica. Os elementos constituintes de uma norma jurídica, seus mecanismos, operam no sentido de produção de elementos ante sua específica lógica legal. Um leilão busca o maior preço, uma licitação o menor, mas ambos se utilizam de lances numéricos, o que difere é a lógica de produção do resultado destes lances: em um caso o vencedor é o maior valor, no outro o vencedor é o menor valor.

Dessa forma, as instrumentações de políticas públicas se constituem em ferramentas legais que se tornam objetivas, mecanismos classificatórios, de escolha. Isso traz duas consequências importantes. A primeira a ser observada é que a autopoiese da instrumentação não permite interferência externa, a burocracia não tem como interferir na lógica de produção de resultados do sistema. A segunda é de que a instrumentação só

produz os resultados para o qual está orientada, em um mecanicismo disposto objetivamente.

Estes limites intransponíveis carregam a segunda complexidade da gestão governamental. Pode o resultado de uma instrumentação jurídica, em função de sua natureza autorreferencial, destoar dos objetivos primários das políticas públicas. É possível que construa objetos diferentes do projetado, acarretando perda de eficácia às ações governamentais.

Neste sentido, a integração da instrumentação das políticas públicas assume relevo. Torna-se necessário, a fim de evitar inconsistências das ações, que a instrumentação seja integrada em um todo. De fato, uma lei, por ser elemento de um sistema, é função de outros elementos. E mesmo em sua unidade é decomposta em artigos que são seus mecanismos. A integração em nível macro, de programas complexos, ou em micro, como a lei e seus artigos, são tarefas a cargo dos executores das políticas públicas.

Estas questões são objetivas. A natureza autopoietica de uma instrumentação de política pública não diz respeito a interpretações jurídicas subjetivas. Está relacionada com seu próprio funcionamento, com o seu trabalhar natural. A burocracia pública está condicionada em um Estado de Direito a utilizar, incontornavelmente, mecanismos jurídicos, intrinsecamente autopoieticos, restando à gestão governamental sua análise objetiva. Visto que, como apresentado, sua natureza jurídica implica na sua eficácia.

Exsurge, neste sentido, a primordial função desempenhada pela instrumentação de uma política pública. Efetivamente, os resultados projetados pelo poder político ficam em função da eficácia dos instrumentos operados pelos atores envolvidos na ação. Um mau funcionamento desta instrumentação acarreta consequências indesejadas, imprevistas, com resultados destoantes dos objetivos declarados. Escolas onde alunos não aprendem, hospitais que não funcionam, estradas intransitáveis.

Neste sentido, a pergunta desta pesquisa: “O mecanismo tributário do SIMPLES interfere na eficácia dos mecanismos que visam conferir tratamento diferenciado e favorecido às MPE nas aquisições públicas?” pode ser respondida positivamente, no sentido que há interferência da opção pelo SIMPLES nos mecanismos de acesso ao mercado público pelas MPE optantes pelo SIMPLES.

De fato, torna-os inoperantes, em função de que não há predominância de optantes pelo SIMPLES nos vencedores de licitações públicas. Tanto o mecanismo de

desempate quanto o de direcionamento de licitações exclusivas às MPE não conseguiram ser efetivos no alcance de contratos públicos por estas empresas.

Realmente, os resultados da pesquisa revelam que a opção pelo SIMPLES está, de forma predominante, em licitações gerais, associada negativamente às razões de chance de uma MPE optante sagrar-se vencedoras em licitações. O objetivo geral, portanto, de investigar se a opção pelas MPE pelo regime tributário do SIMPLES tem um efeito na obtenção de contratos públicos por estas empresas, pode-se se assegurar contemplado, nos limites da pesquisa, sendo este efeito negativo. Há desarmonia quando da sua interação, e isso tende a gerar externalidades negativas, aqui representada pela não obtenção de contratos públicos pelas MPE.

Empiricamente, os objetivos específicos deste trabalho demonstram que a razão de chances de uma MPE optante pelo SIMPLES sagrar-se vencedora em licitações públicas é predominantemente negativa. Nos melhores casos é um indiferente. Em pregões, as relações se tornam positivas, mas nos casos sem concorrência, situação na qual a opção pelo SIMPLES não interfere no resultado. Na presença de concorrência a relação volta a tornar-se negativa, modelos 3B e 4, ou com o valor zero do coeficiente, modelos 3C e 4C.

Neste contexto, cabe ao corpo administrativo estatal o papel de fazer funcionar corretamente a instrumentação de política pública. Quer seja como sujeito ativo na implementação, quer seja na função de regulação de atividades ou de fiscalização de desempenho, a operação da instrumentação está sob responsabilidade do Estado. A existência concreta e correta das políticas públicas no plano social está condicionada a uma atuação incisiva da administração estatal no correto funcionamento das instrumentações utilizadas.

A contribuição deste trabalho é no sentido de que os mecanismos tributários e licitatórios existentes na LC 123/06 precisam ser integrados. O objetivo da política pública estabelecida para conferir tratamento diferenciado e privilegiado às microempresas e empresas de pequeno pressupõe a utilização de todos os mecanismos constantes na LC 123/06. Dessa forma, a opção pelo SIMPLES, por associar-se negativamente às razões de chance de uma MPE optante torna-se vencedora em licitações em geral, constitui-se em obstáculo à obtenção de contratos públicos por estas empresas. Acesso a este mercado que, como demonstrado, é um dos objetivos desta política.

A integração se faz necessária igualmente por uma perspectiva constitucional. O tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte é princípio da ordem econômica, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988. E na condição de princípio constitucional, como afirma Alexy (2019), necessita de perene otimização, com vistas ao atingimento de sua melhor eficácia, a qual, nos limites deste trabalho, concreta-se na obtenção de contratos públicos de MPE optantes pelo SIMPLES.

Isso, como recomendações gerenciais administrativas, acarreta ao corpo burocrático um olhar mais atento quando da participação das MPE em licitações públicas, como forma de atingir a concretude da política pública de tratamento diferenciado e exclusivo às MPE. Princípio constitucional impositivo, diretamente relacionado aos Direitos Humanos, tendo em vista que, como assevera Barcelos (2013), toda política pública está voltada à construção dos Direitos e Garantias Fundamentais constitucionais. O tratamento diferenciado e exclusivo às MPE exige perene esforços à sua otimização.

Neste sentido, este trabalho, por suas limitações, deve ser estendido. Por considerar licitações em geral e não fazer distinção entre pregões presenciais e eletrônicos, bem como considerar bens e serviços, torna-se necessário melhores especificações para se averiguar as assimetrias particulares. De fato, a opção tributária pelo SIMPLES não tem alíquotas constantes, estas variam em função do faturamento acumulado das empresas, podendo acarretar inexistência de vencedores de MPE optantes nas faixas de maior tributação.

Não obstante estas limitações, pode-se defender que sendo optante pelo SIMPLES, atualmente, uma MPE terá que se resignar em não poder participar indistintamente em quaisquer licitações públicas, fato que colide frontalmente com o acesso privilegiado e favorecido às MPE em licitações públicas, conforme determinado na LC 123/06.

Desta maneira, este trabalho propõe, na forma de um Produto Técnico Tecnológico, um Decreto Presidencial na forma de direcionamento de licitações exclusivas às MPE optantes pelo SIMPLES.

REFERÊNCIAS

- Agostinho, S. (2010). *Confissões*. São Paulo, SP: Folha de São Paulo.
- Akerlof, G.A. (1970). The market of « Lemons »: Quality uncertainty and the market mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, 84(3), 488-500.
- Alexy, R. (2019). *Teoria discursiva do Direito* (3a ed.). Rio de Janeiro, RJ: Forense.
- Almond, G.A. (1970). Sistemas políticos comparados. *Sociologia Política*, II. p.43-57. Zahar Editores: Rio de Janeiro.
- Andrade, R. O. B., Alyrio, R. D., & Macedo, M. A. S. (2007). *Princípios de Negociação: ferramentas e gestão* (2a ed.). São Paulo, SP: Atlas.
- Araújo, J.F. Joined-up governance at local level. (2019). *Perspectivas, Journal of Political Science*, 21, 25-34.
- Arretche, M. (2017). Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 33(96).
- Arenhardt, D.L., & Simonetto, E.O. (2023) A importância do financiamento público para Pequenas e Médias Empresas (PMEs) inovadoras com atuação no Brasil. *Revista da micro e pequena empresa*, 17 (1), 21-38.
- Astorga, C.R.A., & Facio, M.A.L. (2009). Qué son y para qué sirven las políticas públicas. *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, 1-29.
- Bachof, O. (2007). Normas constitucionais inconstitucionais? Coimbra: Almedina.
- Bali, A.S., Howlett, M., Lewis, J.M., & Ramesh, M. (2021). Procedural tools in theory and practice. *Policy and Society*, 40 (3), 295-311.
- Bali, A.S., Howlett, M., & Ramesh, M. (2022). Unpacking policy portfolios: primary and secondary aspects of tool use in policy mixes. *Journal of Asian Public Policy*, 15(3), 321-337.
- Barcellos, A.P. (2013). Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In Sarlet, W.F., & Timm, L.B. (Org.), *Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”* (pp. 101-132). Porto Alegre, RS: Livraria do Advogado.
- Bachrach, P., & Baratz, M.S. Two faces of power. (1962). *American Political Science Review*, 56(4), 947-952.
- Bastos, C.B. (1989). *Curso de Teoria de Estado e Ciência Política*. São Paulo, SP: Saraiva.
- Baxter, H. (2013). Niklas Luhmann's theory of autopoietic legal systems. *Annual Review of Law and Social Science*, 9, 167-184.
- Binenbojm, G. (2014). *Uma teoria do direito administrativo* (3a ed.) Rio de Janeiro, RJ: Renovar.
- Bitencourt, C.M., Lolli, E.H., & Coelho, S.O.P. (2022). Políticas públicas e constitucionalismo contemporâneo crítico: sistematizações para subsidiar a análises em Direito e políticas públicas. *Sequência: Estudos jurídicos e políticos*, 43.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 18 de outubro de 2023.

- BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm> Acesso em 18 de outubro de 2023.
- BRASIL. Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021. Lei de licitações e contratos administrativos. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm> Acesso em 18 de outubro de 2023.
- BRASIL. Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021. Lei de licitações e contratos administrativos. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm> Acesso em 18 de outubro de 2023.
- BRASIL. Decreto nº 8.538, de 06 de outubro de 2015. Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8538.htm#art16> Acesso em 07 de dezembro de 2023.
- BRASIL. (2023¹) Portal de compras do governo federal. Disponível em:< <http://paineldecompras.economia.gov.br/>> Acesso em 27 de novembro de 2023.
- BRASIL. SEBRAE. (2023²) Serviço de apoio à micro e pequena empresa. Disponível em < https://sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/SP/Pesquisas/dados_mpes_brasil_2014.pdf>. Acesso em 27 de novembro de 2023.
- BRASIL. SEBRAE. (2025) Serviço de apoio à micro e pequena empresa. Disponível em <https://datasebraeindicadores.sebrae.com.br/resources/sites/data-sebrae/data-sebrae.html#/Empresas>. Acesso em 16 de junho de 2025.
- Bresser Pereira, L.C. (1998). *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. Brasília, DF: 34.
- Brunet, E.R. (2019). Sobre a abordagem em Direito e Políticas Públicas (DPP) em um curso de graduação em direito: contribuição crítica para a construção de um programa. *Revista Estudos Institucionais*, 5 (3), 878-903.
- Bucci, M.P.D. (2006). *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo, SP: Saraiva.
- Bucci, M.P.D. (2019). Método e aplicações da abordagem direito e políticas públicas (DPP). *Revista Estudos Institucionais*, 5(3), 791-832.
- Bukowski, A., Gadowska, K., & Polak, P. (2008). Barriers and obstacles in the process of awarding and implementation of EU funds in Poland. Systemic analysis. *Polish Sociological Review*, 4, 437-469.
- Cabello, O.G., Gallo, M.F., & Pereira, C.A. (2007, dezembro). *O SIMPLES Nacional, realmente, reduz a carga tributária das empresas? Um estudo de caso*. XIV Congresso Brasileiro de Custos. João Pessoa, PB.
- Cabral, S., Reis, P. R. C., & Sampaio, A.H. (2015). Determinantes de participação e sucesso das micro e pequenas empresas em compras públicas: uma análise empírica. *Revista Administração*, 50(4), 477-491.
- Cailosse, J. (2001). Droit de la responsabilité administrative et impuissance publique. *Politiques et management public*, 19(3), 13-36.
- Candel, J.J.L., & Biesbroek, R. (2016). Toward a procesual understanding of policy integration. *Policy Sci*, 49, 211-231.
- Capella, A.C.N. (2018). *Formulação de políticas públicas*. Brasília, DF: Enap.

- Cavalcante, J.T.F. (2017). A constituição de 1988 como matriz de políticas públicas: direitos, deveres e objetivos no campo dos direitos sociais. In Mendes, G., & Paiva, P. (Org.), *Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional* (pp.33-48). São Paulo, SP: Saraiva.
- Cavalcanti, M.M.A. (2006). Avaliação de políticas públicas e programas governamentais – uma abordagem conceitual. *Revista Interface de Saberes*.
- Chagas, P.M.G., & Oliveira, N. R. (2022). Análise da relevância das compras públicas federais para o desenvolvimento socioeconômico: um estudo de caso no Estado do Maranhão no período de 2014 a 2018. *Rev. Econom. NE*. Fortaleza, CE, 53 (1) p.137-155.
- Charles-Albert, M. (1999). Le droit néo-modern des politiques publiques. *Droit et société*, 42-43, 511-519.
- Comparato, F.K. (2010). *A afirmação histórica dos Direitos Humanos* (7a ed.) São Paulo, SP: Saraiva.
- Costa, F.L., & Castanhar, J.C. (2003). Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 37, 969-992.
- Costa, C.C.M., & Terra, A. C. P. (2019). *Compras públicas: para além da economicidade*. Brasília, DF: ENAP.
- Cramer, J.S. (2003). *Logit Model. From Economics and Other Fields*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dallari, D.A. (2018). *Elementos da Teoria Geral do Estado* (33a ed.) São Paulo, SP: Saraiva.
- Davies, J.S. (2009). The limits of joined-up government: towards a political analysis. *Public Administration*, 87, 80-96.
- DeAngelo, H., DeAngelo, L., & Stulz, R.M. (2006). Dividend policy and the earned/contributed capital mix: a test of the life-cycle theory. *Journal of Financial Economics*, 81, 227-254.
- Demircioglu, M.A., & Vivona, R. (2021). Positioning public procurement as a procedural tool for innovation: an empirical study. *Policy and Society*, 40(3), 379-396.
- Dias Filho, J.M., & Corrar, L.J. (2017). Regressão Logística. In Corrar, L.J., Paulo, E., & Dias Filho, J.M. (Org.) *Análise Multivariada*. (pp. 280-324). São Paulo, SP: Atlas.
- Di Mauro, C., Ancarani, A., & Hartley, T. (2020). Unravelling SMEs' participation and success in public procurement. *Journal of Public Procurement*, 20 (4), 377-401.
- Dubois, V. (2014). L'Etat, l'action publique et la sociologie des champs. *Swiss Political Science Review*, 20(1), 25-30.
- Duguit, L. *Os elementos do Estado*. 2ed. Lisboa: Editorial Inquérito.
- Duverger, M. (1962). *Ciência política, teoria e método*. Rio de Janeiro, RJ: Zahar Editores.
- Dye, T.R., & Pollack, N.F. (1973). Path analytic models in policy research. *Policy Studies Journal*, 123-130.
- Dye, T.R., & Gray, V. (1977). Determinants of public policy: cities, states, and nations. *Policy Studies Journal*, 84-93.
- Dye, T.R. (1978). Politics versus Economicus: the development of literature on policy determination. *Introduction by Symposium on determinants of public policy: cities, states, and nations*, 652-662.
- Easton, D. (1957). An approach to the analysis of political systems. *World Politics*, 9(3), 383-400.

- Easton, D. (1968). *Uma teoria de análise política*. Rio de Janeiro, RJ: Zahar Editores.
- Easton, D. (1970). Uma tentativa de análise de sistemas políticos. *Sociologia Política*, II, p.22-42. Rio de Janeiro, RJ: Zahar Editores.
- Erridge, A. (2007). Public procurement, public value and the Northern Ireland unemployment pilot Project. *Public Administration*, 85(4), 1023-1043.
- Estrada, A.Y.P. (2018). Los problemas públicos como fator estructural de las políticas públicas. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*, 20.
- Fernandes, C.C.C. (2019). Compras públicas no Brasil: tendências de inovação, avanços e dificuldades no período recente. *Administração Pública e Gestão Social*, 11(4).
- Fraga, M.S., Ferreira, C.A.A., Teodósio, A.S.S, Yoshitake, M., & Motta, V.M.O. (2022). Benefício emergencial brasileiro: implementação e controle comparado à teoria distributiva de Lowi. *Revista Ambiente Contábil*, 4 (2).
- França, C.A., & Bellini, J. L. (2020) As compras públicas sustentáveis do governo federal e a participação das MEPS. *Administração de empresas em revista*, 22 (4), 319 a 346.
- Ferreira, D., & Giusti, A. F. C. O. (2012) A licitação pública como instrumento de concretização do direito fundamental ao desenvolvimento nacional sustentável. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 48, 177-193.
- Febbrajo, A., & Lima, F.R.S. (2017). Autopoiese. In Campilongo, C.F, Gonzaga, A., & Freire, A.L. (Org.) *Enciclopédia jurídica da PUCSP, tomo 1: teoria geral e filosofia do direito*. (pp. 2-18). São Paulo, SP: Pontificia Universidade Católica de São Paulo.
- Freud, S. (2010). *O mal-estar na civilização, novas conferências introdutórias à psicanálise e outros textos*. São Paulo, SP: Companhia das Letras.
- Gibran, S.M., & Minatti E.L.M. (2015). Cofins: uma análise tributária da terceirização. *Revista Jurídica*, 3 (40), 411 a 425.
- Glendinning, R. (1988). The concept of value for money. *International Journal of Public Sector Management*, 1(1), 42-50.
- Gomes, J.B.B. (2001). *Ação afirmativa & princípio constitucional da igualdade*. Rio de Janeiro, RJ: Renovar.
- González, D. (2009). La política tributaria heterodoxa en los países de América Latina. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. CEPAL. NACIONES UNIDAS. Santiago de Chile.
- Grau, E.R. (2010). *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 14 ed. São Paulo, SP: Malheiros.
- Grega, M., & Nemec, J. (2015). Factors influencing final price of public procurement: evidence from Slovakia. *Procedia Economics and Finance*, 25, 543-551.
- Grinover, A.P. (2013). *O controle jurisdicional das políticas públicas*. Rio de Janeiro, RJ: Forense.
- Guendel, L. (2012). Evaluation, public policies, and human rights. In S.Kusher & E.Rotondo (eds), *Evaluation voices from Latin America. New Directions for Evaluation*, 134, 29-37.
- Habermas, J. (2012). *Direito e democracia: entre facticidade e validade I*. Rio de Janeiro, RJ: Tempo Brasileiro.
- Habermas, J. (2003). *Direito e democracia: entre facticidade e validade II*. Rio de Janeiro, RJ: Tempo Brasileiro.

- Habermas, J. (2014). *Técnica e ciência como ideologia*. São Paulo, SP: Editora UNESP.
- Hanák, T., & Muchová, P. (2015). Impact of competition on prices in public sector procurement. *Procedia Computer Science*, 64, 729-735.
- Heller, H. (2004). *Teoría del Estado*. Granada: Editorial Comares.
- Hill, C. (2012). *O século das revoluções, 1613-1714*. São Paulo, SP: Editora UNESP.
- Hobbes, T. (2004). *Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. São Paulo, SP: Martin Claret.
- Hobsbawm, E.J. (2022). *A era das revoluções, 1789-1848*. 47 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Holmes, S., & Sunstein, C.R. (2019). *O custo dos direitos*. São Paulo, SP: Editora WMF Martins Fontes.
- Howlett, M. (1991). Policy instruments, policy styles, and policy implementation: national approaches to theories of instrument choice. *Policy Studies Journal*, 19, 1-21.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (1998). Policy subsystem configurations and policy change: operationalizing the postpositivist analysis of the politics of the policy process. *Policy Studies Journal*, 26(3), 466-481.
- Howlett, M., & Rayner, J. (2007). Design principles for policy mixes: cohesion and coherence in “New Governance Arrangements”. *Policy and Society*, 26(3), 1-18.
- Howlett, M. (2008). Managing the “Hollow State”: procedural policy instruments and modern governance. *Canadian Public Administration*, 43, 412-431.
- Howlett, M. (2014). From the ‘Old’ to the ‘New’ policy design: design thinking beyond markets and collaborative governance. *Policy Sciences*, 47(3), 187-207.
- Howlett, M., Vince, J., & Río, P. (2017). Policy integration and multi-level governance: dealing with the vertical dimension of policy mix designs. *Politics and Governance*, 5, 69-78.
- Jensen, M.C., & Meckling, W.H. (1976). Theory of the firm: managerial behavior, agency structure and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3, 305-360.
- Justen Filho, M. (2007). *O estatuto da microempresa e as licitações públicas*. São Paulo, SP: Dialética.
- Karjalainen, K., & Kemppainen K. (2008) The involvement of small-and medium-sized enterprises in public procurement: Impact of resource perceptions, electronic systems and enterprise size. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 14, 230-240.
- Kelsen, H. (1986). *Teoria geral das normas*. Porto Alegre, RS: Sergio Antonio Fabris Editor.
- Kerlinger, F. N. (1980). *Metodologia da pesquisa em ciências sociais: um tratamento conceitual*. São Paulo, SP: Editora Pedagógica Universitária.
- Klinj, E.H., Koppenjan, J., & Termeer, K. (1995). Managing networks in the public sector: a theoretical study of management strategies in policy networks. *Public Administration*, 73, 437-454.
- Kuhn, T.S. (2018). *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva.
- Lascoumes, P., & Gales, P. (2007). Introduction: understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(1), 1-2.
- Lassale, F. (2020). *O que é uma Constituição?* Leme, SP: EDIJUR.

- Laswell, H.D., & Kaplan, A. (1952). *Power and society*. London: Routledge & Kegan Paul LTD.
- Laswell, H.D. (1970). The emergin conception of policy sciences. *Policy Sciences*, 1, 3-14.
- Lebrun, G. (2013). *O que é o poder*. São Paulo, SP: Brasiliense.
- Lefebvre, G. (2015). *The coming of the French Revolution*. Princeton: Princeton University Press.
- Leite, A.L., & Lemos, D.C. (2022). Utilização da pesquisa-ação no campo das ciências sociais aplicadas. *Revista Eletrônica de Administração*, 28 (1), 64-91.
- Lidskog, R., & Sundqvist, G. (2015). When does science matter? International relations meet science and technology studies. *Global Environmental Politics*, 15, 1-20.
- Lima, M.J.F., Santos, G.C., & Paranaíba, A.C. (2019). Análise das mudanças ocasionadas na tributação das empresas optantes pelo SIMPLES NACIONAL. *Revista da Micro e Pequena Empresa*, 13 (1), 32-50.
- Lindblom, C.E. (1981). *O processo de decisão política*. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília.
- Lindblom, C.E., & Dahl, R. (1971). *Política, economia e bem-estar social*. Rio de Janeiro, RJ: Editora Lidoador.
- Loader, K. (2018). Small – and medium-sized enterprises and public procurement: A review of the UK coalition government’s policies and their impact. *Politics and Space*, 36 (1), 47-66.
- Locke, J. (2006). *Segundo tratado sobre o governo*. São Paulo, SP: Martin Claret.
- Lowi, T.J. (1972). Four systems of policy, politics and choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298-310.
- Lowi, T.J. (1993). Two roads to serfdom: liberalism, conservatism, and administrative power. In Elkin, S.L., & Soltan, K.E. (Org.). *A new constitutionalism: designing good institutions for a good society*. (pp. 149-173). Chicago: The University of Chicago Press.
- Luhmann, N. (1995). Legal argumentation: an analysis of its form. *The Modern Law Review Limited*, vol.58, n.3, mai.
- Luhmann, N. (2016). *O direito na sociedade*. São Paulo, SP: Martins Fontes.
- Maquiavel, N. (1972). *O Príncipe*.
- Martins, E. (2010). *Contabilidade de custos*. 10 ed. São Paulo, SP: Atlas.
- Marx, K. (2023). *O capital: crítica economia política: livro I: o processo de produção do capital* (3a ed.) São Paulo, SP: Boitempo.
- Mattheis, C. (2012). The system theory of Niklas Luhmann and the constitutionalization of world society. *Goetting Journal of International Law*, 4, 625-647.
- Maturana, H.R., & Varela, F.J. (1972). *Autopoiesis and Cognition, the realization of the living*. Boston, USA: D. Reidel Publishing Company.
- Matus, G., & Nemec, J. (2015). Factors influencing final price of public procurement: evidence from Slovakia. *Procedia Economics and Finance*, 25, 543-551.
- Mello, M.P. (2005). Sociologias do Direito: historicismo, subjetivismo e teoria sistêmica. *Revista Sociologia Política*, n.25, p. 153-169.

- Mello, M.P. (2006). A perspectiva sistêmica na sociologia do direito Luhmann e Teubner. *Tempo Social, revista de sociologia da USP*, 18(1), 351-373.
- Mény, Y., & Thoenig, J.C. (1991). Políticas públicas y teoría del Estado. *Documentación Administrativa*, 224-225.
- Menezes, D.T. (2017) Política tributária como política pública. Análise do sistema tributário pela tipologia de Theodore Lowi. *Revista da PGFN*, 5, 115-134.
- Merton, R.K. (1936). The unanticipated consequences of purposive social action. *American Sociological Review*, 1(6), 894-904.
- Milward, H.B., & Wamsley, G.L. (1985). Policy subsystems, networks and the tools of public management. *Public Policy Studies*.
- Mills, C.W. (1968). *A elite do poder*. 2e. Rio de Janeiro, RJ: Zahar Editores.
- Mintrom, M., & Luetjens, J. (2015). Creating Public Value: Tightening connections between policy design and public management. *The Policy Studies Journal*.
- Mintzberg, H., Lampel, J., Quinn, J.B., & Ghoshal, S. (2007). *O processo de estratégia*. 4ed. Porto Alegre, RS: Artmed.
- Miranda, P. (1983). *Introdução à política científica*. Rio de Janeiro, RJ: Forense.
- Mondaini, M. (2020). *Direitos humanos: breve história de uma grande utopia*. São Paulo, SP: Edições 70.
- Montesquieu, C.S. (2005). *O espírito das leis*. São Paulo, SP: Martins Fontes.
- Nakabayashi, J. (2013). Small business set-asides in procurement auctions: An empirical analysis. *Journal of Public Economics*, 100, 28-44.
- Nepomnyashchyy, O., Radchenko, O., Marusheva, O., Prav, Y., & Sandryk, V. (2022). The public policy implementation mechanisms in context of digitalization. *Economic Affairs*, 67(4), 787-794.
- North, D.C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olivieri, C., Loureiro, M.R., Teixeira, M.A.C., & Abrucio, F.L. (2015). Control and public management performance in Brazil: challenges for coordination. *International Business Research*, 8 (8), 181-190.
- Oliveira, C.B., & Fontes Filho, J.R. (2017). Problemas de agência no setor público: o papel dos intermediadores da relação entre poder central e unidades executoras. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 596-615.
- Oliveira, E. A. B., Neves, F.J.T., & Moraes, A.P.O. (2022). O tratamento diferenciado das microempresas e empresa de pequeno porte no Brasil dentro da percepção da law and economics. *Revista da Faculdade de Direito da UERJ*, 41.
- Ortega y Gasset, J. (2019). *Lições de metafísica*. Campinas, SP: Vide Editorial.
- Parsons, T. (1968). *La estructura de la acción social I*. Madrid: Ediciones Guadarrama, 1968.
- Parsons, T. (1968). *La estructura de la acción social II*. Madrid: Ediciones Guadarrama, 1968.
- Parsons, T. Poder, partido e sistema. (1970). *Sociologia Política*, II. p.9-21. Zahar Editores: Rio de Janeiro, 1970.

- Paula, R.M., Costa, D.L., & Ferreira, M.P. (2017) A percepção da carga tributária nas micro e pequenas empresas antes e após o Simples Nacional. *FACCAMP*, 11(1), 34-51.
- Peters, G.B. (2005). The problem of policy problems. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 7(4), 349-370.
- Pichhiai, D., & Cunha, F. S. (2020). Participação das micro e pequenas empresas do Vale do Ribeira nos processos de compras públicas. *Administração de empresas em revista*, 4 (22), 214 a 245.
- Piovesan, F. (2011). *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional* (12a ed.) São Paulo, SP: Saraiva.
- Praça, S., & Noronha, L. (2012) Políticas públicas e a descentralização legislativa da assembleia constituinte brasileira, 1987-1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 27(28).
- Quélin, B.V., Kivleniece, I., & Lazzarini, S. G. (2017). Public-private collaboration, hybridity and social value: towards new theoretical perspectives. *Journal of Management Studies*, 54 (6), 763-792.
- Ramos, A.C. (2024). *Teoria geral dos Direitos Humanos na ordem internacional* (8a ed.) São Paulo, SP: Saraiva Jur.
- Ramos, A.C. (2025). *Curso de Direitos Humanos* (12a ed.) São Paulo, SP: Saraiva Jur.,
- Ramsay, S. (2023). The politics of tools. *DHQ: Digital Humanities Quarterly*, 17(2).
- Razeto-Barry, P. (2012). Autopoiesis 40 years later. A review and a reformulation. *Origins of Life and Evolution of Biosphere*, 42, 543-567.
- Read, J.H. (2012). Is power zero-sum or variable-sum? Old arguments and new beginnings. *Journal of Politic Power*, 5, 5-31.
- Reis, P.R.C. (2016). Desempenho nos contratos de compras públicas: evidências empíricas das mudanças institucionais no Brasil. 2015. Tese – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador.
- Reis, P. R. C., & Cabral, S. (2018). Para além dos preços contratados: fatores determinantes da celeridade nas entregas de compras públicas eletrônicas. *Revista de Administração Pública*, 107-125.
- Ribas, J.A.N., & De Meza, L.F.G. (2018). Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas: espaços de consolidação da administração pública societal? *Administração Pública e Gestão Social*, 10(1).
- Rodrigues, B.C., Reis, P.R.C. (2023). Partes interessadas internas e desempenho em contratações públicas na perspectiva das teorias dos stakeholders e dos custos de transação. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania -FGV EAESP*, 28.
- Rosenblat, H. (2022). *A história perdida do liberalismo: da Roma antiga ao século XXI*. Rio de Janeiro, RJ: Alta Books.
- Rousseau, J.J. (2010). *Do contrato social*. São Paulo, SP: Folha de São Paulo.
- Rottleuthner, H. (1989). A purified sociology of law: Niklas Luhmann on the autonomy of the legal system. *Law & Society Review*, 23(5), 779-797.
- Sarlet, I.W. (2017). *Maquiavel, “O Príncipe” e a formação do Estado Moderno*. Porto Alegre, RS: Livraria do Advogado.
- Saussure, F. (2012). *Curso de linguística geral* (28a ed.) São Paulo, SP: Cultrix.
- Saussier, S., & Tirole, J. (2015). Strengthening the efficiency of public procurement. *Notes Du Conseil d’analyse Économique*, 3, 1-12.

- Scalia, A. (1997). *A matter of interpretation: federal courts and the law*. Princeton: Princeton University Press.
- Sciulli, D., & Gerstein, D. (1985). Social theory and Talcott Parsons in the 1980s. *Annual Review of Sociology*, 11, 369-387.
- Schumpeter, J.A. (2008). *Capitalism, socialism and democracy*. New York: Harper Perennial Modern Thought.
- Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista da Administração Pública*, 43(2), 347-369.
- Secchi, L. (2020). *Análise de políticas públicas*. São Paulo, SP: Cengage Learning.
- Silva Macedo, M.A & Vivas da Silva Fontes, P. (2009). Análise do comportamento decisório de analistas contábil-financeiros: um estudo com base na teoria da racionalidade limitada. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 6 (11), 159-185.
- Smith, A. (2010). *A riqueza das nações*. São Paulo, SP: Folha de São Paulo.
- Soltan, K.E. (1993). What is the new constitutionalism? In Elkin, S.L., & Soltan, K.E. (Org.). *A new constitutionalism: designing good institutions for a good society*. (pp. 3-19). Chicago: The University of Chicago Press.
- Soltan, K.E. (1993). Generic constitutionalism. In Elkin, S.L., & Soltan, K.E. (Org.). *A new constitutionalism: designing good institutions for a good society*. (pp. 70-95). Chicago: The University of Chicago Press.
- Sontag, A.G., Hofer, E., & Bulhões, R. (2015). Planejamento tributário: um estudo aplicado a uma empresa paranaense. *Revista Inovação, Projetos e Tecnologias. IPTEC*, 3(2).
- Sontheimer, K. (1971). *Ciencia política y teoría jurídica del Estado*. Buenos Aires: Editorial Universitaria.
- Sousa, S.A.B. (2017). *Avaliação das alterações no Estatuto das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte sobre a Reserva de Mercado para Aquisições Públicas no Brasil* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, PB.
- Streck, L.L., & Morais, J.L.B. (2008). *Ciência Política & Teoria do Estado*. (6a ed.) Porto Alegre, RS: Livraria do Advogado.
- Streck, L.L. (2021). *Hermenêutica jurídica e(m) crise* (11ª ed.) Porto Alegre, RS: Livraria do Advogado.
- Taeiagh, A., Givoni, M., & Bañares-Alcántara. (2016). Which policy first? A network-centric approach for the analysis and ranking of policy measures. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 40(4), 595-616.
- Teubner, G. (1983). Substantive and reflexive elements in modern law. *Law & Society Review*, 17(2), 239-285.
- Teubner, G. (1992). The two faces of Janus: rethinking legal pluralism. *Cardozo Law Review*, 13(5), 119-140.
- Teubner, G. (1984). Autopoiesis in law and society: a rejoinder to Blakengurg. *Law & Society Review*, 18(2), 291-301.
- Thesmar, D., & Thoenig, M. (2000). Creative destruction and firm organization choice. *The Quarterly Journal of Economics*, 201-1237.
- Thoenig, J.C. (2005). Territorial administration and political control: decentralization in France. *Public Administration*, 83(3), 685-708.

- Tosun, J., & Lang, A. (2017). Policy integration: mapping different concepts. *Policy Studies*, 38(6), 533-570.
- Trebilcock, M.J., & Hartle, D.G. (2019). The choice of governing instruments. *International Review of Law and Economics*, n.2, p. 29-46, 1982. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 21(4), 332-349.
- Trein, P., Meyer, I., & Maggetti, M. (2019). The integration of public policies: a systematic comparative review. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 21(4), 332-349.
- Underdal, A. Integrated marine policy. (1980). What? Why? How? *Marine Policy*, 4, 159-169.
- Vargas, M.H.F., & Restrepo, D.R. (2019). The instruments of public policy. A transdisciplinary look. *Cuadernos de Administración*, 35(63), 101-113.
- Wang, Q., Zhang, R., & Liu, J. (2020). Price/time/intellectual efficiency of procurement: Uncovering the related factors in Chinese public authorities. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 26.
- Weber, M. (2011). *Ciência e Política duas vocações*. São Paulo, SP: Cultrix.
- Weil, E. (1990). *Filosofia política*. São Paulo, SP: Loyola.
- Werner, P.U.P. (2019). A abordagem Direito e Políticas Públicas como ferramenta de aprimoramento das instituições jurídicas: qualidade organizacional, sistematização de dados e fomento das relações interinstitucionais. *Revista Estudos Institucionais*, 5(3), 926-941.
- Wontner, K.L., Walker, H., Harris, I., & Lynchh, J. (2020). Maximising “Community Benefits” in public procurement: tensions and trade-offs. *Internacional Journal of Operations & Production Management*, 40(12), 1909-1939.
- Whittington, R. (2006). *O que é estratégia?* São Paulo, SP: Thomson Learning.
- Williamson, O.E. (1975). *Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications*. New York: Free Press.
- Williamson, O.E. (1993). Transaction costs and organization theory. *Industrial and Corporate Change*, 2, 107-156.

ANEXO – PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO

Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

– FACE

Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA

Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

JURANDIR CAMPOS JUNIOR

PROPOSTA DE PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO

TÍTULO: MARCO REGULATÓRIO À EXCLUSIVIDADE ÀS MPE OPTANTES
PELO SIMPLES EM LICITAÇÕES PÚBLICAS

BRASÍLIA-DF

2025

Sumário

<u>1</u>	<u>INTRODUÇÃO</u>	1
<u>2</u>	<u>DESCRIÇÃO GERAL DO PRODUTO</u>	3
<u>3</u>	<u>BASE TEÓRICA</u>	5
<u>3.1</u>	<u>Governança da transação</u>	6
<u>3.2</u>	<u>Formação de preços</u>	8
<u>4</u>	<u>RELEVÂNCIA DO PRODUTO</u>	11
<u>4.1</u>	<u>Complexidade e aderência</u>	11
<u>4.2</u>	<u>Potencial inovador</u>	12
<u>4.3</u>	<u>Aplicabilidade</u>	12
<u>4.4</u>	<u>Impacto potencial</u>	13
<u>5</u>	<u>DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS E EVIDÊNCIAS</u>	15
	<u>REFERÊNCIAS</u>	16

1. INTRODUÇÃO

As democracias liberais, como a organização político-institucional brasileira, constituem-se de um arcabouço de regras obrigatórias que formam o Estado Democrático de Direito, expresso no art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil. Estrutura político-jurídica que molda e instrui o funcionamento da burocracia administrativa pública, estabelecendo os comandos a serem obedecidos pelo corpo burocrático.

Ataliba (1968) assevera que a natureza da constituição é sistemática, porque se compõe de um agregado de normas ordenadas e construídas em um sistema de princípios coerentes e harmônicos, Barros (1997), em igual perspectiva, afirma que o sistema constitucional é um conjunto de normas congruentes, só fazendo sentido se utilizadas harmonicamente.

O art. 37 da Constituição Federativa do Brasil (Brasil, 1988) estabelece que um dos princípios a serem seguidos pela Administrativa Pública é o da eficiência, comando normativo posteriormente inserido na CF por influência da *New Public Management* (Bresser Pereira, 1998), e que visa essencialmente otimizar o funcionamento da burocracia estatal.

O atendimento pleno do princípio constitucional da eficiência, dessa forma, informa-se pelo sistema constitucional brasileiro, há que ser estabelecido em obediência ao conjunto de regras jurídicas que definem o *framework* do funcionamento do corpo burocrático. Isso significando que inexistente isolamento entre as ações governamentais, o agir público é um atuar limitado e definido pelo conjunto de políticas públicas que subjazem às ações governamentais.

A eficiência de políticas públicas em um sistema constitucional é o motivo que estabeleceu a criação deste Produto Técnico-Tecnológico, mais especificamente esta proposta visa estabelecer um mecanismo jurídico, marco regulatório, que possa otimizar a política pública de favorecimento ao acesso ao mercado de compras governamentais pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.

Como demonstrado no estudo que precede este PTT, a política pública de tratamento diferenciado e favorecido destinada às MPE foi instituída no Brasil pela LC

123/06, instrumentação desta política pública composta de vários mecanismos que devem trabalhar interligados, aqui destacados os mecanismos tributários e licitatórios.

Estas coordenadas licitatórias e tributárias relacionadas às MPE evidenciam a relevância social deste Produto Técnico-Tecnológico pois, de acordo com a Constituição brasileira (Brasil, 1988), Título VII, que trata da Ordem Econômica e Financeira, esta ordenação visa assegurar a todos uma existência digna fundada no trabalho e na iniciativa.

Essencialmente, este PTT se aloja na interação entre a opção pelo regime tributário do SIMPLES pelas MPE e sua relação com a efetividade de contratos públicos, isto é, se a opção pelo SIMPLES está associada à razão de chances positivas de uma MPE sagrar-se vencedora em licitações.

Isso porque o preço praticado em licitações é critério essencial, dentro da estrutura licitatória brasileira, para se definir o vencedor do certame e, por outro lado, o valor dos impostos embutidos nestas transações influencia no preço final ofertado.

Como adiante desenvolvido, dentro da ótica constitucional sistemática brasileira, na qual se determina o tratamento diferenciado às MPE ao acesso de compras governamentais e à tributação específica, estes mecanismos hão de existir de forma harmônica, isto é, o sistema tributário facilitado às MPE não pode se tornar obstáculo que impeça sua vitória em licitações públicas pela elevação de preços via tributação.

Neste sentido, a característica essencial deste PTT é que se trata de um instrumento normativo, Decreto do Poder Executivo, que possa estabelecer a correção deste potencial obstáculo, promovendo uma reserva de licitações exclusivas às MEP optantes pelo seu regime diferenciado de tributação.

2. DESCRIÇÃO GERAL DO PRODUTO

A proposta deste PTT, Decreto do Poder Executivo, constitui-se de um instrumento, produto, que pode influenciar diretamente as diretrizes das licitações públicas destinadas às MPE, em razão de que este marco regulatório possa estabelecer critérios de participação exclusivas em licitações públicas às MPE optantes pelo SIMPLES.

De fato, uma das funções institucionais do Decreto do Poder executivo é a regulamentação das leis para que se possa ocorrer a sua respectiva fiel execução (Brasil, 1988). Estabelecer as condições subjetivas de participação e as objetivas de alcance desta participação são ações que podem ser delimitadas em um Decreto regulamentador de Lei, com a ressalva de que estes pressupostos já estejam previstos no texto da Lei que originará o Decreto.

A Lei Complementar 123/2006, art.47¹ (Brasil, 2006), é clara no sentido de que nas contratações públicas deverão existir mecanismos de tratamento diferenciado às MPE que concedam acesso ao mercado de compras governamentais, para que se possa, com esta ação, ocorrer a ampliação da eficiência das políticas públicas e ser estabelecido o desenvolvimento econômico e social previsto no texto constitucional.

Ratificando a Lei Complementar 123/2006 (Brasil, 2006), a novel Lei de Licitações Brasileira 14.133/2021 (Brasil, 2021), em seu art. 5², igualmente é explícita no sentido de que as políticas públicas, determinações legais, de fomento às MPE devem ser aplicadas na existência concreta do dia a dia da Administração Pública nacional.

A opção deste PTT por Decreto Presidencial do Poder Executivo se deve, centralmente, à abrangência administrativa que possui este instrumento normativo, de potencial utilização à esfera total da Administração Pública Federal. A natureza sistemática das políticas públicas deve ser estendida a um comportamento sistemático da

¹ Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

² Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

burocracia administrativa brasileira, com todos os órgãos públicos atuando de maneira idêntica quanto aos mesmos assuntos.

Como evidenciado, o desenvolvimento deste PTT se alinha à perspectiva de que, em um Estado Democrático de Direito, como o brasileiro, as políticas públicas têm natureza legal, de leis, portanto obrigatórias, e devem existir na concretude diária dos cidadãos, como forma que se possam ser construídos os objetos constitucionais delineados na Constituição Federal: sociedade justa; desenvolvimento nacional; erradicação da pobreza; promoção do bem geral. (Brasil, 1988).

Neste sentido, o desenvolvimento deste PTT se fundamenta nos textos legais e na realidade concreta, na tensão existente entre o dever-ser das leis e o dia a dia dos cidadãos, na comparação entre o que deveria existir e o que de fato existe, utilizando-se, para este objetivo, do método lógico-dedutivo.

Como demonstrado neste estudo, as microempresas e empresas de pequeno porte, MPE, optantes pelo SIMPLES têm a eficiência competitiva prejudicada em licitações governamentais, em função das razões de chance serem negativas, ou, no melhor, caso, indiferentes à obtenção de contratos públicos por este setor econômico. Isso pode se dever ao aumento da carga tributária inerente a esta forma de tributação. (Paula, Costa & Ferreira, 2017).

Isto induz que a realidade concreta não corresponde ao dever-ser legal, os mecanismos tributários e licitatórios constantes na LC 123/06 não estão harmônicos e consistentes, não estão operando de forma sistematizada, eficiente, e isso solicita uma intervenção.

3. BASE TEÓRICA

Cabral *et al.* (2015) asseveram que as contratações públicas envolvem diversos campos teóricos, com destaque para a teoria da agência e teoria dos custos de transação. Perspectivas de entendimento que asseveram que sistemas complexos produzem assimetria informacional que influenciam o comportamento dos agentes. (Williamson, 1975; Jensen & Meckling, 1976)

Complexidades geradoras de assimetria informacional são inerentes ao sistema tributário Brasileiro, que se constitui de normativos que disponibilizam pluralidade de opções de recolhimentos de impostos às MPE, resultando em contextos díspares que acabam por orientar o comportamento dos agentes envolvidos na construção dos preços finais praticados em licitações.

Os preços praticados em licitações públicas são objetos de estudo de vários trabalhos acadêmicos (Hanák & Muchová, 2015; Greca & Nemec, 2015; Wang, Zhang & Liu, 2020), para Wontner et al. (2020) licitações públicas significam grandes dispêndios financeiros - 15-20% do PIB global - destaque percentual que realça a importância destas aquisições na economia mundial.

Este expressivo volume de recursos alocados nestas transações entre governo e sociedade enfatiza a relação direta existente entre preço praticado em licitações e desempenho da gestão pública (Reis & Cabral, 2019). Erridge (2007) reproduz o posicionamento da Comissão Europeia acerca das licitações públicas sob sua responsabilidade, destacando o mandamento desta agência governamental de que as licitações públicas devem atingir o *value for money* em respeito aos contribuintes.

Glendinning (1988) afirma que *value for money (VfM)* é um conceito que compreende três dimensões: econômica, eficiência e efetividade. E ao se posicionar frente a estes elementos, o autor (1988) assevera que: econômica é a condição que apresenta o mínimo custo para qualquer política, qualquer que seja o tempo de aplicação desta e independentemente das circunstâncias consideradas; eficiência, a otimização dos recursos disponíveis; e efetividade, que significa o atingimento pleno dos resultados planejados.

Erridge (2007) se posiciona criticamente à preponderância econômica do *value for money*, asseverando que este conceito permite a inclusão de dimensões sociais e

ambientais. Crítica que, de resto, afirma a importância dos preços em licitações por realçar o componente estratégico deste elemento em licitações públicas como critério principal de decisão e desempenho.

A inclusão por Erridge (2007) de dimensões sociais no gasto público se alinha à perspectiva de Costa e Terra (2019) na multidimensionalidade das aquisições públicas, no sentido da responsabilidade estatal na promoção do desenvolvimento nacional sustentável, ao que Loader (2018) pondera a utilização do orçamento público como indutor de desenvolvimento às MPE.

Paralelo à perspectiva acadêmica, os comandos legais vigentes às licitações públicas no Brasil posicionam o preço praticado em licitações e o desenvolvimento nacional sustentável como elementos chaves do sistema normativo.

Em sede constitucional: i) a determinação da obtenção da eficiência (*value for money*) na gestão pública é princípio a ser seguido pela administração pública direta e indireta; ii) a ordem econômica, que busca uma existência digna, tem no tratamento favorecido às MPE um dos seus princípios norteadores. (Brasil, 1988),

Em sede infraconstitucional: i) exigência de alcance da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável nas compras governamentais determinados no art. 5º da lei das licitações (Brasil, 2021); ii) regime tributário exclusivo e acesso aos mercados públicos às MPE através de um tratamento diferenciado e simplificado (Brasil, 2006).

3.1 Governança da transação

Estas coordenadas teóricas e normativas, econômicas e sociais, sintetizadas na expressão *value for money*, estabelecem a governança das transações em licitações públicas, sua multidimensionalidade (Costa & Terra, 2019), identificando os limites dentre os quais devem se desenvolver os trabalhos dos gestores públicos.

De fato, o volume de compras a cargo do poder público deve ser utilizado como ferramenta de execução de políticas públicas. Quélin, Kivleniece e Lazzarini (2017) rotulam esta ação como formas híbridas de colaboração, no sentido de conjunção de interesses sociais econômicos, na interseção de políticas e mercados econômicos.

Loader (2018) afirma a existência de uma dimensão política nas licitações públicas, que se acentua no contexto das MPE, em função das extremas dificuldades enfrentadas por estas empresas e pela significativa presença econômica deste setor na geração de empregos, competição e inovação.

O exercício desta dimensão política das licitações (Loader, 2018) pelas MPE, no contexto de *value for money*, exige, necessariamente, a obtenção do melhor preço a ser praticado nos certames licitatórios. Todavia, o alcance desta viabilidade da proposta pelas MPE acarreta custos de transação (Williamson, 1975), em função da necessidade de se definir a estrutura de governança tributária adequada que possibilite determinar a melhor formatação de propostas aos eventos licitatórios.

Dado o complexo sistema tributário Brasileiro, que faculta às MPE três opções de tributação, permissivos legais que conduzem a três valores distintos de propostas de preços, a escolha da melhor opção de tributação a certames licitatórios exige das MPE o cotejamento destes cenários tributários à definição do regime adequado.

A determinação do melhor regime tributário a ser aplicado em licitações implica às MPE, na condição de principal, a subsumirem-se nos princípios da teoria da agência, elegendo um representante – agente - para esta tomada de decisão, em função da atual horizontalização das estruturas organizacionais, com a terceirização dos departamentos tributários das empresas (Gibran & Minatti, 2015).

A teoria da agência afirma que na relação principal-agente o detentor da necessidade de substituição, principal, constitui um agente para que atue em seu nome, o que significa que o agente passará a ter total autonomia de ação. Situação que constitui o problema da agência, tendo em vista possibilidade da maximização da função utilidade, o agente passaria a ter atitudes no sentido de potencializar a sua posição, em detrimento do principal. (Eisenhardt, 1989).

Oliveira e Fontes Filho (2017) afirmam que a relação de agência é fonte de problemas, mormente em função das incertezas associadas – sistema tributário Brasileiro - o que acaba por instituir custos com vistas a minorar a assimetria de informações entre principal e agente, dada a ênfase da teoria na busca do melhor acordo que governe a transação.

A submissão das MPE ao regime tributário do SIMPLES, todavia, tem a função de mitigar estes custos relacionados às incertezas provenientes da escolha da melhor governança tributária, dada a consolidação das operações tributárias em um regime singular (Paula et al., 2017). A instituição da política de tratamento tributário diferenciado, SIMPLES, exclusivo às MPE, conduz a reduções dos custos de conformidade, a criação desta política tributária tem justamente a finalidade de redução dos custos de transação.

Para Cabello, Gallo e Pereira (2007), no mesmo sentido que Paula et al. (2017), esta simplificação da administração tributária ocasionada pelo SIMPLES, entretanto, acabou por acarretar um aumento da carga de impostos a estas empresas. Majoração das operações que poderá influir negativamente o desempenho deste setor econômico em contextos licitatórios pela elevação do preço a ser praticado.

Inseridas neste complexo enquadramento, a possibilidade das MPE se conduzirem pelos princípios da racionalidade limitada (Silva Macedo et al., 2009) se apresenta. Reduzir o número de variáveis em análise pelos tomadores de decisão, fazendo a opção pelo SIMPLES, mesmo na ocorrência do trade-off de afastamento dos mercados públicos evidencia-se. A perspectiva de Andrade *et al.* (2007) a uma tomada de decisão ao encontro de uma solução satisfatória, ao invés de ótima, pode passar a ser considerada pelas MPE. Optar pelo SIMPLES em detrimento aos outros regimes.

3.2 Formação de preços

Martins (2010) assevera que a administração do preço de venda necessariamente é dependente do custo da operação, ressaltando, entretanto, que a fixação do preço final fica em função das variáveis relativas ao mercado ao qual se insere o produto a ser comercializado. A formação de preços bens e serviços, portanto, se constitui em um sistema que é relativo a cada contexto analisado.

Nas aquisições públicas, Costa (1998) afirma que a contratação vantajosa é um dos objetivos a serem alcançados em licitações. E, ratificando uma perspectiva do *value for money*, continua o autor (1998) que esta vantajosidade somente poderá ser alcançada se estabelecida uma correta competição, uma devida concorrência, de forma a se obter uma constante diminuição dos preços praticados, tendo como limite os custos inerentes à entrega do objeto licitado.

Estas perspectivas (Marins, 2010; Costa, 1998) levam à asserção de que os preços praticados em licitações não se constituem em elementos singulares, únicos, que possam permitir uma análise sem a pormenorização dos seus elementos constituintes. Em essência, o preço praticado em licitações representa o vetor resultante de vários componentes individuais, o valor numérico do preço final praticado nas compras governamentais expressa a direção, sentido e intensidade destes componentes.

O art. 2º Decreto Federal 7.983/2013, que estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União (Brasil, 2013), determina que preço é a expressão numérica que resta da incidência dos benefícios e despesas indiretas (BDI) sobre o custo. Ao custo de determinado objeto devem ser adicionados outros elementos, componentes do BDI, para a obtenção do preço a ser praticado em licitações.

As regras e critérios estabelecidos à construção do preço final às obras e serviços de engenharia, portanto, normatizam que o preço final fica em função de sete elementos (Brasil, 2013). Estes elementos que compõem o índice percentual deverão incidir sobre o custo da contratação, isto significando que o BDI também é uma resultante dos seus componentes individuais.

A estruturação do BDI confirma o caráter de multidimensionalidade das aquisições públicas asseverada por Costa e Terra (2019), em função de que índices individualizados do BDI se constituem em políticas públicas, aqui destacando-se o elemento imposto, inerente a este trabalho.

Não obstante o Decreto Federal 7.983/2013 normatizar especificamente regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia (Brasil, 2013), a sistematização contida neste instrumento normativo serve de parâmetro para modelar a estruturação de preços para licitações que envolvam bens e serviços comuns.

Isso porque, como determinado no art. 12 da Lei das licitações (Brasil, 2021), os processos licitatórios deverão observar custos e preços em moeda nacional. E, como assevera Mello (2019), aos contratos administrativos é inerente a instalação de um equilíbrio econômico-financeiro que estabeleça igualdade entre as obrigações assumidas pelo contratado e a devida compensação financeira a cargo do contratante.

O recolhimento de impostos, a cargo do contratado, é um dos componentes da equação econômico-financeira que subjaz às avenças comerciais entre a gestão pública e particulares, acabando por acarretar que a construção de propostas de preços em certames licitatórios de MPE optantes pelo SIMPLES carregam as particularidades deste regime.

Paula, Costa e Ferreira (2017) concluem que a política pública de regime tributário exclusivo às MPE é eficaz no sentido de se reduzir os custos de transação (Williamson, 1975) das operações. Diminuição possível em função da redução dos custos associados à correta execução das exigências da legislação tributária, menores custos de conformidade, fator que responde pela adoção deste regime tributário por estas empresas.

Entretanto, prosseguem os autores (2017), não se pode afirmar que este regime tributário exclusivo tenha produzido uma redução da carga tributária das empresas. Ao revés, em alguns casos a percepção é de que efetivamente houve um aumento dos compromissos fiscais, acabando por se constituir em um fator que possa dificultar o acesso ao mercado de licitações públicas.

4. RELEVÂNCIA DO PRODUTO

4.1 Complexidade e aderência

Os pressupostos legais e normativos que estabelecem a rigidez processual e a relevância dos atores públicos envolvidos são fatos evidenciadores da complexidade inerente à emissão de Decretos Presidenciais, figura jurídica proposta como Produto Técnico-Tecnológico neste trabalho.

Com previsão constitucional, inciso IV do art. 84³ da Constituição Federal (Brasil, 1998), os Decretos Presidenciais que visam regulamentar leis à sua fiel execução são, necessariamente, como afirma Carvalho Filho (2023), atos compostos que reclamam referendo, como pressuposto legal de sua existência, dos Ministros de Estados que têm sob sua competência os conteúdos tratados nos Decretos⁴. (Brasil, 1988).

Este escrutínio do conteúdo normativo do Decreto a cargo do Ministro do Estado da área afim demonstra a correlação entre as políticas públicas e a atuação da Administração Pública, o atuar conjunto e sistematizado, dentro dos limites legais, que pautam a atuação da gestão pública.

Este dever da gestão pública, quando da emissão de Decreto Presidencial, representa fértil campo de atuação aos Mestrados em Administração Pública. Os campos teóricos envolvidos, tanto aqueles que explicam o comportamento dos agentes quanto os relativos à eficiência da máquina pública, bem como os que se relacionam às finalidades sociais do Estado, a entrega de valor para a sociedade, devem ser acionados conjuntamente, sistematicamente, para obtenção da devida eficiência estatal.

³ Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

.....IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

⁴ Art. 87. Os Ministros de Estado serão escolhidos dentre Brasileiros maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos.

Parágrafo único. Compete ao Ministro de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei:

I - exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência e referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República;

.....”

4.2 Potencial inovador

O potencial de geração de valor deste PTT se espalha a qualquer unidade administrativa da Administração Pública Federal, em virtude da sua forma de marco regulatório, instrumento normativo, que possui alcance a toda Administração Pública Federal, por se enquadrar na forma de Decreto Presidencial.

As organizações que se constituem na forma de microempresas e empresas de pequeno porte, MPE, optantes pelo regime diferenciado de tributação, SIMPLES, seriam impactadas positivamente em função da abertura do novo mercado à sua cadeia de comércio de produtos e prestação de serviço.

Não obstante a existência na legislação Brasileira do Decreto 8.538, de seis de outubro de 2015 (Brasil, 2015), que regulamenta o tratamento diferenciado às MPE em licitações públicas, este instrumento normativo não possui o potencial inovador proposto por este PTT, tendo em vista de que é omissivo quanto às questões tributárias, não responde à falta de efetividade das MPE em preços concorrenciais pelo aumento da carga tributária, pois como afirmado por Paula et al. (2017) a tributação pelo SIMPLES representou aumento da carga fiscal deste setor.

Na percepção de Cavalcante et al. (2017), inovação se trata de fenômeno complexo e multifacetado, mas com finalidade única de atendimento do interesse público em ações governamentais. Esta perspectiva plural de inovação, em contraponto ao singular fim, enquadra o PTT aqui proposto como inovação pois, para Schumpeter, citado por Cavalcante et al. (2017), a abertura de mercados para um ramo econômico particular é uma das espécies de inovação.

4.3 Aplicabilidade

Tratando-se este Produto Técnico-Tecnológico de instrumento jurídico normativo, Decreto Presidencial, a facilidade e/ou dificuldade que este possa encontrar quanto à sua aplicação fica dependente diretamente da orientação política a cargo do governo circunstancial.

Para Zizek (2011), o estilo de vida de um país é uma escolha política, e não técnica. De fato, como demonstra a história, a execução das políticas públicas se orienta pelas perspectivas de país adotadas pela linha de pensamento do governo em exercício, sendo

que oscilam atualmente entre uma perspectiva mais individualista, liberal, e outra voltada à social-democracia.

Governos de orientação neoliberal (Zizek, 2011) que entendem que o sujeito se basta sozinho, que eventuais subsídios governamentais mais atrapalham que ajudam o todo da nação, tenderão a opor-se ao Produto Técnico-Tecnológico aqui proposto, em função de que se trata de uma reserva de mercado que, potencialmente, poderia afastar competidores mais eficientes.

Por outro lado, governos que adotam a linha de pensamento social, de que o sujeito não se basta sozinho, que a sociedade, paralela à Constituição Federal Brasileira (Brasil, 1988), também se constitui em um sistema e de que cada cidadão é parte integrante deste complexo funcional, tenderão a ter mais receptividade à proposta de Produto Técnico-Tecnológico aqui aventada, em função do espraiamento das MPE no território nacional, e seu respectivo potencial à geração e emprego e renda.

De fato, as legislações que procuram desenvolver o setor econômico representado pelas MPE foram editadas em perspectivas sociais de país. A Lei Complementar 123/2006 (Brasil, 2006) e os Decretos 6.204/2007 (Brasil, 2007) e 8.538/2015 (Brasil, 2015) – Decretos que são produtos semelhantes a este PTT - foram editados em anos sob governos nos quais a preponderância da questão social norteava as ações políticas.

Tanto o vigente Decreto 8.538/2015 (Brasil, 2015), quanto o revogado Decreto 6.204/2007 (Brasil, 2007), constituem-se em evidências concretas da realidade de aplicação da natureza do PTT aqui apresentado, isto é, existe facilidade de criação e amplitude de aplicação nacional de instrumentos políticos nacionais de fomento às MPE.

A viabilidade desta existência, ressalta-se, fica condicionada à orientação política circunstancial, dando expressão ao pensamento de Ortega y Gasset (2019) o qual afirma que o ser possível é o ser em função de suas circunstâncias.

4.4 Impacto potencial

Instrumentos jurídicos normativos, dos quais o Decreto Presidencial é uma espécie, possuem amplo alcance e por sua coercitividade resultam em potenciais de aplicação práticas para vários seguimentos, dentro e fora da estrutura estatal.

A relevância da questão ao demandante, que aqui deve ser considerado toda a sociedade Brasileira, tendo em vista que todo o corpo social demanda um país mais justo

socialmente, se dá em função de plurais dimensões, aqui condensadas na faceta dos empregos produzidos pelas MPE, em função da sua potencialidade de desdobramento em outras frentes relacionadas ao desenvolvimento nacional.

Esta amplitude de possibilidade de aplicação do instrumento normativo Decreto Presidencial, compreende tanto os burocratas da esfera governamental quanto as MPE envolvidas neste processo e, dada a natureza de aplicação obrigatório de instrumentos jurídicos públicos em sede de aquisições governamentais, o raio de atuação se estende a qualquer cidadão Brasileiro interessado na construção de uma sociedade mais igualitária.

Neste sentido, a capacidade de realização de melhoria social e econômica aos Brasileiros pelo acesso ao mercado de aquisições públicas específico às MPE é extremamente factível, o desenvolvimento nacional depende de uma correta gestão pública que se oriente pela Constituição Federal Brasileira (1988) e entregue os objetos ali delineados, e isso passa, necessariamente, pela criação de instrumentos jurídicos, como o PTT aqui proposto, para a concretização.

5. DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS E EVIDÊNCIAS

Por se tratar de uma proposta, colacionam-se os seguintes documentos que instruirão o fazimento e o processo de aprovação deste Produto Técnico-Tecnológico:

Lei Complementar 123/06: que determina o tratamento diferenciado às MPE em licitações públicas e tributação.

Lei 14.133/2021: Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a qual reforça a determinação constante na Lei Complementar 123/06 de tratamento diferenciado às MPE.

Decreto 8.538/2015: que regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas, empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal.

Decreto 12.002/2024: estabelece normas para elaboração, redação, alteração e consolidação de atos normativos.

REFERÊNCIAS

- Akerlof, G.A. (1970). The market of « Lemons »: Quality uncertainty and the market mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, 84(3), 488-500.
- Andrade, R. O. B., Alyrio, R. D., & Macedo, M. A. S. (2007). *Princípios de Negociação: ferramentas e gestão* (2a ed.). São Paulo, SP: Atlas.
- Arenhardt, D.L., & Simonetto, E.O. (2023) A importância do financiamento público para Pequenas e Médias Empresas (PMEs) inovadoras com atuação no Brasil. *Revista da micro e pequena empresa*, 17 (1), 21-38.
- Astorga, C.R.A., & Facio, M.A.L. (2009). Qué son y para qué sirven las políticas públicas. *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, 1-29.
- Ataliba, G. (1968). *Sistema constitucional tributário brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Bachof, O. (2007). Normas constitucionais inconstitucionais? Coimbra: Almedina.
- Bastos, C.B. (1968). *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo, SP: Saraiva.
- Baxter, H. (2013). Niklas Luhmann's theory of autopoietic legal systems. *Annual Review of Law and Social Science*, 9, 167-184.
- Binenbojm, G. (2014). *Uma teoria do direito administrativo* (3a ed.) Rio de Janeiro, RJ: Renovar.
- Bitencourt, C.M., Lolli, E.H., & Coelho, S.O.P. (2022). Políticas públicas e constitucionalismo contemporâneo crítico: sistematizações para subsidiar a análises em Direito e políticas públicas. *Sequência: Estudos jurídicos e políticos*, 43.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm > Acesso em 18 de outubro de 2023.
- BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm > Acesso em 18 de outubro de 2023.
- BRASIL. Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021. Lei de licitações e contratos administrativos. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm > Acesso em 18 de outubro de 2023.
- BRASIL. Decreto nº 8.538, de 06 de outubro de 2015. Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8538.htm#art16 > Acesso em 07 de dezembro de 2023.
- BRASIL. Decreto nº 12.002, de 22 de abril de 2024. Estabelece normas para elaboração, redação, alteração e consolidação de atos normativos. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Decreto/D12002.htm#art77 > Acesso em 20 de julho de 2025.
- BRASIL. (2023¹) Portal de compras do governo federal. Disponível em:< <http://paineldecompras.economia.gov.br/> > Acesso em 27 de novembro de 2023.

- BRASIL. SEBRAE. (2023²) Serviço de apoio à micro e pequena empresa. Disponível em < https://sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/SP/Pesquisas/dados_mpes_Brasil_2014.pdf>. Acesso em 27 de novembro de 2023.
- BRASIL. SEBRAE. (2025) Serviço de apoio à micro e pequena empresa. Disponível em <https://datasebraeindicadores.sebrae.com.br/resources/sites/data-sebrae/data-sebrae.html#/Empresas>. Acesso em 16 de junho de 2025.
- Bresser Pereira, L.C. (1998). *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial Brasileira na perspectiva internacional*. Brasília, DF: 34.
- Brunet, E.R. (2019). Sobre a abordagem em Direito e Políticas Públicas (DPP) em um curso de graduação em direito: contribuição crítica para a construção de um programa. *Revista Estudos Institucionais*, 5 (3), 878-903.
- Bucci, M.P.D. (2006). *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo, SP: Saraiva.
- Bucci, M.P.D. (2019). Método e aplicações da abordagem direito e políticas públicas (DPP). *Revista Estudos Institucionais*, 5(3), 791-832.
- Bukowski, A., Gadowska, K., & Polak, P. (2008). Barriers and obstacles in the process of awarding and implementation of EU funds in Poland. Systemic analysis. *Polish Sociological Review*, 4, 437-469.
- Cabello, O.G., Gallo, M.F., & Pereira, C.A. (2007, dezembro). *O SIMPLES Nacional, realmente, reduz a carga tributária das empresas? Um estudo de caso*. XIV Congresso Brasileiro de Custos. João Pessoa, PB.
- Cabral, S., Reis, P. R. C., & Sampaio, A.H. (2015). Determinantes de participação e sucesso das micro e pequenas empresas em compras públicas: uma análise empírica. *Revista Administração*, 50(4), 477-491.
- Cailosse, J. (2001). Droit de la responsabilité administrative et impuissance publique. *Politiques et management public*, 19(3), 13-36.
- Candel, J.J.L., & Biesbroek, R. (2016). Toward a procesual understanding of policy integration. *Policy Sci*, 49, 211-231.
- Capella, A.C.N. (2018). *Formulação de políticas públicas*. Brasília, DF: Enap.
- Carvalho Filho, J. S (2023). *Manual de Direito Administrativo*. 37 ed. Barueri, SP: Atlas.
- Cavalcante, J.T.F. (2017). A constituição de 1988 como matriz de políticas públicas: direitos, deveres e objetivos no campo dos direitos sociais. In Mendes, G., & Paiva, P. (Org.), *Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional* (pp.33-48). São Paulo, SP: Saraiva.
- Cavalcanti, M.M.A. (2006). Avaliação de políticas públicas e programas governamentais – uma abordagem conceitual. *Revista Interface de Saberes*.
- Cavalcante, P. et al. (2017). *Inovações no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: ENAP: IPEA.
- Chagas, P.M.G., & Oliveira, N. R. (2022). Análise da relevância das compras públicas federais para o desenvolvimento socioeconômico: um estudo de caso no Estado do Maranhão no período de 2014 a 2018. *Rev. Econom. NE*. Fortaleza, CE, 53 (1) p.137-155.
- Charles-Albert, M. (1999). Le droit néo-modern des politiques publiques. *Droit et société*, 42-43, 511-519.
- Comparato, F.K. (2010). *A afirmação histórica dos Direitos Humanos* (7a ed.) São Paulo, SP: Saraiva.

- Costa, F.L., & Castanhar, J.C. (2003). Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 37, 969-992.
- Costa, C.C.M., & Terra, A. C. P. (2019). *Compras públicas: para além da economicidade*. Brasília, DF: ENAP.
- Dallari, D.A. (2018). *Elementos da Teoria Geral do Estado* (33a ed.) São Paulo, SP: Saraiva.
- Davies, J.S. (2009). The limits of joined-up government: towards a political analysis. *Public Administration*, 87, 80-96.
- DeAngelo, H., DeAngelo, L., & Stulz, R.M. (2006). Dividend policy and the earned/contributed capital mix: a test of the life-cycle theory. *Journal of Financial Economics*, 81, 227-254.
- Demircioglu, M.A., & Vivona, R. (2021). Positioning public procurement as a procedural tool for innovation: an empirical study. *Policy and Society*, 40(3), 379-396.
- Dias Filho, J.M., & Corrar, L.J. (2017). Regressão Logística. In Corrar, L.J., Paulo, E., & Dias Filho, J.M. (Org.) *Análise Multivariada*. (pp. 280-324). São Paulo, SP: Atlas.
- Dubois, V. (2014). L'Etat, l'action publique et la sociologie des champs. *Swiss Political Science Review*, 20(1), 25-30.
- Duguit, L. *Os elementos do Estado*. 2ed. Lisboa: Editorial Inquérito.
- Duverger, M. (1962). *Ciência política, teoria e método*. Rio de Janeiro, RJ: Zahar Editores.
- Dye, T.R., & Pollack, N.F. (1973). Path analytic models in policy research. *Policy Studies Journal*, 123-130.
- Dye, T.R., & Gray, V. (1977). Determinants of public policy: cities, states, and nations. *Policy Studies Journal*, 84-93.
- Dye, T.R. (1978). Politics versus Economicus: the development of literature on policy determination. *Introduction by Symposium on determinants of public policy: cities, states, and nations*, 652-662.
- Easton, D. (1957). An approach to the analysis of political systems. *World Politics*, 9(3), 383-400.
- Easton, D. (1968). *Uma teoria de análise política*. Rio de Janeiro, RJ: Zahar Editores.
- Easton, D. (1970). Uma tentativa de análise de sistemas políticos. *Sociologia Política*, II. p.22-42. Rio de Janeiro, RJ: Zahar Editores.
- Erridge, A. (2007). Public procurement, public value and the Northern Ireland unemployment pilot Project. *Public Administration*, 85(4), 1023-1043.
- Estrada, A.Y.P. (2018). Los problemas públicos como fator estructural de las políticas públicas. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*, 20.
- Fernandes, C.C.C. (2019). Compras públicas no Brasil: tendências de inovação, avanços e dificuldades no período recente. *Administração Pública e Gestão Social*, 11(4).
- Fraga, M.S., Ferreira, C.A.A., Teodósio, A.S.S, Yoshitake, M., & Motta, V.M.O. (2022). Benefício emergencial Brasileiro: implementação e controle comparado à teoria distributiva de Lowi. *Revista Ambiente Contábil*, 4 (2).
- França, C.A., & Bellini, J. L. (2020) As compras públicas sustentáveis do governo federal e a participação das MEPS. *Administração de empresas em revista*, 22 (4), 319 a 346.

- Ferreira, D., & Giusti, A. F. C. O. (2012) A licitação pública como instrumento de concretização do direito fundamental ao desenvolvimento nacional sustentável. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 48, 177-193.
- Febbrajo, A., & Lima, F.R.S. (2017). Autopoiese. In Campilongo, C.F, Gonzaga, A., & Freire, A.L. (Org.) *Enciclopédia jurídica da PUCSP, tomo 1: teoria geral e filosofia do direito*. (pp. 2-18). São Paulo, SP: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- Freud, S. (2010). *O mal-estar na civilização, novas conferências introdutórias à psicanálise e outros textos*. São Paulo, SP: Companhia das Letras.
- Gibran, S.M., & Minatti E.L.M. (2015). Cofins: uma análise tributária da terceirização. *Revista Jurídica*, 3 (40), 411 a 425.
- Glendinning, R. (1988). The concept of value for money. *International Journal of Public Sector Management*, 1(1), 42-50.
- Gomes, J.B.B. (2001). *Ação afirmativa & princípio constitucional da igualdade*. Rio de Janeiro, RJ: Renovar.
- González, D. (2009). La política tributaria heterodoxa en los países de América Latina. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. CEPAL. NACIONES UNIDAS. Santiago de Chile.
- Grau, E.R. (2010). *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 14 ed. São Paulo, SP: Malheiros.
- Grega, M., & Nemec, J. (2015). Factors influencing final price of public procurement: evidence from Slovakia. *Procedia Economics and Finance*, 25, 543-551.
- Grinover, A.P. (2013). *O controle jurisdicional das políticas públicas*. Rio de Janeiro, RJ: Forense.
- Guendel, L. (2012). Evaluation, public policies, and human rights. In S.Kusher & E.Rotondo (eds), *Evaluation voices from Latin America. New Directions for Evaluation*, 134, 29-37.
- Hanák, T., & Muchová, P. (2015). Impact of competition on prices in the public sector procurement. *Procedia Computer Science*, 64, 729-735.
- Holmes, S., & Sunstein, C.R. (2019). *O custo dos direitos*. São Paulo, SP: Editora WMF Martins Fontes.
- Howlett, M. (1991). Policy instruments, policy styles, and policy implementation: national approaches to theories of instrument choice. *Policy Studies Journal*, 19, 1-21.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (1998). Policy subsystem configurations and policy change: operationalizing the postpositivist analysis of the politics of the policy process. *Policy Studies Journal*, 26(3), 466-481.
- Howlett, M., & Rayner, J. (2007). Design principles for policy mixes: cohesion and coherence in “New Governance Arrangements”. *Policy and Society*, 26(3), 1-18.
- Howlett, M. (2008). Managing the “Hollow State”: procedural policy instruments and modern governance. *Canadian Public Administration*, 43, 412-431.
- Howlett, M. (2014). From the ‘Old’ to the ‘New’ policy design: design thinking beyond markets and collaborative governance. *Policy Sciences*, 47(3), 187-207.
- Howlett, M., Vince, J., & Río, P. (2017). Policy integration and multi-level governance: dealing with the vertical dimension of policy mix designs. *Politics and Governance*, 5, 69-78.
- Jensen, M.C., & Meckling, W.H. (1976). Theory of the firm: managerial behavior, agency structure and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3, 305-360.

- Justen Filho, M. (2007). *O estatuto da microempresa e as licitações públicas*. São Paulo, SP: Dialética.
- Karjalainen, K., & Kemppainen K. (2008) The involvement of small-and medium-sized enterprises in public procurement: Impact of resource perceptions, electronic systems and enterprise size. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 14, 230-240.
- Kelsen, H. (1986). *Teoria geral das normas*. Porto Alegre, RS: Sergio Antonio Fabris Editor.
- Kerlinger, F. N. (1980). *Metodologia da pesquisa em ciências sociais: um tratamento conceitual*. São Paulo, SP: Editora Pedagógica Universitária.
- Klinj, E.H., Koppenjan, J., & Termeer, K. (1995). Managing networks in the public sector: a theoretical study of management strategies in policy networks. *Public Administration*, 73, 437-454.
- Kuhn, T.S. (2018). *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva.
- Lascoumes, P., & Gales, P. (2007). Introduction: understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(1), 1-2.
- Lassale, F. (2020). *O que é uma Constituição?* Leme, SP: EDIJUR.
- Leite, A.L., & Lemos, D.C. (2022). Utilização da pesquisa-ação no campo das ciências sociais aplicadas. *Revista Eletrônica de Administração*, 28 (1), 64-91.
- Lidskog, R., & Sundqvist, G. (2015). When does science matter? International relations meet science and technology studies. *Global Environmental Politics*, 15, 1-20.
- Lindblom, C.E. (1981). *O processo de decisão política*. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília.
- Lindblom, C.E., & Dahl, R. (1971). *Política, economia e bem-estar social*. Rio de Janeiro, RJ: Editora Lido.
- Loader, K. (2018). Small – and medium-sized enterprises and public procurement: A review of the UK coalition government's policies and their impact. *Politics and Space*, 36 (1), 47-66.
- Locke, J. (2006). *Segundo tratado sobre o governo*. São Paulo, SP: Martin Claret.
- Lowi, T.J. (1972). Four systems of policy, politics and choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298-310.
- Lowi, T.J. (1993). Two roads to serfdom: liberalism, conservatism, and administrative power. In Elkin, S.L., & Soltan, K.E. (Org.). *A new constitutionalism: designing good institutions for a good society*. (pp. 149-173). Chicago: The University of Chicago Press.
- Luhmann, N. (1995). Legal argumentation: an analysis of its form. *The Modern Law Review Limited*, vol.58, n.3, mai.
- Luhmann, N. (2016). *O direito na sociedade*. São Paulo, SP: Martins Fontes.
- Maquiavel, N. (1972). *O Príncipe*.
- Martins, E. (2010). *Contabilidade de custos*. 10 ed. São Paulo, SP: Atlas.
- Marx, K. (2023). *O capital: crítica economia política: livro I: o processo de produção do capital* (3a ed.) São Paulo, SP: Boitempo.
- Mattheis, C. (2012). The system theory of Niklas Luhmann and the constitutionalization of world society. *Goetting Journal of International Law*, 4, 625-647.

- Maturana, H.R., & Varela, F.J. (1972). *Autopoiesis and Cognition, the realization of the living*. Boston, USA: D. Reidel Publishing Company.
- Matus, G., & Nemec, J. (2015). Factors influencing final price of public procurement: evidence from Slovakia. *Procedia Economics and Finance*, 25, 543-551.
- Mello, M.P. (2005). Sociologias do Direito: historicismo, subjetivismo e teoria sistêmica. *Revista Sociologia Política*, n.25, p. 153-169.
- Mello, M.P. (2006). A perspectiva sistêmica na sociologia do direito Luhmann e Teubner. *Tempo Social, revista de sociologia da USP*, 18(1), 351-373.
- Mény, Y., & Thoenig, J.C. (1991). Políticas públicas y teoría del Estado. *Documentación Administrativa*, 224-225.
- Menezes, D.T. (2017) Política tributária como política pública. Análise do sistema tributário pela tipologia de Theodore Lowi. *Revista da PGFN*, 5, 115-134.
- Merton, R.K. (1936). The unanticipated consequences of purposive social action. *American Sociological Review*, 1(6), 894-904.
- Milward, H.B., & Wamsley, G.L. (1985). Policy subsystems, networks and the tools of public management. *Public Policy Studies*.
- Mills, C.W. (1968). *A elite do poder*. 2e. Rio de Janeiro, RJ: Zahar Editores.
- Mintrom, M., & Luetjens, J. (2015). Creating Public Value: Tightening connections between policy design and public management. *The Policy Studies Journal*.
- Mintzberg, H., Lampel, J., Quinn, J.B., & Ghoshal, S. (2007). *O processo de estratégia*. 4ed. Porto Alegre, RS: Artmed.
- Miranda, P. (1983). *Introdução à política científica*. Rio de Janeiro, RJ: Forense.
- Mondaini, M. (2020). *Direitos humanos: breve história de uma grande utopia*. São Paulo, SP: Edições 70.
- Montesquieu, C.S. (2005). *O espírito das leis*. São Paulo, SP: Martins Fontes.
- Nakabayashi, J. (2013). Small business set-asides in procurement auctions: An empirical analysis. *Journal of Public Economics*, 100, 28-44.
- Nepomnyashchyy, O., Radchenko, O., Marusheva, O., Prav, Y., & Sandryk, V. (2022). The public policy implementation mechanisms in context of digitalization. *Economic Affairs*, 67(4), 787-794.
- North, D.C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olivieri, C., Loureiro, M.R., Teixeira, M.A.C., & Abrucio, F.L. (2015). Control and public management performance in Brazil: challenges for coordination. *International Business Research*, 8 (8), 181-190.
- Oliveira, C.B., & Fontes Filho, J.R. (2017). Problemas de agência no setor público: o papel dos intermediadores da relação entre poder central e unidades executoras. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 596-615.
- Oliveira, E. A. B., Neves, F.J.T., & Morais, A.P.O. (2022). O tratamento diferenciado das microempresas e empresa de pequeno porte no Brasil dentro da percepção da law and economics. *Revista da Faculdade de Direito da UERJ*, 41.
- Ortega y Gasset, J. (2019). *Lições de metafísica*. Campinas, SP: Vide Editorial.

- Parsons, T. (1968). *La estrutura de la acción social I*. Madrid: Ediciones Guadarrama, 1968.
- Parsons, T. (1968). *La estrutura de la acción social II*. Madrid: Ediciones Guadarrama, 1968.
- Parsons, T. Poder, partido e sistema. (1970). *Sociologia Política*, II. p.9-21. Zahar Editores: Rio de Janeiro, 1970.
- Paula, R.M., Costa, D.L., & Ferreira, M.P. (2017) A percepção da carga tributária nas micro e pequenas empresas antes e após o Simples Nacional. *FACCAMP*, 11(1), 34-51.
- Peters, G.B. (2005). The problem of policy problems. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 7(4), 349-370.
- Pichhiai, D., & Cunha, F. S. (2020). Participação das micro e pequenas empresas do Vale do Ribeira nos processos de compras públicas. *Administração de empresas em revista*, 4 (22), 214 a 245.
- Piovesan, F. (2011). *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional* (12a ed.) São Paulo, SP: Saraiva.
- Praça, S., & Noronha, L. (2012) Políticas públicas e a descentralização legislativa da assembleia constituinte Brasileira, 1987-1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 27(28).
- Quélin, B.V., Kivleniece, I., & Lazzarini, S. G. (2017). Public-private collaboration, hybridity and social value: towards new theoretical perspectives. *Journal of Management Studies*, 54 (6), 763-792.
- Ramos, A.C. (2024). *Teoria geral dos Direitos Humanos na ordem internacional* (8a ed.) São Paulo, SP: Saraiva Jur.
- Ramos, A.C. (2025). *Curso de Direitos Humanos* (12a ed.) São Paulo, SP: Saraiva Jur.,
- Ramsay, S. (2023). The politics of tools. *DHQ: Digital Humanities Quarterly*, 17(2).
- Razeto-Barry, P. (2012). Autopoiesis 40 years later. A review and a reformulation. *Origins of Life and Evolution of Biosphere*, 42, 543-567.
- Read, J.H. (2012). Is power zero-sum or variable-sum? Old arguments and new beginnings. *Journal of Politic Power*, 5, 5-31.
- Reis, P.R.C. (2016). Desempenho nos contratos de compras públicas: evidências empíricas das mudanças institucionais no Brasil. 2015. Tese – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador.
- Reis, P. R. C., & Cabral, S. (2018). Para além dos preços contratados: fatores determinantes da celeridade nas entregas de compras públicas eletrônicas. *Revista de Administração Pública*, 107-125.
- Ribas, J.A.N., & De Meza, L.F.G. (2018). Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas: espaços de consolidação da administração pública societal? *Administração Pública e Gestão Social*, 10(1).
- Rodrigues, B.C., Reis, P.R.C. (2023). Partes interessadas internas e desempenho em contratações públicas na perspectiva das teorias dos stakeholders e dos custos de transação. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania -FGV EAESP*, 28.
- Rosenblat, H. (2022). *A história perdida do liberalismo: da Roma antiga ao século XXI*. Rio de Janeiro, RJ: Alta Books.
- Rousseau, J.J. (2010). *Do contrato social*. São Paulo, SP: Folha de São Paulo.
- Rottleuthner, H. (1989). A purified sociology of law: Niklas Luhmann on the autonomy of the legal system. *Law & Society Review*, 23(5), 779-797.

- Sarlet, I.W. (2017). *Maquiavel, "O Príncipe" e a formação do Estado Moderno*. Porto Alegre, RS: Livraria do Advogado.
- Saussure, F. (2012). *Curso de linguística geral* (28a ed.) São Paulo, SP: Cultrix.
- Scalia, A. (1997). *A matter of interpretation: federal courts and the law*. Princeton: Princeton University Press.
- Sciulli, D., & Gerstein, D. (1985). Social theory and Talcott Parsons in the 1980s. *Annual Review of Sociology*, 11, 369-387.
- Schumpeter, J.A. (2008). *Capitalism, socialism and democracy*. New York: Harper Perennial Modern Thought.
- Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista da Administração Pública*, 43(2), 347-369.
- Secchi, L. (2020). *Análise de políticas públicas*. São Paulo, SP: Cengage Learning.
- Silva Macedo, M.A & Vivas da Silva Fontes, P. (2009). Análise do comportamento decisório de analistas contábil-financeiros: um estudo com base na teoria da racionalidade limitada. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 6 (11), 159-185.
- Smith, A. (2010). *A riqueza das nações*. São Paulo, SP: Folha de São Paulo.
- Soltan, K.E. (1993). What is the new constitutionalism? In Elkin, S.L., & Soltan, K.E. (Org.). *A new constitutionalism: designing good institutions for a good society*. (pp. 3-19). Chicago: The University of Chicago Press.
- Soltan, K.E. (1993). Generic constitutionalism. In Elkin, S.L., & Soltan, K.E. (Org.). *A new constitutionalism: designing good institutions for a good society*. (pp. 70-95). Chicago: The University of Chicago Press.
- Sontag, A.G., Hofer, E., & Bulhões, R. (2015). Planejamento tributário: um estudo aplicado a uma empresa paranaense. *Revista Inovação, Projetos e Tecnologias. IPTEC*, 3(2).
- Sontheimer, K. (1971). *Ciencia política y teoría jurídica del Estado*. Buenos Aires: Editorial Universitaria.
- Streck, L.L., & Moraes, J.L.B. (2008). *Ciência Política & Teoria do Estado*. (6a ed.) Porto Alegre, RS: Livraria do Advogado.
- Streck, L.L. (2021). *Hermenêutica jurídica e(m) crise* (11ª ed.) Porto Alegre, RS: Livraria do Advogado.
- Taeiagh, A., Givoni, M., & Bañares-Alcántara. (2016). Which policy first? A network-centric approach for the analysis and ranking of policy measures. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 40(4), 595-616.
- Teubner, G. (1983). Substantive and reflexive elements in modern law. *Law & Society Review*, 17(2), 239-285.
- Teubner, G. (1992). The two faces of Janus: rethinking legal pluralism. *Cardozo Law Review*, 13(5), 119-140.
- Teubner, G. (1984). Autopoiesis in law and society: a rejoinder to Blakengurg. *Law & Society Review*, 18(2), 291-301.
- Thesmar, D., & Thoenig, M. (2000). Creative destruction and firm organization choice. *The Quarterly Journal of Economics*, 201-1237.

- Thoenig, J.C. (2005). Territorial administration and political control: decentralization in France. *Public Administration*, 83(3), 685-708.
- Tosun, J., & Lang, A. (2017). Policy integration: mapping different concepts. *Policy Studies*, 38(6), 533-570.
- Trebilcock, M.J., & Hartle, D.G. (2019). The choice of governing instruments. *International Review of Law and Economics*, n.2, p. 29-46, 1982. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 21(4), 332-349.
- Trein, P., Meyer, I., & Maggetti, M. (2019). The integration of public policies: a systematic comparative review. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 21(4), 332-349.
- Underdal, A. Integrated marine policy. (1980). What? Why? How? *Marine Policy*, 4, 159-169.
- Vargas, M.H.F., & Restrepo, D.R. (2019). The instruments of public policy. A transdisciplinary look. *Cuadernos de Administración*, 35(63), 101-113.
- Wang, Q., Zhang, R., & Liu, J. (2020). Price/time/intellectual efficiency of procurement: Uncovering the related factors in Chinese public authorities. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 26.
- Weber, M. (2011). *Ciência e Política duas vocações*. São Paulo, SP: Cultrix.
- Weil, E. (1990). *Filosofia política*. São Paulo, SP: Loyola.
- Werner, P.U.P. (2019). A abordagem Direito e Políticas Públicas como ferramenta de aprimoramento das instituições jurídicas: qualidade organizacional, sistematização de dados e fomento das relações interinstitucionais. *Revista Estudos Institucionais*, 5(3), 926-941.
- Wontner, K.L., Walker, H., Harris, I., & Lynchh, J. (2020). Maximising “Community Benefits” in public procurement: tensions and trade-offs. *Internacional Journal of Operations & Production Management*, 40(12), 1909-1939.
- Whittington, R. (2006). *O que é estratégia?* São Paulo, SP: Thomson Learning.
- Williamson, O.E. (1975). *Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications*. New York: Free Press.
- Williamson, O.E. (1993). Transaction costs and organization theory. *Industrial and Corporate Change*, 2, 107-156.
- Zizek, S. (2011). *Primeiro como tragédia, depois como farsa*. São Paulo, SP: Boitempo.