



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS**  
**MESTRADO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**PAULO HENRIQUE LEITE GONÇALVES**

**POLÍTICA DE INCLUSÃO DE MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO  
PORTE: AVALIAÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS NA UNIVERSIDADE FEDERAL  
DO CEARÁ-UFC COM BASE NA LEI COMPLEMENTAR Nº 123/06**

**FORTALEZA**

**2020**

PAULO HENRIQUE LEITE GONÇALVES

POLÍTICA DE INCLUSÃO DE MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO  
PORTE: AVALIAÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS NA UNIVERSIDADE FEDERAL  
DO CEARÁ-UFC COM BASE NA LEI COMPLEMENTAR Nº 123/06

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, do Centro de Ciências Agrárias da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de Concentração: Políticas Públicas e Mudanças Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso

FORTALEZA

2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

- G627p Gonçalves, Paulo Henrique Leite.  
Política de Inclusão de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte : Avaliação das Compras Públicas na Universidade Federal do Ceará-UFC com base na Lei Complementar nº 123/06 / Paulo Henrique Leite Gonçalves. – 2020.  
120 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2020.  
Orientação: Prof. Dr. Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso .
1. Compras Públicas. 2. Microempresa. 3. Empresa de Pequeno Porte. 4. Lei Complementar nº 123/06. 5. Avaliação de Políticas Públicas. I. Título.

CDD 320.6

---

PAULO HENRIQUE LEITE GONÇALVES

POLÍTICA DE INCLUSÃO DE MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO  
PORTE: AVALIAÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS NA UNIVERSIDADE FEDERAL  
DO CEARÁ-UFC COM BASE NA LEI COMPLEMENTAR Nº 123/06

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, do Centro de Ciências Agrárias da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de Concentração: Políticas Públicas e Mudanças Sociais.

Aprovado em: 27/03/2020.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Gil Céliode Castro Cardoso (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Janaína Soares Noleto Castelo Branco  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Leonardo José Peixoto Leal  
Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

À minha esposa, Alda Maria, e aos meus filhos:  
Ícaro Leite e Lara Rachel.  
Dedico este trabalho.

## AGRADECIMENTOS

A Deus Pai, Deus Filho e Deus Espírito Santo – Santíssima Trindade - que sempre iluminaram e acompanham os meus caminhos.

Gostaria de registrar minha gratidão ao professor Gil Célio de Castro Cardoso, orientador e incentivador para a realização de mais essa etapa da minha vida acadêmica, profissional e pessoal. Seus ensinamentos foram imprescindíveis para a elaboração deste trabalho.

Aos professores do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas e aos meus colegas da 9ª Turma do MAPP/UFC, pelos ensinamentos e companheirismo proporcionados ao longo desses meses em que estivemos juntos na busca de aperfeiçoamento profissional.

Especial reconhecimento aos coordenadores do MAPP, professor Carlos Américo Leite Moreira e a professora Alba Cravalho, que dedicam parte do precioso tempo ao curso, a fim de propiciar aos discentes a realização de sonhos profissionais.

Aos meus queridos pais, Otacílio Gonçalves (*in memoriam*) e Ivone Leite, todo o meu agradecimento e amor.

“Viver é acalentar sonhos e esperanças, fazendo da nossa fé a nossa inspiração maior. É buscar nas pequenas coisas um grande motivo para ser feliz. ” (QUINTANA, [19--?])

“Nada é mais universal e universalizável do que as dificuldades. ” (BOURDIEU,2010).

## RESUMO

O presente estudo tem por objetivo geral avaliar, na perspectiva construtivista, os benefícios conferidos às Microempresas (MEs) e às Empresas de Pequeno Porte (EPPs) no âmbito das licitações públicas, conferidos pela Lei Complementar (LC) nº 123/06. Esta lei estabelece normas relativas ao tratamento jurídico favorecido, diferenciado e exclusivo, dispensado às referidas empresas, que se funda em questões de políticas públicas socioeconômicas. Portanto, urge a necessidade de o Estado outorgar condições justas e igualitárias de competição, aplicando as referidas normas em certames licitatórios. E, como objetivos específicos, descrever a aplicabilidade desta política nas compras públicas efetivadas pela Universidade Federal do Ceará (UFC) nos anos de 2017 e 2018. O tema abordado perpassa pelas definições desses agentes econômicos e a constitucionalidade da norma regulamentadora, descrevendo os benefícios gerais nos processos licitatórios instaurados no âmbito da UFC, com foco especial na exclusividade licitatória para as MEs e EPPs, imposta pelo artigo 48, inciso I da LC nº 123/06, bem como sua repercussão prática quando do julgamento do certame, da adjudicação e contratação da empresa vencedora. Por fim, expor as exceções da não aplicabilidade dos benefícios, quando assim impõe a mencionada lei. O estudo identificou as reivindicações, preocupações e dificuldades dos agentes de compras públicas em amoldar os procedimentos administrativos aos termos dos normativos para aplicação da política, bem como o grau de êxito econômico ou rentabilidade auferida pela Autarquia/UFC e a qualidade do produto adquirido. Trata-se de uma pesquisa avaliativa, exploratória e descritiva, com abordagem quantitativa e qualitativa. Para tanto, foi utilizado o método da avaliação construtivista, amparado na perspectiva da avaliação de quarta geração de Guba e Lincoln (1989), a qual se caracteriza por ser uma avaliação responsiva, por suas características inclusivas, explicativas e participativas, em que são feitas negociações entre os atores envolvidos (*stakeholders*) no fenômeno a ser avaliado. A coleta de informações ocorreu entre os meses de julho a novembro de 2019 e foram utilizados: um questionário semiestruturado pelo autor, a fim de conhecer melhor os atributos da política no âmbito da Autarquia/UFC; entrevistas não estruturadas com os grupos de interesse (gestores), tendo por objetivo apreender a dinâmica dos serviços internos da Pró-Reitoria de Planejamento e Administração da Autarquia/UFC (PROPLAD/UFC) e por fim uma roda de conversas para a construção consensual de um aporte técnico sobre as questões levantadas nos debates.

**Palavras-chave:** compras públicas; microempresa; empresa de pequeno porte; lei complementar nº 123/2006; avaliação de políticas públicas.

## ABSTRACT

The present study has the general objective of evaluating, in a constructivist perspective, the benefits conferred to Microenterprises (MEs) and Small Companies (EPPs) in the scope of public tenders, conferred by Complementary Law (LC) n° 123/06. This law establishes rules regarding the favored, differentiated and exclusive legal treatment given to these companies, which is based on questions of socioeconomic public policies. Therefore, there is an urgent need for the State to grant fair and equal conditions of competition, applying these rules in bidding processes. And, as specific objectives, describe the applicability of this policy in public procurement carried out by the Federal University of Ceará (UFC) in the years 2017 and 2018. The topic covered goes through the definitions of these economic agents and the constitutionality of the regulatory standard, describing the general benefits in the bidding processes initiated within the UFC, with a special focus on bidding exclusivity for MEs and EPPs, imposed by article 48, item I of LC n° 123/06, as well as their practical repercussion when judging the contest, award and hiring the winning company. Finally, expose the exceptions to the non-applicability of benefits, when the aforementioned law imposes. The study identified the demands, concerns and difficulties of public procurement agents in adapting administrative procedures to the terms of the regulations for applying the policy, as well as the degree of economic success or profitability achieved by the Autarchy / UFC and the quality of the product purchased. It is an evaluative, exploratory and descriptive research, with quantitative and qualitative approaches, for this purpose, the method of constructivist evaluation was used, based on the perspective of the Fourth Generation Evaluation of Guba and Lincoln (1989). Which is characterized by being a responsive evaluation, for its inclusive, explanatory and participatory characteristics, in which negotiations are made between the actors involved (stakeholders) in the phenomenon to be evaluated. The collection of information took place between the months of July to November 2019 and the following were used: a semi-structured questionnaire by the author, in order to better understand the attributes of the policy within the scope of the Autarchy / UFC; unstructured interviews with interest groups (managers), aiming to apprehend the dynamics of the internal services of the Pro-dean of Planning and Administration of the Autarchy / UFC (PROPLAD / UFC) and finally, a round of talks for the consensual construction of a technical contribution on issues raised in the pleading.

**Keywords:** public purchasing; micro enterprise; small business; complementary law 123/2006; public policy evaluation.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia-Geral da União
CCONV	Coordenadoria de Contratos e Convênios
CE	Ceará
CHD	Círculo Hermenêutico-Dialético
CL	Coordenadoria de Licitações
CPO	Coordenadoria de Programação e Alocação Orçamentária
EPPs	Empresas de Pequeno Porte
FORTAL	Fortal
LC	Lei Complementar
MEI	Microempreendedor Individual
MEs	Microempresas
OD	Ordenador de Despesas
PARTEC	Parque Tecnológico
PF	Procuradoria Federal
PROPLAD	Pró-Reitoria de Planejamento e Administração
SRP	Sistema de Registro de Preços
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFC	Universidade Federal do Ceará

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Ciclo de Demanda Aquisitiva/UFC (Compra Pública) .....	50
Figura 2 –	Localização da Cidade de Fortaleza - Estado do Ceará.....	54
Figura 3 –	Sede da Reitoria da UFC - Fortaleza-CE.....	55
Figura 4 –	Organograma da PROPLAD/UFC .....	56
Figura 5 –	Organograma Parcial da PROPLAD/UFC .....	57
Figura 6 –	Círculo Hermenêutico-Dialético.....	61
Figura 7 –	Nuvem de Palavras-Diálogo Gestores .....	85
Figura 8 –	Nuvem de Palavras-Diálogo Servidores .....	86

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	– Interlocutores Participantes da Pesquisa .....	58
Gráfico2	– Dificuldades na Aplicação da Lei Complementar .....	67
Gráfico3	– Aplicação da Lei Complementar Nº123/06 .....	69
Gráfico4	– Procedimentos Licitatórios/UFC – 2017.....	70
Gráfico5	– Procedimentos Licitatórios/UFC – 2018.....	70
Gráfico 6	– Contratos Firmados/UFC – 2017 .....	72
Gráfico 7	– Contratos Firmados/UFC – 2018 .....	73
Gráfico8	– Vantajosidade ou Economicidade .....	76
Gráfico 9	– Qualidade Comprometida de Bens e Serviços .....	79
Gráfico10	– Participantes da Pesquisa .....	84

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Orçamento e Valores Pagos pela UFC – 2019 .....	74
Quadro 2 – Construções Teóricas – Participantes dos Debates .....	87
Quadro 3 – Consenso dos Participantes dos Debates .....	88

## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	16
2	<b>JUSTIFICATIVA</b> .....	19
3	<b>PROBLEMATIZAÇÃO</b> .....	21
4	<b>OBJETIVOS</b> .....	23
4.1	<b>Geral</b> .....	23
4.2	<b>Específicos</b> .....	23
5	<b>REVISÃO DA LITERATURA</b> .....	24
5.1	<b>Estado Desenvolvimentista</b> .....	24
5.2	<b>Desenvolvimento Econômico e Social</b> .....	25
5.3	<b>A Democracia Econômica e a Constituição</b> .....	25
5.4	<b>A Fundamentação da Política</b> .....	27
5.5	<b>Diretrizes Constitucionais do Tratamento Diferenciado e Favorecido Dispensado às Pequenas Empresas</b> .....	27
6	<b>O TRATAMENTO DIFERENCIADO NAS LICITAÇÕES PARA ATENDER ÀS MICROEMPRESAS E ÀS EMPRESAS DE PEQUENO PORTE COMO FORMA DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL</b> .....	30
6.1	<b>Regularidade Fiscal e Trabalhista: Conhecimento <i>a posteriori</i></b> .....	31
6.2	<b>Critérios de Desempate nas Licitações</b> .....	33
6.3	<b>A Possibilidade de Subcontratação em Obras ou Serviços de MEs e EPPs</b> .....	34
6.4	<b>A Prioridade de Contratação</b> .....	35
7	<b>A EXCLUSIVIDADE. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO EXCLUSIVO PARA MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENOPORTE</b> .....	37
7.1	<b>A Exclusividade por Reserva de Cota para Atender às MEs e EPPs</b> .....	37
7.2	<b>A Majoração do Valor Limite da Exclusividade de Licitação para Atender às MEs e EPPs</b> .....	38
7.3	<b>A Mitigação do Valor na Aplicação da Exclusividade de Licitação para Atender às MEs e EPPs</b> .....	39
7.4	<b>Questões Práticas Envolvendo a Exclusividade</b> .....	40

7.5	As Exceções à Regra do Tratamento Favorecido Dispensado às MEs e EPPs.....	41
8	BASE TEÓRICA DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO PARADIGMA CONSTRUTIVISTA .....	43
9	ANÁLISE DE CONTEXTO DA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA EM ESTUDO .....	46
10	ANÁLISE DA TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DA POLÍTICA.....	49
11	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	52
11.1	Tipo de Estudo e Abordagem.....	52
11.2	Local e Período do Estudo da Política.....	53
11.3	Participantes da Pesquisa .....	58
11.4	Procedimentos e Instrumentos de Coleta de Informações.....	59
11.5	Análise das Informações .....	61
11.6	Aspectos Éticos da Pesquisa .....	62
12	RESULTADOS E DISCUSSÕES SOBRE O ESTUDO .....	65
12.1	A Elaboração de Procedimento Licitatório para atender à Política de Inclusão .....	65
12.2	Os Procedimentos Licitatório Desenvolvidos pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e a Lei Complementar nº 123/06.....	67
12.3	A Economicidade, a Vantajosidade e a Qualidade de Bens e Serviços Adquiridos pela UFC no Contexto da Política Pública em Análise.....	74
13	AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS E OS CONSENSOS NA PERCEPÇÃO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA .....	83
13.1	A Avaliação da Participação dos Agentes Públicos.....	83
13.2	Os Consensos dos Participantes na Percepção Institucional da Política.....	87
13.3	Aporte Técnico. Construção Conjunta para uma Solução Prática de Questões Levantadas nos Debates .....	88
14	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	94
	REFERÊNCIAS .....	97
	APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO SEMIESTRUTURADO PELO AUTOR NOS TERMOS DOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS DA PESQUISA.....	101

<b>APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....</b>	<b>105</b>
<b>APÊNDICE C – ENTREVISTA DIALÉTICA .....</b>	<b>107</b>
<b>ANEXO A – LEI COMPLEMENTAR 123/2006 – CAPÍTULO V .....</b>	<b>108</b>
<b>ANEXO B – DECRETO Nº 8.538, DE 6 DE OUTUBRO DE 2015.....</b>	<b>112</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As políticas públicas são formuladas por iniciativa dos poderes Executivo, ou Legislativo, separada ou conjuntamente, a partir de demandas e propostas da sociedade, em seus diversos seguimentos.

Assim, verificou-se que, após mais de três anos de luta, da qual participaram mais de 80 mil lideranças empresariais e políticas do Brasil (SEBRAE, 2007), em 14 de dezembro de 2006, foi sancionada a Lei Complementar nº 123, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa (ME) e da Empresa de Pequeno Porte (EPP).

Esse estatuto constituiu normas gerais de tratamento diferenciado e exclusivo a serem dispensadas às MEs e EPPs no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como em suas Autarquias e Fundações Públicas. O tratamento diferenciado estabelecido pela referida lei complementar agracia a estas empresas o acesso ao mercado com a preferência, o favorecimento e a exclusividade nos procedimentos licitatórios para aquisições de bens e serviços pelos poderes públicos, bem como a apuração e o recolhimento de impostos mediante regime único de arrecadação (o simples nacional), o cumprimento de obrigações trabalhistas, o acesso ao crédito, dentre outros benefícios.

O tratamento diferenciado e o favorecimento dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte nos procedimentos licitatórios realizados pela administração pública direta e indireta, autárquica e fundacional, nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal, apresentam-se na atual configuração como política pública de inclusão econômica brasileira, sendo um instrumento de ações, programas e instituições de atos designados para atender às demandas de mercado local ou regional.

Neste estudo, destacam-se as vantagens competitivas proporcionadas pela normativa em análise, em especial o Capítulo V (Do Acesso aos Mercados), Seção I (Das Aquisições Públicas), em seus artigos 42 a 49, aos quais nos limitaremos à análise, por serem pertinentes à seara das licitações públicas e que visam fomentar o crescimento das micro e pequenas empresas, 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.

O artigo 47 da Lei Complementar nº 123/2006 reforça a proposta inaugural da política pública, que é a promoção do desenvolvimento econômico, social e tecnológico, aspectos estes que compõem o espírito normativo e se fazem mais claros e objetivos na obrigatoriedade de, nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e

fundacional, federal, estadual e municipal, ser concedido tratamento diferenciado, simplificado ou exclusivo, para atender às microempresas e empresas de pequeno porte.

Todavia, pela obrigatoriedade da aplicabilidade dos normativos que têm ações voltadas ao atendimento de demandas pela democratização e condições de permanência no mercado das empresas consideradas hipossuficientes, conforme conceituações já definidas em vários estudos, há de se questionar: 1) - as dificuldades que os agentes de compras públicas da UFC enfrentam ao amoldar os processos administrativos (procedimentos licitatórios) aos termos das normas (leis, decretos, instruções normativas...), para aplicação da política; 2) - grau de êxito econômico ou rentabilidade auferida pela Autarquia/UFC; 3) - quantidade e qualidade dos produtos adquiridos (bens e serviços) através de MEs e EPPs nos anos de 2017 e 2018.

A análise sobre o tema que se apresenta tem caráter descritivo e por objetivo geral esclarecer a importância dispensada ao empreendedorismo no que se refere às microempresas e empresas de pequeno porte, com foco especial nos artigos 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006, ressaltando a exclusividade do tratamento para as referidas empresas nos procedimentos licitatórios desenvolvidos pela Pró-Reitoria de Planejamento e Administração da Autarquia/UFC (PROPLAD/UFC).

De modo, os objetivos específicos do presente estudo são: Investigar e avaliar a relação entre os objetos pretendidos pela política, de cunho legal e mercadológico, e as possibilidades de alcance dos resultados esperados no contexto da economicidade, da vantajosidade e de qualidades dos serviços e bens adquiridos; dimensionar a participação das microempresas e empresas de pequeno porte nos processos licitatórios desenvolvidos pela UFC para contratação e aquisição de bens e serviços; bem como conhecer as expectativas e as dificuldades na execução da política, e em especial verificar a qualidade e quantidade de bens e serviços adquiridos na aplicabilidade impositiva da norma em estudo, mormente por exclusividade de procedimento licitatório para microempresas e empresas de pequeno porte, consoante o artigo 48 do referido diploma legal; por fim, descrever as metodologias administrativas como forma de ação afirmativa da eficiência e do aperfeiçoamento da política pública a que se propõem as regras, com foco especial nos possíveis problemas práticos enfrentado pela Coordenadoria de Licitação, setor vinculado à Pró-Reitoria de Planejamento e Administração da Autarquia/UFC.

Nesse diapasão, evidenciam-se os programas nas áreas econômica e empresarial, ações presentes ao longo da história e trajetória das instituições mercantilistas, voltadas ao atendimento das demandas pela democratização econômica e condições de permanência no

mercado das empresas consideradas hipossuficientes, em especial, as microempresas e empresas de pequeno porte.

## 2 JUSTIFICATIVA

Nos termos do artigo 38, § único da Lei 8.666/93 (Estatuto das Licitações), todo procedimento licitatório, obrigatoriamente, deve ser previamente examinado e aprovado por assessoria jurídica do ente público, *in casu*, pela Procuradoria Federal junto à Universidade Federal do Ceará – UFC (PF/UFC) para que o consultor jurídico da autarquia faça a análise e emita parecer, a fim de orientar o gestor para que este possa ultimar os atos administrativos necessários à aquisição do objeto da demanda.

Portanto, a vivência profissional do autor que desempenha as atribuições do cargo público de procurador federal, exercendo suas atividades junto à Procuradoria Federal/UFC, atuando como consultor e assessor jurídico nos diversos procedimentos licitatórios, pugnando pela aplicabilidade dos dispositivos de lei, e, em especial, os artigos 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006 (o tratamento diferenciado e o favorecimento dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte), de modo que o manejo diário nos processos administrativos, fez despertar para a temática por sua atuação direta com o objeto ora em estudo.

Na atuação prática, o autor se deparou com casos que o fizeram instigar questionamentos, uma vez que os processamentos licitatórios se apresentam como elementos centrais nos discursos e nas ações legalmente impostas, sem perceber as especificidades do público atendido e sem que haja diálogo sobre as diferenças e as diversidades inerentes à política de inclusão em estudo, tais como: social, econômico, cultural, etc., que interferem diretamente na ampla concorrência, vantajosidade e na economicidade dentro do sistema licitatório brasileiro; bem assim na efetivação dos contratos públicos, considerando as peculiaridades estabelecidas no certame pelas objetividades normativas, já que esse segmento é o objeto central desse modelo licitatório, para se efetivar a aquisição de bens e serviços.

O presente estudo tem relevância na ampliação de conhecimentos sobre as políticas ofertadas para o mercado econômico brasileiro, em especial, para o grupo de empresas estigmatizadas que se inserem nesse segmento em análise, aqui representadas como microempresas e em empresas de pequeno porte. Além disso, visa debater, como política econômica de inclusão, sua efetividade nos procedimentos licitatórios em que atua a Pró-Reitoria de Planejamento e Administração/UFC, por necessidade de gestão pública, e a aplicabilidade do tratamento diferenciado quando do julgamento das propostas para realizar compras públicas.

Ao examinar as tipologias de políticas públicas, que são: distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas, observa-se, pois, que a temática ora investigada pelo

autor pode ser identificada como uma política pública regulatória, vez que “estabelece padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos e privados” (SECCHI, 2012, p.17).

Assim, esta pesquisa de avaliação se volta para a percepção dos sujeitos envolvidos e sobre as ações aplicadas aos processos licitatórios desenvolvidos pela UFC, buscando evidenciar as necessidades e contradições acerca do sentido, da finalidade e dos reais impactos emprestados ao certame público de contratação, com vistas à garantia de condições para permanência no sistema licitatório brasileiro oriundo de estratos sociais economicamente desprivilegiados (MEs e EPPs).

### 3 PROBLEMATIZAÇÃO

Esta pesquisa objetiva analisar o tratamento diferenciado e o favorecimento dispensados às Microempresas - MEs e Empresas de Pequeno Porte - EPPs nos procedimentos licitatórios realizados pela administração pública direta, indireta, autárquica e fundacional, nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal, com foco e objetivos específicos centralizados nos processos licitatórios públicos desenvolvidos pela Autarquia, Universidade Federal do Ceará – UFC.

A Constituição brasileira contempla em três de seus dispositivos o incentivo às microempresas e às empresas de pequeno porte, baseando-se na concessão de tratamento diferenciado, favorecido e simplificado a tais empresas. Essa concepção está elencada inclusive dentre os princípios da ordem econômica, cerne da economia brasileira.

A importância que as MEs e as EPPs têm para a economia nacional se fundamenta, prioritariamente, no artigo 179 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que determina às pessoas de direito público: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, dispensar a este segmento empresarial (pequenas empresas), assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando ao incentivo e sua manutenção no mercado econômico, pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

Nesse sentido, para favorecer as empresas que se enquadram nos requisitos estabelecidos pela Lei Complementar 123/06, foram instituídos novos critérios de julgamento, possibilitando que a microempresa e a empresa de pequeno porte tenham iguais condições de vencer o procedimento licitatório em relação às demais empresas.

Com efeito, a crescente participação das referidas empresas no certame licitatório tem como escopo o próprio desenvolvimento nacional sustentável, o qual é considerado um dos objetivos da licitação, nos termos do art. 3º da Lei n. 8.666/93.

A Lei Complementar nº 123/06, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa (ME) e da Empresa de Pequeno Porte (EPP), trouxe em seu bojo diversos benefícios para essas empresas. Dentre tantos outros benefícios, o tratamento diferenciado nas licitações para atender às Microempresas (MEs) e às Empresas de Pequeno Porte (EPPs) como forma de promoção do desenvolvimento econômico e social, sendo este o tema em estudo em sua aplicabilidade nos procedimentos licitatório para efetivação das compras públicas realizadas pela Universidade Federal do Ceará – UFC.

Para melhor compreender o presente estudo, deve-se apresentar a definição de Microempresa (ME) e Empresa de Pequeno Porte (EPP), que assim se passa a delinear:

Ao principiar os estudos, para não pairar dúvidas sobre as definições das pessoas jurídicas em análise, emerge a necessidade de apresentar as diferenças conceituais existentes entre elas. Assim, a Lei Complementar nº 123/06 as define segundo o critério objetivo da receita bruta auferida por ano, para que possa receber os benefícios.

Pela atual legislação, a Microempresa (ME) é a pessoa jurídica devidamente registrada nos órgãos competentes, seja a sociedade empresarial, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada ou o empresário, que venha auferir, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais).

A mesma legislação define a Empresa de Pequeno Porte (EPP) como aquela pessoa jurídica que auferir, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais). Ressalta-se que esses valores se referem às receitas obtidas no mercado nacional. A empresa de pequeno porte não perderá o seu enquadramento legal se obtiver adicionais de receitas de exportação, até o limite de R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais).

Destarte, para fomentar o desenvolvimento e o acesso ao mercado econômico pelas MEs e EPPs, como estratégia de geração de emprego, distribuição de renda, inclusão socioeconômica, redução da informalidade e fortalecimento da economia regional e local, somente as empresas que se enquadrarem nas definições desse segmento empresarial é que poderão usufruir de todos os benefícios da Lei Complementar nº 123/06, mormente o favorecimento ou exclusividade nas licitações.

## **4 OBJETIVOS**

A definição dos objetivos é uma das bases de sustentação do processo de construção do conhecimento. Pode-se, a partir deles, identificar a linha paradigmática do estudo, se a abordagem foi qualitativa ou quantitativa ou mista, a escolha do referencial teórico, ou mesmo da revisão de literatura, assim como do próprio caminho metodológico adotado.

### **4.1 Geral**

Avaliar, na perspectiva construtivista, se o tratamento diferenciado e o favorecimento dispensado às Microempresas (MEs) e Empresas de Pequeno Porte (EPPs), nos procedimentos licitatórios realizados pela Universidade Federal do Ceará – UFC, atendem aos objetivos legais e sociais, garantindo a efetividade de melhor proposta e a vantajosidade nas aquisições de bens e serviços, num recorte econômico e mercadológico de livre concorrência.

### **4.2 Específicos**

- Investigar a relação entre os objetivos pretendidos pela política, de cunho legal e mercadológico, e as possibilidades de alcance dos resultados esperados no contexto da economicidade, da vantajosidade e da qualidade dos serviços e bens adquiridos pela Universidade Federal do Ceará (UFC);
- Conhecer as expectativas e as dificuldades que os servidores públicos envolvidos (gestores, agente de compras públicas e auxiliares administrativos) pertencentes à estrutura da Universidade Federal do Ceará - UFC enfrentam na elaboração de procedimentos licitatórios para atender à política;
- Produzir um aporte técnico de construções conjuntas entre os grupos de interesse envolvidos para a solução de questões levantadas a partir do Círculo Hermenêutico-Dialético.

## 5 REVISÃO DA LITERATURA

São apresentados pelo autor os referenciais teóricos relevantes para o estudo da política pública em análise, pois são textos visionários importantes que embasam o presente trabalho e trazem dados relevantes para compreender a matéria em debate.

Os referencias podem estar em qualquer informativo (livros, revistas, artigos...), ou seja, tudo que possa contribuir para um primeiro contato com o objeto de estudo investigado. Não existe um critério detalhado e específico para a seleção da fonte material, basta tratar-se do tema investigado.

### 5.1 Estado Desenvolvimentista

O histórico de sucesso dos Estados desenvolvimentistas na Ásia Oriental e o sucesso parcial de Estados desenvolvimentistas na América Latina sugerem vários pré-requisitos comuns para a intervenção estatal eficaz, incluindo uma burocracia weberiana, o monitoramento da implementação de projetos e reciprocidades, ou seja, a colaboração entre governo e empresas, vez que conceituando Estado desenvolvimentista pode-se denominar como sendo o modelo de intervenção estatal realizada nos países que ainda não dispunham daquele nível de desenvolvimento industrial necessário para manutenção do Estado de Bem-Estar Social (CARDOSO, 2007).

O desenvolvimentismo tem como objetivo a política econômica baseada na meta de crescimento da produção industrial e da infraestrutura, com participação ativa (intervenção) do Estado, como base da economia e o conseqüente aumento do consumo. Nesse foco é que, nos países não industrializados, a intervenção estatal ocorre no sentido de garantir a criação das condições para reprodução e acumulação de capital, assumindo o Estado o encargo de promover uma mudança estrutural na economia e, conseqüentemente, propiciar à nação melhorias sociais.

A importância do contexto histórico nos remete a identificar quais Estados serviram de modelo para o conceito de Estado desenvolvimentista, que foram essencialmente o Japão, a Coreia do Sul e Taiwan, ainda que eventualmente Hong-Kong e Cingapura sejam mencionados também como exemplos de Estado desenvolvimentista.

O Estado desenvolvimentista brasileiro teve um número importante e muitas vezes negligenciado de sucessos, especialmente em aço, automóveis, mineração, etanol e fabricação de aeronaves. Ele foi menos bem-sucedido na promoção de setores como tecnologia da informação e energia nuclear, de modo que não promoveu reorientação da economia em relação

à tecnologia, nem ao valor agregado à indústria de transformação, bem como não propiciou, a contento, a redução das desigualdades sociais e regionais.

## **5.2 Desenvolvimento Econômico e Social**

O Estado deve ter um papel decisivo para o desenvolvimento, assim afirma a história do nosso país e das nações que ascenderam à condição de Estado em desenvolvimento. Para isso, deve-se fortalecer o sistema tributário, combatendo a sonegação e a elisão fiscal; tributar efetivamente a renda e a riqueza, desonerando a produção e o consumo; fortalecer as empresas públicas em setores estratégicos como petróleo e energia; fortalecer o sistema público de crédito; e direcionar o orçamento público para o atendimento das demandas sociais e investimentos em infraestrutura. Nesse sentido, o desenvolvimento não deve ser interpretado apenas no viés econômico, como muitos autores conceituam, mas também deve ser analisado e conceituado com desenvolvimento político, social e jurídico.

O excesso de burocracia no Brasil afeta a todos, cidadãos e empresas. Trata-se de problema endêmico que resulta em aumento dos gastos públicos, estímulo à corrupção e desestímulo aos negócios. Além disso, é um dos principais entraves ao crescimento econômico do nosso País. Em pesquisas internacionais, aparecemos entre os países com menor competitividade e produtividade, como também com dificuldades para se fazer negócios no mundo (internacionais). Nota-se a necessidade de criar no setor público uma cultura de mitigação dessas disfunções burocráticas, induzindo à racionalização das normas e dos processos administrativos e regulatórios em prol da melhoria do ambiente de negócios e, conseqüentemente, da competitividade e produtividade das organizações.

Um país só se desenvolve tendo um ambiente favorável ao empreendedorismo geral, neste, incluídas as micro e pequenas empresas. O Estado deve empreender ações que visem simplificar a abertura e o fechamento dos pequenos negócios e que garantam uma menor carga tributária a fim de impulsionar renda e emprego. Ademais, não se deve olvidar outro ponto fundamental para alavancar o crescimento econômico, com geração de riqueza, é o investimento em ciência, tecnologia e inovação.

## **5.3 A Democracia Econômica e a Constituição**

A considerar o Estado desenvolvimentista, que implica no desenvolvimento econômico e social, principia a análise deste estudono compreender da democracia econômica

que surge como perspectiva da garantia de participação livre e igualitária de todos os agentes econômicos no ambiente de mercado. O modelo econômico descentralizado de mercado e a existência de uma Constituição econômica que garanta a conformação de princípios fundados em uma economia democrática e o exercício dos direitos econômicos e sociais, bem como a atuação do Estado na economia e sua relação com o ente privado, assumem importante papel em defesa de uma democracia econômica possível. A Constituição econômica brasileira de 1988, ao prever os princípios balizadores que regem a ordem econômica nacional, a regulação econômica e mecanismos de combate ao abuso do poder econômico, constitui terreno fértil para o desenvolvimento de uma economia apoiada na democracia. Compatibilizar os preceitos de uma democracia econômica com o ambiente competitivo ditado pelo mercado global é tarefa dos novos mercados que emergem neste início do século XXI (MENEZES, 2010).

No âmbito do atual desenho econômico constitucional, a tentativa de se instaurar um tratamento democrático de mercado é evidente. De fato, a Carta Magna de 1988 operou enorme avanço ao prever um elenco de princípios e normas constitucionais que se propõem a assegurar a manutenção de um mercado equilibrado. O rol de princípios elencados sugere a adoção de um sistema capitalista de mercado, apoiado na livre iniciativa e na livre concorrência – motor do livre mercado, conforme os ditames da justiça social, mas não é só isso, todos os demais princípios, de certa forma, relacionam-se diretamente com o objetivo de promover um equilíbrio nas relações entre os diversos agentes econômicos. É o caso, por exemplo, do princípio da defesa do consumidor, da defesa do meio ambiente e da redução das desigualdades regionais.

A Carta constitucional brasileira declara que, embora adote o sistema capitalista, a ordem econômica deve dar prioridade aos valores do trabalho humano sobre todos os demais valores da economia de mercado. Isso significa dizer que a liberdade econômica não é conferida de forma absoluta. Ela só é garantida até onde a valorização do trabalho humano não exija que seja restringida.

A liberdade econômica é, assim, assegurada com responsabilidade, de forma a evitar que o seu exercício, de modo ilimitado, cause prejuízos ao equilíbrio do mercado. De outra maneira, a igualdade no campo econômico, **ao menos formalmente**, é conferida a uma vasta pluralidade de agentes econômicos. A exemplo disso, o legislador constituinte originário previu o tratamento desigual para empresas de pequeno porte, que detêm tímida parcela de atuação no mercado, como forma de equidade nas condições naturalmente desiguais entre os agentes econômicos que atuam no mesmo mercado.

#### 5.4 A Fundamentação da Política

O estudo do tema em abordagem encontra guarida na ordem jurídica constitucional para sua base teórica e sua literatura se perfaz nos doutrinamentos jurídicos de Direito Constitucional e Administrativo brasileiro, por estar alicerçado em princípios republicanos basilares que sistematizam todo o funcionamento da Administração Pública direta e indireta, notadamente por tratar-se de assuntos de ordem pública, uma vez que envolvem as “licitações públicas e os contratos administrativos”. Nessa proposição, o tema nos remete a uma responsabilidade ética que impõe a obrigação de transparência dos atos praticados por agentes públicos de órgãos administrativos ou representativos, conseqüentemente, dever de prestar contas as instâncias controladoras ou a seus representados (*accountability*), pelo exercício de atividades envolvendo finanças/orçamentos públicos.

#### 5.5 Diretrizes Constitucionais do Tratamento Diferenciado e Favorecido Dispensado às Pequenas Empresas

Colhem-se da Constituição Federal da República dispositivos que respaldam a constitucionalidade dos benefícios legalmente ofertados às Microempresas (MEs) e às Empresas de Pequeno Porte (EPPs), que são agraciadas pelo acesso ao mercado com a preferência, o favorecimento e a exclusividade nas licitações públicas.

A Emenda Constitucional nº 42/2003 trouxe modificações ao texto constitucional, dentre elas a necessidade de edição de lei complementar para se definir o tratamento diferenciado, favorecido e exclusivo dispensado às microempresas e às empresas de pequeno porte, que teve assento no artigo 146 da CF/88 nos seguintes termos:

Art. 146. Cabe à lei complementar:

[...]

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

[...]

d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239.

Desse modo, é mister esclarecer que os benefícios concedidos a microempresas e empresas de pequeno porte instituídos sob as leis brasileiras têm concretude delineada em normas positivadas na Lei Complementar nº 123/06, que confere a essas empresas o tratamento jurídico favorecido e diferenciado, que se funda em questões econômicas e sociais ligadas à

necessidade de o Estado outorgar condições justas e igualitárias de competição, para emprestar amplitude de acesso ao mercado.

A fim de reduzir a desigualdade socioeconômica buscando a coerência legal entre as empresas em geral, a Lei Complementar nº 123/06 se insere no contexto das políticas públicas que se prestam a dar real vivacidade aos preceitos constitucionais de inclusão e objetiva transcender as ações do Estado na promoção do acesso ao mercado e para garantir igualdade de oportunidades e tratamento entre as empresas que atuam nos diversos segmentos de atividades econômicas.

Destarte, a referida lei complementar encontra arrimo contextual na matriz constitucional dos artigos 170, inciso IX, e 179 da Carta Maior. Assim, os dispositivos abalizadores dispõem de forma expressa o conteúdo normativo que a lei deve disciplinar. Vejam-se:

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

[...]

IX - Tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

[...]

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

.....

O conjunto desses dispositivos constitucionais traduz, na teoria jurídica, o chamado princípio do tratamento favorecido para microempresas e empresas de pequeno porte. Para além de razões jurídicas, esse princípio está fundado em questões de políticas públicas afirmativas de ordem econômica e social ligadas à necessidade de se conferir condições justas e igualitárias de competição para essas empresas, como dever de Estado.

Portanto, o tratamento diferenciado e privilegiado ou exclusivo dispensado às microempresas e às empresas de pequeno porte não ficou somente em disposições principiológicas da Carta Magna, mas o legislador incluiu esses benefícios em dispositivos da Lei Complementar nº 123/06, em especial, nos artigos 42 a 48, quando o assunto é compras públicas.

Para Marçal Justen Filho (2007, p.33):

A Constituição adotou a orientação de que benefícios restritos às pequenas empresas é uma solução destinada a promover a isonomia: as pequenas empresas devem ser

protegidas legislativamente como meio de compensar a insuficiência de sua capacidade econômica para competir com as grandes empresas.

Verifica-se, pois, que a Lei Complementar nº 123/06 teve solidificação na Emenda Constitucional nº 42/2003, veio disciplinar os artigos 170, inciso IX, e 179 da Constituição Federal da República e trouxe em seu núcleo normativo as políticas públicas necessárias à inclusão socioeconômica das Microempresas (MEs) e Empresas de Pequeno Porte (EPPs).

## **6 O TRATAMENTO DIFERENCIADO NAS LICITAÇÕES PARA ATENDER ÀS MICROEMPRESAS E ÀS EMPRESAS DE PEQUENO PORTE COMO FORMA DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL**

O artigo 47 da Lei Complementar nº 123/2006, após ajustes normativos que buscam corrigir situações de desigualdade, passou a ser autoaplicável em todas as esferas de governo, inclusive em suas autarquias e fundações, porém com a orientação de que, enquanto não sobrevier legislação estadual ou municipal mais favorável à microempresa e à empresa de pequeno porte, deverá ser utilizada a legislação federal. O objetivo desse dispositivo é fazer com que os demais entes federados não aleguem impossibilidade de implantar as políticas públicas afirmativas de acesso ao mercado alegando ausência de legislação. Assim se impõe a norma:

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.

Parágrafo único. No que diz respeito às compras públicas, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal.

O dispositivo reforça a proposta inaugural da política pública, que é a promoção do desenvolvimento econômico, social e tecnológico, aspectos estes que compõem o espírito dessa lei complementar, e se fez mais claro e objetivo na obrigatoriedade de nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte.

Portanto, não se trata de faculdade, mas sim de uma obrigatoriedade que se recomenda constar do instrumento convocatório do certame público para que os possíveis participantes tenham de logo conhecimento da aplicabilidade do referido dispositivo legal.

Considerando que no Estatuto Nacional da Microempresa (ME) e da Empresa de Pequeno Porte (EPP) o artigo 47 se encontra na seção I, que se intitula de: - Das Aquisições Públicas – da Lei Complementar em estudo, deve-se utilizar uma interpretação sistemática de toda a conjuntura normativa imposta na seção para fins de entender o dispositivo, vez que o legislador usou a expressão “compras públicas” no parágrafo único do referido artigo, que deve ser interpretada como equivalente ao termo “contratações públicas”, pois a aplicação de

tratamento diferenciado e favorecido está distribuída por toda a seção, envolvendo os artigos 42 a 49 da lei.

Dessa maneira, entende-se que a aplicabilidade do dispositivo alcança todas as pretensões contratuais da administração pública ou quaisquer aquisições, inclusive contratações de serviços ou obras, em qualquer esfera de governo e em qualquer dos poderes públicos, pois a legislação para aquisição e contratação pública é aplicável nos setores administrativos dos poderes públicos enquanto gestores públicos, vez ser competência emanada da União Federal e esta tem poder de legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, conforme dispõe o artigo 22, inciso XXVII da CF/88.

Em arremate, deve-se atentar para o disposto no artigo 47, em que há possibilidades de haver outras formas de tratamento diferenciado para as microempresas e empresa de pequeno porte, as quais poderão ser implementadas pela União, pelos Estados, pelos Municípios e pelo Distrito Federal, objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social na esfera local, a fim de ampliar a eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

### **6.1 Regularidade Fiscal e Trabalhista: Conhecimento *a posteriori***

Principiando os estudos sobre os benefícios dispensados às sociedades empresariais em comento, tem-se que o primeiro deles diz respeito à possibilidade prevista no artigo 42 da Lei Complementar nº 123/2016 de as Microempresas (MEs) e Empresas de Pequeno Porte (EPPs) comprovarem sua regularidade fiscal tardiamente, caso haja alguma restrição de qualquer natureza quando da licitação para que se possa resolver a pendência. Essa comprovação é postergada em relação aos licitantes convencionais que devem efetuar-la logo na fase de habilitação do certame licitatório.

Ao analisar os artigos 42 e 43, contudo, deparamo-nos com uma aparente contradição: o artigo 42 estabelece que a comprovação da regularidade fiscal e trabalhista deve ser exigida no momento da assinatura do contrato, sendo que o artigo 43 disciplina que as empresas deverão apresentar toda a documentação desde logo. Senão, vejamos:

Art.42. Nas licitações públicas, a comprovação de regularidade fiscal e trabalhista das microempresas e das empresas de pequeno porte somente será exigida para efeito de assinatura do contrato.

Art.43. As microempresas e as empresas de pequeno porte, por ocasião da participação em certames licitatórios, deverão apresentar toda a documentação exigida para efeito de comprovação de regularidade fiscal e trabalhista, mesmo que esta apresente alguma restrição.

Tal impasse pode ser solucionado se lançarmos mão novamente de uma interpretação sistemática em substituição à mera literalidade do texto legal. Assim, pode-se concluir que as empresas concorrentes no certame devem apresentar toda a documentação no momento da habilitação, contudo elas, as Mês e EPPs, não serão excluídas do certame se for constatada alguma irregularidade, a qual poderá ser sanada posteriormente, até o momento da assinatura do contrato. Nesses termos, expõe Marçal Justen Filho (2007, p. 67):

Portanto, o benefício reside não na dispensa de apresentação de documentos de regularidade fiscal. Nem se trata da dilação quanto à oportunidade própria para exibição dos documentos. O que se faculta é a desnecessidade de perfeita e completa regularidade fiscal no momento da abertura ou de julgamento do certame. Em outras palavras, o benefício outorgado às pequenas empresas, no âmbito da habilitação, está sintetizado no parágrafo 1º do art. 43: trata-se da faculdade de regularização dos defeitos existentes e comprovados nos documentos de regularidade fiscal apresentados na oportunidade devida pela pequena empresa.

Na esteira das palavras supratranscritas do jurista, tem-se que o parágrafo primeiro do artigo 43, com as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 147/14, esclarece o impasse sobre o benefício e assim dispõe sobre o procedimento de regularização:

§1º Havendo alguma restrição na comprovação da regularidade fiscal e trabalhista, será assegurado o prazo de cinco dias úteis, cujo termo inicial corresponderá ao momento em que o proponente for declarado vencedor do certame, prorrogável por igual período, a critério da administração pública, para regularização da documentação, para pagamento ou parcelamento do débito e para emissão de eventuais certidões negativas ou positivas com efeito de certidão negativa.

As últimas alterações nesse dispositivo são marcantes em dois aspectos: pela ampliação do prazo para apresentação da documentação de dois para cinco dias e por ter acrescido ao texto normativo a regularidade trabalhista, passando a ser postergada não só a regularidade fiscal, mas também a regularidade trabalhista. Tais mudanças foram importantes, uma vez que o prazo anterior se revelava extremamente curto e pouco compatível com a realidade burocrática da administração pública e a regularidade trabalhista exigida nos procedimentos licitatórios foi equiparada à regularidade fiscal.

Por fim, o parágrafo segundo, do mesmo regramento legal, estabelece que a não regularização importará na decadência do direito à contratação sem prejuízo das demais sanções previstas na Lei nº 8.666, sendo facultado à Administração convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para a assinatura do contrato ou revogar a licitação.

Assim, verifica-se que, caso a empresa vencedora não saneie a irregularidade documental ou se a documentação entregue não for aceita, deverá a administração expedir ato

administrativo de inabilitação, declarando, por consequência, vencedor do certame o segundo colocado que será convocado para firmar o contrato.

## **6.2 Critérios de Desempate nas Licitações**

A preferência de contratação em detrimento de outras empresas se apresenta como um critério de desempate para beneficiar as Microempresas (MEs) e Empresas de Pequeno Porte (EPPs), sem prejuízo dos critérios já adotados pela Lei nº 8.666/93, consoante dispõe o artigo 44 da Lei Complementar nº 123/06. Vejam:

Art. 44. Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte.

§ 1º Entende-se por empate aquelas situações em que as propostas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 10% (dez por cento) superiores à proposta mais bem classificada.

§ 2º Na modalidade de pregão, o intervalo percentual estabelecido no § 1º deste artigo será de até 5% (cinco por cento) superior ao melhor preço.

Portanto, o favorecimento estabelecido pelo dispositivo transcrito consiste em um desempate real e ficto em qualquer certame licitatório, sem restrição de tipo ou critério de julgamento, em favor da microempresa ou da empresa de pequeno porte, caso tenha ela empatado com empresa que não tenha a mesma qualificação.

Definem-se, pois, por empate aquelas situações em que as propostas apresentadas pela ME ou EPP sejam iguais (empate real) ou até 10% (dez por cento) superior à proposta mais bem classificada (empate ficto), sendo essa porcentagem reduzida, na modalidade pregão, ao patamar de 5% (cinco por cento), tendo em vista que, nesta modalidade, em virtude da disputa através de lances, já se reduz bastante o valor do produto.

Ao apresentar uma margem de variantes em percentual, a lei cria o chamado empate ficto que, segundo Jair Eduardo Santana e Edgar Guimarães (2007, p. 40-41), é “ficto porque ele não é real; é um empate imaginado, inventado, fingido, falso ou simulado. Mas, válido porque a ordem jurídica assim estabeleceu”.

Diante de tais circunstâncias, a lei foi didática ao aplicar os critérios de desempate que podem ocorrer por diversas formas, conforme prevê o artigo 45 da Lei Complementar nº 123/2006, com destaque para a modalidade de pregão, quando será considerada como melhor proposta aquela resultante da fase de lances, devendo as pequenas empresas detentoras do direito de preferência apresentar nova proposta no prazo de 5 (cinco) minutos sob pena de

preclusão, nos termos do § 3º do artigo 45. Nas palavras de James Marins e Marcelo M. Bertoldi (2007, p. 210-214):

Não ocorrerá a contratação imediata da proposta apresentada pela pequena empresa nos moldes ofertados inicialmente; a regra deste dispositivo confere a faculdade de alteração do valor inicial da proposta da pequena empresa em relação àquele apresentado pela outra empresa.

A norma apresenta ao gestor público as formas de negociações quando da aplicação dos critérios de desempate, de modo que, não obtido êxito, a Comissão de Licitação convocará as propostas remanescentes compatíveis com as hipóteses dos §§ 1º e 2º do artigo 44 da LC nº 123/06, pela ordem de classificação dos preços. Caso haja uma igualdade de preços entre micro e pequenas empresas, para efeitos de desempate, deverá ser realizado sorteio.

Finalmente, não havendo possibilidade de se efetivar a contratação com as pequenas empresas beneficiadas, o objeto da licitação será adjudicado em favor da proposta originalmente vencedora do certame, mas esse critério de desempate somente poderá ser utilizado quando a proposta inicial não tiver sido apresentada por microempresas ou empresa de pequeno porte.

### 6.3 A Possibilidade de Subcontratação em Obras ou Serviços de MEs e EPPs

O legislador textualmente revela a possibilidade da subcontratação de MEs e de EPPs, vez que o termo empregado no art. 48 é “poderá exigir” e assim se entende que seja uma faculdade, por conveniência e oportunidade do gestor, e não uma imposição normativa. Vejamos o texto legal:

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

[...]

II - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte;

[...]

§ 2º Na hipótese do inciso II do **caput** deste artigo, os empenhos e pagamentos do órgão ou entidade da administração pública poderão ser destinados diretamente às microempresas e empresas de pequeno porte subcontratadas.

Outrora, essa norma limitava o percentual para subcontratação, porém ao ser atualizado, deixou a critério da administração que, ao permitir a subcontratação no instrumento

convocatório (edital do certame) ou no contrato, fixar a limitação em percentual, para a subcontratação, só será admitida em contratos de obras ou serviços.

O instituto da subcontratação, que já existia no nosso ordenamento jurídico por força do artigo 72 da Lei nº 8.666/93, foi implementado pela Lei Complementar nº 123/2006 para dar guarida e segurança às Microempresas (MEs) e Empresas de Pequeno Porte (EPPs) como política de acesso ao mercado. Neste sentido, leciona Jonas Sidnei Santiago de Medeiros Lima (2008, p. 94):

O antigo mecanismo da subcontratação sempre sofreu rejeição, em razão de casos de irregularidade, especialmente em obras públicas, mas a ideia da nova Lei diz respeito à possibilidade de uma pequena empresa começar a entrar no mercado governamental abrigada ou amparada em um contrato de uma maior, até chegar ao ponto que tenha condições de competir sozinha, ou seja, “andar com seus próprios pés”.

Tem-se que a subcontratação é instrumentalizada em contratos avultados, firmados com grandes empresas para execução de consideráveis obras de engenharia ou serviços públicos, e que não foi possível a aplicação de reserva de cota. Assim, o Estado intervém, a fim de oportunizar mercado às microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional em ampliação da eficiência das políticas públicas.

A aplicabilidade dessa norma é uma diretrizna administração pública federal que, para tanto, editou o Decreto Federal nº 8.538/2015, que dialoga com o entendimento do Tribunal de Contas da União, onde disciplina, pormenorizadamente, o que deve constar do instrumento convocatório, a considerar as disposições insertas no § 2º do artigo 48 em análise, permitindo que “os empenhos e pagamentos do órgão ou entidade da administração pública poderão ser destinados diretamente às microempresas e empresas de pequeno porte subcontratadas” (art. 48, § 2º).

Importa ressaltar que, diferentemente da exclusividade de participação que limita a contratação até o valor de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), conforme o artigo 48, inciso I, da LC nº 123/06, na subcontratação de microempresas e empresas de pequeno porte, a limitação se apresente em percentual independente de valor, que poderá ser superior ao da exclusividade.

#### **6.4 A Prioridade de Contratação**

O Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte vem se amoldando às necessidades de políticas locais e regionais, de modo que suas alterações se

firmam em avançar na promoção do desenvolvimento econômico e social em âmbito local e regional. Assim, a prioridade de contratação de MEs e EPPs sediadas no local ou regionalmente foi inovação que adicionou mais um benefício a essas pessoas jurídicas, assim insculpido no §3º do artigo 48 do diploma legal em estudo:

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública: (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

[...]

§ 3º Os benefícios referidos no caput deste artigo poderão, justificadamente, estabelecer a prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido.

Pelo contexto normativo a administração pode criar, motivadamente, critérios que priorizem a contratação de MEs e EPPs com sede local ou regional, em situações em que a proposta apresentada esteja até 10% mais elevada do que o melhor preço válido, fazendo com que o Estado suporte certo ônus para efetivação dessa política.

A prioridade de contratação é uma faculdade que deve ser ofertada justificadamente. Urge, portanto, a necessidade de disciplinamento infralegal a fim de melhor esclarecer elementos que a lei complementar não evidencia. Para isso, o chefe do Executivo Federal editou o Decreto nº 8.538/2015 que, em seu artigo 9º, regulamenta como se dará a aplicabilidade desse dispositivo nos procedimentos licitatórios instaurados pelos órgãos federais, emprestando o mesmo tratamento dado ao empate ficto, já aqui abordado.

## **7 A EXCLUSIVIDADE. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO EXCLUSIVO PARA MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE**

A considerar o princípio do tratamento favorecido para microempresas e empresas de pequeno porte, a que se refere a CF/88 nos artigos 170, inciso IX e 179, a União Federal assume a tarefa legislativa de estabelecer o tratamento jurídico diferenciado a ser aplicado às MEs e EPPs, de modo que, no artigo 48, inciso I, da Lei Complementar nº 123/06, surge o dever de a administração pública realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação dessas empresas nas aquisições (compras ou contratos) cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), seja qual for o objeto da demanda, modalidade de licitação ou tipo de julgamento, visto que o critério é único e exclusivo, o valor do item a contratar ou adquirir, isto é, o valor da compra pública. *Ipsis Litteris*:

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

No âmbito das licitações públicas, observa-se que esse dispositivo é o de maior relevância na execução da política pública proposta pelo normativo em análise, pois determinou a instauração de procedimento licitatório exclusivo para microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). A obrigatoriedade alcança todas as esferas de governo, promovendo a lícita e salutar concorrência entre as empresas e, assim, contribuindo para o desenvolvimento econômico nacional.

### **7.1 A Exclusividade por Reserva de Cota para Atender às MEs e EPPs**

A regra normativa é de se reservar cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto da licitação que envolver bens de natureza divisível para a participação exclusiva de micro e pequenas empresas, conforme estabelece o artigo 48, inciso III, do Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.

O dispositivo objetiva propiciar a participação de microempresas e empresas de pequeno porte em processo licitatório, cujo objeto seja vultoso e envolva bens divisíveis. Importante ressaltar que não se trata só de licitação com objeto fracionado e adjudicação por

itens, mas a aplicação dessa norma envolve também objeto com adjudicação por preço global de todos os itens licitados.

Pode-se esclarecer melhor essa divisibilidade de cotas em cota reserva e cota principal da seguinte forma: em procedimento licitatório para aquisição de diversos bens de gêneros alimentícios, totalizando o somatório em valor bem significativo, com adjudicação por preço global. Nesse caso, como poderá haver a cisão do objeto sem prejuízos à licitação, a administração fará constar do instrumento convocatório a cota reserva de até 25% com participação exclusiva para microempresas e empresas de pequeno porte e o restante será a cota principal com participação aberta.

Há que se identificarem alguns requisitos para aplicação da cota reserva: que o certame seja para aquisição de bens e que possa ser divisível ou se possibilite a cisão. Portanto, a reserva de cotas não será admitida em licitação para contratação de obras ou serviços.

## **7.2 A Majoração do Valor Limite da Exclusividade de Licitação para Atender às MEs e EPPs**

Em três momentos distintos pode-se identificar que o limite de valor poderá ser majorado e ir bem além de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). Vejam:

**a)** nos contratos de serviços continuados, o plenário do Tribunal de Contas da União definiu, em 2016, que o valor de que trata o artigo 48, inciso I, da Lei Complementar nº 123/06, limita-se ao exercício financeiro, não devendo ser consideradas as possíveis prorrogações. Portanto, se eventualmente houver prorrogações sucessivas em até 5 (cinco) anos (art. 57 da Lei nº 8.666/93), o contrato e seus aditivos totalizam R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais);

**b)** em procedimento licitatório (v.g.: pregões e Sistema de Registro de Preços - SRP) que envolva bens aglutinados por itens, grupos ou lotes, cada um deles representa o objeto. Assim, no julgamento e na adjudicação, será atribuído para cada objeto o valor de R\$80.000,00 (oitenta mil reais), de modo que a empresa poderá sagrar-se vencedora em relação a diversos objetos no mesmo certame e o somatório ultrapassar o valor fixado no dispositivo em estudo;

**c)** em toda contratação decorrente de licitação exclusiva, cujo limite do contrato inicial seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) e posteriormente seja aditivado em atendimento ao interesse público, nos termos do artigo 65 da Lei nº 8.666/93. Nesse caso, o valor do aditivo, somado ao valor do contrato, poderá ficar além do valor inicialmente determinado no procedimento licitatório exclusivo. Ressalta-se que o aditivo contratual é fato

jurídico eventual, que poderá acontecer no curso do contrato, e a limitação de valor imposta pelo dispositivo que versa sobre a exclusividade envolve taxativamente o processo licitatório e não o contrato.

### **7.3 A Mitigação do Valor na Aplicação da Exclusividade de Licitação para Atender às MEs e EPPs**

Em procedimento licitatório na modalidade Pregão em Sistema de Registro de Preços (SRP), ao final do processo, será extraída pelo órgão gerenciador a Ata de Registro de Preços com validade de 12 (doze) meses, não sendo permitidos acréscimos nos quantitativos dos itens já fixados na referida Ata, vez que não se aplica o artigo 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93, pois tal dispositivo é de aplicação restrita aos contratos administrativos.

Contudo, na modalidade do Sistema de Registro de Preços decorrente de procedimento licitatório exclusivo, é possível a adesão a uma Ata já existente e válida, desde que o órgão gerenciador autorize, porém, o entendimento jurisprudencial dominante é no sentido de que a soma dos itens contratados pelo gerenciador da Ata e pelo participante por adesão não poderá ultrapassar o valor de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), fixado no artigo 48, inciso I, da Lei Complementar nº 123/06. Assim, o gerenciador que autorizar a adesão dividirá o valor dos itens com o participante de modo que o valor do contrato ficará aquém de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

O Plenário do Tribunal de Contas da União, filiado a esse entendimento jurisprudencial, vem aplicando-o em seus julgados, inclusive já publicou o Informativo nº 85/2011, cujo trecho tomamos a liberdade de transcrever:

As licitações processadas por meio do Sistema de Registro de Preços, cujo valor estimado seja igual ou inferior a R\$ 80.000,00, podem ser destinadas à contratação exclusiva de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, competindo ao órgão que gerencia a Ata de Registro de Preços autorizar a adesão à referida ata, desde que cumpridas as condições estabelecidas no art. 8º do Decreto nº 3.931, de 2001, e respeitado, no somatório de todas as contratações, aí incluídas tanto as realizadas pelos patrocinadores da ata quanto as promovidas pelos aderentes, o limite máximo de R\$ 80.000,00 em cada item da licitação;

Como se verifica, a adesão sempre atenuará o valor do item licitado e, conseqüentemente, a contratação ficará aquém do valor fixado na lei. Todavia, é propício enfatizar que a admissibilidade de participantes no processo licitatório dá-se por voluntariedade do órgão patrocinador do Sistema de Registro de Preços e deve constar do instrumento convocatório do certame, *in casu*, o edital, porém se fizer noticiar do ato convocatório (edital)

a admissibilidade de participantes, tornar-se-á obrigatória a adesão, salvo se, motivadamente, o órgão gerenciador necessitar de todos os itens da Ata, de modo a não permitir aderência de participante.

#### **7.4 Questões Práticas Envolvendo a Exclusividade**

Quando da análise e julgamento das propostas para adjudicação do objeto, nos procedimentos licitatórios com itens de exclusividade para ME e EPP, tem-se verificado que alguns itens restam desertos ou fracassados, afetando, assim, o certame pela não contratação de tais itens, pois a não aquisição naquele momento causa prejuízos ao poder público (administração), sendo necessária a instauração de novo procedimento licitatório.

A ausência de previsão legal que possa dirimir situações práticas enfrentadas pelos agentes de compras públicas fez com que alguns órgãos públicos adotassem medidas administrativas nos instrumentos convocatórios, a fim de evitar prejuízos ao órgão público licitante.

A solução para essas questões exige um aperfeiçoamento na regulamentação específica e a construção de soluções concretas, como a duplicação de itens, criadas pelos diligentes gestores e pregoeiros da área de saúde da UFBA, evitando os prejuízos decorrentes de certames desertos e fracassados. (TORRES, 2017, p. 1033)

A duplicação de itens no instrumento convocatório do certame surge como copiosa e imediata solução, o que consiste sempre em duplicar os itens de valor até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), sendo o primeiro item exclusivo para MEs e EPPs e o segundo item do mesmo objeto, que poderá ser chamado de item espelho, para competição aberta a qualquer empresa. Quando do julgamento, será apreciado primeiramente o item da exclusividade e, se deserto ou fracassado, passa-se a analisar o item espelho que tem a competição aberta às demais empresas.

De modo que, se o certame tiver vários itens com valor de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), serão todos duplicados, mas será analisado primeiro o item da exclusividade e, se este for deserto ou fracassado, é que se analisará o item espelho, que é de competição aberta.

O procedimento de duplicação de itens adotado pelos gestores e pregoeiros da Universidade Federal da Bahia - UFBA, como exemplo, evitará licitações desertas ou fracassadas e seus consecutivos prejuízos ao poder público pelo não atendimento da pretensão contratual, objeto do certame público. Dessa maneira, não será necessário repetir o certame,

evitando diversos dispêndios financeiros, bem como o tempo que seria dispensado para se processar nova licitação.

### **7.5 As Exceções à Regra do Tratamento Favorecido Dispensado àsMEs e EPPs**

A Lei Complementar nº 123/06, em seu artigo 49, traz exceções à regra de aplicabilidade dos benefícios consistentes em tratamento favorecido, diferenciado e exclusivo dispensados a microempresas e empresas de pequeno porte, insertos nos artigos 47 e 48. A norma apresenta três hipóteses em que justificam a não aplicabilidade de tais benefícios, quais sejam: quando não houver, no mínimo, 3 (três) fornecedores enquadrados como MEs e EPPs; quando não for vantajoso para a administração pública; e quando a licitação se enquadrar como dispensável ou inexigível nos termos da Lei nº 8.666/93. Vejam os dispositivos:

Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:  
[...]

II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;

IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, excetuando-se as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48.

A primeira situação para não aplicação do tratamento favorecido e diferenciado é quando não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como MEs ou EPPs sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório (edital). Portanto, em uma interpretação literal do dispositivo, não basta a existência no mercado de 3 (três) pequenas empresas, sendo imprescindível que estas tenham condições de concorrer no certame, atendendo às condições impostas pela administração no ato convocatório. A busca da melhor proposta exige competitividade e, caso não haja fornecedores competitivos, o procedimento licitatório deverá ser instaurado de forma aberta, para toda e qualquer empresa.

Esse dispositivo apresenta dificuldades de ser aplicado quando a modalidade licitatória for o pregão, pois este tem as fases invertidas e as exigências estabelecidas no instrumento convocatório só serão vistas e analisadas após a fase das propostas de preços, portanto, na prática, terá esse complicador.

O normativo apresenta como segunda situação para não aplicabilidade dos benefícios quando o tratamento diferenciado e simplificado para as MEs e EPPs não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado. Para aplicar esse dispositivo, a administração deve justificar motivadamente no processo licitatório, esclarecendo a falta de vantajosidade ou prejuízos que seriam suportados, de modo que o interesse público tutelado não suportaria a restrição do universo de licitantes a pequenas empresas diante da complexidade do objeto a ser licitado.

Para fins de aplicação do disposto nesse inciso III do referido artigo, é oportuno esclarecer que o Decreto nº 8.538/15 definiu no parágrafo único do artigo 10 o que será considerado como desvantajoso na contratação pública. Assim explica: “considera-se não vantajosa a contratação quando: I - resultar em preço superior ao valor estabelecido como referência; ou II - a natureza do bem, serviço ou obra for incompatível com a aplicação dos benefícios” (Decreto nº 8.538/15).

No inciso IV do artigo 49, tem-se a terceira hipótese da não aplicação dos favorecimentos: quando a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, excetuando-se as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48. O dispositivo é claro, pois não se aplicam os benefícios quando for caso de dispensa ou inexigibilidade de licitação, nos termos dos artigos 24 e 25 da Lei nº 8666/93, pondo a salvo os incisos I e II, do artigo 24 da mesma lei.

Assim, os casos de dispensa de licitação tratados pelos incisos I e II do artigo 24 da Lei nº 8666/93, ou seja, nas dispensas por “valor”, a contratação será feita exclusivamente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48 da Lei Complementar nº 123/06. Desse modo, será permitida a contratação direta para obras e serviços de engenharia com valores até R\$ 33.000,00 (trinta e três mil reais) e, para os demais serviços e compras, a contratação poderá ser realizada até o limite de R\$ 17.600,00 (dezessete mil e seiscentos reais). Valores atualizados pelo Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018, vigente a partir de 19 de julho de 2018.

Faz-se propício evidenciar que a dispensa de licitação implica a contratação direta, mas não desobriga a formalização do processo com cotação de preços no mercado local, participação de, no mínimo, (3) três empresas, regularidade fiscal e demais exigências pertinentes que a administração entender necessárias para o objeto da demanda. Portanto, na prática, haverá uma sumária competitividade para se efetivar a aquisição do bem ou serviço.

## 8 BASE TEÓRICA DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO PARADIGMA CONSTRUTIVISTA

Há uma grande variedade de abordagens e modalidades classificatórias no âmbito da avaliação de políticas públicas, haja vista seu interesse prático, como: de acordo com o momento, com a função, com a procedência dos avaliadores e com os aspectos do programa ou política que são objeto da avaliação (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994).

No que diz respeito a essa variedade conceitual e metodológica, Contandriopoulos *et al* (2000) afirmam que não há como constituir uma definição total e absoluta de avaliação, mas conceituam, como objeto de um amplo acordo, o fato de que avaliar trata-se de realizar um juízo de valor acerca de uma intervenção ou a respeito de qualquer um de seus componentes, com o intuito de auxiliar na tomada de decisões.

Guba e Lincoln (1989) repartem a história da avaliação em quatro gerações das quais as três primeiras fazem parte do paradigma positivista, que são: 1ª geração – se refere à avaliação da mensuração, na qual a função do avaliador era o de um técnico que tinha de saber construir e usar os instrumentos, de modo que qualquer variável a ser investigada pudesse ser medida; 2ª geração - da descrição, em que o enfoque estava na descrição do processo e não somente na medição dos resultados, como na geração anterior; 3ª geração - do julgamento, na qual o avaliador assumia o papel de juiz, mesmo retendo a função técnica e descritiva anterior.

As três gerações reproduziram progressos, porém o paradigma positivista apresenta deficiências, como a propensão à supremacia do ponto de vista gerencial, a incapacidade de arranjar a diversidade de valores, a hegemonia, a indiferença com o contexto, a grande dependência de estimativas quantitativas, excluindo muitas vezes outras possibilidades para se pensar o objeto da avaliação, e a não responsabilização moral e ética do avaliador, pois nenhuma das três primeiras gerações torna o avaliador responsável pelo que emerge da avaliação ou pelo uso dos seus resultados (GUBA; LINCOLN, 1989).

A avaliação de quarta geração desenvolvida por Guba e Lincoln (1989, 1988) norteará o processo teórico-metodológico da pesquisa. Esta avaliação é proposta como alternativa às avaliações anteriores, sendo implementada por meio dos pressupostos metodológicos amparados no paradigma construtivista.

O termo “construtivista” é utilizado para designar a metodologia empregada para conduzir uma avaliação. Suas bases se encontram no paradigma de investigação, o qual é uma alternativa ao paradigma científico positivista (GUBA; LINCOLN, 2011).

Guba e Lincoln (2011) afirmam que a avaliação de quarta geração é responsiva, por ser uma forma diferente de direcionar uma avaliação, isto é, a seleção dos parâmetros e limites desta ocorre por meio de um processo interativo e negociado que envolve grupos de interesse e consome uma porção considerável do tempo e dos recursos disponíveis. É por esse motivo, dentre outros, que se afirma que as concepções de uma avaliação responsiva são emergentes.

Trata-se de uma avaliação responsiva em que as reivindicações, preocupações e questões dos grupos de interesse servem como foco organizacional (a base para determinar que a informação seja necessária). Nos modelos tradicionais, os parâmetros e limites são definidos a priori e a avaliação responsiva os determina por intermédio de um processo interativo e de negociação que envolve grupos de interesse (GUBA, LINCOLN, 1989).

A avaliação de quarta geração se insere em uma tipologia geracional de abordagens metodológicas em avaliação, é caracterizada por ser uma avaliação inclusiva e participativa, a qual é realizada como um processo de negociação entre os atores implicados na intervenção a ser avaliada (*stakeholders*). Em outras palavras, trata-se de um processo interativo negociado, fundamentado num paradigma construtivista, cuja tarefa é reorientar o paradigma positivista, hegemônico, nas ciências sociais e no campo da avaliação (NOGUEIRA, 2015).

O termo grupos de interesse diz respeito a organizações, grupos ou indivíduos potencialmente vítimas ou beneficiários do processo avaliativo. Esses grupos são formados por pessoas com características comuns, que têm algum interesse no desempenho, no produto ou no impacto do objeto da avaliação – estão, de alguma maneira, envolvidos ou potencialmente afetados pelo serviço e pelas eventuais consequências do processo avaliativo (GUBA, LINCOLN, 1988).

Existem diferentes grupos de interesse, Guba e Lincoln (1988) identificaram três: os agentes – **as pessoas envolvidas em produzir e implementar o serviço**; os beneficiários - todas as pessoas que se beneficiam, de alguma forma, com o uso do serviço; as vítimas - as pessoas que são afetadas negativamente pelo serviço (Grifo do autor).

De acordo com a classificação apresentada por Guba e Lincoln (1989), entende-se que os componentes da equipe são os agentes. Quanto aos usuários e familiares, podem ser tanto beneficiários quanto vítimas, pois mesmo estando inseridos no serviço com vistas ao seu benefício, na dinâmica do cotidiano, podem sofrer efeitos negativos; tanto no que se refere ao atendimento propriamente dito – pela forma como o serviço se organiza – ou ainda por ocuparem uma posição de pouco poder.

A avaliação de quarta geração ou **metodologia pluralista-construtivista** (GUBA; LINCOLN, 1989) apresenta a técnica do Círculo Hermenêutico-Dialético (CHD) – que

é apresentado detalhadamente mais adiante no tópico 6.4 da metodologia – como um procedimento dinâmico para avaliação, com constante interação entre as pessoas por intermédio do permanente vai e vem no processo de realização das entrevistas, discussões e observações, supondo constantes diálogos, críticas, análises, construções e reconstruções coletivas, o que ajuda no aprofundamento das reflexões coletivas sobre a percepção da realidade sobre a política e permite chegar o mais próximo possível do consenso sobre ela. A utilização do CHD merece uma constante atenção tanto no processo de coleta de dados, como na fase de interpretação das informações colhidas; além disso, é importante o emprego da pré-análise das conclusões pelos entrevistados ou grupos, procedimento que minimiza a subjetividade do pesquisador e facilita a elaboração da síntese final (**grifo nosso**).

## 9 ANÁLISE DE CONTEXTO DA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA EM ESTUDO

Para Rodrigues (2008), em uma proposta de avaliação em profundidade, para que seja analisado o contexto de formulação da política, é necessário que seja feito um levantamento de dados acerca do momento político e as condições socioeconômicas em que a política em estudo foi formulada, evidenciando a articulação entre as instâncias local, regional, nacional internacional e transnacional.

Em relação ao contexto em que a política aqui em questão foi formulada, verificou-se que após mais de três anos de luta, da qual participaram mais de 80 mil lideranças empresariais e políticas do Brasil (SEBRAE, 2007), em 14 de dezembro de 2006, foi sancionada a Lei Complementar nº 123/06, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa (ME) e da Empresa de Pequeno Porte (EPP), que trouxe em seu bojo diversos benefícios para essas empresas, dentre tantos outros, o tratamento diferenciado nas licitações para atender às Microempresas (MEs) e às Empresas de Pequeno Porte (EPPs) como forma de promoção do desenvolvimento econômico e social, sendo este o tema em estudo em sua aplicabilidade nas compras públicas realizadas pela Universidade Federal do Ceará – UFC.

A trajetória da política foi marcada pela difícil aplicabilidade, ou melhor, pela demora na execução da política por ausência de regulamentação por norma infralegal (decretos ou instruções normativas), pois embora vigente a Lei Complementar nº 123 desde 14 de dezembro de 2006, carecia de regulamentação para esclarecer em detalhes a política, sendo que quase um ano depois foi editado o **Decreto nº 6.204, de 5 de setembro de 2007 (grifo nosso)**, que veio regulamentar o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para atender às MEs e EPPs nas contratações ou aquisição de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal, inclusive nas autarquias e fundações públicas federais. Portanto, a partir de 5 de setembro de 2007, tornou-se obrigatória sua aplicabilidade, quando então a Autarquia/Universidade Federal do Ceará – UFC começou a amoldar seus procedimentos licitatórios aos novos preceitos normativos (CARVALHO FILHO, 2014).

Embora a política estivesse devidamente regulamentada pelo Decreto nº 6.204, de 5 de setembro de 2007, muitas vezes, a administração da Autarquia/UFC justificava a não aplicabilidade dos benefícios sob a fundamentação do artigo 49 da já mencionada LC 123/06, para não adaptar os procedimentos licitatórios aos termos das normas que beneficiam as MEs e EPPs, pois os procedimentos teriam que sofrer novo formato com mais detalhes e dificuldades para análise e julgamento das propostas, portanto se verificava uma certa resistência ao novo. Tal situação foi observada pela Procuradoria Federal/UFC (PF/UFC), unidade da Advocacia-

Geral da União (AGU), responsável pela assistência jurídica (assessoramento e consultoria) da Autarquia/UFC, sendo, portanto, quem analisa todos os processos administrativos que envolvem compras públicas e emite parecer jurídico, documento essencial na construção do processo licitatório para aquisição de bens ou serviços.

Após observar que em alguns procedimentos licitatórios os gestores da UFC não aplicavam os dispositivos da Lei Complementar nº 123/06, a Procuradoria Federal/UFC passou a ser mais vigilante e fez constar em suas peças jurídicas (pareceres ou notas jurídicas) a exigência da devida ampliação dos benefícios dispensados às MEs e EPPs quando se passou a ter plena aplicação da política pública em análise.

Corroborando ao fato de a Advocacia-Geral da União (AGU) ter disponibilizado em seu site (<https://www.agu.gov.br>) os modelos, em forma de minutas, de editais, de termos de referências e contratos como forma de padronizar os procedimentos licitatórios dos órgãos públicos federais que têm a sua assistência jurídica, as autarquias públicas federais, inclusive. Assim, a Autarquia/UFC, por recomendação da PF/UFC (2012), passou a adotar os modelos de editais e demais documentos disponíveis no referido site, de modo que a administração da UFC entrou em sintonia com o setor jurídico objetivando a plena aplicação da política pública em análise.

A **Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014**, alterou significativamente a **Lei Complementar nº 123/06**, pois ampliou os benefícios e impôs cumprimento aos entes federativos: Estados, Municípios e ao Distrito Federal (DF), de modo que, devido às várias alterações sofridas na legislação originária da política, tornou-se necessária nova regulamentação. Assim, a Presidência da República editou o **Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015**, revogando o decreto anterior (Decreto nº 6.204/2007), atualizando e ampliando a normatização dos benefícios legalmente impostos, a fim de melhor dispensar o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para atender às MEs e EPPs nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal (**grifo nosso**). O referido Decreto nº 8.538/2015 continua vigente e tem sua plena aplicabilidade.

Verifica-se, pois, que a regulamentação infralegal, *in casu*, o decreto, demorou mais de um ano para regulamentar as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014, pois o vigente Decreto nº **8.538/15** só foi editado em 6 de outubro de 2015, porém há de se ressaltar que, independente de regulamentação, os benefícios foram adaptados aos procedimentos licitatórios instaurados pela UFC por recomendação da Procuradoria Federal/UFC, órgão da AGU, vez que os modelos disponibilizados no site (<https://www.agu.gov.br>) já estavam atualizados e amoldados às alterações.

Em arremate, cabe salientar que os benefícios da política em estudo que legalmente deferem o tratamento diferenciado nas licitações para atender às microempresas (MEs) e as empresas de pequeno porte (EPPs), como forma de promoção do desenvolvimento econômico e social, são: a regularidade fiscal e trabalhista: conhecimento *a posteriori*, estudado no tópico 5.2.1; critérios de desempate nas licitações, analisado e fundamentado no tópico 5.2.2; a possibilidade de subcontratação em obras ou serviços de MEs e EPPs, apresentado no tópico 5.2.3; a prioridade de contratação, 5.2.4; a exclusividade, procedimento licitatório exclusivo para microempresas e empresas de pequeno porte, segundo a Lei Complementar nº 123/06, tópico 5.3, e a exclusividade por reserva de cota para atender às MEs e EPPs, tópico 5.3.1. Todos estão sendo aplicados nos procedimentos licitatórios desenvolvidos pela Coordenadoria de Licitações, órgão da PROPLAD/UFC, sob a coordenação do servidor HorácioLuiz de Souza.

## 10 ANÁLISE DA TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DA POLÍTICA

Segundo Rodrigues (2008), a dimensão analítica da trajetória institucional da política em avaliação pretende visualizar o grau de coerência/dispersão dessa política durante seu trânsito pelas vias institucionais. A autora afirma que, para a apreensão da trajetória institucional, é fundamental a execução de pesquisa de campo com a realização de entrevistas com diferentes agentes e representantes de instituições envolvidas na formulação e implementação da política a ser avaliada. Ao recompor esta trajetória, é importante que o pesquisador esteja atento aos aspectos culturais inerentes a esses espaços institucionais e organizacionais.

Foi realizada pesquisa de campo para análise, nos moldes apresentados em projeto já qualificado, além de diversas revisões de literatura e as resgatadas informações disponíveis em leis, decretos, livros, artigos, dentre outros documentos, bem como conversas com servidores da Coordenadoria de Licitações e a vivência do autor na aplicabilidade da política junto à Autarquia/UFC, por mais de 7 (sete) anos de atuação no cargo de procurador federal da referida instituição.

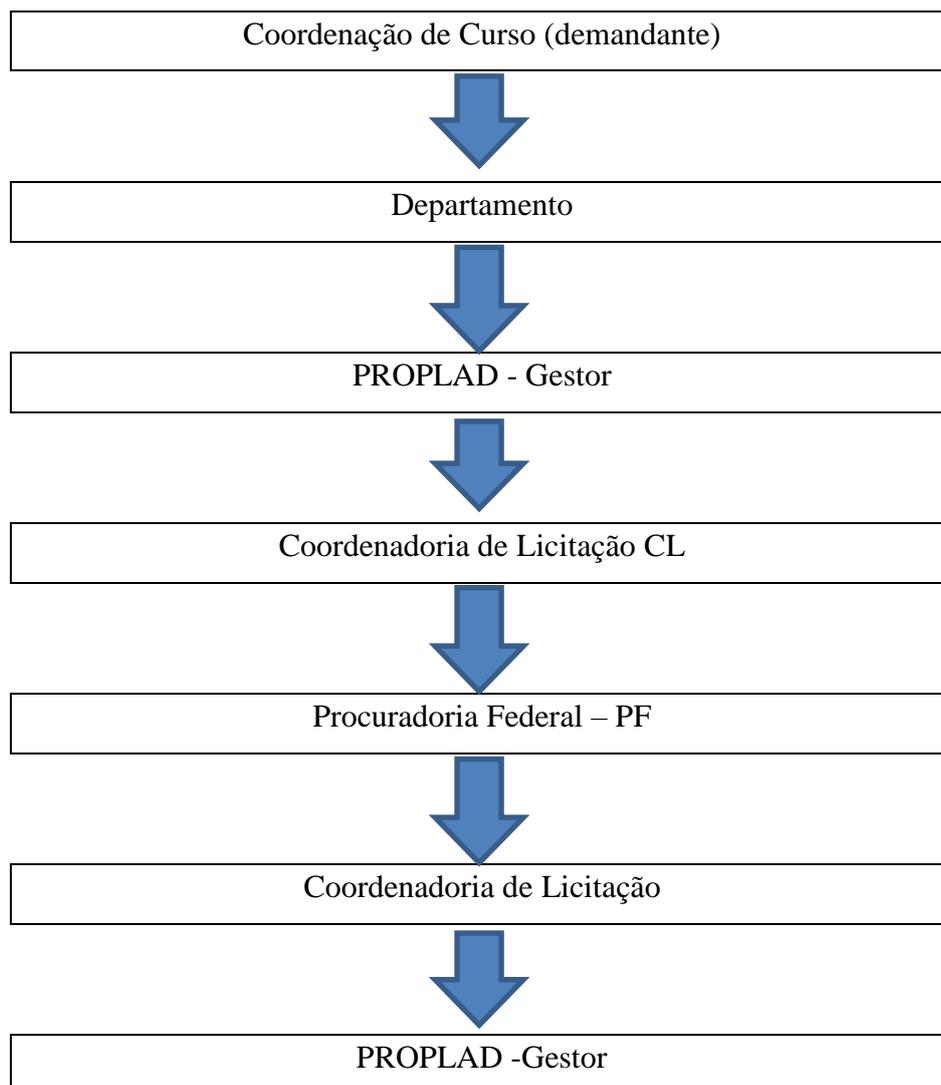
Trazendo esses aspectos para a análise e avaliação da política de inclusão de microempresas e empresas de pequeno porte: compras públicas na Universidade Federal do Ceará, onde os procedimentos licitatórios são desenvolvidos pela Coordenadoria de Licitações, órgão da PROPLAD/UFC, verificou-se ser uma ação afirmativa na promoção do desenvolvimento econômico, social e tecnológico.

A política aqui em questão tem aplicabilidade nos processos licitatórios elaborados pela UFC desde a edição do Decreto nº 6.204, de 5 de setembro de 2007, e, seguramente, foi se firmando e acompanhando a sua evolução em busca do aperfeiçoamento do tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para atender às MEs e EPPs nas contratações públicas, sejam para aquisição de bens, serviços e obras, objetivando a efetividade da política, contribuindo para a inclusão das pequenas empresas no mercado, como meio de compensar a insuficiência de sua capacidade econômica para competir com as grandes empresas (JUSTEN FILHO, 2007).

O curso institucional da política em análise tem trâmites intersetoriais na Autarquia/UFC que tem início nos diversos setores organizacionais que demandam interesses de aquisição de bens ou serviços para desenvolver as atividades sociais inerentes ao ente público. Pode-se exemplificar da seguinte forma: a coordenação de curso necessita comprar materiais para aulas práticas em seus laboratórios, então, será formulado o pedido, subscrito

pelo coordenador de curso e o chefe de departamento, anexando o termo de referência dos bens e serviços a serem adquiridos, constando os preços de mercado (cotação de preços) e encaminhado para a PROPLAD/UFC autorizar a instauração do procedimento licitatório, vez que referida autorização estará condicionada à disponibilidade orçamentária, condição *sine qua non* para que a Coordenadoria de Licitações inicie o processo licitatório, com as observâncias normativas impostas, dentre tantas, as inerentes ao tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para atender às MEs e EPPs, que deverá constar do instrumento convocatório (edital de licitação), em seguida, cumprindo dispositivo de lei, será encaminhado à Procuradoria Federal/UFC para análise jurídica e emissão de parecer, que, posteriormente será publicado o edital – fase externa do certame licitatório, para assim ser efetivada a convocação de empresas interessadas a participar do procedimento.

Figura 1 – Ciclo de Demanda Aquisitiva/UFC (compra pública)



Fonte: Elaborado pelo autor.

Pela visão geral, verifica-se a intersetorialidade na aplicação da política quando da compra pública, que, pelo exemplo apresentado, teve início na coordenação de curso, sendo este o setor demandante interessado no bem ou serviço, e segue a hierarquia basilar da administração, sendo o setor centralizador da demanda, a PROPLAD/UFC, uma vez que detém o controle das receitas e despesas da Autarquia/UFC e o titular da pasta, o ordenador de despesas.

## 11 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Uma pesquisa só existe através do levantamento de dúvidas referentes a algum tema e as suas respostas buscam meios que levam o pesquisador a algum lugar com o seu trabalho científico.

A metodologia é a escolha que o pesquisador realizou para abordar o objeto de estudo, de modo que sua função é descrever o tipo de pesquisa, como ela será aplicada e quais os procedimentos de coleta de dados, bem como as diferentes técnicas e abordagens.

### 11.1 Tipo de estudo e abordagem

Trata-se de uma pesquisa avaliativa, exploratória e descritiva, com abordagem qualitativa e quantitativa. Silva (2010) define a pesquisa avaliativa como uma espécie de julgamento das práticas sociais considerando a formulação de uma pergunta não respondida ainda pela literatura. Segundo Serapioni (2009), a pesquisa avaliativa deve ser realizada para que seus resultados e recomendações sejam de fato aplicados e apresentados.

Considera-se que, através da investigação de como se dá a intersectorialidade das compras públicas realizadas pela UFC, a adoção das recomendações da AGU, bem como os normativos para atender à política de inclusão no mercado das MEs e EPPs, pode-se avaliar a qualidade das ações socioeconômicas desenvolvidas pela UFC, a partir da política nacional de integração para compensar a insuficiência de capacidade econômica das pequenas empresas.

O estudo exploratório tem por escopo proporcionar maior familiaridade com o problema a fim de torná-lo compreensível. Envolve entrevistas com agentes que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado, levantamento bibliográfico e análise de exemplos que estimulem a compreensão da política (MARCONI; LAKATOS, 2010).

Quanto ao estudo descritivo, este tem como finalidade conhecer e registrar fatos sem manipular ou interferir nos dados. Pode-se dizer que está interessado em observar e analisar fenômenos, procurando descrevê-los, classificá-los e interpretá-los (PRODANOV; FREITAS, 2013).

Quanto à abordagem qualitativa, de acordo com Minayo (2014), esta promove uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzida em números.

Para a realização deste estudo, foram utilizados os métodos da avaliação construtivista, amparados na perspectiva da avaliação de quarta geração de Guba e Lincoln

(1989), a qual se caracteriza por ser uma avaliação responsiva, por sua característica inclusiva e participativa, na qual são feitas negociações entre os atores envolvidos (*stakeholders*) no fenômeno a ser avaliado, tendo como núcleo operacional o Círculo Hermenêutico-Dialético – CHD, com a participação de gestores. Foi utilizado também um questionário semiestruturado com questões que tomam por base os objetivos específicos da pesquisa que foi aplicado aos agentes de compras.

## **11.2 Local e Período do Estudo da Política**

O estudo foi realizado junto à Reitoria da Universidade Federal do Ceará – UFC, precisamente nas diversas seções da Pró-Reitoria de Planejamento e Administração - PROPLAD/UFC, setor organizacional da referida autarquia pública, responsável pelo planejamento e administração do referido ente público e seu gestor, denominado pró-reitor, é o ordenador de despesas – OD, portanto é quem autoriza a instauração do procedimento licitatório, quem firma contrato, controla receitas e despesas, dentre outros atos administrativos de gestão. **A coleta de informações foi realizada entre agosto a outubro de 2019.**

A Reitoria da UFC está sediada na cidade de Fortaleza, Capital do estado do Ceará, localizada no litoral atlântico, cujo município possui 313,140 Km<sup>2</sup> de área territorial e 2.643.247 habitantes. É a maior cidade do Ceará em população e a quinta do Brasil. É a cidade nordestina com a maior área de influência regional e possui a terceira maior rede urbana do Brasil em população, atrás apenas de São Paulo e Rio de Janeiro.

Cabe destacar ainda que Fortaleza foi, em 2016, a décima cidade mais rica do país em PIB e a 2<sup>a</sup> mais rica do Nordeste, com 60 bilhões de reais. Possui ainda a terceira região metropolitana mais rica das regiões Norte e Nordeste. É importante centro industrial e comercial do Brasil, com o oitavo maior poder de compra municipal da nação. No turismo, a cidade alcançou as marcas de segundo destino mais desejado do Brasil e foi a quarta cidade brasileira que mais recebe turistas, de acordo com o Ministério do Turismo. É sede administrativa do Banco do Nordeste do Brasil - BNB, da Transnordestina Logística e do DNOCS. A BR-116, a mais importante rodovia do país, começa em Fortaleza. O município faz parte do Mercado Comum de Cidades do Mercosul. (IBGE, 2016).



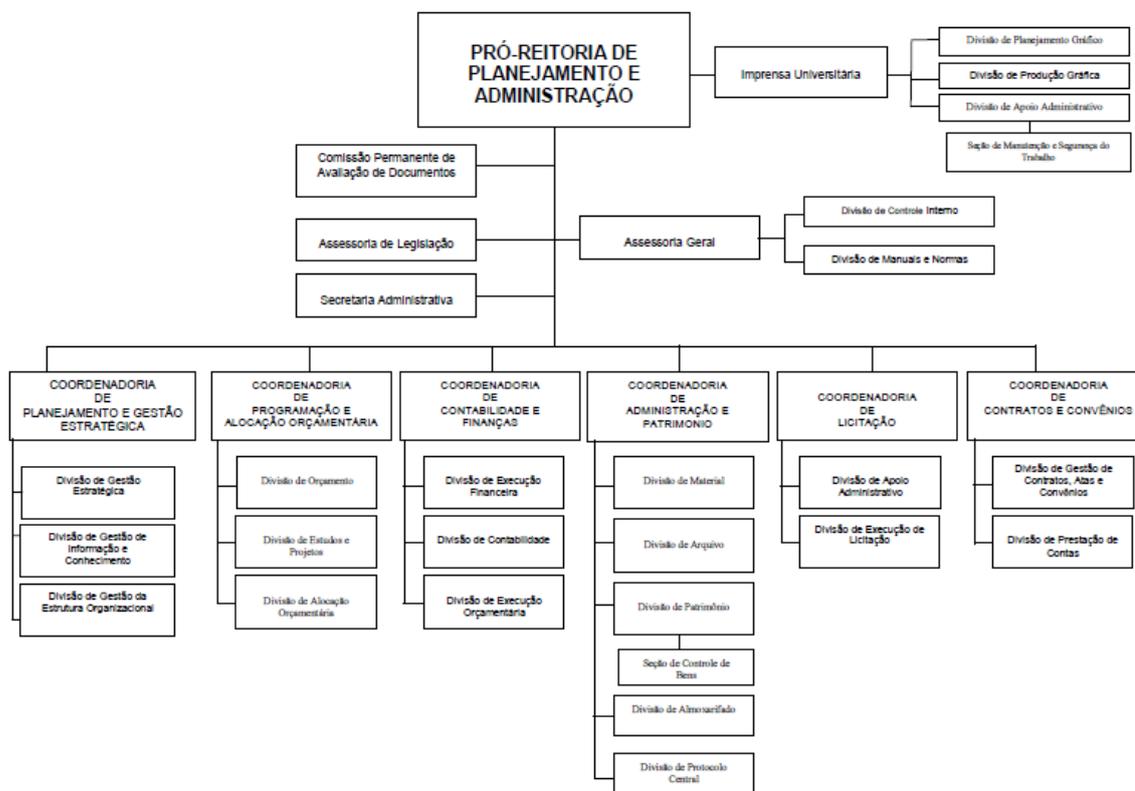
Figura 3 – Sede da Reitoria da UFC – Fortaleza/CE



Fonte: Google (2019)

O estudo foi desenvolvido junto à Pró-Reitoria de Planejamento e Administração – PROPLAD/UFC, que funciona no Campus do Benfica, na sede da Reitoria, sita na Av. da Universidade, 2853 – bairro Benfica, Fortaleza-CE, posto ser um órgão vinculado à Reitoria/UFC, portanto tem suas atribuições formalizadas no Regimento da Reitoria, em sua Seção X, Artigo 16. Que assim disciplina: “Art. 16. À Pró-Reitoria de Planejamento e Administração, órgão central do sistema de planejamento e de apoio e execução da UFC, compete dirigir as atividades inerentes à elaboração, acompanhamento e avaliação do planejamento, orçamento, modernização administrativa, estatística e informática, através das atividades desenvolvidas pelas seguintes unidades que compõem sua estrutura orgânica: .....” (REGIMENTO DA REITORIA/UFC).

Figura 4 – Organograma da Pró-Reitoria de Planejamento e Administração (PROPLAD).



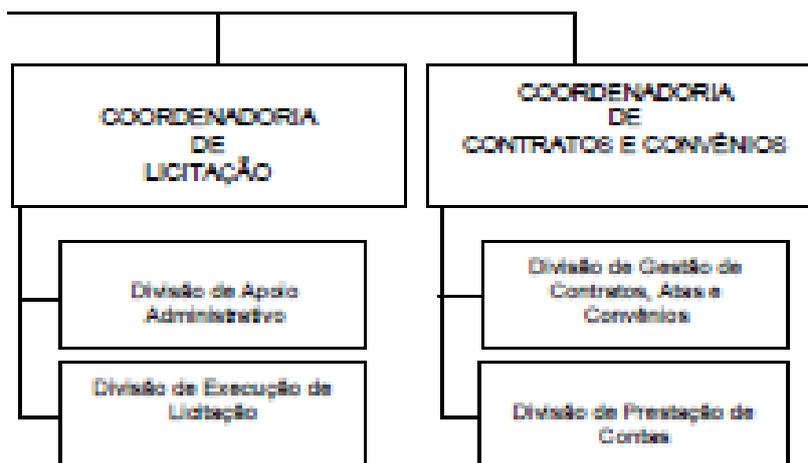
Fonte: Site da PROPLAD (2018).

A estrutura organizacional da PROPLAD/UFCé setORIZADA para melhor fluidez dos serviços, portanto o procedimento licitatório tramitará por diversas seções, começando pela autorização do gestor (pró-reitor), que ouvirá, previamente, a Coordenadoria de Programação e Alocação Orçamentária – CPO/PROPLAD para saber se há previsão orçamentária, pois a demanda de compra pública só poderá ser atendida se houver previsão orçamentária e o gestor, ordenador de despesas – OD, tem que se acautelar para não responder por crime de improbidade administrativa. (ESTATUTO/UFC).

Havendo disponibilidade orçamentária, o gestor poderá autorizar a instauração do procedimento licitatório e encaminhará o processo, que consta a solicitação de aquisição, à Coordenadoria de Licitação – CL/PROPLAD, onde será avviada a documentação necessária para implementar o pleito, pois fará constar no instrumento convocatório da licitação (edital), e adotará todas as medidas necessárias para efetivação da ação no sentido de ofertar o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para atender às MEs e EPPs no âmbito da Autarquia/UFC. Portanto, a Coordenadoria de Licitação – CL/PROPLAD e a Coordenadoria de Contratos e Convênios – CCONV/PROPLAD, foram os setores da PROPLAD/UFC em que se

focalizou, de forma prioritária, o presente estudo, vez serem os setores responsáveis pela aplicação da política na Autarquia/UFC.

Figura 5 – Organograma Parcial da Pró-Reitoria de Planejamento e Administração (PROPLAD).



Fonte: Site da PROPLAD (2019).

Finalizada a formulação do processo licitatório pela Coordenadoria de Licitações CL, estando devidamente instruído com os documentos necessários, deverá ser encaminhado à Procuradoria Federal/UFC – PF/UFC, setor responsável pela análise e aplicação de toda a legislação aplicável ao procedimento licitatório específico, pois são várias as modalidades de licitação, mas em todas se aplicam os dispositivos da LC 123/06.

Ultimado o certame licitatório, isto é, após julgamento das propostas pela CL/PROPLAD e efetivação dos atos de adjudicação do objeto da licitação e da sua homologação pelo gestor da PROPLAD/UFC, o processo será encaminhado para efetiva contratação da empresa vencedora que ficará a cargo da Coordenadoria de Contratos e Convênios – CCONV/PROPLAD, que conferirá toda a documentação da empresa vencedora, inclusive a regularidade fiscal e trabalhista, e aviará o contrato para posterior assinatura das partes envolvidas.

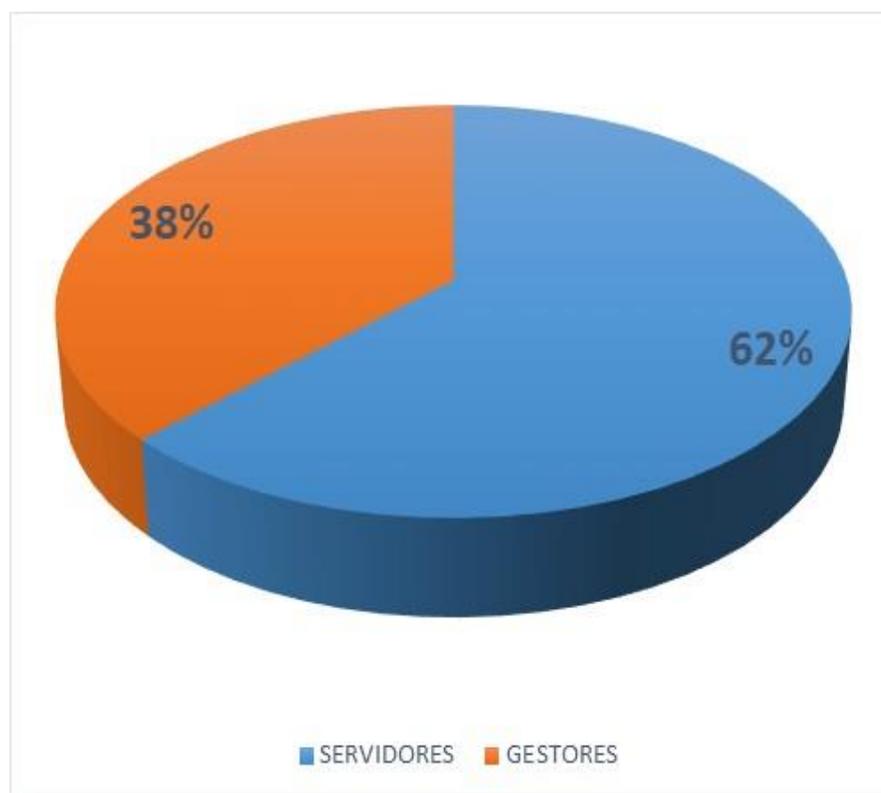
Desse modo, verificou-se que o nosso estudo foi concentrado na PROPLAD/UFC, por consequência, a investigação do objeto passou pelos seguintes setores: Coordenadoria de Programação e Alocação Orçamentária – CPO/PROPLAD; Coordenadoria de Licitação – CL/PROPLAD; Coordenadoria de Contratos e Convênios – CCONV/PROPLAD, sendo a CL o setor prioritário do estudo. Todavia, não se deve olvidar a participação nesse processo da

Procuradoria Federal/UFC, que também fez parte da pesquisa e seu chefe participou do debate enriquecendo o estudo, contribuindo com dados relevantes.

### 11.3 Participantes da Pesquisa

Os participantes do estudo foram 6 (seis) gestores responsáveis pela aplicação da política, a saber: o Pró-reitor de Planejamento e Administração; a assessora geral da PROPLAD/UFC; o procurador chefe da PF/UFC; os coordenadores da CL/PROPLAD; da CPO/PROPLAD e o da CCONV/PROPLAD, que trabalham atualmente e que já atuaram na gestão nos últimos anos, por conseguinte, têm conhecimento sobre o tema e contribuíram para o desenvolvimento do objeto da pesquisa. Da mesma forma, participaram também 10 (dez) agentes – servidores públicos de diversos setores da PROPLAD/UFC que trabalham diretamente na formulação de procedimentos licitatórios para efetivação de compras públicas para atender às necessidades da Autarquia/UFC. Desse modo, verifica-se que a pesquisa teve a participação de 16 interlocutores, sendo 10 (dez) servidores equivalente a 63% e 6 (seis) gestores correspondentes a 37% do grupo de estudo. (Vide Figura 6).

Gráfico 1 – Interlocutores Participantes da Pesquisa



Fonte: Elaborado pelo autor

#### 11.4 Procedimentos e Instrumentos de Coleta de Informações

A operacionalização deste estudo foi realizada, inicialmente, com algumas visitas prévias na sede da Pró-Reitoria de Planejamento e Administração - PROPLAD/UFC, com o intuito de informar ao pró-reitor e aos coordenadores sobre a pesquisa que seria iniciada, informando seus objetivos e sua relevância. Esses primeiros contatos são denominados de etnografia prévia<sup>1</sup>, a qual se encontra intrínseca na avaliação de quarta geração. Em sequência foi mapeado o curso da política na instituição/UFC, bem como a participação de servidores nas ações que envolvem os certames licitatórios executados pela UFC, para ser agendado, oportunidades de entrevistas, diálogos com os gestores, agentes de compras e demais profissionais abrangidos pelo objeto da pesquisa.

Para a coleta de informações, foram utilizados: 1) - um questionário semiestruturado pelo autor, contendo dez questões que tomam por base os objetivos específicos da pesquisa, o qual inicia com a qualificação do servidor entrevistado e a relação deste com a temática em debate. O referido questionário, com formato misto, isto é: com itens objetivos e questões abertas onde o entrevistado poderia, livremente, expressar sua opinião sobre o objeto em estudo. Essa diligência foi devidamente aplicada aos agentes de compras – servidores efetivos da UFC, conforme modelo constante do Apêndice “A”, cujo objetivo foi conhecer melhor a efetividade da política no seio do ente público (UFC) e dimensionar a participação e o perfil das MEs e EPPs nos procedimentos licitatórios e nas contratações realizadas pela UFC; 2) - entrevistas não estruturadas, conforme modelo constante do Apêndice “C”, desenvolvida dentro do Círculo Hermenêutico-Dialético (CHD), que teve como escopo de aplicação outro grupo de interesse, qual se, os gestores, ocupantes de cargos de direção da Autarquia/UFC, com uma pergunta de partida que foi dirigida aos gestores/coordenadores, e durante o debate foram introduzidas várias outras perguntas sobre o tema, tendo por objetivo apreender a dinâmica do serviço, a forma com que os atores interagem e os sentidos que constroem em sua relação com a prática; 3) - por fim, tivemos rodas de conversas sobre o tema para as construções conjuntas entre os grupos, bem assim, foram discutidas questões levantadas nas entrevistas e nos grupos de trabalho do CHD.

Na perspectiva de Guba e Lincoln (2011), a observação intensifica sobremaneira a sinergia entre as entrevistas conduzidas nos círculos hermenêuticos e os documentos e registros.

---

<sup>1</sup> Guba e Lincoln (1989) afirmam que, na etapa inicial da pesquisa, é necessário que o avaliador viva o campo, experiencie o contexto do serviço avaliado, e denominam essa fase de etnografia prévia (*prior ethnography*).

O questionário que foi aplicado aos agentes envolvidos nas compras públicas/UFCTem a primeira parte como qualificação, pela qual se apresenta a relação do entrevistado com o órgão público, a saber: cargo/função; setor/seção de lotação e exercício; tempo de serviço no ente público e tempo de serviço no setor/seção, com isso, foi verificada a aproximação do entrevistado com o serviço público, bem como com a matéria da pesquisa. Nessa esteira, teve-se a segunda parte do questionário que o foco foi a relação do entrevistado com a temática, onde se lançou uma afirmação, assim, o sujeito pesquisado responde através de um critério, que pode ser objetivo ou subjetivo, para fins de medir o nível de concordância ou discordância sobre a problematização da pesquisa, que inicia em saber a participação do agente, as dificuldades encontradas na aplicabilidade da política, se tem aplicabilidade em todas as modalidades licitatórias, se a efetivação da política envolve muitos servidores, a vantagem/economicidade pela ação afirmativa na compra pública, qualidade de bens e serviços, ausência de suporte econômico das MEs e EPPs para suportar o contrato, identificar se as pequenas empresas são locais, regionais ou nacionais e, por fim, espaço para livre manifestação dos entrevistados sobre a política.

No Círculo Hermenêutico-Dialético –CHD, as entrevistas abertas para o grupo de interesse foram como instrumento disparador apenas uma pergunta inicial, porém foram introduzidas várias outras sobre o tema, conforme conta do Apêndice "C", dando, dessa forma, continuidade ao círculo de debates, obedecendo ao referencial proposto por Guba e Lincoln (2011).

As rodas de conversas possibilitaram os encontros dialógicos, criando possibilidades de produção e ressignificação de sentidos – saberes – sobre as experiências dos partícipes. Sua escolha se baseia na horizontalização das relações de poder. Os sujeitos que as compuseram se implicam, dialeticamente, como atores históricos e sociais críticos e reflexivos diante da realidade (SAMPAIO *et al.*, 2014).

Figura 6 – Círculo Hermenêutico-Dialético. CHD



Fonte: Guba e Lincoln (1989)

Neste estudo, concluíram-se as etapas do processo metodológico, destacando o Círculo Hermenêutico-Dialético da Avaliação Construtivista proposta por Guba e Lincoln (1989), que são: 1) contratualização; 2) organização; 3) identificação dos *stakeholders*; 4) desenvolvimento de construções conjuntas (aplicação do círculo hermenêutico); 5) ampliação das construções conjuntas (introdução de novas informações); 6) classificação das reivindicações, preocupações e questões solucionadas por consenso. Todas essas fases foram desenvolvidas para aperfeiçoamento da pesquisa buscando esclarecer os objetivos específicos da investigação.

### 11.5 Análise das informações

Para a análise de dados foram utilizadas a análise de conteúdo de Bardin (2016) e a análise hermenêutico-dialética de Minayo (2008).

A análise de conteúdo é um conjunto de técnicas das comunicações que visam obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos da descrição do conteúdo das mensagens, indicadores, quantitativos ou não, que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens (BARDIN, 2016). A análise de conteúdo prevê três fases fundamentais: pré-análise, exploração do material e a inferência e a interpretação.

A primeira fase, a pré-análise, pode ser identificada como uma fase de organização. Na segunda fase, de exploração do material, são escolhidas as unidades de codificação, adotando-se os seguintes procedimentos de codificação que compreendem a escolha de unidades de registro. A terceira fase do processo de análise do conteúdo é denominada tratamento dos resultados – a inferência e interpretação. Calcado nos resultados brutos, o pesquisador procurará torná-los significativos e válidos (BARDIN, 2016).

A análise hermenêutica-dialética foi utilizada pela sua complementaridade ao Círculo Hermenêutico-Dialético, uma vez que um método não exclui o outro: o primeiro é importante pela dinâmica e precisão quanto à coleta de dados e o segundo tem sua importância pelo fato de aprofundar a análise dos dados coletados, com base no referencial teórico escolhido como suporte do trabalho em estudo.

A hermenêutica-dialética como método de análise qualitativa é hermenêutica por ser a arte da compreensão e dialética, como arte do estranhamento e da crítica, ambas tendo possibilidades de articulação na reflexão que se fundamenta nas práxis em que a união dessas abordagens se dá na condução do processo ao mesmo tempo compreensivo e crítico da análise da realidade social obtida pelo pesquisador (MINAYO, 2008).

Quanto aos questionários aplicados pelo pesquisador, estes foram paremetrizados pela **escala de Likert**, que é um tipo de escala de respostas psicométricas usadas, habitualmente, em questionários e é a escala mais utilizada em pesquisas de opinião. Ao responderem a um questionário baseado nesta escala, os perguntados especificam seu nível de concordância com uma afirmação apresentada pelo investigador (RENSIS, 1932).

A escala de Likert é bipolar, medindo uma resposta positiva ou negativa a uma afirmação apresentada pelo pesquisador. Para esta pesquisa foram usados quatro itens, o que força o sujeito pesquisado (entrevistado) a uma escolha positiva ou negativa, uma vez que a opção central "Indiferente" não existe, será uma abstenção de resposta.

Todavia, no questionário apresentado, após a escolha do item, o entrevistado poderá (facultativo) justificar a escolha, como forma de diálogo com o tema, emitindo sua livre opinião sobre a afirmação ostentada pelo pesquisador.

## **11.6 Aspectos éticos da pesquisa**

No presente estudo se observou a autonomia dos servidores envolvidos na aplicação da política, para tanto, foi firmado um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE (Apêndice B). O TCLE foi elaborado em duas vias, ficando uma com os participantes e outra

com o autor/ pesquisador. O referido termo foi aprovado pela Banca Examinadora de Qualificação do Projeto de Pesquisa, assinado pelos participantes da pesquisa, mediante aceitação dos interessados em partilhar o estudo no início dos trabalhos de investigação. Há de ser ressaltar que, por questões éticas, o pesquisador leu e esclareceu os objetivos da pesquisa, para, em seguida, colher a assinatura do agente público entrevistado, vez que ele deverá contribuir livremente com seus conhecimentos para melhor perquirição do objeto.

Quanto à garantia do anonimato, foi acordado que em nenhum momento os nomes dos entrevistados serão expostos ou divulgados, assim como foram informados que podem retirar seu consentimento em qualquer momento, caso não queiram mais continuar participando da pesquisa, sem que isso lhes traga danos ou constrangimentos de qualquer ordem. Outrossim foi esclarecida também a garantia de acesso aos resultados da pesquisa antes da apresentação à comunidade científica/acadêmica.

Ainda como princípios éticos, foram incluídos no texto do TCLE os benefícios do estudo, porquanto a pesquisa deve prevenir riscos, promover benefícios, atuais e potenciais, individuais e coletivos, o máximo de benefícios e o mínimo de danos e/ou riscos de seus participantes. Posto que, quanto aos riscos, estes serão mínimos, foram verificados apenas os possíveis incômodos aos participantes ao dispensarem certo tempo para responder às entrevistas, questionários e rodas de conversas.

Em oportuno esclarece-se que, em nenhum momento, os agentes públicos partícipes foram expostos a situações constrangedoras ou a algo com o qual não concordem ou que não desejem. Dessa maneira, os sujeitos da pesquisa serão isentos de danos e agravos de qualquer natureza. Ainda como princípios relevantes, destacam-se, conforme exigido, a justiça e a equidade.

A pesquisa se apresentarelevante socialmente, oferece vantagens significativas aos participantes, por serem servidores públicos envolvidos na aplicação da política no seu ente institucional, e não trará ônus a estes, garantindo igualdade nas considerações dos interesses e conservando o sentido de sua destinação socioeconômica.

Foram enfatizados aos participantes os benefícios deste estudo o qual visa contribuir para a identificação de potencialidades e dificuldades do serviço quando da aplicação da política no processamento das licitações desenvolvidas no âmbito da Universidade Federal do Ceará – UFC, tendo em vista que os resultados ajudarão a nortear novas caminhose novas práticas para melhorar a formulação de expedientes administrativos na aplicação dos dispositivos da Lei Complementar nº 123/06 com o objetivo de apresentar tratamento

diferenciado nas licitações para atender às microempresas (MEs) e às empresas de pequeno porte (EPPs) como forma de promoção do desenvolvimento econômico e social.

Tais princípios básicos de ética asseguram os direitos e deveres relacionados ao respeito à comunidade científica, aos participantes da pesquisa e ao estado.

## **12 RESULTADOS E DISCUSSÕES SOBRE O ESTUDO**

O processo de análise do conteúdo é denominado tratamento dos resultados – a inferência e interpretação. Calcado nos resultados brutos, o pesquisador procurará torná-los significativos e válidos (BARDIN, 2016).

A perquisição desenvolvida pela metodologia apresentada para a investigação dos objetivos delineados neste estudo expõe os efeitos dos questionamentos inicialmente apontados, a saber: conhecimentos das dificuldades que os servidores da Universidade Federal do Ceará - UFC enfrentam na elaboração de procedimentos licitatórios para atender à política, bem como a investigação da relação entre os objetivos das demandas aquisitivas atendidas pela política e os resultados esperados no contexto da economicidade, da vantajosidade, e da qualidade dos serviços e bens adquiridos.

Por fim, ouvidos os interlocutores do estudo, que forneceram subsídios para a produção de um aporte técnico de construções conjuntas entre os grupos de interesses envolvidos para a solução de questões levantadas a partir das discussões e das manifestas dificuldades na execução da política.

A pesquisa teve como foco prioritário os trabalhos desempenhados pela Coordenadoria de Licitações e de forma complementar a Coordenadoria de Contratos e Convênios, setores da PROPLAD/UFC que administram as compras públicas da UFC. Ressalta-se que o estudo foi otimizado de modo a entrevistar todos os servidores envolvidos para garantir maior legitimidade dos resultados, aplicando os procedimentos e instrumentos de coleta já indicados no item 11.4 deste trabalho expositivo.

### **12.1 A Elaboração de Procedimentos Licitatórios para Atender à Política de Inclusão**

Colhem-se, todavia, pelos depoimentos dos entrevistados, que ao entrar em vigor a política de inclusão ora em estudo, existiu nos setores competentes da UFC certo período para se ajustar os procedimentos administrativos, vez que a documentação de aparelhamento do processo licitatório sofreu alterações pelos normativos e se fez necessária a revisão do instrumento convocatório (edital) e seus anexos para inclusão de itens resguardando o tratamento diferenciado que a lei alberga e dispensa às pequenas empresas, objeto desta investigação, ressalta-se, contudo, que não houve resistência da Autarquia/UFC na aplicação da política, porém se destaca que existiu uma fase de adequação em seus processos, o que demandou certo tempo para alcançar a plenitude dos objetivos da política em todos os

procedimentos licitatórios instraurados pela UFC, é o que se deduz pelo conjunto de informações colhidas durante o estudo. Assim, apontamos alguns trechos de entrevistas dos gestores participantes.

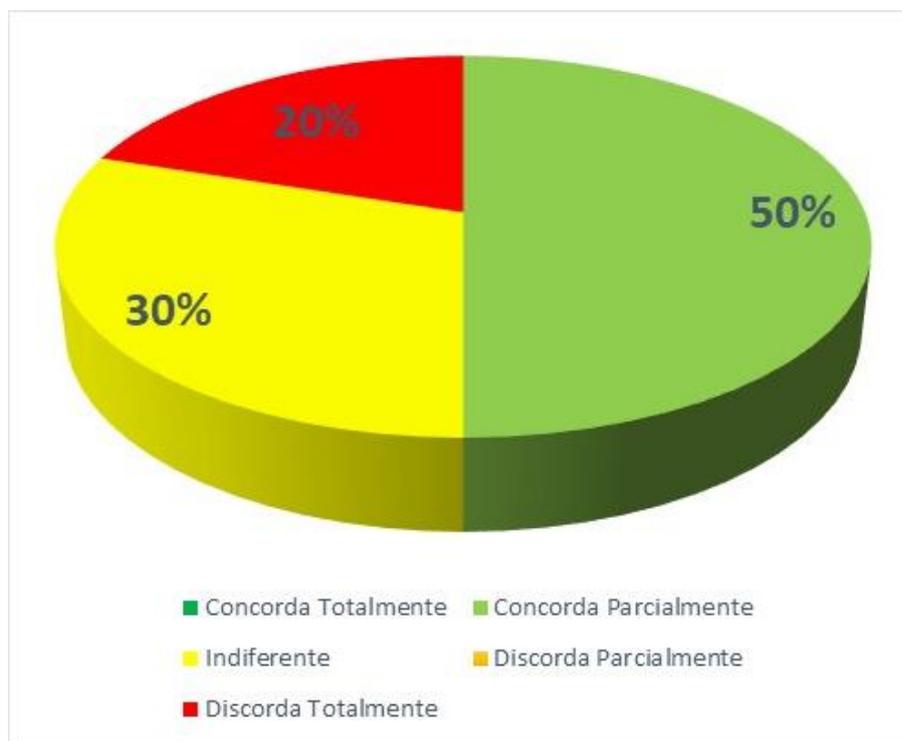
No início houve uma série de complicações, que depois foram reduzidas porque foram se adequando no Sistema Eletrônico, mas enquanto não houve a adequação, tudo era feito, praticamente, manual, aí o trabalho era mais complicado, depois, ficou mais simplificado, mas mesmo assim, ainda são feitas várias coisas dos processos manuais no lançamento da licitação no Sistema Eletrônico do Governo Federal. (GESTOR ENTREVISTADO A, 2019).

Como gestor, eu avalio que não houve resistência. Como a gente fica na ponta do processo, já no final, que a gente só faz a contratação e o acompanhamento e a gestão do processo, afirmo que não houve resistência na aplicação da política e também não gerou qualquer dificuldade adicional ao se aplicar a política de inclusão das micro e pequenas empresas, afirmo que houve uma fase de adaptação nos sistemas e documental. (GESTOR ENTREVISTADO B, 2019).

Houve certa dificuldade no início da aplicação da política porque os editais e todo o processo de construção da licitação tiveram que observar alguns regulamentos que foram aprovados na legislação de inclusão da pequena e microempresa, isso teve que se adequar a uma série de procedimentos burocráticos, de análise de documentos e os próprios editais tiveram que se ajustar a isso, então no início houve certa dificuldade, mas a AGU, inclusive, orientou e tem orientado muito em relação aos editais e isso facilitou muito porque esse trabalho realmente ficou muito mais ágil, na medida em que as coisas foram se definindo e esse processo foi sendo construído e atualizado nos termos da legislação. (GESTOR ENTREVISTADO C, 2019).

Para que se chegasse a essa conclusão, o autor desse texto dissertativo inseriu nas entrevistas abertas para o grupo de gestores perguntas abrangendo os temas, como instrumentos disparadores para o debate no CHD, bem como nos questionários semiestruturados direcionados a todos os servidores envolvidos na aplicação da política, foram, objetivamente, lançados quesitos sobre o assunto para a fidedignidade dos resultados da investigação. A afirmação constante do questionário sobre o assunto foi clara e objetiva, a saber: “Existe certa dificuldade em amoldar os procedimentos licitatórios aos termos da Lei Complementar 123/06 – Política de Inclusão Econômica. ”Para essa afirmativa, os entrevistados responderam da seguinte forma: 50% concordaram parcialmente; 30% assinalaram a alternativa “indiferente” e 20% discordaram totalmente. (Vide Figura 9).

Gráfico 2 – Dificuldade na Aplicação da Lei Complementar



Fonte: Elaborado pelo autor. Dados da PROPLAD/UFC

Portanto, pelos estudos aplicados nesta averiguação, conclui-se que os servidores da Autarquia/UFC não enfrentaram dificuldades na aplicação da política, apenas tiveram que ajustar os procedimentos aos novos normativos para fazer cumprir os objetivos da ação, qual seja: ofertar o tratamento diferenciado nas licitações para atender às microempresas e às empresas de pequeno porte como forma de promoção do desenvolvimento econômico e social.

Faz-se oportuno ressaltar que os principais interessados na aplicabilidade da política são as empresas beneficiadas (MEs e EPPs), que exigiram cumprimento da Lei Complementar nº123/06, tão logo vigente, pois queriam a execução de ações voltadas ao atendimento de demandas pela democratização e condições de inclusão e permanência no mercado das empresas consideradas hipossuficientes.

## **12.2 Os Procedimentos Licitatórios Desenvolvidos pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e a Lei Complementar nº 123/06**

Pelos estudos desenvolvidos no curso da pesquisa, verificou-se que a Coordenadoria de Licitações/PROPLAD-UFC, núcleo centralizador dos procedimentos administrativos para aquisição de bens e serviços da Autarquia/UFC, movimenta por ano

diversas modalidades licitatórias fazendo constar em sua instrumentalização documental, sempre que legalmente possível, os dispositivos da Lei Complementar 123/06 que contempla o tratamento favorecido e diferenciado para atender às Microempresas (MEs) e Empresas de Pequeno Porte (EPPs), foi assento unissonante ressaltado pelos participantes do estudo, inclusive os gestores afirmam em seus debates que é meta institucional a aplicabilidade da política, conforme extraído do material coletado na pesquisa. Para esclarecer o tema em análise exibimos fragmentos dos debates com os gestores. Vejamos:

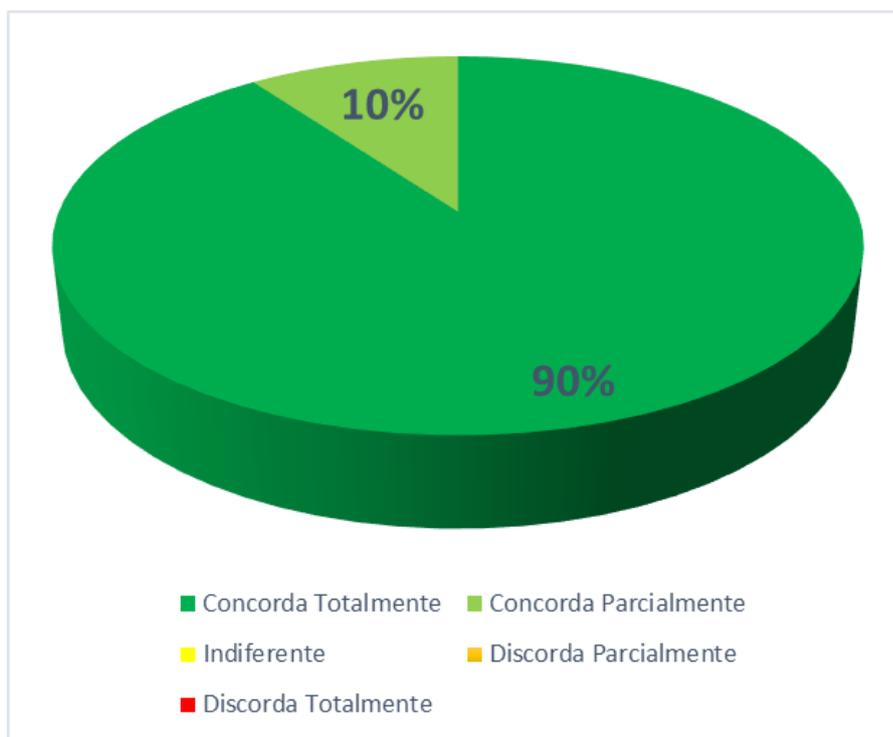
Houve dificuldades de adaptação ao novo Sistema Eletrônico com a aplicação da Lei Complementar nº123, mas o setor aqui - CL/UFC - tem verificado que em todas as modalidades de licitações desenvolvidas pela UFC, são aplicados os dispositivos da lei complementar para atender às pequenas empresas. (GESTOR ENTREVISTADO A, 2019).

A gente faz análise dos editais e sempre se verifica em qualquer modalidade de licitação, menos nas contratações diretas, que é uma previsão legal, é uma exceção da lei, há a previsão nos editais da reserva de mercado para as micro e pequenas empresas e, nos pregões de até R\$80.000,00, é dada a preferência pra contratação de microempresas e EPPs, na aplicação da Lei Complementar nº 123e pela prática, pela vivência deste setor, a gente verifica que realmente nesses contratos de menor volume financeiro, a maioria que vence são as micro e pequenas empresas. (GESTOR ENTREVISTADO B, 2019).

Nós da UFC seguimos rigorosamente o cumprimento da Lei Complementar, aplicamos sempre as medidas da legislação vigente e observamos isso com o maior rigor. É nosso interesse, inclusive, porque no próprio plano de desenvolvimento institucional nós temos isso distinguido como uma de nossas metas, que é a inclusão das pequenas empresas no mercado. (GESTOR ENTREVISTADO C, 2019).

Para obtenção desse resultado foi aplicado um questionário pelo pesquisador de forma paremetrizada pela **escala de Likert**, que é um tipo de escala de respostas psicométricas usadas, habitualmente, em questionários e é a escala mais utilizada em pesquisas de opinião. Ao responderem a um questionário baseado nessa escala, os perguntados especificam seu nível de concordância com uma afirmação apresentada pelo investigador. No questionário constava uma afirmativa sobre o tema, a saber: “Quando legalmente possível, em todas as modalidades de licitação desenvolvidas pela UFC, são aplicados os dispositivos de Lei Complementar 123/06 para atender às MEs e EPPs. ” Nesse item, todos entrevistados assinalaram a resposta: 90% concordam totalmente e 10 % concordam parcialmente. Assim, foi unânime a concordância da afirmativa, pois todos os servidores da Coordenadoria de Licitação/UFC, que lidam diretamente na instrumentalização documental dos procedimentos licitatórios, foram categóricos em afirmar a aplicação dos dispositivos de lei. (Vide Figura 8).

Gráfico 3 – Aplicação da Lei Complementar nº 123/06



Fonte: Elaborado pelo autor. Dados da PROPLAD/UFC

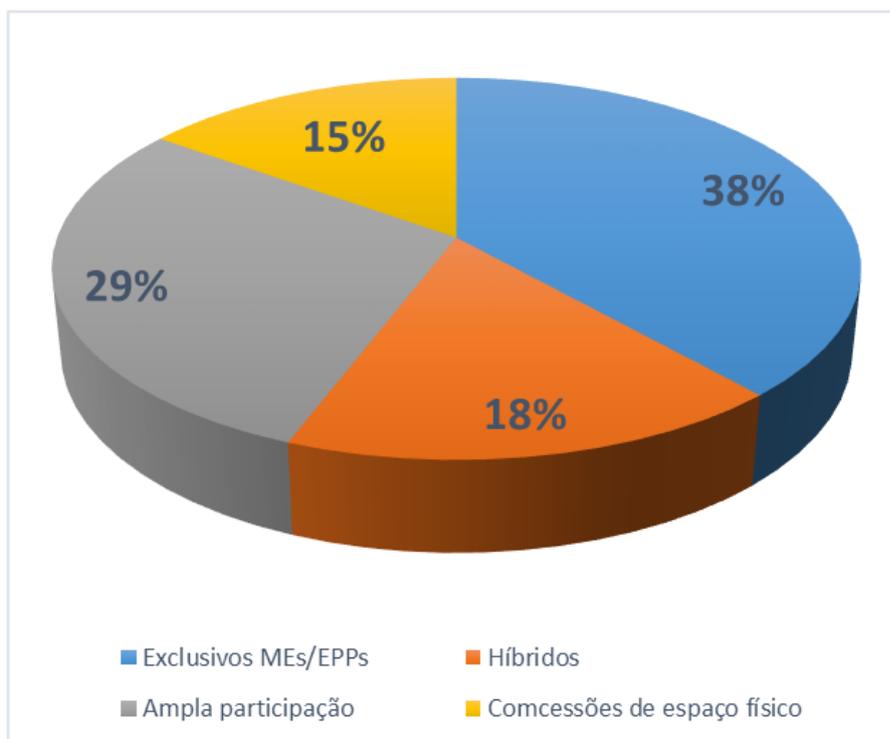
Coerentes são os discursos dos entrevistados na presente investigação, visto que a aplicação da ação afirmativa em análise se reveste de compulsoriedade, vez que existem normativos impondo o cumprimento da política, de forma que a Universidade Federal do Ceará –UFC não poderia escusar-se a sua execução, pois a obrigatoriedade da medida tem por finalidade sanar situações de desigualdades consideradas prejudiciais para o desenvolvimento socioeconômico do país.

As ações afirmativas, como esta que ora se apresenta neste estudo, são formas de políticas públicas que objetivam transcender as ações do Estado na promoção do bem-estar e da cidadania para garantir igualdade de oportunidades e tratamento entre as pessoas e a mobilização dos setores culturais com intenção de ampliar as ações de inclusão social.

Ao aprofundar a pesquisa, foi necessário verificar o arcevo da PROPLAD/UFC dos anos de 2017 e 2018 em busca de coletar dados precisos sobre a aplicação da política no curso dos referidos anos, para esclarecer melhor a participação da Autarquia/UFC nessa política de inclusão socioeconômica e apresentar números comparativos, bem como analisar em percentual a efetivação das compras públicas. Assim, verificou-se que a UFC, em 2017, instaurou 86 (oitenta e seis) procedimentos licitatórios para aquisição de bens e serviços, os quais foram estabelecidos da seguinte forma: 33 (trinta e três) procedimentos licitatórios exclusivos para MEs

e EPPs; 15 (quinze) procedimentos licitatórios híbridos (com itens de ampla participação e itens exclusivos para MEs e EPPs; 25 (vinte e cinco) procedimentos licitatórios com ampla participação, mas observados os dispositivos da Lei 123/06 (arts. 42 a 49); 13 (treze) procedimentos licitatórios para concessões de uso de espaço físico (cantina, restaurantes, xerox, bomboniere...), esses procedimentos são exclusivos para MEs e EPPs e MEI. De modo que totalizaram os 86 (oitenta e seis) procedimentos realizados em 2017 pela UFC.

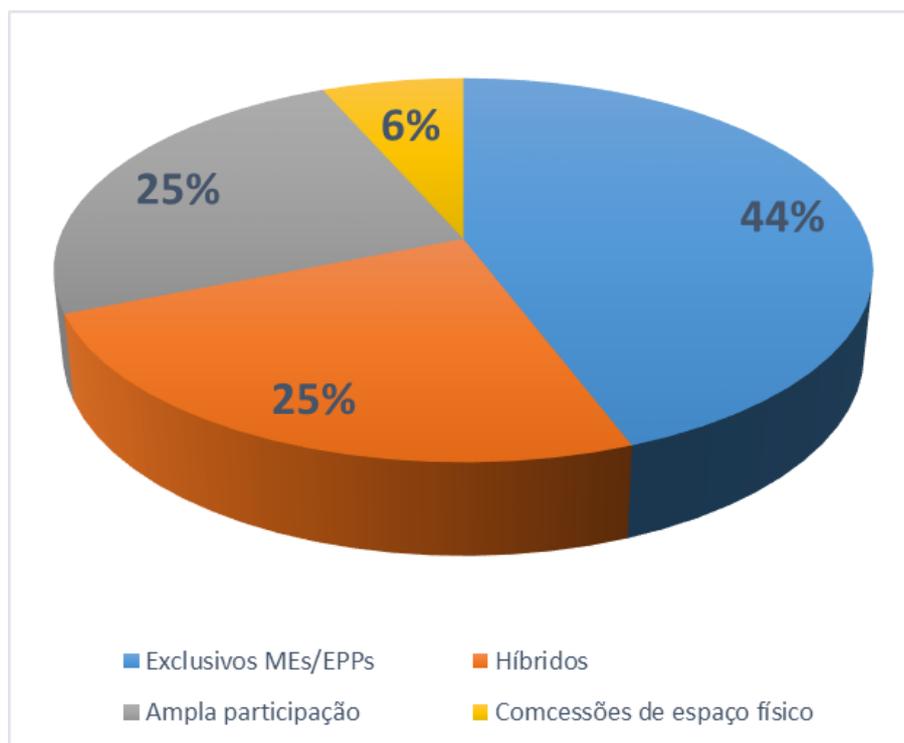
Gráfico4–Procedimentos Licitatórios/UFC - 2017



Fonte: Elaborado pelo autor. Dados daPROPLAD/UFC

Dando continuidade à pesquisa, perqueriu o acervo de 2018 da unidade pesquisada – PROPLAD/UFC - verificou-se que a Autarquia/UFC, em 2018, instaurou 61 (sessenta e um) procedimentos licitatórios para aquisição de bens e serviços, os quais foram estabelecidos da seguinte forma: 27 (vinte e sete) procedimentos licitatórios exclusivos para MEs e EPPs; 15 (quinze) procedimentos licitatórios híbridos (com itens de ampla participação e itens exclusivos para MEs e EPPs; 15 (quinze) procedimentos licitatórios com ampla participação, mas observados os dispositivos da Lei 123/06 (arts. 42 a 49); 4 (quatro) procedimentos licitatórios para concessões de uso de espaço físico (cantina, restaurantes, xerox, bomboniere...), esses procedimentos são exclusivos para MEs e EPPs e MEI. De modo que totalizaram os 61 (sessenta e um) procedimentos realizados, em 2018, pela UFC.

Gráfico5–Procedimentos Licitatórios/UFC - 2018



Fonte: Elaborado pelo autor. Dados da PROPLAD/UFC

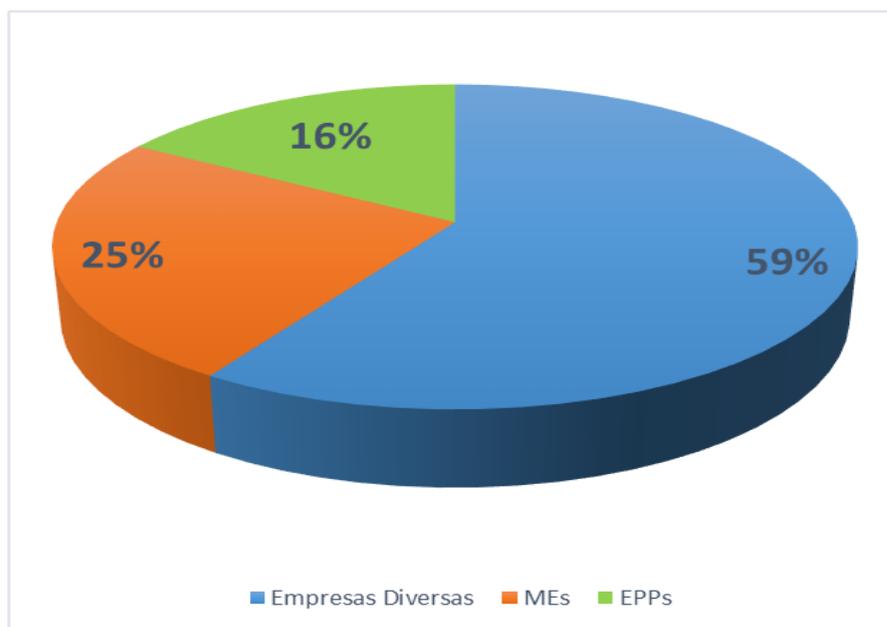
Esses números evidenciam que a ação afirmativa, imposta pelo estado, fomenta a promoção do desenvolvimento econômico e social na esfera local, a fim de ampliar a eficiência das políticas públicas e o incentivo ao empreendedorismo, embora o estudo tenha sido acanhado, vez que limitado ao seio administrativo da Autarquia/UFC, mas esclarece a importância da política em estudo e se tem uma ideia quão importante é para as pequenas empresas.

Oportuno ressaltar que nos procedimentos licitatórios aqui apresentados, cujos dados foram coletados junto à Coordenadoria de Licitações (PROPLAD/UFC), não foram incluídas as contratações diretas (aquelas que não precedem de procedimentos licitatórios), aquelas que são denominadas de: contratação direta por dispensa de licitação (artigo 24 da Lei nº 8.666/93) ou contratação direta por inexigibilidade de licitação (artigo 25 da Lei nº 8.666/93), pois nessas contratações não há disputa entre empresas, mas apenas formalização do processo para se verificar o cumprimento das exigências normativas, ou seja, a devida instrução processual, uma vez que antes de a compra pública direta se efetivar, esta será sempre precedida de parecer da unidade jurídica da UFC, assim como toda compra pública.

Ainda contando com a colaboração dos servidores da PROPLAD/UFC, o autor buscou no acervo o número de fornecedores com contratos firmados nos anos de 2017 e 2018

para extrair, precisamente, quantas pequenas empresas têm contratos com a Autarquia/UFC e assim compreender melhor a correlação entre os procedimentos licitatórios e os contratos de fornecimento de bens ou serviços. A pesquisa esclareceu que, no ano de 2017, foram firmados 61 (sessenta e um) contratos, distribuídos da seguinte forma: 36 (trinta e seis) com empresas diversas; 15 (quinze) com microempresas (MEs) e 10 (dez) com empresas de pequeno porte (EPPs), totalizando 61 (sessenta e um) contratos firmados pela UFC em 2017.

Gráfico 6–Contratos Firmados/UFC - 2017

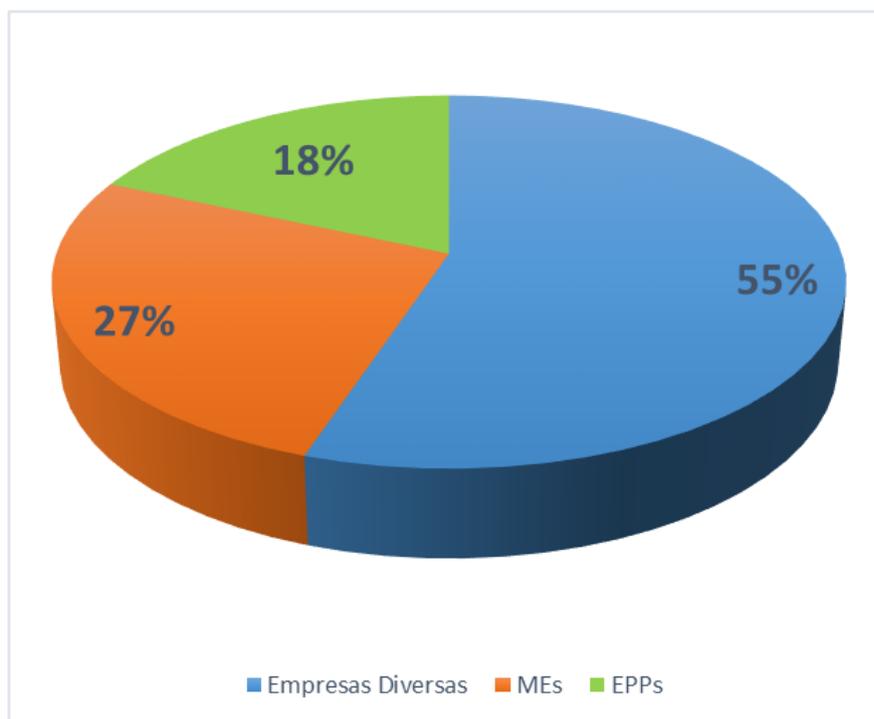


Fonte: Elaborado pelo autor. Dados da PROPLAD/UFC

Ao analisar os dados coletados no acervo da PROPLAD/UFC do ano de 2017, percebe-se que a Autarquia/UFC realizou naquele ano 86 (oitenta e seis) procedimentos licitatórios para aquisição de bens e serviços, todavia só firmou 61 (sessenta e um) contratos para fornecimento, portanto verifica-se que 25 (vinte e cinco) fornecedores fizeram entrega imediata de bens ou serviços, sendo desnecessário firmar contrato.

Na mesma toada, a pesquisa esclareceu que a UFC, no ano de 2018, firmou 49 (quarenta e nove) contratos com fornecedores de bens ou serviços, distribuídos da seguinte forma: 27 (vinte e sete) com empresas diversas; 13 (treze) com Microempresas (MEs) e 9 (nove) com Empresas de Pequeno Porte (EPPs), totalizando 49 (quarenta e nove) contratos firmados pela UFC em 2018.

Gráfico 7 – Contratos firmados/UFC - 2018



Fonte: Elaborado pelo autor. Dados da PROPLAD/UFC

Da mesma forma, verifica-se que a UFC, em 2018, realizou 61 (sessenta e um) procedimentos licitatórios para aquisição de bens e serviços, porém só firmou 49 (quarenta e nove) contratos para fornecimento de bens ou serviços, portanto 12 (doze) fornecedores fizeram entrega imediata de bens ou serviços, sendo desnecessário firmar contrato, vez que o produto já foi recebido pela demandante.

É conveniente esclarecer que os números de contratos firmados pela UFC nos anos de 2017 e 201, que ora apresentamos, incluem os efetivados por contratações diretas (que não precedem de procedimentos licitatórios), que são aquelas denominadas de: contratação direta por dispensa de licitação (artigo 24 da Lei nº 8.666/93) ou contratação direta por inexigibilidade de licitação (artigo 25 da Lei nº 8.666/93). Nesses dados foram incluídas as contratações diretas porque os dados foram coletados junto à Coordenadoria de Contratos e Convênios (PROPLAD/UFC) e o acervo consta todos os contratos vigentes, findos e arquivados.

Com base nos dados coletados junto à Coordenadoria de Contratos e Convênios (PROPLAD/UFC), os quais incluem todos os valores dos orçamentos do ano de 2019, observou-se que a Universidade Federal do Ceará (UFC) movimentou, em 2019, uma cifra de **R\$ 102.793.744,28 (cento e dois milhões, setecentos e noventa e três mil, setecentos e quarenta e quatro reais e vinte e oito centavos)** para honrar os compromissos administrativos assumidos via contrato, conforme discriminado por modalidade licitatória que deu origem ao pacto contratual.

Quadro 1 – Orçamento e Valores pagos pela UFC – ano 2019

<b>MODALIDADE</b>	<b>Soma de VALORES</b>
<b>Dispensa de Licitação</b>	<b>R\$59.718.202,80</b>
<b>Inexigibilidade</b>	<b>R\$197.083,26</b>
<b>Pregão Eletrônico</b>	<b>R\$41.466.780,33</b>
<b>Tomada de Preço</b>	<b>R\$1.411.677,89</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>R\$102.793.744,28</b>

Fonte: Elaborado pelo autor.

Esses números são amostragem para apresentar que, quando se buscam dados dos contratos firmados pela UFC, sempre serão incluídas as contratações diretas, que são denominadas de: contratação direta por dispensa de licitação (artigo 24 da Lei nº 8.666/93) ou contratação direta por inexigibilidade de licitação (artigo 25 da Lei nº 8.666/93). Conforme se verifica no quadro supra, na modalidade Dispensa de Licitação, a UFC teve um dispêndio de R\$ 59.718.202,80 (cinquenta e nove milhões, setecentos e dezoito mil, duzentos e dois reais e oitenta centavos); assim como na modalidade Inexigibilidade, a UFC apresenta despesas de R\$ 197.083,26 (cento e noventa e sete mil, oitenta e três reais e vinte e seis centavos). Assim sendo, a Dispensa de Licitação e Inexigibilidade não está de fora dos dados coletados, porém só se apresenta nos dados contratuais.

### **12.3 A Economicidade, a Vantajosidade e a Qualidade de Bens e Serviços Adquiridos pela UFC no Contexto da Política Pública em Análise**

Pelo compêndio de palavras auferidas nas entrevistas, que se mostram presente estudo, resultado dos debates aplicados pelo autor, depreende-se que os procedimentos licitatórios instaurados pela Universidade Federal do Ceará – UFC, em conformidade com o objeto a ser licitado (bens ou serviços), amoldam-se aos processos, sempre que possível, ao tipo de licitação por menor preço, que tem como objetivo escolher a proposta que seja mais vantajosa para a administração pública em termos de valores. Como o próprio nome diz, ganha a proposta que apresentar o menor valor pelo bem ou serviço a ser adquirido. Assim, a administração leva em conta apenas a proposta financeiramente mais vantajosa, buscando a economicidade e a vantajosidade para os interesses públicos. Nesse caso, nenhum outro critério é levado em consideração, senão o preço mais baixo. Entrementes, há de se esclarecer que todos os requisitos, inclusive os detalhes pormenorizados do bem ou serviço, constam do edital do

certame aserem atendidos prioritariamente pelo licitante, de modo que o objeto de aquisição seja aquele especificado no instrumento convocatório (edital).

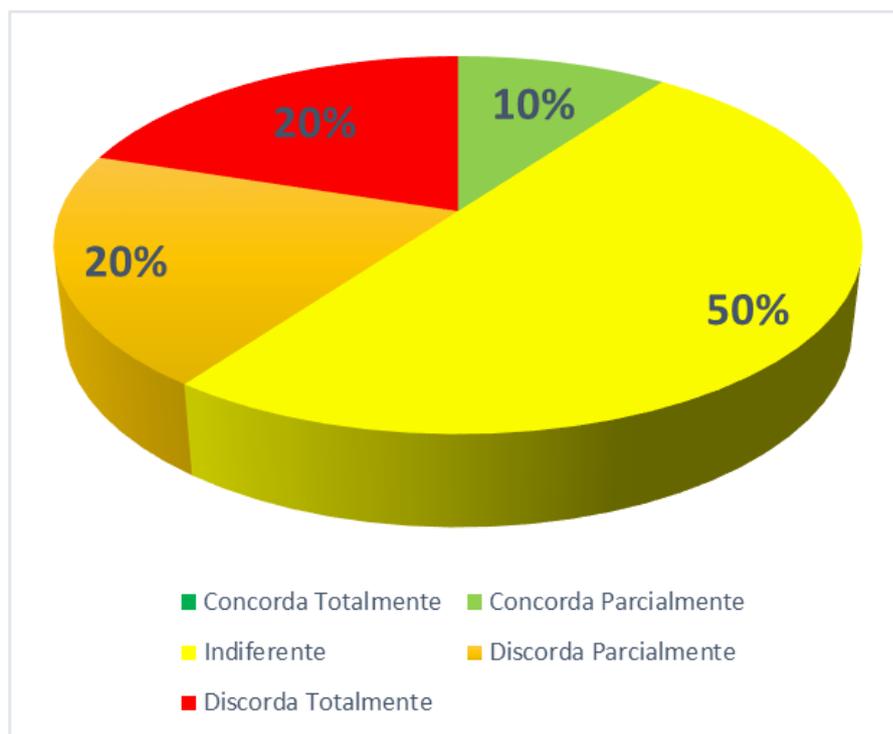
Sendo assim, visando ao interesse público, quanto menos for despendido pela administração pública melhor será, pois esta deve escolher aquela oferta mais apropriada em função do valor orçado e estimado para a contratação/aquisição.

Portanto, ao estudar o curso da aplicabilidade da política pública de inclusão socioeconômica que dispensa o tratamento diferenciado nas licitações para atender às microempresas e às empresas de pequeno porte como forma de promoção do desenvolvimento econômico e social, constatou-se que em todos os procedimentos licitatórios instaurados pela Autarquia/UFC são observados os requisitos da vantajosidade e da economicidade de modo que a aplicação da política não interfere nessa análise de requisito.

Desta forma, não há registros de que seja mais ou menos vantajosa a aquisição efetivada com pequenas empresas, vez que o mais grandioso é a função social da Autarquia/UFC na aplicação da política.

Sobre o assunto em pauta, para se alcançar o resultado deste objeto pesquisado, foi adicionado ao questionário uma afirmativa, como forma de averiguação, nos seguintes termos: “No cumprimento dos normativos para a aplicabilidade da política - LC 123/06 – que finda na aquisição de bens ou serviços, verifica-se que há vantajosidade/economicidade para a Autarquia/UFC.” Os interlocutores deste colóquio assinalaram esta afirmativa da seguinte forma: 20% discordam totalmente; 20% discordam parcialmente; 50% entendem por indiferente; 10% concordam parcialmente. (Vide Figura 10).

Gráfico 8 – Vantajosidade ou Economicidade



Fonte: Elaborado pelo autor. Dados da PROPLAD/UFC

A vantajosidade e a economicidade estão intrinsecamente ligadas, de maneira que, ao analisar a vantajosidade para a administração pública, sempre se verificará a economicidade e isso: é examinado, invariavelmente, em todos os procedimentos licitatórios, independe da aplicação da política em razão do interesse público que deve ser sobreposto a qualquer outro. Isso conduz ao correto entendimento de que a administração pública não poderá desembolsar valores contratuais incompatíveis com os preços disponíveis no mercado local (JUSTEN FILHO, 2008).

Ademais, o tratamento diferenciado concedido às MEs e EPPs visa incentivar o desenvolvimento econômico, com foco na geração de emprego, na distribuição de renda, pois a norma jurídica é utilizada justamente com o intuito de fomentar a criação de empresas dessa natureza (pequenas empresas), como verdadeiro mecanismo de indução e de desenvolvimento desse importante extrato da economia nacional. O direito ao tratamento diferenciado não estabelece vantajosidade para a administração. Portanto, deve-se reafirmar que, em todos os procedimentos licitatórios instaurados pela Autarquia/UFC, são observados os requisitos da vantajosidade e da economicidade, de modo que a aplicação da política não interfere nessa análise de requisito de ordem pública. Sobre esse assunto os gestores foram enfáticos, vejamos excertos dos debates:

Não há vantajosidade para a administração, pois essa é para a própria microempresa, não é para a instituição que está fazendo o contrato ou compra, em termos de economicidade ou vantajosidade isso não vai representar nada na utilização dessa política, porque ela não foi feita para beneficiar o Estado, ela foi feita para atender às pequenas empresas na inclusão de mercado, isso é constitucional.

(.....)

Uma política pública como essa foi criada para ajudar as microempresas ou qualquer pequena empresa a se inserirem no mercado, a política não foi feita para dar vantajosidade ou economicidade à administração pública. (GESTOR ENTREVISTADO A, 2019).

Não se sabe precisar e nem sei se há vantajosidade ou economicidade na aplicação da política. Em minha opinião eu não vejo muita vantagem para o órgão público, mas como a gente é uma Autarquia Pública Federal, aí a gente tem que fomentar as políticas públicas definidas no ordenamento jurídico. Então, é uma política de inclusão econômica, é importante no sentido macro como um todo, sem esquecer que a pergunta é para Autarquia/UFC. Assim, eu não saberia estimar o ganho econômico, ou a vantajosidade. A vantajosidade é que nós estamos aplicando a política pública de privilegiar a micro e pequena empresa, estamos ajudando a inclusão, eu acho que é vantajoso por causa disso, questão social, mas se for por um viés mais econômico, não sei se há tanta vantajosidade na aplicação da lei, da política, por conta da dificuldade de essas empresas trabalharem com o serviço público, porque trabalhar com órgão público demanda certa experiência e certa organização administrativa por parte da empresa.(GESTOR ENTREVISTADO B, 2019).

Não, nós não identificamos vantajosidade ou economicidade com clareza, normalmente, quando elas, as pequenas empresas, participam, às vezes, como eu disse, o exemplo do ar- condicionado, às vezes, eles participam da licitação com preços que são irrealistas, preços aquém do de mercado, às vezes, eles mergulham bastante no preço, para ganhar o certame, para ganhar o procedimento licitatório e, quando do cumprimento desse contrato, verifica-se que eles não conseguem honrar porque não têm estrutura financeira e organizacional para atender aquilo a que estão se propondo, de forma que eu vejo que esse é o maior problema que nós já temos identificado aqui com as aquisições na universidade.(GESTOR ENTREVISTADO C, 2019).

Como eu falei anteriormente, a vantajosidade é estar favorecendo as pequenas empresas a se incluírem no mercado econômico, isso aí que eu considero importante para a instituição. (GESTOR ENTREVISTADO D, 2019).

Para o tema foram cotejados vários fragmentos das discussões apreendidas dentro do CHD e que são relacionados ao assunto a fim de esclarecer o entendimento dos gestores participantes deste estudo e que muito contribuiu para devedar o objeto da pesquisa.

Ressalta-se que a Lei Complementar nº 123/2006 visa ampliar a participação das MEs e EPPs nas compras públicas até o limite em que a administração pública não seja lesada ao comprar dessas empresas e não simplesmente transferir para a administração pública as ineficiências econômicas da estrutura de custos das referidas empresas, caso contrário, estaria a referida lei elevando interesses de particulares acima do interesse público. Dessa forma, é

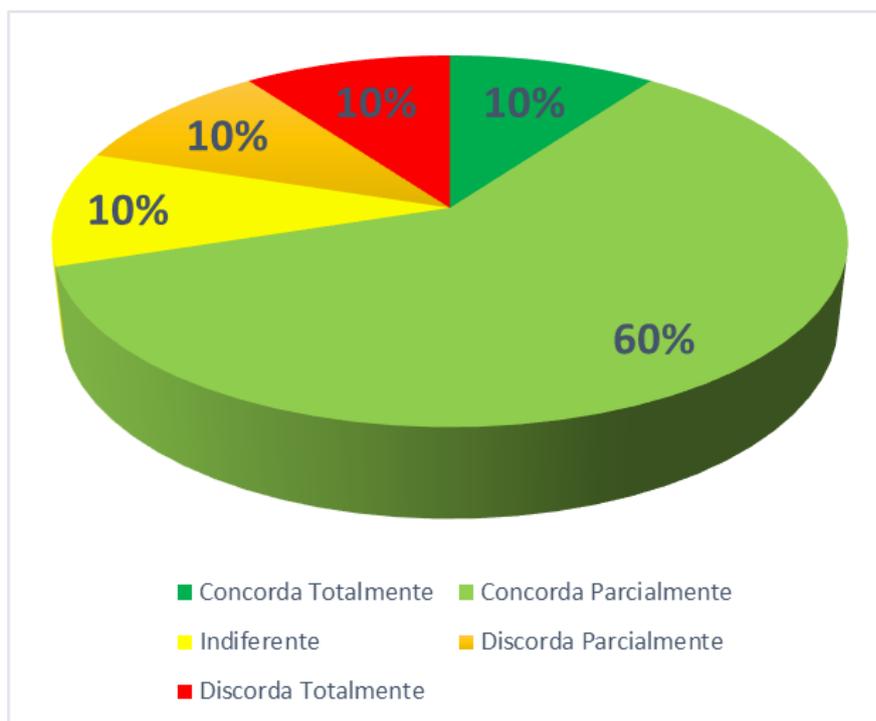
importante sopesar princípios pertinentes presentes em todos os certames como o da competitividade, da economicidade e da eficiência, buscando-se a proposta mais vantajosa para a administração, conforme é vislumbrado no artigo 3º, da Lei nº8.666/93, Lei das Licitações.

Outra situação que pode ser considerada como o foco principal deste estudo investigativo é a qualidade de bens e serviços adquiridos pela UFC no contexto da política pública em análise. Pois bem, o procedimento licitatório, com todo o seu rigor burocrático, visa à contratação ou aquisição de bens ou serviço de forma transparente e disponibilizando iguadade de oportunidades aos participantes interessados, porém como a administração pública trabalha sempre, quase regra, com o tipo de licitação de menor preço, isso propicia ao vencedor da proposta, empresa vencedora, apresentar produtos de baixa qualidade, embora o bem ou serviço esteja bem descrito no edital, mas sempre as empresas vencedoras tentam ou forçam a administração a receber o objeto da licitação (produto) com qualidade inferior, o que muitas vezes pode ocasionar prejuízos à administração, além de situações de recompras, rescisão de contratos ou mesmo punição às empresas.

Em face da importância das compras governamentais (públicas) para a economia nacional, os processos de aquisição mediante licitações assumem também proporcional relevância no contexto mercadológico brasileiro.

Desse modo, a presente investigação busca analisar a problemática, considerando a seguinte questão: Qual a qualidade dos bens e serviços adquiridos pela UFC na aplicabilidade da Lei Complementar 123/06 que dispensa tratamento diferenciado, muitas vezes exclusivo, às Microempresa (MEs) e as Empresas de Pequeno Porte (EPPs). A pesquisa buscou analisar, de forma qualitativa, ou seja, o modo como os servidores da Autarquia/UFC avaliam a qualidade dos produtos (bens e serviços) e, por assim dizer, a eficácia dos processos licitatórios no atendimento da política pública de inclusão. Para isso, no questionário respondido pelos servidores, foi apresentada uma assertiva nos seguintes termos: “na aplicabilidade da política pela UFC, observa-se que as aquisições de bens e serviços têm sua qualidade comprometida.” Os partícipes assinalaram da seguinte forma: 10% discordam totalmente; 10% discordam parcialmente; 10% entenderam por indiferente; 10% concordaram totalmente e 60% concordaram parcialmente. (Vide Figura 11).

Gráfico 9 – Qualidade comprometida de bens e serviços



Fonte: Elaborado pelo autor. Dados da PROPLAD/UFC

Verifica-se, pois, que o Gráfico 9 expressa, em linhas de gráfico no modelo de formato pizza, a avaliação apresentada pelos servidores da Universidade Federal do Ceará – UFC, quanto à qualidade de bens e serviços adquiridos em procedimentos licitatórios aplicando a política pública de inclusão de Microempresas (MEs) e Empresas de Pequeno Porte (EPPs) no mercado, concedendo-lhes tratamento diferenciado. Assim, percebe-se, pela amostra, que um percentual significativo dos participantes do estudo entende que os bens e serviços prestados pelas MEs e EPPs têm sua qualidade comprometida, não correspondendo às perspectivas de compras da administração pública.

Não diferente o entendimento entre os gestores, pois quando o tema envolvendo a questão da qualidade dos bens e serviços prestados pelas MEs e EPPs foi disparado no Círculo Hermenêutico-Dialético – CHD, os debates entre os gestores envolvidos na pesquisa tomaram entendimentos que se coadunam com os mesmos argumentos dos servidores. Para isso, faz propício apresentar frações dos trechos das entrevistas com os gestores. Vejamos:

Assim, sobre a pergunta, eu não vou dizer com números, mas maioria das empresas que são sancionadas é micro e pequenas empresas, por conta do não fornecimento dos materiais ou por fornecimento de produtos fora da especificação do edital ou com baixa qualidade. Como elas têm pouca capacidade financeira, ainda não estão estruturadas administrativamente, às vezes é o dono que faz tudo, faz o pregão, faz a cotação, faz a entrega, a gente

às vezes tem dificuldade, como este órgão é muito grande, às vezes, há muitos locais de entrega, a gente percebe que essas empresas, por serem pequenas, têm dificuldades em atender pelo tamanho da Autarquia/UFC, pelo volume, que às vezes a UFC compra. Assim, essa é a dificuldade que eu vejo em trabalhar com micro e pequena empresa. Pelo baixo aporte econômico das pequenas empresas para suportar a demanda exigida pela UFC em número e em qualidade. Podemos dizer que muitas vezes eles entregam fora da especificação. Por exemplo: os materiais odontológicos, que são materiais importados, têm uma especificação mais refinada, vamos dizer assim, eles entregam fora da especificação, querem entregar outro mais barato ou aquele que não estava no edital.

(...)

Pois é.... a qualidade dos bens e serviços entra na grande questão, um grande problema. Como a gente também processa as sanções administrativas, a gente verifica, apesar de não ter uma estatística precisa, mas a gente verifica que, devido à baixa capacidade financeira dessas empresas, as pequenas empresas, como elas têm menor capacidade financeira, existem problemas estruturais, problemas de profissionalismo na gestão, elas têm uma grande dificuldade, às vezes, no fornecimento de materiais e culminam em sanções administrativas nos termos da Lei nº 10.520, pois a maioria das modalidades licitatória é para aquisição de bens comuns e serviços comuns, aí então vão para aquisição na modalidade Pregão Eletrônico, então, realmente a gente identifica nos processos de sanção, a maioria das empresas são micro e pequenas empresas, por atraso de entrega, entrega fora da especificação, ou a não comunicação, às vezes a gente não consegue se comunicar com a empresa porque ela não tem endereço certo.

(...)

Em consequência disso, são as sanções administrativas, o impedimento de contratar e licitar, o excesso de rescisão contratual, o prejuízo orçamentário que às vezes a gente tem, pois se tiver empenhado e a empresa não entrega os bens, aí a gente tem que anular esse empenho, causando prejuízo, uma perda de orçamento daqueles itens que foram empenhados para aquela empresa que não entregou. Pois é.... muitas dessas empresas, a maioria EPPs e MEs, têm dificuldades em entregar os bens pelo volume de compra que é a nossa demanda, com isso a gente perde muito, elas, as empresas, têm dificuldades de fazer a entrega dentro do prazo que está estabelecido no edital e tudo isso gera sanções administrativas e rescisões contratuais. (GESTOR ENTREVISTADO B, 2019).

A qualidade de bens e serviços nem sempre atende aos interesses das demandas, pois há muitas experiências e fatos que nós da UFC já constatamos, que é a organização no acompanhamento de suas funções administradoras, como principalmente no que diz respeito a serviços, há uma certa fragilidade ainda dessas empresas. As pequenas empresas têm dificuldades em seu processo, por exemplo, de acompanhar seus próprios contratos e isso traz contratemplos para nós da UFC porque quando a empresa não observa o contrato, que tem muitas cláusulas, isso gera uma série de problemas para nós da gestão, porque a UFC estabeleceu uma política de acompanhamento de procedimentos licitatórios e compras mais rigorosa, aplicando punições pelo não cumprimento de cláusulas contratuais que vão desde advertências até a suspensão completa do contrato e da empresa de participar de licitações. Então, como as empresas têm dificuldades de se ajustar aos contratos, na maioria das vezes, elas são punidas e isso acarreta uma série de problemas para as partes, mas infelizmente é assim. A gente tem negociado muito, conversado muito com as empresas, principalmente essas pequenas, mostrando para elas a necessidade de uma melhor estruturação da parte delas, do ponto de vista de organização empresarial, para poder acompanhar os próprios contratos e isso gera dificuldades para eles.

(....)

Sobre essa situação nós temos aqui na UFC dois exemplos muito claros, um foi relacionado à manutenção de equipamentos de ar-condicionado, que foi uma

pequena empresa que ganhou a licitação e eles tiveram o ganho na licitação por conta do preço, apesar de ter indicações de que era uma empresa bem estruturada e tudo, mas quando se viu na execução do contrato, ela demonstrou que não havia capacidade operacional e financeira para honrar o compromisso, em razão, principalmente, do preço que eles estabeleceram para o fornecimento dos serviços, o que levou à interrupção do contrato, à punição da empresa, e uma dificuldade adicional porque nós tivemos que passar um tempo muito grande para instaurar e finalizar uma nova licitação a fim de cumprir os compromissos com as unidades acadêmicas e, durante esse tempo, a Autarquia UFC ficou sem o serviço em várias unidades, inclusive na área de ensino, por exemplo, de pesquisa, laboratórios sem ar-condicionado, sem serviço de manutenção.

(...)

E o outro exemplo, foi uma empresa de detetização que nós tínhamos um contrato com eles, também uma pequena empresa, e nós recebemos uma série de denúncias e reclamações de que a empresa não estava atendendo adequadamente e que pulverizava para determinadas pragas e que isso não resolvia o problema, então, desconfiaram que o produto não fosse adequado, enfim, isso levou também à suspensão do contrato e a necessidade de um novo processo licitatório. Então, o que eu vejo é exatamente isso, é um problema mais de estrutura da própria microempresa, elas participam porque a legislação permite, há uma política nossa de inclusão, mas o problema é a falta de organização dessas pequenas empresas, elas não se estruturam como empresa, são unidades, às vezes, por exemplo, a empresa de manutenção de ar-condicionado não tem quadro de pessoal e aí, quando assume um contrato, eles fazem contrato de terceirização, às vezes com funcionários que não têm a qualificação necessária para prestar o serviço que eles... um eletricitista qualquer, por exemplo, para consertar aparelhos de ar-condicionado. É coisa assim meio improvisada (GESTOR ENTREVISTADO C, 2019).

A gente tem que estar sempre atento que se refere à qualidade dos produtos, como a UFC adquire um número muito grande de itens, numa quantidade muito grande, então, a gente tem que estar atento se aquela empresa vai ter condições de atender às demandas da UFC

(.....)

Como eu tenho dito, é um trabalho árduo da equipe de recebimento de material, porque ela tem, como eu falei na questão anterior, que estar atenta na qualidade dos produtos, tendo em vista que a licitação é feita pelo menor preço. Então, a gente tem que ver a qualidade dos bens e serviços, para ver se aquele produto vai atender bem à UFC. (GESTOR ENTREVISTADO D, 2019).

Pelos depoimentos dos gestores, depreende-se que a argumentação sobre o comprometimento da qualidade de bens e serviços demonstrada pelo estudo converge para a mesma compreensão da estrutura lógica do gráfico apresentado na Figura 11, que teve por base os entendimentos dos servidores. Então, a pesquisa se mostra autêntica e real entre as categorias investigadas e que elas têm sentimentos idênticos sobre o tema.

Assim, analisado todo o material colhido na pesquisa, tem-se a ilação sobre o tema em debate, em que propicia o pesquisador a firmar entendimento no sentido de que a qualidade de bens e serviços adquiridos sob a proteção da Lei Complementar 123/06 – a política de inclusão, em que um percentual elevado dos entrevistados informa que os bens e serviços adquiridos pela UFC deixam a desejar em diversos pontos, tais como: as empresas não entregam

os produtos na data aprazada; entrega das compras fora das especificações constantes do edital; qualidade comprometida ou baixa qualidade e até mesmo a não realização dos serviços contratados.

Desse modo, por consequência do comprometimento da qualidade dos bens e serviços, como dito anteriormente, a Universidade Federal do Ceará – UFC suporta alguns prejuízos revelados pelos gestores nas entrevistas e trazidos em trechos transcritos acima, pois como enfatizado pelos gestores, a não realização dos serviços contratados ou a não entrega de bens ou ainda a entrega do produto fora do prazo ou fora das especificações implicam em prejuízo à UFC, vez que o órgão público fica sem o produto da compra e tem que realizar novo procedimento licitatório, enquanto as unidades acadêmicas e demais setores da Autarquia ficam necessitadas de bens ou serviços precarizando os serviços públicos atinentes as suas atividades sociais (ensino, pesquisa e extensão).

## **13 AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS E OS CONSENSOS NA PERCEPÇÃO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA**

Depois de apresentar a estruturação normativa da política com sua base conceitual, bem como a trajetória institucional e os resultados e discussões sobre o estudo, passa-se a apresentar a avaliação da participação dos agentes públicos envolvidos na pesquisa, assim como os consensos e dissensos na percepção institucional da política.

De início, ressaltam-se as palavras que expressam bem o entendimento de que o estudo e o processo das políticas públicas centralizam a atenção sobre como as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas (SILVA, 2013).

Considerando a pesquisa empírica que foi realizada neste trabalho acadêmico e tendo como base todo o referencial teórico que foi apresentado pelo autor, avaliam-se alguns pontos relacionados à participação dos agentes de compras (servidores e gestores) que integram o quadro funcional da Coordenadoria de Licitações e da Coordenadoria de Contratos e Convênios – PROPLAD/UFC, vez que esses agentes lidam diretamente com as aquisições de bens e serviços de interesse da Universidade Federal do Ceará – UFC.

### **13.1 A Avaliação da Participação dos Agentes Públicos**

A pesquisa foi desenvolvida a contento, sem embaraços ou imprevistos que impedissem a participação dos envolvidos. Ademais, os servidores e os gestores que trabalham na aplicação da política na Autarquia/UFC não apresentaram resistência à metodologia adotada pelo autor para a realização dos trabalhos que abordam o objeto da pesquisa para, conseqüentemente, auferir os dados como resultado final do estudo, ora apresentado.

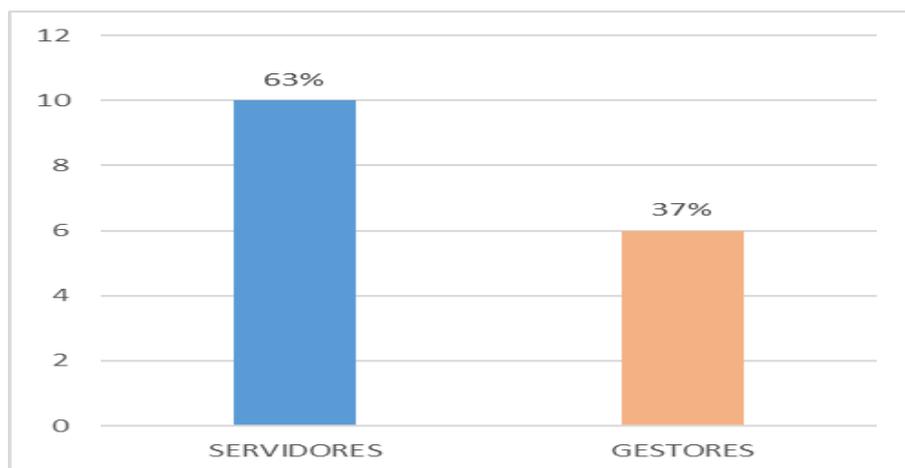
Para se obter uma visão sobre o tema em estudo, foram realizadas inicialmente visitas prévias na sede da Pró-Reitoria de Planejamento e Administração - PROPLAD/UFC, com o intuito de comunicar ao pró-reitor e aos coordenadores sobre a pesquisa que seria iniciada, informando seus objetivos e sua relevância. Esses primeiros contatos são denominados de etnografia prévia<sup>2</sup>. Em seqüência, foi mapeado o curso da política na instituição/UFC, bem como a participação de servidores nas ações que envolvem os certames licitatórios executados pela UFC, para serem agendados as entrevistas e os diálogos com os gestores, agentes de compras e demais profissionais abrangidos pelo objeto da pesquisa.

---

<sup>2</sup> Guba e Lincoln (1989) afirmam que, na etapa inicial da pesquisa, é necessário que o avaliador viva o campo, experiencie o contexto do serviço avaliado, essa fase é denominada de etnografia prévia (*prior ethnography*).

Desse modo, pelo contexto apresentado neste trabalho, verifica-se que a pesquisa desenvolvida e ora manifestada pelo autor teve a participação de 16 (dezesesseis) agentes públicos, sendo 10 (dez) servidores, o equivalente a 63%, e 6 (seis) servidores/gestores, correspondente a 37% do grupo de estudo.

Gráfico 10 – Participantes da Pesquisa (Servidores da UFC)



Fonte: Elaborado pelo autor. Dados da PROPLAD/UFC

Como o estudo foi desenvolvido somente no âmbito administrativo da Universidade Federal do Ceará – UFC, teve o campo restrito e alcançou somente duas categorias de agentes públicos, a saber: os servidores, que são os gestores e os servidores que atuam na efetivação das compras públicas de interesse do ente público, *in casu*, a UFC. Para que os participantes interagissem com o tema em estudo, foram utilizados rodas de conversas e um questionário, que, além de itens objetivos, tinham questões abertas onde o entrevistado poderia livremente expressar sua opinião sobre o objeto em estudo.

Com o intuito de coletar informações individualizadas sobre a percepção dos participantes em relação à política em estudo, ao final do questionário, foi lançada uma pergunta nos seguintes termos: Quanto às contratações de Microempresas (MEs) e de Empresas de Pequeno Porte (EPPs), quais observações você quer registrar?

Foram várias as respostas, às vezes manifestando insatisfação na implementação da política, por entender que a administração pública tem prejuízos em fazer cumprir os dispositivos das normas asseguradoras da política, de modo que, para alavancar incentivos de desenvolvimento socioeconômico, o poder público paga caro. Vejamos o livre dizer do entrevistado:

Apesar de compreender a intenção do legislador em fomentar o desenvolvimento econômico, a administração pública se dispõe a comprar mais caro um produto de

qualidade muitas vezes inferior e de empresas economicamente mais frágeis (SERVIDOR ENTREVISTADO 03, 2019).

A maioria das MEs e EPPs não está preparada para participar de licitações, o que gera demora e retrabalho no processo licitatório (SERVIDOR ENTREVISTADO 06, 2019).

Pelos depoimentos supratranscritos, depreende-se que os servidores participantes se envolveram com o tema e emitiram juízo de valor sobre o estudo, dando opiniões sobre a política, além de responderem aos quesitos objetivos apresentados pelo autor.

Os debates e as entrevistas com os gestores foram gravados e depois transcritos para melhor compreensão e análise, buscando sempre a percepção dos participantes em relação ao tema em estudo, que se objetiva saber sobre a aplicabilidade da política pública de inclusão econômica das MEs e EPPs na Autarquia/UFC. Para análise das entrevistas com os gestores, utilizou-se o *software iramuteq* para construção de uma nuvem de palavras, onde se verificam o agrupamento e a organização das palavras em função de sua frequência de citação no texto apresentado pelos interlocutores na presente pesquisa. É uma análise lexical que o programa efetua e retrata as palavras que tiveram maiores frequências nos diálogos dos participantes gestores, conforme pode ser observado na Figura 7 em que se destacam as palavras: dificuldade, processo, serviço, problema contrato, empresa, entre outras, todas guardam correlação com o tema em estudo.

Figura 7 – Nuvem de Palavras – Diálogos de Participantes/Gestores



Fonte: Elaborado pelo autor – Software Iramuteq



### 13.2 Os consensos dos participantes na percepção institucional da política

Esta pesquisa permitiu avaliar a aplicação da política pública de inclusão econômica que ora estudamos, denominada de: Política de Inclusão das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte: Compras Públicas na Universidade Federal do Ceará - UFC.

Para se ter uma ideia firme sobre o tema, ressaltamos que o conhecimento não está pronto, ele sempre estará em processo de construção (GUBA e LINCOLN, 2011). Assim, só é possível observar o comportamento dos participantes deste estudo se se apreciar os consensos nos debates, para se verificar o nivelamento de saberes e contruir uma possível solução prática para fins de atender às deficiências encontradas neste estudo e melhorar aplicabilidade da política no âmbito da Universidade Federal do Ceará – UFC.

Destacam-se a seguir, no Quadro abaixo, as principais construções teóricas baseadas nas percepções dos participantes dos debates desenvolvidos neste estudo, através de pesquisa de campo.

Quadro 2 – Construções Teóricas - Participantes dos Debates

PARTICIPANTES	CONSTRUÇÕES
GESTOR PARTICIPANTE	Muitas dessas empresas, maioria EPPs e MEs, têm dificuldades em entregar os bens pelo volume de compra que é a nossa demanda, com isso, a gente perde muito, elas, as empresas, têm dificuldades de fazer a entrega dentro do prazo que está estabelecido no edital e tudo isso gera sanções administrativas e rescisões contratuais
GESTOR PARTICIPANTE	A gente tem negociado muito, conversado muito com as empresas, principalmente essas pequenas, mostrando para elas a necessidade de uma melhor estruturação da parte deles, do ponto de vista de organização empresarial, para poder acompanhar os próprios contratos e isso gera dificuldades para elas.
GESTOR PARTICIPANTE	Para ganhar o procedimento licitatório as pequenas empresas fazem de tudo, porém, quando do cumprimento do contrato, verifica-se que elas não conseguem honrar porque não têm estrutura financeira e organizacional para atender aquilo a que estão se propondo, de forma que eu vejo que esse é o maior problema que nós já temos identificado aqui com as aquisições na universidade.
SERVIDOR PARTICIPANTE	A maioria das MEs e EPPs não está preparada para participar de licitações, o que gera demora e retrabalho no processo licitatório
SERVIDOR PARTICIPANTE	Muitas vezes, as MEs e EPPs não possuem o suporte econômico necessário para a adequada execução do serviço ou entrega do bem, resultando em transtornos e desgastes para a administração pública.
SERVIDOR PARTICIPANTE	Apesar da política de incentivo à contratação de MEs e EPPs a partir da Constituição Federal, nota-se que há muito a ser feito para que esta política seja realmente efetivada por completo, pois as empresas não estão preparadas para as contratações com entes públicos e deixam a desejar principalmente nos quesitos de qualidade do produto/serviço ofertado à administração pública.

Fonte: Elaborado pelo autor

Interessante observar os diálogos transcritos no Quadro 2 acima, no que se referem às visões dos participantes, que convergem para a mesma ideia, qual seja: o despreparo das MEs e EPPs para participar de licitações públicas e ausência de conhecimento para firmar contrato com ente público. Assim, não foi complicado abstrair o consenso entre os interlocutores dos debates em que se discutia o objeto da pesquisa, de modo que, no Quadro 3 abaixo, apresenta-se o consenso dos participantes sobre a política em estudo.

Quadro 3 – Consenso dos Participantes dos Debates

CONSENSO DOS PARTICIPANTES
<p>Pelos depoimentos e debates apresentados no curso desta investigação, constatou-se a insatisfação dos participantes (gestores/servidores) envolvidos neste estudo. A insatisfação consistiu nas dificuldades que enfrentam pela falta de conhecimento ou despreparo dos administradores das Microempresas (MEs) ou de Empresas de Pequeno Porte (EPPs) que participam dos procedimentos licitatórios instaurados pela UFC para fins de aquisição de bens ou serviços. Alguns desconhecem a legislação vigente que rege o certame, outros não leem atentamente o ato convocatório – o edital e seus anexos, o que traz embaraços ao processo, dificultando os objetivos a que se almejam com o mecanismo administrativo.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor

A convergência de entendimentos abstraídos dos debates que ora se chamam de consensos, foi a ideia central para a construção de um aporte técnico, como propósito prático a fim de solucionar dificuldades em que os agentes de compras enfrentam nos procedimentos licitatórios desenvolvidos pela UFC, conforme já bem esclarecido no Quadro 3.

### **13.3 Aporte Técnico. Construção Conjunta para uma Solução Prática de Questões Levantadas nos Debates**

Antes de adentrar ao tema, necessário se faz entender a instrumentalização de atos formais que o Estado exige quando se operam negócios com entes públicos, sobretudo quando envolvem finanças públicas onde a lei e órgãos do governo impõem controle e transparência de gastos, de modo que o tema nos remete a uma responsabilidade ética nos atos praticados por agentes públicos de órgãos administrativos ou representativos, conseqüentemente, dever de prestar contas às instâncias controladoras ou a seus representados (*accountability*), pelo exercício de atividades envolvendo orçamentos públicos.

Pois bem, sabe-se que a mutação socioeconômica exige do empreendedor conhecimentos diversos que venham agregar a íntegra desenvoltura dos negócios de suas mercâncias, principalmente na área da tecnologia e do controle do Estado quando da instalação (abertura) de empresas, bem como a responsabilidade fiscal e trabalhista. São burocracias inerentes às atividades formais de pessoas jurídicas para plena, legal e irrestrita comercialização de bens e serviços.

Quanto à contratação pública, seja qual for a forma ou a modalidade, esta compreende um desafio ao gestor público não mais relacionado simplesmente à seleção da proposta de melhor custo-benefício em condições isonômicas, mas em especial à realização de um planejamento adequado que considere boas práticas de governança, custos de transação, normatização e principiologia que rege o direito brasileiro.

Oportuno enfatizar que o processo de compras públicas (aquisição de bens e serviços) demanda certo lapso temporal devido aos prazos legais e pode ser dividido em três fases distintas, vejamos: interna, externa e contratual. A fase interna tem início quando é identificada uma necessidade de contratação (aquisição de bens ou serviços). A partir desse momento, deve a administração, por intermédio de seus gestores, iniciar o planejamento orçamentário para aquisição do objeto. Alguns passos devem ser observados na fase interna de uma compra pública, a saber: caracterização do objeto (produto); definição das quantidades; estabelecimento da forma de entrega ou do regime de execução dos serviços; formação do preço estimado; verificação da disponibilidade orçamentária; elaboração do edital da licitação (ato convocatório). Com a publicação do instrumento convocatório (edital), inicia-se a fase externa do processo de contratação pública. Nessa fase externa, a sociedade em geral e as empresas passam a ter conhecimento daquela licitação que será realizada por algum órgão público. Dessa forma, os potenciais licitantes, ou seja, aqueles interessados no certame, deverão ter acesso ao edital para examiná-lo e decidir sobre sua participação.

Na fase externa do processo licitatório, os participantes têm os prazos previstos em lei para solicitar esclarecimentos ou pedir impugnação daquele edital. Nessa fase, os interessados em participar deverão organizar os seus documentos de habilitação, bem como elaborar suas propostas técnicas e/ou comerciais. A fase externa compreende ainda a sessão pública, na qual será realizada a competição conforme diretrizes previstas no edital. Essa sessão será gerenciada pela Comissão de Licitação, no caso das modalidades previstas na Lei Federal nº 8.666/93, ou pelo pregoeiro com o auxílio de sua equipe de apoio, no caso, a modalidade seja pregão. Ao término da sessão pública, será declarada a empresa vencedora do certame, tudo isso em cumprimento ao inciso VI do art. 43 da Lei nº 8.666/93, em seguida, o processo

será encaminhado à autoridade superior da administração para homologação do certame, confirmando assim a sua validade e autorizando a convocação da empresa vencedora para assinatura do contrato.

Com a assinatura do instrumento contratual, inicia-se a última fase do processo, a chamada fase contratual, onde a contratada é obrigada a executar o objeto do contrato na forma como foi planejado e, conseqüentemente, pactuado. Cabe à administração, nessa fase, realizar a fiscalização e o acompanhamento da execução dos serviços ou a entrega de bens, como previsto em lei. O mais difícil não é realizar a licitação, mas sim planejar a contratação, gerir e fiscalizar o contrato.

Ademais, em regra, os expedientes públicos exigem impessoalidade e transparência nas manifestações dos gestores, assim também são os mecanismos dos processos de compras públicas e, isso, portanto, requer dos empresários participantes de procedimentos licitatórios uma devida atenção aos atos administrativos para evitar embaraços no desenvolvimento das atividades realizadas pela administração pública que busca adquirir bens ou serviços para atender suas necessidades.

Assim, as empresas devem se preparar para entender e atender às normatizações impostas pelos certames de compras públicas, por conseguinte, verificar atentamente o teor dos editais, bem como as especificações de bens e serviços, objeto da licitação, constante dos termos de referência, que são os anexos dos editais, documentação basilar do procedimento licitatório.

Na presente investigação, constatou-se a insatisfação dos gestores públicos e servidores envolvidos neste estudo, que apresentaram em seus depoimentos a falta de conhecimento ou o despreparo dos administradores das Microempresas (MEs) ou de Empresas de Pequeno Porte (EPPs) que participam dos procedimentos licitatórios instaurados pela UFC para fins de aquisição de bens ou serviços. Alguns desconhecem a legislação vigente que rege o certame, outros não leem atentamente o ato convocatório – o edital e seus anexos, e isso traz embaraços ao processo dificultando os objetivos que se almejam com o mecanismo administrativo.

As dificuldades que os agentes de compras da UFC enfrentam ao manusear os procedimentos licitatórios foram ressaltadas nas entrevistas, vejamos os depoimentos de alguns entrevistados:

Eu acho que a instituição SEBRAE, sistema que dá suporte e apoio a essas empresas, ao empreendedorismo, poderia ter uma política mais acentuada e voltada para essas empresa, as pequenas empresas, no sentido de aproximá-las das exigências que o setor público legalmente impõe hoje para atender às demandas de bens e serviços, porque veja hoje a UFC, ela tem um orçamento de cerca de

\$150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de reais ) por ano, para despesas de contratos e de custeio, então, é um volume de recursos realmente muito significativo e isso traria um benefício muito grande na medida em que houvesse uma aproximação maior dessas empresas pequenas com o SEBRAE , no sentido de orientar a atuação dessas empresas junto ao setor público nos procedimentos licitatório. A assistência que o SEBRAE dá ao empreendedorismo deve também cuidar dessa situação, como enfrentar os procedimentos licitatórios, dizer: oh você vai licitar, você vai tratar, você vai fazer algum contrato com um ente público, você tem que entrar, mas sabendo como é que é, tudo isso através de pequenos cursos para conhecer a legislação, observar os compromissos, se estruturar para isso e inclusive com apoio financeiro do próprio SEBRAE para esses cursos (GESTOR ENTREVISTADO “C”, 2019).

Uma sugestão é que a gente do lado da administração pública, a gente não tem escolha, está vinculada à lei, então, a gente tem mesmo que ter essas cotas de participação das pequenas empresas nas licitações e aqui (UFC) se faz. Eu acho que poderia ser pensada uma política de preparação dessas pequenas empresas para aprender a participar das licitações, para que elas (seus gestores) tenham consciência do que é licitação, qual é o objeto da licitação, porque elas não têm noção de que as regras do edital são vinculatórias do certame e as empresas, às vezes entram e, na fase da execução, gestão e fiscalização do contrato, elas não apresentam a documentação que já era exigida desde o edital e aí a gente (UFC) precisa fiscalizar e às vezes penalizar; enfim, a gente percebe muito despreparo dessas empresas, tanto para participar da licitação como para a entrega do bem e a execução dos serviços. Então, a sugestão talvez seria esta, de buscar uma política de preparação das micro e pequenas empresas. A universidade como a instituição de ensino que é, precisa prestar esse tipo de serviço para a sociedade, podia pensar em alguma coisa nesse sentido, dar capacitação às empresas através do SEBRAE em parceria com ele. (GESTOR ENTREVISTADO “F”, 2019).

Com base no depoimento do gestor entrevistado “C” - trecho supratranscrito, foi introduzida no diálogo a temática sobre uma possível solução prática para fins de atender às deficiências encontradas pelos participantes deste estudo na aplicação da política no âmbito da Universidade Federal do Ceará – UFC, por conseguinte, os demais entrevistados atentaram para a ideia e foram melhorando a sugestão que, ao final dos debates, houve pacífico entendimento da necessidade da aplicação de cursos para os dirigentes de pequenas empresas, cujo objeto seja ensinamentos da legislação aplicável às licitações públicas para que essas pequenas empresas possam participar de certames licitatório, bem como gerenciar seus contratos, vez que o processo de compras públicas, como já dito, exige trâmites burocráticos para as partes envolvidas, como já bem explicado anteriormente.

A sugestão apresentada nos diálogos dos participantes, como denota o depoimento do gestor entrevistado “F”, envolve o tema nas atribuições institucionais do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE, pois este tem o dever de bem orientar os administradores das Microempresas (MEs) e de Empresas de Pequeno Porte (EPPs), vez que estas ostentam dificuldades de entender as tratativas dos certames licitatórios, porquanto o processo de compras públicas exige vasto conhecimento de legislação e envolve nuances

normativas, prazos e, quando necessário, impugnações, recursos às instâncias administrativas e aplicação de penalidades, além do dever cristalino de cumprir as avenças firmadas.

É propício o momento para saber qual a função social atribuída ao SEBRAE. O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), que se define como uma entidade privada sem fins lucrativos, é um agente de capacitação e de promoção do desenvolvimento, criado para dar apoio aos pequenos negócios de todo o país. Desde 1972, trabalha para estimular o empreendedorismo e possibilitar a competitividade e a sustentabilidade dos empreendimentos de micro e pequenas empresas de pequeno porte (SEBRAE, 2019).

Como se verifica na conceituação supra, o Sebrae foi criado para apoiar o empreendedorismo, em especial, as pequenas empresas, cuja finalidade precípua é de planejar, coordenar e orientar iniciativas de apoio ao setor mercantilista, em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento. Entretanto, os mecanismos de coordenação existentes entre os formuladores das políticas e o Sebrae são subutilizados. Todavia, há de se ressaltar que o Sebrae é um agente de capacitação e de promoção do desenvolvimento, mas não é uma instituição financeira, porém também orienta os empreendedores para o acesso ao crédito, e que este seja, de fato, um instrumento de melhoria dos negócios.

A leitura que se tem é que o SEBRAE atua com direcionamento estratégico, aplicando e definindo diretrizes e sua prioridade de atuação em todas suas unidades (estaduais, regionais e nacionais) atende à realidade estadual ou regional, colaborando e atendendo consultas sobre seus conhecimentos teóricos para quem deseja abrir pequenas empresas, ou seja, negócios de trato mercantil.

Para cumprimento de suas atribuições, o SEBRAE aplica diversos cursos e palestras, presenciais e a distância, atendendo ao empreendedor que quer ampliar seus negócios ou quem quer instalar sua própria empresa. São cursos feitos sob medida para quem quer aprender desde as noções básicas de empreendedorismo até a gestão do próprio negócio (SEBRAE, 2019), contudo não tem cursos específicos direcionados objetivamente à aprendizagem da legislação aplicável às licitações públicas em que essas pequenas empresas aprendam a participar de certames licitatório, bem como saibam gerenciar seus contratos, vez que o processo de compras públicas exige a aplicação de normas da administração governamental e tem toda uma peculiaridade intangível.

Como se sabe, no ambiente público, além de a legislação impor certa medida, “complicar” a possibilidade de negociação direta ou simplificada, o que faz é potencializar a burocracia, como visto, por um nítido apego do agente público à legalidade estrita e isso se

intensifica antes do contrato, ou seja, durante o processo licitatório, pois nas compras públicas sempre se vincula ao instrumento convocatório (edital), muitas vezes, a aplicação desarrazoada, de modo que os descompassos de pequena relevância frente ao edital prevalecem à real condição da empresa licitante, conhecida no momento do julgamento, instante em que efetivamente se vincula legalmente ao edital.

Como se evidenciou com relação às peculiaridades da gestão pública, o que leva a entender que tudo isso demanda conhecimento das diversas normas aplicáveis ao trato com o órgão público e muitas vezes, ou quase sempre, as pequenas empresas, que são administradas pelos próprios empreendedores, mostram-se despreparadas para participar dos certames de compras públicas, de modo que os gestores envolvidos nesta pesquisa apresentaram a sugestão de curso preparatório para compras públicas a ser ministrado pela SEBRAE, cujo objetivo seja licitações públicas – os principais tópicos sobre as fases das compras públicas.

Coconsiderando o recém-instalado Parque Tecnológico- PARTEC/UFC, que tem por objetivo principal o incentivo ao empreendedorismo, e a fim de viabilizar a aplicação de cursos sobre noções básicas de licitações, poderá ser analisada uma possível parceria entre o SEBRAE -Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas e a UFC - Universidade Federal do Ceará, pois esta tem como finalidade social disseminar conhecimentos (ensino/pesquisa e extensão), bem como tem em seu corpo docente servidores com farto domínio sobre o tema, onde se pode firmar uma cooperação técnica para alcançar os objetivos traçados em plano de trabalho detalhado, debatido entre as partes envolvidas, inclusive verificando e indicando o aporte financeiro para custeios de despesas com aplicação do referido curso.

## 14 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao criar normas que privilegiem determinado setor da sociedade, o legislador busca reduzir uma desigualdade preexistente, de forma a equacionar o princípio da isonomia na medida da desigualdade indispensável à satisfação eficiente do interesse público.

Assim, como matriz delineadora, artigos 170, inciso IX e 179 da CF/88, brotou a Lei Complementar nº 123/06 que instituiu o Estatuto Nacional das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte que, para assegurar seu propósito de ação afirmativa de acesso ao mercado, experimentou diversas alterações com ideias de aperfeiçoamentos para melhor garantir a promoção do desenvolvimento econômico e social, local e regional, que, para tanto, se fez necessário ajustar benefícios e eliminar incongruências, aplicando medidas obrigacionais como política pública de inclusão social.

A implementação dessa política pública efetivou substanciais avanços de fomento ao crescimento econômico e inserção no mercado formal de pequenas empresas, vez que as concessões de benefícios e facilidades dispensadas aos pequenos empreendedores foram absolutamente necessárias diante das dificuldades que estes enfrentam para ingressar no mercado, nele permanecer e se desenvolver diante da concorrência das grandes empresas.

O presente trabalho representa um estudo básico, mas servindo de introito aos saberes necessários para os estudantes e profissionais que lidam na seara das políticas públicas, como também do direito administrativo e, em especial, nas licitações públicas, pois apresenta as garantias, direitos e privilégios alcançados pelos pequenos empresários que têm propósito de firmar contratos com a administração pública, precisamente com a Universidade Federal do Ceará – UFC, como ficou bem detalhado nos capítulos explanados alhures.

A intenção do autor foi avaliar e expor como se efetivam as compras públicas na Universidade Federal do Ceará –UFC, aplicando-lhes a política pública de inclusão da MEs e EPPs no mercado econômico e, ao final do estudo, oferecer aporte técnico como solução prática construída a partir das questões levantadas nos debates em que foram envolvidas as duas categorias de servidores, gestores e agentes de compras.

No início da jornada avaliativa, foram traçados os objetivos, geral e específico, que são as bases de sustentação do processo de construção do conhecimento da política em estudo, a fim de identificar a linha paradigmática da pesquisa.

Assim, aplicando os procedimentos metodológicos apresentado pelo autor, foram avaliados, especificamente, os resultados das compras públicas no contexto da economicidade, da vantajosidade, e da qualidade dos serviços e bens adquiridos pela Universidade Federal do

Ceará – UFC, bem como as dificuldades que os agentes de compras enfrentam na elaboração dos procedimentos licitatórios para atender à política, a fim de propiciar a construção de mecanismos técnicos como solução de questões apresentadas pelos participantes do estudo.

O estudo foi desenvolvido, praticamente, na Pró-Reitoria de Planejamento e Administração - PROPLAD/UFC e teve como foco centralizado a Coordenadoria de Licitações e, de forma complementar, a Coordenadoria de Contratos e Convênios, setores que administram as compras públicas da autarquia. Portanto, a investigação buscou reunir o entendimento dos servidores que estão ligados diretamente ao objeto da pesquisa e constatou-se que, quando legalmente possível, em todas as modalidades de licitação desenvolvidas pela UFC, são aplicados os dispositivos da Lei Complementar 123/06 para atender às MEs e EPPs, de modo que a aplicação da política não interfere na análise de requisitos de ordem pública, como a vantajosidade e a economicidade, pois estas são intrinsecamente ligadas, de maneira que, ao analisar a vantajosidade para a administração pública, sempre se verificará a economicidade, que será examinada, invariavelmente, em todos os procedimentos licitatórios. Todavia, os resultados apontam que os participantes da pesquisa entendem que os bens e serviços prestados pelas MEs e EPPs têm sua qualidade comprometida, não correspondendo às perspectivas de compras da administração pública.

No curso da investigação, constatou-se a insatisfação dos agentes públicos envolvidos neste estudo em relação à falta de conhecimento ou o despreparo dos empresários/administradores das Microempresas (MEs) ou de Empresas de Pequeno Porte (EPPs) que participam dos procedimentos licitatórios instaurados pela UFC, pois alguns desconhecem a legislação vigente que rege o certame, outros não leem atentamente o ato convocatório (o edital e seus anexos), o que traz embaraços ao processo de compras públicas. Desse modo, verificou-se que a insatisfação se apresentou de forma consensual entre os participantes e fez emergir a ideia central para a construção do aporte técnico a fim de solucionar as dificuldades indicadas pelos agentes de compras da Autarquia/UFC, para isso, necessária se faz a aplicação de cursos ministrados pelo SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - tendo como público-alvo os administradores de MEs e EPPs, cujo objeto seja ensinamentos da legislação aplicável às licitações públicas para que essas empresas possam participar de certames licitatórios.

Observa-se, pois, que, em linhas gerais, foram avaliados a aplicação do tratamento diferenciado e o favorecimento dispensado às Microempresas (MEs) e Empresas de Pequeno Porte (EPPs) nos procedimentos licitatórios realizados pela UFC e se esses

procedimentos atenderam aos requisitos legais e sociais, num recorte econômico e mercadológico de livre concorrência.

Não obstante os já conquistados benefícios estudados nesta pesquisa onde se ressalta a participação nos negócios públicos por esse segmento econômico (MEs e EPPs), em especial como os privilégios concedidos nas licitações públicas pela LC nº 123/06, constata-se que essas pessoas jurídicas ainda precisam avançar em suas lutas e conquistas no sentido de minimizar a burocracia, bem como reduzir a carga tributária e experienciar maior acesso ao crédito para melhor fluidez de seu funcionamento e, assim, poderem, juntas ao setor privado, conquistar recursos para seu crescimento, gerando emprego e renda e, conseqüentemente, alavancando a economia nacional, propiciando ao País alcançar o ansiado desenvolvimento socioeconômico.

## REFERÊNCIAS

AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de serviços e programas sociais**. Petrópolis: Vozes, 1994.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BOMFIN, Ana Paula Rocha do. **Comentários ao Estatuto Nacional das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – LC 123/2006**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p.2.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 3 nov. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006**. Institui o estatuto nacional da microempresa e da empresa de pequeno porte; altera dispositivos das leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da consolidação das leis do trabalho - clt, aprovada pelo decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da lei complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as leis nºs 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Brasília, DF: Casa Civil, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 3 nov. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015**. Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas de consumo nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal. Brasília, DF: Casa Civil, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 3 nov. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014**. Altera a Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006, e as Leis nos 5.889, de 8 de junho de 1973, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 9.099, de 26 de setembro de 1995, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 8.934, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 2 nov. 2019.

CARDOSO, Gil Céliode Castro. **A atuação do Estado no Desenvolvimento Recente do Nordeste**. João Pessoa-PB: Universitária/UFPB, 2007.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. Políticas Públicas e o dilema de enfrentamento das desigualdades: um olhar crítico sobre a América Latina no século XXI. In: SOUSA, Fernando José Pire (org). **Poder e Políticas Públicas na América Latina**. Fortaleza: Editora UFC, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27.ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta Ferreira Santos. Democracia, avaliação e accountability: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA DA ANPAD, 2006, São Paulo. **Anais...** São Paulo: EnAPG ANPAD, 2006.

- DALLARI, Adilson Abreu. **Aspectos jurídicos da licitação**. São Paulo: Saraiva, 1997.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito Administrativo**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- FAGUNDES, Miguel Sealma. O princípio constitucional da igualdade perante a lei e o poder legislativo. **Revista dos tribunais**, v. 235, n. 44, 1995.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. O Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, a Lei de Licitações e Contratos e a Lei do Pregão. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 6, n. 65, maio.2007.
- FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Dispensa e inexigibilidade de licitação**. 3. ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 1994.
- FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de licitações e contratos administrativos**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- GASPARINI, Diógenes *et al.* **Pregão Presencial e Eletrônico**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.
- GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2002.
- GONÇALVES, Ada Maria *et al.* Promoção da saúde no cotidiano das equipes de saúde da família: uma prática intersetorial? **Revista de Enfermagem do Centro-Oeste Mineiro**, v.1, n.1, 2011.
- GUBA, Egon; LINCOLN, Yvonna. **Fourth generation evaluation**. Newbury Park: Sage Publications, 1989.
- INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. **Cadernos Fundap**, São Paulo, n. 22, p. 102-110, 2001. Disponível em: [http://www.pucsp.br/prosaude/downloads/bibliografia/sinergia\\_politicas\\_servicos\\_publicos.pdf](http://www.pucsp.br/prosaude/downloads/bibliografia/sinergia_politicas_servicos_publicos.pdf). Acesso em: 03 de maio 2019.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**, 16. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **O Estatuto da Microempresa e as Licitações Públicas**. 2. ed. rev. e atual., de acordo com a Lei Complementar 123/06 e o Decreto Federal 6.204/2007. São Paulo: Dialética, 2007.
- KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco Gabriel. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade. **Revista de Administração Pública**, v.40, n.3, p.23-27, maio/jun 2006.
- LIMA, Jonas Sidnei Santiago de Medeiros. **Licitações para pequenas empresas – novidade da década de 40**. Revista Zênite de Licitações e Contratos – ILC. Ano XIV. Nº 162. Curitiba: Zênite, 2007.
- LIMA, Jonas Sidnei Santiago de Medeiros. **Licitações à luz do novo estatuto da microempresa (Lei Complementar nº 123/2006)**. Campinas, SP: Servanda Editora, 2008.

LOPES, Juliano José; VARESCHINI, Julieta Mendes Lopes. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**: Incluindo legislação complementar correlata. 3. ed. Curitiba: JML, 2008.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa**. 7.ed. Editora Atlas: São Paulo, 2010.

MARINS, James; BERTOLDI, Marcelo Marco. **Simple Nacional: Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte comentado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. São Paulo: RT, 1991.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30.ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 12. ed., São Paulo, Hucitec, 2010.

NATAL, Eduardo Gonzaga Oliveira de. **Do Acesso das Pequenas Empresas aos Mercados**: HENARES NETO, Halley (coord.). Comentários à Lei do Supersimples LC 123/2006. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2007, p. 258 – 262 - 263.

NEIBUHR, Joel de Menezes. **Repercussões do Estatuto das microempresas e das Empresas de Pequeno Porte em licitação pública**. São Paulo: Ed. Zênite, 2007.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 4. ed. v.2, São Paulo: Atlas, 2007.

PORTAL SEBRAE EMPREENDEDORISMO. Disponível em:  
<https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae>. Acesso em: 7 out. 2019.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Revista Avaliação de Políticas Públicas**, v.1, n.1, jan. - jun., 2018.

Disponível em:

[http://www.mapp.ufc.br/images/revista\\_aval/edi%C3%A7%C3%B5es/9d/revistaaval.pdf](http://www.mapp.ufc.br/images/revista_aval/edi%C3%A7%C3%B5es/9d/revistaaval.pdf). Acesso em: 2 mar. 2019.

RODRIGES, Lea Carvalho. Análise de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios. **Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, n.16, março 2011.

SAMPAIO, Juliana *et al.* Limits and potentialities of the circles of conversation: analysis of an experience with young people in the backcountry of Pernambuco, Brazil. **Interface (Botucatu)**, v.18, Supl 2, p.1299-1312, 2014.

SANTANA, Jair Eduardo; GUIMARÃES, Eduardo. **Licitações e o Novo Estatuto da pequena e microempresa**: Reflexos práticos da LC nº 123/06. Belo Horizonte: Fórum Ltda, 2007.

SANTOS, José Anacleto Abduch. **As licitações e o estatuto da microempresa**. Revista JML de Licitações e Contratos, Seção Doutrina, Curitiba, n. 3, jun./2007.

SANTOS, José Anacleto Abduch. **Licitações e o Estatuto da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte**. Curitiba: Juruá, 2008, p. 24-73-74 e 75.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: Conceitos, esquemas, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Avaliação de políticas e programas sociais**: aspectos conceituais e metodológicos. *In.*: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (org.). Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática. São Paulo: Veras, 2001.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. 2. ed. São Paulo: Veras, 2013.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. São Paulo: Malheiros, 2000.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Lei de Licitações Públicas comentadas**. 9. ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2018.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. O estatuto da microempresa e empresa de pequeno porte e as licitações públicas. **Revista Virtual da AGU**, Ano VII, n. 62, março de 2007. Disponível em: [http://www.escola.agu.gov.br/revista/Ano\\_VII\\_marco\\_2007/O%20Estatuto-Ronn%20Torres.pdf](http://www.escola.agu.gov.br/revista/Ano_VII_marco_2007/O%20Estatuto-Ronn%20Torres.pdf). Acesso em: 31 maio 2018.

**APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO SEMIESTRUTURADO PELO AUTOR NOS  
TERMOS DOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS DA PESQUISA**

**Questionário semiestruturado pelo autor nos termos dos objetivos específicos da pesquisa.  
(Para os agentes de compras).**

Questionário Número \_\_\_\_\_

**I) Qualificação do entrevistado – Relação com o órgão público**

1. Cargo/função \_\_\_\_\_
2. Setor/Seção da UFC \_\_\_\_\_
3. Tempo de serviço na UFC \_\_\_\_\_
4. Tempo de serviço no setor/seção \_\_\_\_\_

**II) Relação do entrevistado com a temática**

1. Qual a sua participação no processo de compras públicas?

---

---

---

2. Existe certa dificuldade em amoldar os procedimentos licitatórios aos termos da Lei Complementar 123/06 – Política de Inclusão Econômica.

- (1) Discordo totalmente
- (2) Discordo parcialmente
- (3) Indiferente
- (4) Concordo totalmente
- (5) Concordo parcialmente

Justifique:

---

---

---

**3.** Em todas as modalidades de licitações desenvolvidas pela UFC são aplicados os dispositivos da Lei Complementar 123/06 para atender às MEs e EPPs.

- (1) Discordo totalmente
- (2) Discordo parcialmente
- (3) Indiferente
- (4) Concordo totalmente
- (5) Concordo parcialmente

Justifique:

---

---

---

**4.** Para execução da política – aplicação da LC 123/06– faz-se necessário envolver muitos servidores públicos.

- (1) Discordo totalmente
- (2) Discordo parcialmente
- (3) Indiferente
- (4) Concordo totalmente
- (5) Concordo parcialmente

Justifique:

---

---

---

**5.** No cumprimento dos normativos para aplicabilidade da política - LC 123/06 – que finda na aquisição de bens ou serviços, verifica-se que há vantajosidade/economicidade para a Autarquia/UFC.

- (1) Discordo totalmente

- (2) Discordo parcialmente
- (3) Indiferente
- (4) Concordo totalmente
- (5) Concordo parcialmente

Justifique:

---

---

---

6. Na aplicabilidade da política pela UFC, verifica-se que as aquisições de bens e serviços têm sua qualidade comprometida.

- (1) Discordo totalmente
- (2) Discordo parcialmente
- (3) Indiferente
- (4) Concordo totalmente
- (5) Concordo parcialmente

Justifique:

---

---

---

7. Há registro na UFC de Microempresas (MEs) ou Empresas de Pequeno Porte (EPPs) que não cumpriram as cláusulas contratuais por ausência de suporte econômico.

- (1) Discordo totalmente
- (2) Discordo parcialmente
- (3) Indiferente
- (4) Concordo totalmente
- (5) Concordo parcialmente

Justifique:

---

---

---

8. As Microempresas (MEs) e as Empresas de Pequeno Porte (EPPs) que participam dos procedimentos licitatórios na UFCsão locais e/ou regionais.

- (1) Discordo totalmente
- (2) Discordo parcialmente
- (3) Indiferente
- (4) Concordo totalmente
- (5) Concordo parcialmente

Justifique:

---

---

---

9. Pelos procedimentos licitatórios desenvolvidos pela UFC, verifica-se que existem MEs e EPPs locais para atender às demandas.

- (1) Discordo totalmente
- (2) Discordo parcialmente
- (3) Indiferente
- (4) Concordo totalmente
- (5) Concordo parcialmente

Justifique:

---

---

---

10. Quanto às contratações de Microempresas (MEs) e de Empresas de Pequeno Porte (EPPs), quais as observações que você quer registrar?

---

---

---

---

## APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

### Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Gestores)

Prezado (a) Senhor (a): \_\_\_\_\_

Você está sendo convidado por mim, Paulo Henrique Leite Gonçalves, para participar da pesquisa intitulada: **“POLÍTICA DE INCLUSÃO DE MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE: AVALIAÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ-UFC COM BASE NA LEI COMPLEMENTAR Nº 123/06”**. Você não deve participar contra a sua vontade. Leia atentamente as informações abaixo e faça qualquer pergunta que desejar para que todos os procedimentos desta pesquisa sejam esclarecidos.

Os participantes do estudo serão até 5 (cinco) gestores responsáveis pela aplicação da política, a saber: o pró-reitor de Planejamento de Administração; o procurador chefe da PF/UFC; os coordenadores da CL/PROPLAD; da CPO/PROPLAD e o da CCONV/PROPLAD, que trabalham atualmente e que já atuaram na gestão nos últimos anos, bem como até 10 profissionais – servidores públicos de diversos setores da UFC que trabalham diretamente na formulação de procedimentos licitatórios para efetivação de compras públicas para atender às necessidades da Autarquia/UFC.

Os benefícios deste estudo visam contribuir para a identificação de potencialidades e dificuldades do serviço quando da aplicação da política no processamento das licitações desenvolvidas no âmbito da Universidade Federal do Ceará – UFC, tendo em vista que os resultados poderão nortear novas práticas para melhorar a formulação de expedientes administrativos na aplicação dos dispositivos da Lei Complementar nº 123/06 no objetivo de apresentar tratamento diferenciado nas licitações para atender às Microempresas (MEs) e às Empresas de Pequeno Porte (EPPs) como forma de promoção do desenvolvimento econômico e social.

Quanto aos riscos, serão mínimos, verificando apenas possíveis incômodos que o participante poderá apresentar ao responder às perguntas da entrevista. Comprometo-me a utilizar as informações coletadas somente para este estudo acadêmico. Ressalto, portanto, que você não receberá nenhum pagamento por participar dessa pesquisa e que a qualquer momento poderá se recusar a continuar participando desta e que também poderá retirar o seu consentimento, sem que isso lhe traga qualquer prejuízo. Garanto que as informações conseguidas através da sua participação não permitirão a identificação de sua pessoa, exceto aos responsáveis pela

pesquisa, e que a divulgação das mencionadas informações só será feita entre os profissionais estudiosos do assunto. Saliento ainda que a qualquer momento você poderá ter acesso a informações referentes à pesquisa pelos telefones/endereço do pesquisador. Este documento contém duas vias, uma para o pesquisador e outra para o participante.

Responsável pela pesquisa:

**Nome:** PAULO HENRIQUE LEITE GONÇALVES

**Instituição:** UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC)

**Endereço:** Rua Jornalista César Magalhães Nº 666, Bairro: Guararapes  
FORTALEZA/CE

**Telefones para contato:** (85) 9 9982-6929

**ATENÇÃO:** Se você tiver alguma consideração ou dúvida sobre a sua participação na pesquisa, entre em contato com o CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS/ UFC, precisamente com o coordenador do PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, sito no Bloco nº 873 no Campus do PICI. Fone: (85) 3366-7435

O abaixo assinado \_\_\_\_\_,  
SIAPE \_\_\_\_\_, declara que é de livre e espontânea vontade que está como participante de uma pesquisa. Eu declaro que li cuidadosamente este **Termo de Consentimento Livre e Esclarecido** e que, após sua leitura, tive a oportunidade de fazer perguntas sobre o seu conteúdo, como também sobre a pesquisa, e recebi explicações que responderam por completo minhas dúvidas. E declaro ainda estar recebendo uma via assinada desse termo.

Fortaleza-CE, \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

---

Nome do participante da pesquisa

Data

Assinatura

---

Nome do pesquisador principal

Data

Assinatura

**APÊNDICE C – ENTREVISTA DIALÉTICA****ENTREVISTA DIALÉTICA Perguntado Círculo Hermenêutico-Dialético  
(Gestores)**

- Pergunta de partida: - Qual a Participação do setor ..... - PROPLAD/UFC - nos procedimentos administrativos (licitatórios) de compras públicas/UFC?
- Após a execução da política pela UFC – aplicação da LC 123/06 - dificultaram os trabalhos da unidade?
- Não há ou não houve resistência desse setor na aplicação da política?
- O setor tem verificado que em todas as modalidades de licitações desenvolvidas pela UFC são aplicados os dispositivos da Lei Complementar 123/06 para atender às MEs e EPPs?
- A qualidade de bens e serviços adquiridos dentro das modalidades aplicadas para atender à política responde ao interesse da demanda?
- Nas aquisições de bens ou serviços, com a aplicação da política, tem como esclarecer se há vantagem/economicidade para a Autarquia/UFC?
- Como gestor/chefe de setor – considerando a aplicação da política. Quanto às aquisições/contratações firmadas com Microempresas (MEs) e Empresas de Pequeno Porte (EPPs), quais as observações que você quer registrar?

**ANEXO A – LEI COMPLEMENTAR 123/2006 – CAPÍTULO V****-LEI COMPLEMENTAR 123/2006 – CAPÍTULO V – Seção I – Das Aquisições Públicas****-Artigos 42 usque 49.****CAPÍTULO V  
DO ACESSO AOS MERCADOS****Seção I****Das Aquisições Públicas**

Art. 42. Nas licitações públicas, a comprovação de regularidade fiscal e trabalhista das microempresas e das empresas de pequeno porte somente será exigida para efeito de assinatura do contrato. (Redação dada pela Lei Complementar nº 155, de 2016) Produção de efeito

Art. 43. As microempresas e as empresas de pequeno porte, por ocasião da participação em certames licitatórios, deverão apresentar toda a documentação exigida para efeito de comprovação de regularidade fiscal e trabalhista, mesmo que esta apresente alguma restrição. (Redação dada pela Lei Complementar nº 155, de 2016) Produção de efeito

§ 1º Havendo alguma restrição na comprovação da regularidade fiscal e trabalhista, será assegurado o prazo de cinco dias úteis, cujo termo inicial corresponderá ao momento em que o proponente for declarado vencedor do certame, prorrogável por igual período, a critério da administração pública, para regularização da documentação, para pagamento ou parcelamento do débito e para emissão de eventuais certidões negativas ou positivas com efeito de certidão negativa. (Redação dada pela Lei Complementar nº 155, de 2016) Produção de efeito

§ 2º A não-regularização da documentação, no prazo previsto no § 1º deste artigo, implicará decadência do direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas no art. 81 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, sendo facultado à Administração convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para a assinatura do contrato, ou revogar a licitação.

Art. 44. Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte.

§ 1º Entende-se por empate aquelas situações em que as propostas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 10% (dez por cento) superiores à proposta mais bem classificada.

§ 2º Na modalidade de pregão, o intervalo percentual estabelecido no § 1º deste artigo será de até 5% (cinco por cento) superior ao melhor preço.

Art. 45. Para efeito do disposto no art. 44 desta Lei Complementar, ocorrendo o empate, proceder-se-á da seguinte forma:

I - a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada poderá apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame, situação em que será adjudicado em seu favor o objeto licitado;

II - não ocorrendo a contratação da microempresa ou empresa de pequeno porte, na forma do inciso I do caput deste artigo, serão convocadas as remanescentes que porventura se enquadrem na hipótese dos §§ 1o e 2o do art. 44 desta Lei Complementar, na ordem classificatória, para o exercício do mesmo direito;

III - no caso de equivalência dos valores apresentados pelas microempresas e empresas de pequeno porte que se encontrem nos intervalos estabelecidos nos §§ 1o e 2o do art. 44 desta Lei Complementar, será realizado sorteio entre elas para que se identifique aquela que primeiro poderá apresentar melhor oferta.

§ 1o Na hipótese da não-contratação nos termos previstos no caput deste artigo, o objeto licitado será adjudicado em favor da proposta originalmente vencedora do certame.

§ 2o O disposto neste artigo somente se aplicará quando a melhor oferta inicial não tiver sido apresentada por microempresa ou empresa de pequeno porte.

§ 3o No caso de pregão, a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada será convocada para apresentar nova proposta no prazo máximo de 5 (cinco) minutos após o encerramento dos lances, sob pena de preclusão.

Art. 46. A microempresa e a empresa de pequeno porte titular de direitos creditórios decorrentes de empenhos liquidados por órgãos e entidades da União, Estados, Distrito Federal e Município não pagos em até 30 (trinta) dias contados da data de liquidação poderão emitir cédula de crédito microempresarial.

Parágrafo único. (Revogado pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

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. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

Parágrafo único. No que diz respeito às compras públicas, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal. (Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública: (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

II - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte; (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

§ 1º (Revogado). (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

§ 2º Na hipótese do inciso II do caput deste artigo, os empenhos e pagamentos do órgão ou entidade da administração pública poderão ser destinados diretamente às microempresas e empresas de pequeno porte subcontratadas.

§ 3º Os benefícios referidos no caput deste artigo poderão, justificadamente, estabelecer a prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido. (Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:

I - (Revogado); (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014) (Produção de efeito)

II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;

IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, excetuando-se as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

## Seção II

(Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

### Acesso ao Mercado Externo

Art. 49-A. A microempresa e a empresa de pequeno porte beneficiárias do SIMPLES usufruirão de regime de exportação que contemplará procedimentos simplificados de habilitação, licenciamento, despacho aduaneiro e câmbio, na forma do regulamento. (Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 2014).

Parágrafo único. As pessoas jurídicas prestadoras de serviço de logística internacional quando contratadas por beneficiários do SIMPLES estão autorizadas a realizar atividades relativas a licenciamento administrativo, despacho aduaneiro, consolidação e desconsolidação de carga, bem como a contratação de seguro, câmbio, transporte e armazenagem de mercadorias, objeto da prestação do serviço, na forma do regulamento. (Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

Parágrafo único. As pessoas jurídicas prestadoras de serviço de logística internacional, quando contratadas pelas empresas descritas nesta Lei Complementar, estão autorizadas a realizar atividades relativas a licenciamento administrativo, despacho aduaneiro, consolidação e desconsolidação de carga e a contratar seguro, câmbio, transporte e armazenagem de mercadorias, objeto da prestação do serviço, de forma simplificada e por meio eletrônico, na forma de regulamento. (Redação dada pela Lei Complementar nº 155, de 2016) Produção de efeito.

Art. 49-B. (VETADO). (Incluído pela Lei Complementar nº 155, de 2016) Produção de efeito

**ANEXO B – DECRETO Nº 8.538, DE 6 DE OUTUBRO DE 2015**

**Presidência da República  
Casa Civil  
Subchefia para Assuntos Jurídicos**

**DECRETO Nº 8.538, DE 6 DE OUTUBRO DE 2015**

Vigência

Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas de consumo nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal.

**A PRESIDENTA DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, **caput**, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto nos arts. 42 a 45 e arts. 47 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006,

**DECRETA:**

Art. 1º Nas contratações públicas de bens, serviços e obras, deverá ser concedido tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte, agricultor familiar, produtor rural pessoa física, microempreendedor individual - MEI e sociedades cooperativas de consumo, nos termos deste Decreto, com o objetivo de:

- I - promover o desenvolvimento econômico e social no âmbito local e regional;
- II - ampliar a eficiência das políticas públicas; e
- III - incentivar a inovação tecnológica.

§ 1º Subordinam-se ao disposto neste Decreto, além dos órgãos da administração pública federal direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União.

§ 2º Para efeitos deste Decreto, considera-se:

I - âmbito local - limites geográficos do Município onde será executado o objeto da contratação;

II - âmbito regional - limites geográficos do Estado ou da região metropolitana, que podem envolver mesorregiões ou microrregiões, conforme definido pelo Instituto Brasileiro de

Geografia e Estatística - IBGE; e

III - microempresas e empresas de pequeno porte - os beneficiados pela Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, nos termos do inciso I do **caput** do art. 13.

§ 3º Admite-se a adoção de outro critério de definição de âmbito local e regional, justificadamente, em edital, desde que previsto em regulamento específico do órgão ou entidade contratante e que atenda aos objetivos previstos no art. 1º.

§ 4º Para fins do disposto neste Decreto, serão beneficiados pelo tratamento favorecido apenas o produtor rural pessoa física e o agricultor familiar conceituado na Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estejam em situação regular junto à Previdência Social e ao Município e tenham auferido receita bruta anual até o limite de que trata o inciso II do caput do art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 2006.

Art. 2º Para a ampliação da participação das microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações, os órgãos ou as entidades contratantes deverão, sempre que possível:

I - instituir cadastro próprio, de acesso livre, ou adequar os eventuais cadastros existentes, para identificar as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas regionalmente, juntamente com suas linhas de fornecimento, de modo a possibilitar a notificação das licitações e facilitar a formação de parcerias e as subcontratações;

II - padronizar e divulgar as especificações dos bens, serviços e obras contratados, de modo a orientar as microempresas e empresas de pequeno porte para que adequem os seus processos produtivos;

III - na definição do objeto da contratação, não utilizar especificações que restrinjam, injustificadamente, a participação das microempresas e empresas de pequeno porte sediadas regionalmente;

IV - considerar, na construção de itens, grupos ou lotes da licitação, a oferta local ou regional dos bens e serviços a serem contratados; e

V - disponibilizar informações no sítio eletrônico oficial do órgão ou da entidade contratante sobre regras para participação nas licitações e cadastramento e prazos, regras e condições usuais de pagamento.

Parágrafo único. O disposto nos incisos I e II do **caput** poderá ser realizado de forma centralizada para os órgãos e as entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG e conveniados, conforme o disposto no Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994.

Art. 3º Na habilitação em licitações para o fornecimento de bens para pronta entrega ou para a locação de materiais, não será exigida da microempresa ou da empresa de pequeno porte a apresentação de balanço patrimonial do último exercício social.

Art. 4º A comprovação de regularidade fiscal das microempresas e empresas de pequeno porte somente será exigida para efeito de contratação, e não como condição para participação na licitação.

§ 1º Na hipótese de haver alguma restrição relativa à regularidade fiscal quando da comprovação de que trata o caput, será assegurado prazo de cinco dias úteis, prorrogável por igual período, para a regularização da documentação, a realização do pagamento ou

parcelamento do débito e a emissão de eventuais certidões negativas ou positivas com efeito de certidão negativa.

§ 2º Para aplicação do disposto no § 1º, o prazo para regularização fiscal será contado a partir:

I - da divulgação do resultado da fase de habilitação, na licitação na modalidade pregão e nas regidas pelo Regime Diferenciado de Contratações Públicas sem inversão de fases; ou

II - da divulgação do resultado do julgamento das propostas, nas modalidades de licitação previstas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e nas regidas pelo Regime Diferenciado de Contratações Públicas com a inversão de fases.

§ 3º A prorrogação do prazo previsto no § 1º poderá ser concedida, a critério da administração pública, quando requerida pelo licitante, mediante apresentação de justificativa.

§ 4º A abertura da fase recursal em relação ao resultado do certame ocorrerá após os prazos de regularização fiscal de que tratam os §§ 1º e 3º.

§ 5º A não regularização da documentação no prazo previsto nos §§ 1º e 3º implicará decadência do direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas no art. 87 da Lei nº 8.666, de 1993, sendo facultado à administração pública convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, ou revogar a licitação.

Art. 5º Nas licitações, será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte.

§ 1º Entende-se haver empate quando as ofertas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até dez por cento superiores ao menor preço, ressalvado o disposto no § 2º.

§ 2º Na modalidade de pregão, entende-se haver empate quando as ofertas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até cinco por cento superiores ao menor preço.

§ 3º O disposto neste artigo somente se aplicará quando a melhor oferta válida não houver sido apresentada por microempresa ou empresa de pequeno porte.

§ 4º A preferência de que trata o **caput** será concedida da seguinte forma:

I - ocorrendo o empate, a microempresa ou a empresa de pequeno porte melhor classificada poderá apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame, situação em que será adjudicado o objeto em seu favor;

II - não ocorrendo a contratação da microempresa ou empresa de pequeno porte, na forma do inciso I, serão convocadas as remanescentes que porventura se enquadrem na situação de empate, na ordem classificatória, para o exercício do mesmo direito; e

III - no caso de equivalência dos valores apresentados pelas microempresas e empresas de pequeno porte que se encontrem em situação de empate, será realizado sorteio entre elas para que se identifique aquela que primeiro poderá apresentar melhor oferta.

§ 5º Não se aplica o sorteio a que se refere o inciso III do § 4º quando, por sua natureza,

o procedimento não admitir o empate real, como acontece na fase de lances do pregão, em que os lances equivalentes não são considerados iguais, sendo classificados de acordo com a ordem de apresentação pelos licitantes.

§ 6º No caso do pregão, após o encerramento dos lances, a microempresa ou a empresa de pequeno porte melhor classificada será convocada para apresentar nova proposta no prazo máximo de cinco minutos por item em situação de empate, sob pena de preclusão.

§ 7º Nas demais modalidades de licitação, o prazo para os licitantes apresentarem nova proposta será estabelecido pelo órgão ou pela entidade contratante e estará previsto no instrumento convocatório.

§ 8º Nas licitações do tipo técnica e preço, o empate será aferido levando em consideração o resultado da ponderação entre a técnica e o preço na proposta apresentada pelos licitantes, sendo facultada à microempresa ou empresa de pequeno porte melhor classificada a possibilidade de apresentar proposta de preço inferior, nos termos do regulamento.

§ 9º Conforme disposto nos §§ 14 e 15 do art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993, o critério de desempate previsto neste artigo observará as seguintes regras:

I - quando houver propostas beneficiadas com as margens de preferência em relação ao produto estrangeiro, o critério de desempate será aplicado exclusivamente entre as propostas que fizerem jus às margens de preferência, conforme regulamento;

II - nas contratações de bens e serviços de informática e automação, nos termos da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, as microempresas e as empresas de pequeno porte que fizerem jus ao direito de preferência previsto no Decreto nº 7.174, de 12 de maio de 2010, terão prioridade no exercício desse benefício em relação às médias e às grandes empresas na mesma situação; e

III - quando aplicada a margem de preferência a que se refere o Decreto nº 7.546, de 2 de agosto de 2011, não se aplicará o desempate previsto no Decreto nº 7.174, de 2010.

Art. 6º Os órgãos e as entidades contratantes deverão realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens ou lotes de licitação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

Art. 7º Nas licitações para contratação de serviços e obras, os órgãos e as entidades contratantes poderão estabelecer, nos instrumentos convocatórios, a exigência de subcontratação de microempresas ou empresas de pequeno porte, sob pena de rescisão contratual, sem prejuízo das sanções legais, determinando:

I - o percentual mínimo a ser subcontratado e o percentual máximo admitido, a serem estabelecidos no edital, sendo vedada a sub-rogação completa ou da parcela principal da contratação;

II - que as microempresas e as empresas de pequeno porte a serem subcontratadas sejam indicadas e qualificadas pelos licitantes com a descrição dos bens e serviços a serem fornecidos e seus respectivos valores;

III - que, no momento da habilitação e ao longo da vigência contratual, seja apresentada a documentação de regularidade fiscal das microempresas e empresas de pequeno porte subcontratadas, sob pena de rescisão, aplicando-se o prazo para regularização previsto no § 1º

do art. 4º ;

IV - que a empresa contratada comprometa-se a substituir a subcontratada, no prazo máximo de trinta dias, na hipótese de extinção da subcontratação, mantendo o percentual originalmente subcontratado até a sua execução total, notificando o órgão ou entidade contratante, sob pena de rescisão, sem prejuízo das sanções cabíveis, ou a demonstrar a inviabilidade da substituição, hipótese em que ficará responsável pela execução da parcela originalmente subcontratada; e

V - que a empresa contratada responsabilize-se pela padronização, pela compatibilidade, pelo gerenciamento centralizado e pela qualidade da subcontratação.

§ 1º Deverá constar do instrumento convocatório que a exigência de subcontratação não será aplicável quando o licitante for:

I - microempresa ou empresa de pequeno porte;

II - consórcio composto em sua totalidade por microempresas e empresas de pequeno porte, respeitado o disposto no art. 33 da Lei nº 8.666, de 1993; e

III - consórcio composto parcialmente por microempresas ou empresas de pequeno porte com participação igual ou superior ao percentual exigido de subcontratação.

§ 2º Não se admite a exigência de subcontratação para o fornecimento de bens, exceto quando estiver vinculado à prestação de serviços acessórios.

§ 3º O disposto no inciso II do **caput** deverá ser comprovado no momento da aceitação, na hipótese de a modalidade de licitação ser pregão, ou no momento da habilitação, nas demais modalidades, sob pena de desclassificação.

§ 4º É vedada a exigência no instrumento convocatório de subcontratação de itens ou parcelas determinadas ou de empresas específicas.

§ 5º Os empenhos e pagamentos referentes às parcelas subcontratadas serão destinados diretamente às microempresas e empresas de pequeno porte subcontratadas.

§ 6º São vedadas:

I - a subcontratação das parcelas de maior relevância técnica, assim definidas no instrumento convocatório;

II - a subcontratação de microempresas e empresas de pequeno porte que estejam participando da licitação; e

III - a subcontratação de microempresas ou empresas de pequeno porte que tenham um ou mais sócios em comum com a empresa contratante.

Art. 8º Nas licitações para a aquisição de bens de natureza divisível, e desde que não haja prejuízo para o conjunto ou o complexo do objeto, os órgãos e as entidades contratantes deverão reservar cota de até vinte e cinco por cento do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

§ 1º O disposto neste artigo não impede a contratação das microempresas ou das empresas de pequeno porte na totalidade do objeto.

§ 2º O instrumento convocatório deverá prever que, na hipótese de não haver vencedor

para a cota reservada, esta poderá ser adjudicada ao vencedor da cota principal ou, diante de sua recusa, aos licitantes remanescentes, desde que pratiquem o preço do primeiro colocado da cota principal.

§ 3º Se a mesma empresa vencer a cota reservada e a cota principal, a contratação das cotas deverá ocorrer pelo menor preço.

§ 4º Nas licitações por Sistema de Registro de Preço ou por entregas parceladas, o instrumento convocatório deverá prever a prioridade de aquisição dos produtos das cotas reservadas, ressalvados os casos em que a cota reservada for inadequada para atender as quantidades ou as condições do pedido, justificadamente.

§ 5º Não se aplica o benefício disposto neste artigo quando os itens ou os lotes de licitação possuírem valor estimado de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), tendo em vista a aplicação da licitação exclusiva prevista no art. 6º.

Art. 9º Para aplicação dos benefícios previstos nos arts. 6º a 8º :

I - será considerado, para efeitos dos limites de valor estabelecidos, cada item separadamente ou, nas licitações por preço global, o valor estimado para o grupo ou o lote da licitação que deve ser considerado como um único item; e

II - poderá ser concedida, justificadamente, prioridade de contratação de microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de dez por cento do melhor preço válido, nos seguintes termos:

a) aplica-se o disposto neste inciso nas situações em que as ofertas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente sejam iguais ou até dez por cento superiores ao menor preço;

b) a microempresa ou a empresa de pequeno porte sediada local ou regionalmente melhor classificada poderá apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora da licitação, situação em que será adjudicado o objeto em seu favor;

c) na hipótese da não contratação da microempresa ou da empresa de pequeno porte sediada local ou regionalmente com base na alínea “b”, serão convocadas as remanescentes que porventura se enquadrem na situação da alínea “a”, na ordem classificatória, para o exercício do mesmo direito;

d) no caso de equivalência dos valores apresentados pelas microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, será realizado sorteio entre elas para que se identifique aquela que primeiro poderá apresentar melhor oferta;

e) nas licitações a que se refere o art. 8º, a prioridade será aplicada apenas na cota reservada para contratação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte;

f) nas licitações com exigência de subcontratação, a prioridade de contratação prevista neste inciso somente será aplicada se o licitante for microempresa ou empresa de pequeno porte sediada local ou regionalmente ou for um consórcio ou uma sociedade de propósito específico formada exclusivamente por microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente;

g) quando houver propostas beneficiadas com as margens de preferência para produto

nacional em relação ao produto estrangeiro previstas no art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993, a prioridade de contratação prevista neste artigo será aplicada exclusivamente entre as propostas que fizerem jus às margens de preferência, de acordo com os Decretos de aplicação das margens de preferência, observado o limite de vinte e cinco por cento estabelecido pela Lei nº 8.666, de 1993; e

h) a aplicação do benefício previsto neste inciso e do percentual da prioridade adotado, limitado a dez por cento, deverá ser motivada, nos termos dos arts. 47 e 48, § 3º, da Lei Complementar nº 123, de 2006.

Art. 10. Não se aplica o disposto nos art. 6º ao art. 8º quando:

I - não houver o mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

II - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e as empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou ao complexo do objeto a ser contratado, justificadamente;

III - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 1993, excetuadas as dispensas tratadas pelos incisos I e II do **caput** do referido art. 24, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente por microempresas e empresas de pequeno porte, observados, no que couber, os incisos I, II e IV do **caput** deste artigo; ou

IV - o tratamento diferenciado e simplificado não for capaz de alcançar, justificadamente, pelo menos um dos objetivos previstos no art. 1º.

Parágrafo único. Para o disposto no inciso II do **caput**, considera-se não vantajosa a contratação quando:

I - resultar em preço superior ao valor estabelecido como referência; ou

II - a natureza do bem, serviço ou obra for incompatível com a aplicação dos benefícios.

Art. 11. Os critérios de tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte deverão estar expressamente previstos no instrumento convocatório.

Art. 12. Aplica-se o disposto neste Decreto às contratações de bens, serviços e obras realizadas por órgãos e entidades públicas com recursos federais por meio de transferências voluntárias, nos casos previstos no Decreto nº 5.504, de 5 de agosto de 2005, ou quando for utilizado o Regime Diferenciado de Contratações Públicas, conforme disposto na Lei nº 12.462, de 2011.

Art. 13. Para fins do disposto neste Decreto, o enquadramento como:

I - microempresa ou empresa de pequeno porte se dará nos termos do art. 3º, caput, incisos I e II, e § 4º da Lei Complementar nº 123, de 2006;

II - agricultor familiar se dará nos termos da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006;

III - produtor rural pessoa física se dará nos termos da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991;

IV - microempreendedor individual se dará nos termos do § 1º do art. 18-A da Lei

Complementar nº 123, de 2006 ; e

V - sociedade cooperativa se dará nos termos do art. 34 da Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007, e do art. 4º da Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971.

§ 1º O licitante é responsável por solicitar seu desenquadramento da condição de microempresa ou empresa de pequeno porte quando houver ultrapassado o limite de faturamento estabelecido no art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 2006, no ano fiscal anterior, sob pena de ser declarado inidôneo para licitar e contratar com a administração pública, sem prejuízo das demais sanções, caso usufrua ou tente usufruir indevidamente dos benefícios previstos neste Decreto.

§ 2º Deverá ser exigida do licitante a ser beneficiado a declaração, sob as penas da lei, de que cumpre os requisitos legais para a qualificação como microempresa ou empresa de pequeno porte, microempreendedor individual, produtor rural pessoa física, agricultor familiar ou sociedade cooperativa de consumo, estando apto a usufruir do tratamento favorecido estabelecido nos art. 42 ao art. 49 da Lei Complementar nº 123, de 2006.

Art. 14. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Secretaria de Governo da Presidência da República, em conjunto, poderão expedir normas complementares à execução deste Decreto.

Art. 15. Este Decreto entra em vigor noventa dias após a data de sua publicação.

Parágrafo único. Não se aplica o disposto neste Decreto aos processos com instrumentos convocatórios publicados antes da data de sua entrada em vigor.

Art. 16. Fica revogado o Decreto nº 6.204, de 5 de setembro de 2007.

Brasília, 6 de outubro de 2015; 194º da Independência e 127º da República.

DILMA ROUSSEFF

*Nelson Barbosa*

*Ricardo Berzoini*