

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS – ESAN
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REDE
NACIONAL - PROFIAP

TATIANE CRISTINA DE OLIVEIRA LOPES

A PARTICIPAÇÃO DAS MICROS E PEQUENAS EMPRESAS NAS LICITAÇÕES DE
UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR.

CAMPO GRANDE – MS

2018

TATIANE CRISTINA DE OLIVEIRA LOPES

A PARTICIPAÇÃO DAS MICROS E PEQUENAS EMPRESAS NAS LICITAÇÕES DE
UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR.

Trabalho de conclusão final apresentado ao programa de mestrado profissional em administração pública em rede nacional – PROFIAP- realizado na Universidade federal de Mato Grosso do Sul, como requisito à obtenção do título de mestre em administração pública.

Orientador: Prof. Dr. Élcio Gustavo Benini.

CAMPO GRANDE – MS

2018

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

LOPES, Tatiane Cristina de Oliveira. A participação das micros e pequenas empresas nas licitações de uma instituição federal de ensino superior. Campo Grande: Mestrado profissional em administração pública em rede nacional - PROFIAP, Escola de administração e negócios, Universidade federal de Mato Grosso do Sul, 2018, 96p.

Documento formal, autorizando reprodução desta pesquisa para empréstimo ou comercialização, exclusivamente para fins acadêmicos, foi passado pela autora à Universidade federal de Mato Grosso do Sul – Escola de administração e negócios e encontra-se arquivado na secretaria do Programa. A autora reserva para si os outros direitos autorais, de publicação. Nenhuma parte desta pesquisa pode ser reproduzida sem a autorização por escrito da autora. Citações são estimuladas, desde que citada a fonte.

TATIANE CRISTINA DE OLIVEIRA LOPES

A PARTICIPAÇÃO DAS MICROS E PEQUENAS EMPRESAS NAS LICITAÇÕES DE
UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR.

Trabalho de conclusão final apresentado como exigência para a obtenção do título de mestre em administração pública, à banca examinadora, no programa de mestrado profissional em administração pública em rede nacional - PROFIAP – Universidade federal de Mato Grosso do Sul.

Prof. Dr. Élcio Gustavo Benini

Coordenador do Profiap/UFMS

Campo Grande-MS, 26 de março de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Élcio Gustavo Benini

(UFMS – Campo Grande/MS) Orientador

Prof. Dr. Alberto de Barros Aguirre

(UFMS – Campo Grande/MS) Membro Interno

Prof. Dr. Ricardo José dos Santos

(UFMS – Campo Grande/MS) Membro Externo

Dedico este trabalho às três pessoas responsáveis pela formação do meu caráter: a minha mãezinha, Elma, in memoriam, a meu paizão, Amarante, in memoriam, e a minha vó, Nair, in memoriam. Todos faleceram durante o período em que eu cursava o mestrado. Foi muito difícil, mas segui em frente, pois eles sempre foram grandes incentivadores, exemplos de vida e fontes de inspiração. Saudades eternas.

AGRADECIMENTOS

Agradecer é mostrar gratidão e reconhecer a grandiosidade de Deus e os esforços de pessoas que contribuíram em prol de um objetivo alheio, muitas vezes sem esperar nada em troca. Nesse momento, é notório o quanto essas pessoas ajudaram na minha trajetória.

Em primeiro lugar, agradeço à Deus, sem Ele nada seria possível, pois Ele sempre abriu meus caminhos. Tudo aconteceu na hora certa, seguindo os planos de Deus para a minha vida, concedendo-me saúde e força para concluir essa longa jornada.

Em especial, agradeço ao meu marido, amante, companheiro e amigo que compreendeu minhas ausências físicas e mentais. Sempre esteve, pacientemente, ao meu lado, me apoiando e me incentivando nesta difícil caminhada.

Sou eternamente grata à minha mãe, *in memoriam*, que sempre enxergou meu potencial e fazia questão de lembrar-me o quanto sou resiliente, mesmo nos momentos em que eu desacreditava da minha própria capacidade e força.

Demonstro gratidão ao meu pai, *in memoriam*, que não mediu esforços para fornecer-me educação além de suas posses. Mesmo enquanto trabalhava, arduamente, sempre fez o possível e o impossível para estar ao meu lado e me aplaudir.

Não posso deixar de agradecer a meu orientador, professor doutor Élcio Gustavo Benini que foi generoso em compartilhar seus conhecimentos, sempre solícito e disponível. Todas as vezes deixou-me livre para escolher o caminho a seguir.

Agradeço ao administrador, Marcelo Gomes Soares, chefe à época que ingressei no mestrado e um grande amigo. Compreendendo minhas dificuldades, autorizou meu afastamento e assim pude me concentrar nos estudos.

Reconheço a importância da participação dos professores doutor Cláudio César da Silva e doutor Rafael Athaides que integraram a banca de qualificação cujas recomendações enriqueceram essa pesquisa.

Sou grata aos professores doutor Alberto de Barros Aguirre e doutor Ricardo José dos Santos, que aceitaram o desafio de fazer parte da minha banca de defesa para ofertarem valiosas sugestões com o objetivo de agregar qualidade a minha pesquisa.

Cumprimento meus colegas de mestrado, agradeço àqueles que, direta ou indiretamente dividiram preocupações, emoções e opiniões. Amigos que fiz nesse percurso e que me acompanharam nessa empreitada.

Agradeço também aos demais professores do mestrado que contribuíram com o meu crescimento. Professores que deram lições e favoreceram a expansão dos meus conhecimentos por meio do ensino.

“Aprendi que mais vale tentar do que recuar... Antes acreditar que duvidar, o que vale na vida não é o ponto de partida e sim a nossa caminhada. Caminhando e semeando, no fim terás o que colher”.

Cora Coralina (BRASIL, 1889-1985).

RESUMO

Esta pesquisa teve como objetivo analisar sob a lente de uma instituição federal de ensino superior (IFES) os desdobramentos da política pública de incentivo às microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), ampliada pela Lei Complementar (LC) n. 123/2006 e pelo Decreto n. 8.538/2015, nas compras da Universidade federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) entre os anos de 2012 a 2016. O tema a ser abordado possui relevância por ser um campo aberto a se investigar, pela carência de pesquisas que analisem essa política pública sob a lente de uma IFES. Para preencher essa lacuna, a pesquisa teve abordagem qualitativa, e como estratégia, estudo de caso. Os dados foram coletados por meio de documentos, observação não participante e entrevista do tipo semiestruturada, sendo analisados a partir das técnicas de análises de conteúdo e triangulação de dados. Como resultado da presente pesquisa, chegou-se à conclusão de que a política pública de incentivo às microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP) gerou uma participação da ordem de 60% (sessenta por cento) destas nas compras e aquisições realizadas pela UFMS. Por outro lado, como contrapartida, verificou-se que mais de 90% (noventa por cento) dos processos sancionadores envolvendo as irregularidades de descumprimento do prazo de entrega do objeto de licitação e/ou a não entrega do objeto envolveram as micros e pequenas empresas (MPE). Os resultados permitiram uma análise dessa política pública sob a perspectiva desses atores sociais. Ao final, sugere-se alguns planos de ação para minimizar os efeitos negativos decorrentes de uma política pública aplicada à ME e EPP em uma IFES.

Palavras-chave: microempresas; empresas de pequeno porte; UFMS; licitações; compras.

ABSTRACT

This search had as objective analyze in a university about the public policy of incentive the microenterprises and small company through the law of Brazil 123/2006 and decree 8.538/2015 in the public purchases in a university in years from 2012 to 2016. The topic tackled is important because there are a gap about the subject. The search used qualitative approach and case study strategy. The data were collected by means of documents, observation and interview. As a result of the present study, it was concluded that the public policy to encourage microenterprises (ME) and small enterprises (EPP) generated a participation of 60% (sixty percent) of this type of companies in purchases and acquisitions made by UFMS. On the other hand, as a counterpart, it was verified that more than 90% (ninety percent) of the sanctioning processes involving irregularities of noncompliance with the deadline for delivery of the object of bidding and / or non-delivery of the object involve micro and small enterprises (MPE). The results allowed an analysis of this public policy from the perspective of these social actors. In the end, some action plans are suggested to minimize the negative effects caused by this public policy. The originality this job is a reflection about public policy applied in the microenterprises and small companies on a university.

Keywords: microenterprises; small company; UFMS; bidding; public purchases.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Crescimento das MPE ativas no Brasil.....	37
Gráfico 2 - Quantidade de fornecedores contratados por porte em âmbito nacional (de 2012 a 2015).....	39
Gráfico 3 - Quantidade de fornecedores contratados por porte em âmbito nacional (2016).....	40
Gráfico 4 - Quantidade de fornecedores contratados por porte na UFMS (de 2012 a 2015).....	50
Gráfico 5 - Valores em milhões contratados por porte na UFMS (de 2012 a 2015).....	51
Gráfico 6 - Quantidade de fornecedores contratados por porte na UFMS (2016).....	51
Gráfico 7 - Valores em milhões contratados por porte na UFMS (2016).....	52
Gráfico 8 - Despesas totais (R\$) por modalidade de contratação na UFMS (de 2012 a 2015).....	53
Gráfico 9 - Despesas totais (R\$) por modalidade de contratação na UFMS (2016).....	53

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Principais legislações das compras públicas.....	29
Quadro 2 -	Diferenças entre ME, EPP, MEI e EIRELI.....	36
Quadro 3 -	Atores sociais e principais atribuições.....	44
Quadro 4 -	Categoria e subcategorias relacionadas com questões das entrevistas e objetivos da pesquisa.....	46
Quadro 5 -	Resumo dos objetivos específicos da pesquisa.....	47
Quadro 6 -	Lista de pregões eletrônicos.....	56
Quadro 7 -	Tempo de duração dos pregões eletrônicos.....	57
Quadro 8 -	Principais diferenças entre MPE e empresas de demais portes.....	64
Quadro 9 -	Dificuldades enfrentadas pelas MPE.....	66
Quadro 10 -	Alterações legais em favor das MPE.....	67
Quadro 11 -	Políticas públicas em prol das MPE.....	68
Quadro 12 -	Esclarecimento dos direitos conquistados pelas MPE e dificuldades enfrentadas pelos agentes públicos frente às constantes alterações legais.....	69
Quadro 13 -	Presença das MPE nos processos de compras e sancionadores.....	70
Quadro 14 -	Triangulação de resultados.....	71
Quadro 15 -	Resumo dos desdobramentos evidenciados na pesquisa.....	73

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa conceitual.....	22
Figura 2 - Plano de pesquisa.....	41
Figura 3 - Triangulação de dados.....	47
Figura 4 - Organograma da Pró-reitoria de Administração e Infraestrutura.....	49
Figura 5 - Modelo de tela de um pregão eletrônico.....	58
Figura 6 - Representação simplificada de um ciclo de compras.....	78

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGETIC - Agência da tecnologia da informação e comunicação

APL - Arranjos produtivos locais

ARP - Ata (s) de registro de preços

CF - Constituição federal

CGM - Coordenadoria de gestão de materiais

COMPRASNET - Sistema de compras governamentais

DEL - Decreto-lei

EC - Emenda constitucional

EIRELI - Empresa individual de responsabilidade limitada

EPP - Empresa de pequeno porte

IFES - Instituição federal de ensino superior

IBPT - Instituto brasileiro de planejamento e tributação

LC - Lei complementar

ME - Microempresa

MEI - Microempreendedor individual

MPE - Micro e pequena empresa

PE - Pregão (ões) eletrônico (s)

PP - Política pública

PROADI - Pró-reitoria de administração e infraestrutura

PROFIAP - Mestrado profissional em administração pública em rede nacional

PROGEP - Pró-reitoria de gestão de pessoas e do trabalho

PROPLAN - Pró-reitoria de planejamento, orçamento e finanças

RTR – Reitoria

SEBRAE - Serviço brasileiro de apoio às micro e pequenas empresas

SERPRO - Serviço federal de processamento de dados

SIASG - Sistema integrado de administração de serviços gerais

SRP - Sistema de registro de preço

UFMS - Universidade federal de Mato Grosso do Sul

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	16
2. REFERENCIAL TEÓRICO-NORMATIVO	22
2.1. Compras públicas	23
2.2. A regulamentação das compras públicas no Brasil	24
2.3. Os incentivos às MPE antes da LC n. 123/2006	30
2.4. A LC n. 123/2006: política pública de tratamento diferenciado às MPE nas licitações	33
2.5. O decreto n. 8.538/2015 e sua aplicação nas compras públicas	35
2.6. MPE nas licitações: definições e crescimento no mercado	36
3. DESCRIÇÃO DOS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	40
4. DIAGNÓSTICO ORGANIZACIONAL	47
4.1. Caracterização da organização: breve histórico da instituição investigada	48
4.2. A participação das MPE nas licitações da UFMS e seus efeitos	50
4.2.1. Análise de relatórios e documentos	53
4.2.1.1. Processos sancionadores	54
4.2.2. Observação de pregões eletrônicos	56
4.2.2.1. Relatório de observação pregão n. 08/2017	58
4.2.2.2. Relatório de observação pregão n. 17/2017	59
4.2.2.3. Relatório de observação pregão n. 21/2017	60
4.2.2.4. Relatório de observação pregão n. 26/2017	61
4.2.2.5. Conclusão das observações	62
4.2.3. Entrevistas	63
4.2.4. Triangulação de dados	71
4.2.5. Descrição da situação-problema	72
5. PROPOSTAS PARA PLANO DE AÇÃO	74
5.1. Proposta para o Poder Legislativo	74
5.2. Propostas para o Poder Executivo	76
5.3. Propostas para a Administração da UFMS	77
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	81
REFERÊNCIAS	84
LISTA DE APÊNDICES	92

1. INTRODUÇÃO

O Brasil é um país marcado por suas desigualdades econômicas, sociais e políticas (ARRETCHE, 1999). Muitas ações governamentais buscam reduzir essas discrepâncias por meio de implementação de políticas públicas. As políticas públicas, resumidamente, são formas de colocar o governo em ação (SOUZA, 2006). Pode-se dizer que: “[...] é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade” (HÖFLING, 2001, p. 31).

Desta forma, as políticas públicas são decisões tomadas pelo governo e que repercutem na relação entre Estado, política, economia e sociedade (SOUZA, 2006). As políticas públicas são elaboradas seguindo um ciclo (*policy cycle*) que Secchi (2012) dividiu em sete fases: 1) identificação do problema; 2) formação da agenda; 3) formulação de alternativas; 4) tomada de decisão; 5) implementação; 6) avaliação; 7) extinção. Nesta toada, as políticas públicas são concebidas para resolver problemas (fases 1 a 7).

Uma situação é reconhecida como um problema quando incomoda, ou seja, quando há alguma desconformidade para aquele que está o vivenciando. O problema pode ser particular ou privado que é aquele que diz respeito à pessoa e pode ser coletivo ou público que é considerado um problema que atinge várias pessoas ao mesmo tempo. Secchi (2012) afirma que: “Um problema público é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública” (SECCHI, 2012, p. 34).

Neste cenário, o problema público pode ou não chamar a atenção do governo, por isso, ao identificar um problema, o governo decide o quanto é importante incluí-lo na agenda para enfim buscar possíveis soluções. Souza (2006) enfatiza que o governo estabelece a agenda focalizando três perspectivas: reconhecimento do problema e decisão de resolvê-lo (foco no problema); a consciência do problema pela coletividade (foco na política); as pessoas envolvidas (foco nos participantes).

Historicamente, os interesses das microempresas estão presentes na agenda governamental desde a década de 1980. As pequenas empresas foram inseridas somente a partir da década de 1990 como veremos adiante. Para padronização e fluidez do texto, a partir deste momento, será utilizada sigla ME para denominar a microempresa, EPP para empresa de pequeno porte ou pequena empresa e MPE para as micros e pequenas empresas.

O presidente João Figueiredo, ao encaminhar em 1984 um projeto de lei com o objetivo de tomar medidas que resultassem na substancial liberação do excesso de burocracia

e redução do peso da carga fiscal em favor da ME, defendeu a relevante função social e importância dessa organização para a geração de empregos (BRASIL, 1984). Com o discurso de que a ME, por ser desprovida de recursos, carecia de proteção especial do governo para sua sobrevivência, o presidente João Figueiredo conseguiu aprovação para estabelecer as normas que embasaram o primeiro Estatuto da ME.

Com o passar dos diferentes governos, o interesse governamental em estabelecer políticas públicas voltadas para os micros e pequenos empresários não regrediu, pelo contrário, é notável que os incentivos têm sido ampliados ao longo do tempo. Inicialmente, eram circunscritos à renúncia fiscal e à simplificação de processos para a abertura ou formalização de empresas e, com o passar do tempo tornou-se mais evidente a intervenção estatal em prol dessas empresas com a aplicação de margem de preferência nas compras públicas, até a reserva de itens e lotes em licitação para a participação exclusiva dessas organizações.

As MPE têm recebido atenção pelo reconhecimento da importância que possuem para a geração de empregos, distribuição de renda e criação de valor, fundamentais para o desenvolvimento da economia de qualquer país (JUNIOR; PISA, 2010). Essa preocupação dos governos frente à situação das MPE tem ensejado em políticas públicas cada vez mais intervencionistas, em que o governo utiliza seu poder de compra para beneficiar determinada fatia do mercado.

Outro ponto a ser considerado é a admissão por parte do governo da magnitude dessas organizações, pois absorvem mão de obra não qualificada gerando empregos, além de contribuírem para o desenvolvimento de produtos nacionais (MASERA, 2008).

É importante destacar a relevância e a dimensão desse tipo de política pública, expondo uma necessária análise do quanto essas decisões governamentais influenciam nos demais setores que são envolvidos por essas ações e, em especial, os órgãos públicos, uma vez que os principais incentivos às MPE estão alocados nas compras públicas. Esta pesquisa centrou-se nas políticas públicas de favorecimento às MPE e está ambientada nas licitações públicas.

Ainda que já estivesse sido estabelecido em 1984 o tratamento diferenciado e favorecido para as ME, foi elevada a importância dessa política ao ter sido evidenciada por meio de uma emenda constitucional em 2003. Foi inserida na Constituição da República Federativa do Brasil (CF), de 05 de outubro de 1988, a Emenda Constitucional (EC) n. 42, de 19 de dezembro de 2003 que incluiu no Artigo 146 da Constituição, redação que define regimes especiais de tributação e tratamento diferenciado e favorecido para as MPE

(BRASIL, 2003). O peso da emenda constitucional revela o quanto é importante manter essa política pública.

Diante desse novo cenário proposto pela EC, o Governo Federal, para atender a previsão constitucional, buscou, por meio de políticas públicas, incentivar a abertura de ME, EPP e, também, formalizou o trabalho autônomo com o advento do microempreendedor individual (MEI). Isto ficou evidenciado com a criação da Lei Complementar (LC) n. 123, de 13 de dezembro de 2006 e suas alterações que em seu bojo garantem que uma fatia do mercado público seja reservada a esses empreendedores (BRASIL, 2006).

O Governo Federal ao aprimorar o Estatuto Nacional da MPE com a criação da LC n. 123/2006, estabeleceu em seu Artigo 1º normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às MPE no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2006). Conforme previsto no inciso III do Artigo 1º da referida lei, é assegurado a essas organizações o acesso ao mercado que prevê a aplicabilidade de preferência nas aquisições de bens e serviços pelos Poderes Públicos (BRASIL, 2006).

Ao realizar a leitura da LC n. 123/2006, observa-se que o legislador buscou salvaguardar essas organizações em um ambiente competitivo onde a concorrência pode ser considerada desleal em comparação com as empresas de médio e grande porte que possuem vulto maior de faturamento. A crença que essas organizações são economicamente frágeis e possuem desvantagens com relação às demais empresas, ensejou em iniciativas governamentais para compensar essas fraquezas com o intuito de proteger as MPE (TREIN; REZENDE, 2012).

Percebe-se que o governo ao sancionar a LC n. 123/2006 além de atender o que diz a Constituição no Artigo 170, inciso IX e Artigo 179 que prevê o tratamento diferenciado e favorecido às MPE (BRASIL, 1988, 2006), buscou por meio dessa política pública impulsionar a economia e promover certa distribuição de renda incentivando a participação dessas organizações nas licitações públicas.

Destaca-se o Capítulo V da LC n. 123/2006 que legisla sobre as aquisições públicas objeto deste estudo que, em suma, assegura o tratamento diferenciado às MPE nas licitações por meio de reserva do mercado associada ao preço. Exemplo disso é que, se houver empate em uma licitação, um dos critérios para desempate é de que as MPE têm preferência de contratação, além do benefício previsto em lei que considera empate as situações em que propostas das MPE estiverem até dez por cento superior à proposta mais bem classificada e, até cinco por cento quando a modalidade da licitação é o pregão. Além disso, as MPE têm a

possibilidade de realizar a regularização fiscal e trabalhista tardiamente, com o privilégio de apresentar documentações exigidas em uma licitação com restrições, pois tem prazo de cinco dias úteis para regularização sem quaisquer prejuízos nas licitações (BRASIL, 2006).

É imperioso frisar que o Decreto n. 8.538, de 6 de outubro de 2015 regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as MPE e estende aos 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 (BRASIL, 2015).

Esse Decreto além de regulamentar esse tratamento diferencial às MPE ratificando o que consta na LC n. 123/2006, em seu Artigo 6º, obriga os órgãos a destinar itens ou lotes de licitação cujo valor seja de até R\$80.000,00 (oitenta mil reais) à participação exclusiva de MPE.

Ao refletir sobre a matéria é possível inferir que as MPE de fato são beneficiadas por todos esses incentivos. Em face disto, este trabalho teve como objeto de estudo e problematização a política pública de incentivo às MPE, tendo como campo empírico-particular a unidade de Coordenadoria de gestão de materiais (CGM) subordinada à Pró-reitoria de administração e infraestrutura (Proadi) que é a unidade responsável pelas aquisições da Universidade federal de Mato Grosso do Sul (UFMS).

De fato, muitas organizações públicas, valendo-se da expectativa de recebimento do objeto ao realizar uma compra, podem ter os recursos orçamentários alocados perdidos quando as empresas não conseguem efetivamente entregar seus materiais e/ou serviços por quaisquer razões, frustrando todo o processo de aquisição.

Diante disso, evidencia-se a dicotomia existente: de um lado as MPE, *stakeholders* (FREEMAN, 1984), grupos de interesse que têm certo poder sobre essa política pública e determinadas a fornecer aos entes públicos e, de outro, os gestores públicos, que são os atores sociais ou atores políticos burocratas que podem ser afetados por determinadas políticas públicas (RUA, 1997), buscando realizar as compras de forma eficaz e eficiente.

Em que pese a ausência de sanções explícitas a serem aplicadas à Administração Pública nos casos de inobservância da LC n. 123/2006 ou do Decreto n. 8.538/2015, aos administradores públicos somente é possível fazer o que a lei permite, ou seja, estão sujeitos aos mandamentos da lei (MEIRELLES, 2002). Ademais, cabe ao Tribunal de Contas da União a dosimetria na aplicação de sanções aos entes públicos. Nessa seara, não podem os agentes públicos se eximirem da imposição da lei ficando assim obrigados a adotar em suas

compras todas as preferências que a LC n. 123/2006 e o Decreto n. 8.538/2015 trazem em seu conteúdo.

Somado a isso, as instituições públicas buscam o sucesso das aquisições e redução do desperdício causado por compras ineficazes e licitações frustradas. Por outro lado, as MPE objetivam o sucesso empresarial, a expansão do negócio e demais interesses inerentes a qualquer organização.

Desta forma, essa presente pesquisa não teve a intenção de avaliar se é socialmente justa ou não essa política pública (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986; ARRETCHE, 1998; FREY, 2000), pois assim, os rumos da pesquisa seriam direcionados para a população-alvo que são as MPE. A finalidade foi de permitir que essa seja analisada sob a lente de uma instituição federal de ensino superior (IFES) de forma a diagnosticar os efeitos causados à Administração Pública, uma vez que são condicionantes impostas ao setor público para contratação, além de contribuir com propostas de melhorias processuais, uma vez que a pesquisadora está inserida nessa realidade sem o condão de esgotar a discussão sobre o tema.

Alguns estudos sobre o objeto de pesquisa aqui analisado já foram realizados. Garcia e Ribeiro (2012) entendem que a licitação pública não só tem a função de adquirir bens ou serviços pelo menor preço. O ato de comprar do governo possui, implicitamente, uma função social com a finalidade de utilizar esse poder de compra para implementar políticas setoriais, como por exemplo, as leis de incentivo às MPE (GARCIA; RIBEIRO, 2012).

Ao promover esses pequenos negócios, beneficiam-se jovens em busca do primeiro emprego e pessoas com mais de 40 anos, pois são fomentadas iniciativas individuais e coletivas, além de permitir que esses empresários ou futuros empreendedores montem suas empresas no local onde moram (KOTESKI, 2004).

Desta forma, as leis em favor dos micros e pequenos empresários têm recebido atenção devido a sua relevância para a economia brasileira. Esses empreendimentos têm potencial para a geração de empregos e distribuição de renda. Em contraponto, apresentam limitações como a baixa capacitação gerencial por serem, em sua maioria, empresas familiares (LA ROVERE, 2001).

Batista *et. al.* (2012) evidenciam que a falta de planejamento é a principal razão pela mortalidade das MPE e, conseqüentemente, frustração de licitações públicas. Nesta seara, Barreto *et. al.* (2014) destacam a evidente dificuldade das MPE em participar nas licitações públicas devido à falta de planejamento e indisponibilidade financeira dessas organizações. Estes são alguns fatores que contribuem com o insucesso das compras públicas, ocasionado por atrasos ou não entregas dos objetos de licitação.

Face ao exposto, esta pesquisa teve como objetivo geral analisar os desdobramentos da política pública sob a lente de uma IFES. Especificamente, com a intenção de atingir o objetivo proposto, buscou identificar a participação das MPE nos processos de aquisições da UFMS, observar a conduta dessas empresas nos pregões eletrônicos, verificar peculiaridades na execução de uma licitação em que MPE disputam itens com organizações de médio e grande porte e analisar os processos sancionadores atuados em desfavor de organizações que não cumpriram o objeto de licitação no âmbito da UFMS.

Considera-se que essa pesquisa ao evidenciar a política pública sob a perspectiva de uma IFES, procurou avançar o conhecimento sobre essa área, homenageando a originalidade do tema sem desvalorizar as diversas pesquisas realizadas no âmbito das MPE. A abordagem retratada nesse estudo foi um desafio, mas a intenção foi de evidenciar a ótica de um órgão público sobre determinada política.

A exposição desta pesquisa encontra-se estruturada como se segue: na seção seguinte a esta introdução, apresenta-se o referencial teórico trazendo um histórico das políticas públicas de favorecimento às MPE, expondo a regulamentação das compras públicas, os primeiros incentivos às MPE até os benefícios concedidos nas licitações, seguido pela definição das MPE e classificação das empresas bem como o crescimento de mercado; na seção posterior, é trazido à baila descrição dos procedimentos metodológicos; na quarta seção são analisados os dados da pesquisa com o objetivo de avaliar a participação das MPE nas licitações da UFMS e seus efeitos por meio da realização de um diagnóstico organizacional; na quinta seção são trazidas propostas para um plano de ação com o objetivo de minimizar os efeitos considerados negativos. Por fim, como fecho do presente trabalho, apresentam-se considerações e propostas para futuras pesquisas, considerando a relevância do tema.

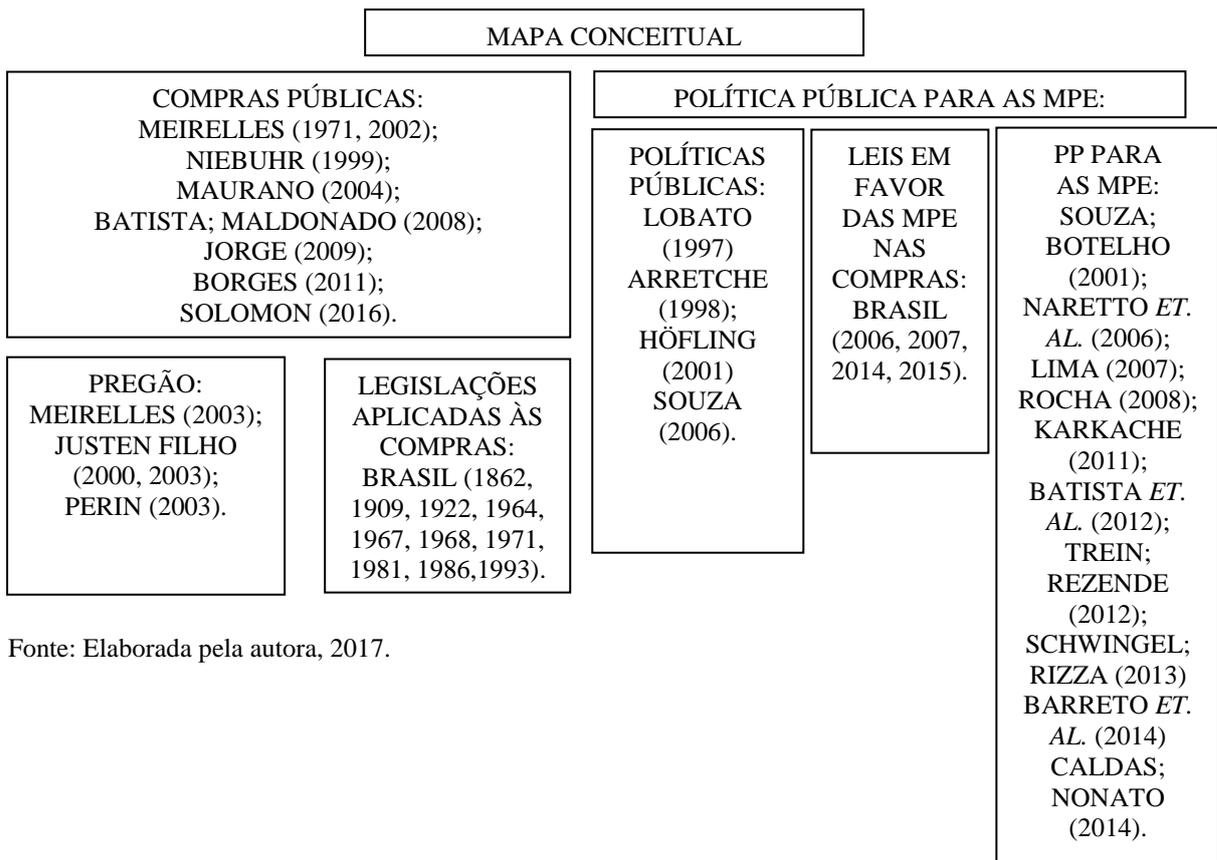
2. REFERENCIAL TEÓRICO-NORMATIVO

Preliminarmente, é necessário trazer à baila um referencial teórico que embase os fundamentos da pesquisa. De forma a sustentar a teoria, serão abordados os temas sobre as compras públicas trazendo conceitos, regulamentação e arcabouço técnico envolvendo as licitações e legislações. Também serão discutidos os incentivos às MPE bem como definições, principais contribuições para a sociedade e o estado da arte que revela como as pesquisas no assunto abordaram a questão.

Os autores utilizados para o construto teórico acerca das compras públicas são, em ordem cronológica: Meirelles (1971, 2002, 2003); Niebuhr (1999); Justen Filho (2000, 2003); Perin (2003); Maurano (2004); Batista; Maldonado (2008); Jorge (2009); Borges (2011); Solomon (2016). Outrossim, foram expostas as legislações pertinentes ao assunto.

Quanto à abordagem teórica sobre à política pública em benefício das MPE foram revisados os seguintes autores relacionados em ordem cronológica: Lobato (1997); Arretche (1998); Höfling (2001); Souza; Botelho (2001); Souza (2006); Naretto *et. al.* (2006); Lima (2007); Rocha (2008); Karkache (2011); Trein; Rezende (2012); Batista *et. al.* (2012); Schwingel; Rizza (2013); Barreto *et. al.* (2014); Caldas; Nonato (2014); Ademais, foram trazidas as leis que regem a matéria. O mapa conceitual apresentado na Figura 1 ilustra as teorias que nortearam essa pesquisa:

Figura 1 - Mapa conceitual.



Fonte: Elaborada pela autora, 2017.

A seguir serão abordados, primeiramente, os textos sobre compras públicas, seguidos pelas regulamentações, adiante os primeiros incentivos às MPE. Após essa exposição inicial, será abordada a LC n. 123/2006 e o Decreto n. 8.538/2015, finalizando esse referencial teórico-normativo com definições e participação dessas organizações nas licitações.

2.1. Compras públicas

O ato de comprar pressupõe uma troca. Solomon (2016) define a troca como “transação em que duas ou mais organizações ou pessoas dão e recebem algo de valor [...]” (SOLOMON, 2016, p. 7) e em uma instituição pública não é diferente. A Administração Pública busca na iniciativa privada bens ou serviços que não dispõe, mas que são imprescindíveis para o bom funcionamento da máquina administrativa.

Outrossim, a decisão de repassar à iniciativa privada atividades-meio que não são inerentes à missão institucional e que poderiam ser executadas por particulares, aliada à necessidade de reduzir custos, destacou a importância das compras numa organização governamental (MAURANO, 2004).

No órgão público, o setor responsável pelas compras, possui um papel importante em prol dos objetivos estratégicos (BATISTA; MALDONADO, 2008). Batista e Maldonado (2008) enfatizam que: “A atividade de compra implementa o trabalho dos outros departamentos, pela aquisição de insumos necessários para a realização dos trabalhos finalísticos da instituição” (BATISTA; MALDONADO, 2008, p. 687).

Destarte, o interesse da Administração Pública em realizar uma compra para atender suas necessidades e a suposta variedade de oferta disponível no mercado, revelou uma indispensável formalização para ajustar a conduta das compras públicas. Cabe aos órgãos públicos a obediência aos mandamentos das legislações (BATISTA; MALDONADO, 2008) e as empresas fornecedoras devem se submeter a essas regras (JORGE, 2009).

Além da necessária regulamentação dos atos administrativos, em especial, as compras e que, a seguir, serão explicitadas as várias leis sancionadas com esse intuito, é possível vislumbrar certo interesse no controle do uso dos recursos públicos. Quando o Governo busca normatizar seus atos, implicitamente, tenta coibir ações que não possam ser devidamente motivadas e justificadas. “As normas sobre a limitação procuram exigir a aplicação dos princípios inerentes à boa administração do bem público, evitando corrupção e mau uso [...]” (BORGES, 2011, p. 22).

Assim, com o intuito de controlar o patrimônio público e salvaguardar o interesse da população, foram estabelecidas regras para que as compras fossem padronizadas e reguladas, buscando coibir o mau uso dos recursos.

2.2. A regulamentação das compras públicas no Brasil

Historicamente, ainda que a Administração Pública brasileira estivesse transitando por diversos modelos de governo, já havia uma preocupação por parte dos governantes em estabelecer normas gerais para as compras públicas. Isto fica evidenciado ao analisar legislações aprovadas com a finalidade de regulamentar desde arrematações dos serviços até as aquisições públicas.

Em 1862, época do Brasil Império, foi aprovado o regulamento para as arrematações dos serviços, pelo então Conselheiro de Estado e Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, Manoel Felizardo de Souza e Mello com a rubrica de Sua Majestade, o Imperador D. Pedro II (BRASIL, 1862), sendo este o marco inicial rumo à regulamentação das compras públicas. Neste tempo, era utilizado o termo “*concurrentia*” para nomear o que hoje chama-se de licitação.

O Decreto n. 2.926, de 14 de maio de 1862 exigia a publicação de anúncios com a finalidade de convidar concorrentes interessados em participar do evento com dia e hora previamente agendados para que se procedesse a arrematação dos serviços. No mesmo convite, era fixada a importância pretendida da arrematação para que os participantes pudessem apresentar as propostas (BRASIL, 1862).

Na época, era necessária a apresentação de fiador idôneo que se responsabilizasse em casos de multas decorrentes de descumprimento de cláusulas contratuais ou o pagamento de caução caso não houvesse o avalista. Após todas as formalidades de inscrição dos concorrentes, um sorteio era realizado para que cada um, em viva voz, apresentasse sua proposta enquanto os demais permaneciam em profundo silêncio. Somente após oito dias, o Ministro declararia o vencedor após analisar cuidadosamente todas as propostas e julgá-las de forma a escolher a mais vantajosa.

A Lei n. 2.221, de 30 de dezembro de 1909, assinada pelo presidente Nilo Procópio Peçanha, tinha em seu cerne, fixar a despesa geral do Brasil, mas no Artigo 54, apresentou regras para fornecimentos e serviços públicos que se resumiam no exame de idoneidade dos proponentes, no direito do governo em anular a concorrência nos casos de preços acima do esperado e na conduta da apresentação das propostas. O julgamento da proposta consistia no

menor preço e em caso de haver duas propostas iguais, era lícito que o governo estipulasse uma segunda condição para decidir a preferência da futura contratação (BRASIL, 1909).

O foco da Lei n. 2.221/1909 não era o regramento das concorrências públicas, por isso não há profundidade de normas quanto àquela aprovada em 1862. A novidade trazida pelo presidente Nilo Peçanha surgiu no ato de escolha da proposta. Enquanto em 1862 a seleção se pautava naquela oferta considerada mais vantajosa não havendo clareza se era a de menor valor, em 1909 foi evidenciado que a proposta selecionada era a mais barata, sendo ou não a mais vantajosa.

Em 1922, com o Decreto n. 4.536, de 29 de janeiro de 1922, o décimo primeiro presidente da República, Epitácio Pessoa, organizou o código de contabilidade da União (BRASIL, 1922). Assim como em 1909, esse Decreto não tinha em seu âmago estabelecer normas para regulamentar a concorrência pública, apenas trazia em alguns artigos os preceitos para a seleção do responsável pelo fornecimento dos serviços. Similarmente ao que foi estabelecido em 1909, a peculiaridade do Decreto assinado em 1922 ficou destacada na relação de itens apresentada com a finalidade de justificar as situações em que as concorrências fossem consideradas dispensáveis.

Em suma, o Decreto n. 4.536/1922, no Artigo 51, dispensou as concorrências nos casos de fornecimentos, transportes e trabalhos públicos por circunstâncias imprevistas ou de interesse nacional, que, atualmente, se equivalem às situações de emergências ou calamidades públicas. Este mesmo decreto incluiu nas situações de dispensa o fornecimento de serviços realizados por profissionais especialistas, que se equiparam àquelas que constam no rol de inexigibilidade de licitação e que estão presentes na atual lei de compras públicas (BRASIL, 1922).

Além do julgamento pelo menor preço, o Decreto n. 4.536/1922 limitou o valor a ser contratado. As propostas escolhidas não poderiam exceder o valor de dez por cento do valor praticado na praça (BRASIL, 1922).

Outro ponto de destaque do Decreto n. 4.536/1922 é a previsão de inscrição de interessados para o fornecimento ordinário às repartições públicas. Os itens de uso habitual poderiam ser guarnecidos permanentemente ao governo desde que os preços fossem mantidos por no mínimo quatro meses contados a partir da data do registro, essa previsão legal pode ser considerada um prenúncio da atual Ata de Registro de Preços (ARP) (BRASIL, 1922).

A Lei n. 4.401, de 10 de setembro de 1964, assinada pelo primeiro presidente do período do Regime Militar, Castello Branco, estabeleceu normas para licitação de serviços e obras e aquisição de materiais no Serviço Público da União. Nesse período surge o termo

“licitação” para designar de forma genérica o processo de compra pública e duas modalidades de concorrência são criadas: a concorrência pública para a execução de serviços ou obras de montante e a concorrência administrativa para a aquisição de materiais e equipamentos de (BRASIL, 1964).

Outra inovação trazida pela Lei n. 4.401/1964 foi a possibilidade de admitir discriminação por item na licitação para que fossem selecionadas propostas de menor preço para cada peça. Essa Lei teve o intuito de regulamentar as licitações e serviu como base para o estabelecimento de regras presentes no Decreto-Lei (DEL) n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, assinado pelo presidente Castello Branco que, além de estabelecer diretrizes para a Reforma Administrativa, determinou normas relativas às licitações para compras públicas (BRASIL, 1967).

O Decreto n. 200/1967 acrescentou elementos para a dispensa da licitação e apresentou novas modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços e convite. A concorrência foi apresentada como categoria licitatória nos casos de compras, obras ou serviços de vulto; a tomada de preços como variante para a participação de interessados previamente registrados e; o convite, com a cota de empresas escolhidas e convidadas pela unidade administrativa (BRASIL, 1967).

A novidade trazida pelo Decreto n. 200/1967 foi a respeito da habilitação que não tinha sido mencionada nas leis anteriores. Havia a exigência de que o interessado fosse idôneo, mas não tinham sido definidos que documentos comprovariam a idoneidade da empresa nas leis passadas. A habilitação exigida pelo Decreto n. 200/1967, além de servir como registro, certificava a qualificação dos interessados, pois deveriam ser apresentadas documentações relativas à personalidade jurídica, à capacidade técnica e à idoneidade financeira (BRASIL, 1967).

Havia no Decreto n. 200/1967 a fixação de critérios de julgamento que somados à avaliação da proposta, criaram-se categorias como: qualidade, rendimento, condições de pagamento, prazos e outras. Além disso, apresentou um rol detalhado de penalidades que estariam sujeitos os fornecedores e que poderiam ser imputadas a eles (BRASIL, 1967).

De 1862 a 1967, havia leis para estabelecer regras básicas para a concorrência pública, mas não com a complexidade presente no Decreto n. 2.926/1862 que trouxe os primórdios para a regulamentação das compras nem a do Decreto n. 200/1967 que detalhou os dispositivos para as licitações.

A Lei n. 5.456, de 20 de junho de 1968, assinada pelo segundo presidente do Regime Militar, Costa e Silva, estendeu o âmbito de aplicação dessas regras de licitações aos estados e municípios, mas fez ressalvas quanto às particularidades locais e regionais (BRASIL, 1968).

Em 1971, a Lei n. 5.721, de 26 de outubro de 1971, assinada pelo presidente da República, Médici, dispôs normas relativas às licitações e alienações de bens limitando essas normas ao Distrito Federal. Basicamente essa lei concedeu ao governador a atribuição de promover a alienação de ações de propriedade do Distrito Federal, mantendo a maioria sob o controle estatal (BRASIL, 1971).

O presidente da República, João Figueiredo, atualizou os limites de valor aplicáveis às diferentes modalidades de licitações, por meio da Lei n. 6.946, de 17 de setembro de 1981. Outra alteração é referente à habilitação, a qual antes era exigida documentação para a verificação de personalidade jurídica e que passou a ser solicitada capacidade jurídica e regularização fiscal. Somado a isso, impôs validade de doze meses para o certificado de registro cadastral fornecido pela unidade cadastrante e concedeu permissão para que os licitantes optassem pela fiança bancária como modalidade de garantia (BRASIL, 1981).

Somente em 1986, foi instituído um estatuto jurídico completo para dispor sobre as licitações e contratos administrativos, com a assinatura do Decreto-Lei n. 2.300, de 21 de novembro de 1986 pelo então presidente da República, José Sarney. Nesse Decreto foram trazidas definições, novas modalidades de licitação como concurso e leilão, situações que se enquadrariam como inexigibilidade de licitação, elementos explicativos para a habilitação, normas para a abertura de processo administrativo para as aquisições, regras para a conduta das licitações e seção para a formalização e execução dos contratos (BRASIL, 1986).

É possível afirmar que esse estatuto serviu como alicerce para uma nova legislação que ainda estava por vir. Da mesma forma, a Constituição da República Federativa do Brasil (CF), de 05 de outubro de 1988, ensejou a assinatura pelo presidente da República, Itamar Franco, da Lei n. 8.666 de 21 de junho de 1993, também conhecida como Lei geral das licitações, com o objetivo de regulamentar o Artigo 37, inciso XXI da CF (BRASIL, 1988, 1993).

A Lei n. 8.666/1993 está vigente e traz a obrigatória subordinação ao regime da Lei todos os órgãos da administração direta, fundos especiais, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 1993).

Comparando o DEL n. 2.300/1986 e a Lei n. 8.666/1993 em seu texto original, ou seja, quando foi publicada, é possível verificar que foram realizados poucos acréscimos.

Contudo, ao analisar a redação atual da Lei n. 8.666/1993, constata-se que esta já passou por várias alterações ao longo dos anos. Ainda que haja várias mudanças, a obrigação de realizar licitação para a contratação de terceiros na execução de obras, serviços e compras esteve presente desde 1986 (BRASIL, 1993). Depreende-se que não é facultada à Administração a utilização de licitação para as compras públicas, salvo as hipóteses previstas em Lei que libera o agente público do processo licitatório.

Sabendo que a Administração Pública deve seguir um rito processual para as aquisições, entidade como o Serviço brasileiro de apoio às micro e pequenas empresas (Sebrae) se esforçou para elaborar manuais que facilitem esse processo e disponibilizou um guia de compras públicas em seu sítio eletrônico. Mais adiante, será abordada outra importante contribuição dessa organização nesse mesmo contexto.

A licitação ou concorrência pública como outrora foi chamada, é importante para se manter o regramento das ações na esfera governamental e para garantir que o interesse público seja atendido. Para Meirelles (1971), “Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse” (MEIRELLES, 1971, p.16).

Desta forma, a Lei n. 8.666/1993 é um instrumento vigente que regulamenta as compras da Administração Pública, e as licitações, os meios para que a obtenção de bens ou serviços sejam realizados em atendimento ao interesse público. A licitação é o rito necessário que precede uma aquisição e que o ente público se encontra vinculado, excetuando-se as hipóteses que permitem que seja efetuada uma compra de forma direta desde que esta esteja devidamente justificada e embasada na lei. Ademais, a licitação pública constitui-se como uma premissa que autoriza a Administração Pública contratar terceiros (NIEBUHR, 1999).

O ato de contratar terceiros motivou a criação de diversas leis com o objetivo de regradar as compras públicas. Ao longo dessa seção, as legislações relacionadas expuseram essas regras e a conjuntura da época em que foram escritas. A sucessão de governos ora suprimiu elementos às normas, anteriormente estabelecidas, ora acrescentou condições que se ajustavam em cada período vivenciado. Após essa viagem histórica a respeito da regulamentação das compras públicas, o Quadro 1 traz um resumo das principais legislações e o que cada uma trouxe de novidade contribuindo de alguma forma para a atual Lei de Geral de Licitações, a Lei n. 8.666/1993:

Quadro 1 - Principais legislações das compras públicas.

LEGISLAÇÕES	PONTOS EM DESTAQUE
Decreto n. 2.926/ 1862	<ul style="list-style-type: none"> - Marco inicial da regulamentação das compras públicas; - Utilização do termo “concorrência”; - Exigência de fiador idôneo ou pagamento de caução; - Seleção da proposta mais vantajosa num prazo de oito dias, não há clareza se a proposta escolhida era a de menor valor.
Lei n. 2.221/1909	<ul style="list-style-type: none"> - Principal objetivo da lei era fixar a despesa geral do Brasil; - Exame prévio de idoneidade dos proponentes, supressão do avalista; - Governo poderia anular a concorrência em casos de preços acima do esperado; - Julgamento da proposta acontecia pelo menor preço.
Decreto n. 4.536/ 1922	<ul style="list-style-type: none"> - Principal objetivo da lei era organizar o código de contabilidade da União; - Surgiram situações em que as concorrências poderiam ser dispensadas; - Limitou-se o valor a ser contratado, não podendo exceder dez por cento do valor de praça; - Inscrição de interessados em fornecer permanentemente itens de uso habitual, prenúncio da atual Ata de Registro de Preços (ARP).
Lei n. 4.401/1964	<ul style="list-style-type: none"> - Uso do termo “licitação” para designar de forma genérica o processo de compra pública; - Criação de duas modalidades de concorrência: concorrência pública e administrativa; - Admissão de discriminação por item na licitação; - Serviu de base para o estabelecimento de regras presentes no Decreto-Lei n. 200/1967.
Decreto n. 200/ 1967	<ul style="list-style-type: none"> - Acréscimo de motivos para dispensa da licitação; - Apareceram novas modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços e convite; - Criou-se a fase de habilitação para qualificação dos interessados exigindo documentos relativos à personalidade jurídica, à capacidade técnica e à idoneidade financeira; - Ampliação de critérios para auxiliar o julgamento da proposta e apresentação de rol de penalidades.
Lei n. 6.946/1981	<ul style="list-style-type: none"> - Atualização de limites de valor aplicáveis às diferentes modalidades de licitações; - Exigência de comprovação de capacidade jurídica e regularização fiscal das empresas; - Validade de doze meses do certificado de registro cadastral; - Permitiu aos licitantes a opção de fiança bancária como garantia.
DEL n. 2.300/1986	<ul style="list-style-type: none"> - Estatuto jurídico para dispor sobre as licitações e contratos; - Criação de novas modalidades de licitação: concurso e leilão; - Critérios de inexigibilidade de licitação; - Foi elaborada uma seção para descrever a conduta de formalização e execução dos contratos.
Lei n. 8.666/1993	<ul style="list-style-type: none"> - Está vigente e é conhecida como Lei geral das licitações; - Subordinam-se ao regime da Lei todos os órgãos da administração direta, fundos especiais, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios; - Em seu texto original publicado em 1993 fez poucos acréscimos ao que já tinha sido previsto no DEL 2.300/1986; - Já passou por diversas alterações e está em constante mudança.

Fonte: Elaborado pela autora, 2017.

A atual Lei geral de licitações, a Lei n. 8.666/1993, estabelece todo o rigor para a realização de uma compra. Efetuada uma licitação, a contratação é realizada. Na

Administração Pública, não é permitido que haja contratação verbal, ou seja, toda contratação é formalizada. Meirelles (1971), conceitua o contrato administrativo:

Contrato administrativo é todo o ajuste celebrado pela Administração Pública, agindo nessa qualidade, com particular ou com outra parte entidade administrativa, para a realização de serviço, execução de obra, fornecimento de materiais, gêneros ou equipamentos, ou qualquer outra prestação de interesse público. (MEIRELLES, 1971, p. 25).

O Artigo 62 da Lei n. 8.666/1993 impõe a obrigatoriedade da utilização do contrato nas modalidades de licitação: concorrência e tomada de preços. Nos casos de dispensa e inexigibilidade, somente é obrigatório o termo de contrato nas situações em que os preços estejam compreendidos nos limites de tomada de preços e concorrência. Nos demais casos, é facultado o instrumento de contrato administrativo, sempre que o mesmo possa ser substituído por documentos hábeis como nota de empenho por exemplo (BRASIL, 1993).

A Lei n. 4.320/1964 traz no Artigo 58 a definição do empenho de despesa como “ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição” (BRASIL, 1964, s/p). Desta forma, o empenho tem o mesmo peso do contrato administrativo, portanto, ainda que não haja o instrumento contratual, há obrigação entre as duas partes, tanto da Administração Pública quanto da empresa fornecedora dos bens ou serviços.

É importante trazer a informação sobre o empenho à luz do conhecimento, pois mais adiante será objeto de discussão quando por qualquer motivo a entrega do bem ou serviço não seja efetivada por parte da empresa contratada, acarretando no fatídico e inevitável cancelamento do empenho e demais consequências que serão abordadas na seção 5.

Após todas essas considerações, percebe-se que até esse momento histórico, as compras tinham sido regulamentadas, mas o tratamento diferenciado a ser aplicado às MPE iniciou-se em 1984 como veremos adiante.

2.3. Os incentivos às MPE antes da LC n. 123/2006

O tratamento diferenciado, simplificado e favorecido às ME iniciou-se com a promulgação da Lei n. 7.256, de 27 de novembro de 1984, pelo presidente da República João Figueiredo. Nesta época, o Decreto-Lei n. 200/1967 que estabelecia diretrizes para as compras públicas, estava vigente, tendo sido revogado o disposto relativo às normas de licitação somente em 1986 pelo DEL n. 2300/1986. Nesse momento, os incentivos às ME eram

ambientados nos campos administrativo, tributário, previdenciário, trabalhista, creditício e de desenvolvimento empresarial (BRASIL, 1984).

O presidente João Figueiredo defendia a desoneração fiscal e a desburocratização processual em favor das ME. Instituiu o primeiro Estatuto das ME reconhecendo a importância desse tipo de organização para a geração de empregos e com a clara intenção em reduzir a informalidade que imperava esse ambiente empresarial por conta das dificuldades que esses pequenos proprietários enfrentavam para legalizar seus negócios.

Uma das premissas necessárias para que uma organização seja classificada como ME é a receita auferida no fim do ano calendário. Na gestão do presidente da República Fernando Collor foi sancionada a Lei n. 8.383, de 30 de dezembro de 1991, que corrigiu o limite de receita bruta das ME. Essa Lei alterou o normativo de imposto de renda e os valores dos rendimentos brutos dessas organizações. Nesse ano, as normas gerais de licitação eram definidas pelo Decreto-Lei n. 2.300/1986 (BRASIL, 1991).

Nesse período, não havia sido instituído o pregão como modalidade de licitação, portanto, não poderia haver qualquer previsão de margem de preferência a ser aplicada em favor das ME nas compras públicas a serem realizadas por esta modalidade licitatória. Além disso, os incentivos não abrangiam as EPP neste período.

Somente entre 1994 e 1996, na gestão do presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, foi ampliado o tratamento diferenciado e simplificado às EPP, com o estabelecimento das Lei n. 8.864, de 28 de março de 1994 e Lei n. 9.317, de 05 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1994, 1996).

A Lei n. 8.864/1994 estabeleceu normas para as MPE, trazendo as definições de cada organização. Já a Lei n. 9.317/1996 apresentou dispositivo sobre o regime tributário aplicado para as MPE (BRASIL, 1994, 1996).

Em 1999, a Lei n. 9.841, de 05 de outubro de 1999, sancionada pelo presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, instituiu um novo Estatuto das MPE e, pela primeira vez, houve menção no Artigo 24 de que a política de compras governamentais priorizaria as MPE. Entretanto, ainda não tinham sido definidas as diretrizes para que de fato fossem concedidas primazias em favor das MPE nas licitações. (BRASIL, 1999).

De 1994 a 1999, a Lei geral de licitações já estava vigente, mas o pregão, como modalidade de licitação, ainda não havia sido instituído dentro de nosso sistema jurídico-administrativo. Tal feito foi realizado somente em 2002, por meio da Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002, na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (BRASIL, 2002).

Após a regulamentação da nova modalidade de licitação em 2002, foi instituída por meio do Decreto n. 5.450/2005 pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a forma eletrônica de condução do pregão, formalizando assim, o pregão eletrônico destinado à aquisição de bens e serviços comuns no âmbito da União (BRASIL, 2005).

Justen Filho (2000) colaciona entendimento acerca do pregão: “[...]como uma modalidade licitatória significa adotar um novo procedimento para seleção da proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia” (JUSTEN FILHO, 2000, p. 10). Sobre a licitação Meirelles (1971) afirma que: “Destina-se a propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o poder público [...]”. (MEIRELLES, 1971, p.16). Assim, manter o tratamento isonômico perante às empresas serviu de pilar para a implementação de políticas públicas de favorecimento àqueles setores organizacionais mais fragilizados economicamente (TREIN; REZENDE, 2012).

A nova modalidade licitatória trouxe várias novidades para as compras públicas. O pregão foi instituído para a aquisição de bens e serviços comuns (BRASIL, 2002), desta forma, entende-se que o pregão permitiu a participação de quaisquer pessoas (JUSTEN FILHO, 2000), ampliando o universo de empresas interessadas em contratar com a União.

Quanto à classificação daquilo a ser considerado “comum”, no bojo da Lei n. 10.520/2002, há definição de bens e serviços que possam ser enquadrados no rol de “comuns”. Basta ajustar objetivamente os itens a serem contratados nos padrões de desempenho e qualidade definidos por meio de especificações usuais no mercado (BRASIL, 2002) e que apresentem identidade e características padronizadas (JUSTEN FILHO, 2003).

Os bens e serviços a serem classificados como “comuns” devem possuir características de fácil identificação e descrição com a utilização de especificações gerais e de conhecimento público (PERIN, 2003) e que não exijam habilitação especial para a execução, podendo ser realizados por quaisquer pessoas (MEIRELLES, 2003).

Classificando os bens e serviços em “comuns” e a possibilidade de serem fornecidos por diferentes empresas, o pregão permitiu que mais organizações pudessem participar dos processos de compras governamentais.

Ao mesmo tempo que aumentou o número de participantes nas licitações públicas, o surgimento do pregão, como modalidade licitatória, ensejou numa adequação dos incentivos concedidos às MPE, de forma a garantir o tratamento isonômico e igualdade de condições a todos os concorrentes em conformidade com a previsão constitucional. Desta forma, o Estado entendeu que implantar políticas públicas de favorecimento às MPE nas aquisições

governamentais assegura tratamento justo para essas organizações que competem com empresas de médio e grande porte.

Nota-se que, até então, os incentivos concedidos as ME e, logo depois, estendidos às EPP eram da ordem administrativa, tributária, previdenciária, trabalhista, creditícia e de desenvolvimento empresarial, com indícios de serem ampliados para as compras públicas somente a partir de 1999, ganhando força após o surgimento do pregão em 2002. Somente em 2006, com a sanção da Lei Complementar n. 123, o Estado de fato estendeu os incentivos às MPE, estabelecendo preferências nas aquisições públicas.

2.4. A LC n. 123/2006: política pública de tratamento diferenciado às MPE nas licitações

Estudiosos da área atribuem a política pública de tratamento diferenciado às MPE como uma estratégia de intervenção do Estado que se utiliza da necessária ação de compra pública para alavancar esse segmento econômico. Caldas e Nonato (2014) analisam sob a ótica keynesiana que as compras públicas servem como uma ação do Estado para impulsionar a economia local.

O Estado buscou então formalizar essa política pública por meio de lei. Com a ampliação da modalidade de licitação em 2002, somada à previsão legal no Artigo 24 da Lei n. 9.841/1999 e à necessidade de se definir os parâmetros para conceder o acesso ao mercado das MPE nas aquisições públicas, foi sancionada a Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006, pelo presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva. Com essa Lei, foi ratificada pelo Estado a importância das MPE para o desenvolvimento do país e o quanto é imprescindível a continuidade dessa política pública.

Ao longo dos anos, os diferentes governos reconheceram a importância de manter a ação programática de incentivo às MPE. É importante esclarecer que não cabe a essa pesquisa analisar as razões que nortearam cada governante a criar e manter políticas públicas em prol dessas organizações nem entender os interesses implícitos nessas intervenções. Independentemente dos ideais divergentes que cercaram as formas de governo vivenciadas no país e convicções filosóficas consideradas controversas, conclui-se que a atividade de favorecimento e incentivo às MPE é uma ação de Estado, por ser uma política pública de responsabilidade do Estado (HÖFLING, 2001) perpetuada por diferentes gestões de governo.

Em que pese, os diferentes períodos vivenciados pelo país, o avanço da política pública se deve ao contexto histórico-estrutural e político que circunscreve determinada ação governamental (LOBATO, 1997). A política pública, resumida por Souza (2006) é “[...]”

“colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)” (SOUZA, 2006, p.26).

Lima (2007) destacou as experiências internacionais como fonte de inspiração para a criação de leis que possibilitassem o acesso das MPE nos procedimentos licitatórios. Nos Estados Unidos, desde 1942, já havia proposta para inserir as pequenas empresas nos contratos governamentais. No Japão, por meio da criação de uma agência específica para o desenvolvimento nacional seguido por França, Alemanha, Itália, Canadá e Inglaterra (LIMA, 2007).

Assim, motivado pelas práticas internacionais, o Brasil buscou, por meio da LC n. 123/2006, propor mudança na legislação de forma a propiciar tratamento diferenciado à MPE nas compras públicas, ação evidenciada pela leitura do Artigo 44, que assegura nas licitações, como critério de desempate, preferência de contratação para as MPE (BRASIL, 2006).

Somado a isso, temos a colocação do Artigo 47 (com nova redação dada pela Lei Complementar n. 147, de 7 de agosto de 2014), que afirma que nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as MPE 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 (BRASIL, 2006, 2014).

Todo esse regramento em benefício às MPE nas licitações trouxe à tona as dificuldades que os órgãos públicos enfrentaram para readequar seus processos administrativos de compras de forma a atender a imposição dessas normas (LIMA, 2007).

Evidentemente, não bastaria uma lei para garantir o acesso das MPE ao mercado público. Notavelmente, tanto as empresas quanto os agentes públicos precisariam de treinamentos para assimilar essa nova realidade abrindo um leque de oportunidades a outras entidades que visariam ocupar essa lacuna no mercado.

É importante frisar que a política pública de incentivo às MPE, ensejou ações na iniciativa privada. A mobilização do Sebrae aconteceu em prol da criação de cursos com objetivo de treinar os compradores públicos e implementou a cartilha do comprador disponível na biblioteca no sítio eletrônico do Sebrae. As ações do Sebrae destacam que esta entidade analisa positivamente essa política pública, pois fomenta o mercado de trabalho por ser um dos setores da economia que mais emprega no Brasil (SEBRAE, 2014).

Desta forma, a LC n. 123/2006 contribuiu com a expansão da política pública de favorecimento às MPE e o crescimento destas empresas no mercado, trazendo obrigações aos órgãos públicos por meio de previsões legais a serem aplicadas nas compras públicas.

2.5. O decreto n. 8.538/2015 e sua aplicação nas compras públicas

A tendência de ampliar as políticas públicas de favorecimento às MPE foi fortemente percebida na gestão dos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Esse tipo de ação governamental também esteve presente nos Estados Unidos. Na gestão de Barak Obama foi criada uma lei que permitiu a reserva do mercado público em prol dessas organizações. Lá, a lei além de facilitar a admissão de pequenas empresas em licitações federais, assegurou a paridade e igualdade de tratamento, permitindo aos órgãos do governo americano reservar contratações a essas organizações. Somado a isso, criou obstáculos para as contratações em bloco que antes eram monopolizados pelas grandes empresas (KARKACHE, 2011).

Aqui no Brasil, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva estabeleceu, por meio do Decreto n. 6.204, de 5 de setembro de 2007, regulamento para o tratamento favorecido às MPE. Nesse Decreto, já havia sido mencionado reserva de itens às MPE, porém existiam muitas ressalvas que permitiam aos órgãos públicos justificar a não destinação de itens a essas organizações. Algumas justificativas aceitáveis para não se destinar itens a essas empresas eram, por exemplo: quando não houver um mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados como MPE e quando o tratamento diferenciado e simplificado para essas empresas não for vantajoso para a Administração ou representar prejuízo ao conjunto do objeto a ser contratado (BRASIL, 2007). Essas últimas alegações eram muito subjetivas e superficiais, concedendo ao administrador público autonomia para definir quais itens seriam destinados às MPE ou até mesmo optar por nenhuma reserva sem qualquer objeção.

Somente em 2015 foi colocada em prática a separação de itens, quando a presidente da República Dilma Rousseff sancionou o Decreto n. 8.538 em 6 de outubro de 2015, com o intuito de regulamentar o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado das MPE nas licitações públicas. Não bastasse a LC n. 123/2006, o Decreto n. 8.538/2015 determinou no Artigo 6º que os órgãos públicos destinassem às MPE itens com valores de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) nas licitações, sendo que para esses itens as MPE têm participação exclusiva (BRASIL, 2015). Além disso, foram retiradas todas as justificativas que autorizavam as instituições públicas a não disponibilizar esses itens e que serviam como amparo para que não fosse concedida a destinação de objetos à disputa exclusiva das MPE.

É possível inferir que além da reserva de mercado estabelecida pela LC n. 123/2006, soma-se o estabelecido no Decreto n. 8.538/2015, que impulsiona cada vez mais a participação das MPE nas licitações. Esse Decreto por ser recente ainda não foi objeto de estudos de outros pesquisadores, portanto, não há avaliações da magnitude dos desdobramentos decorrentes dessa imposição realizada pelo governo.

Em tempo, será possível ter uma dimensão dessa política pública ampliada pelo Decreto n. 8.538/2015 por meio dos gráficos e dos relatórios de observação dos Pregões Eletrônicos conduzidos em 2017 quando esse Decreto já estava em plena vigência e que estão disponíveis na seção 4.

2.6. MPE nas licitações: definições e crescimento no mercado

Considerando a necessidade de elucidação de como uma empresa se enquadra como micro ou pequena, o Artigo 3º da LC n. 123/2006 traz em seu bojo a definição atualizada de MPE, cujo parâmetro de classificação adotado é o da receita bruta máxima auferida anualmente pela empresa.

Desta forma, para que uma organização seja considerada ME é exigida uma receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) ao final de cada ano-calendário e uma EPP deverá ter uma receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior R\$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais) (BRASIL, 2006).

É importante esclarecer que, além da MPE, há a figura do microempreendedor individual (MEI) criada pela LC n. 128/2008 (Brasil, 2008) e a empresa individual de responsabilidade limitada (Eireli) apresentada pela Lei n. 12.441/2011. A Eireli deve ser constituída por uma única pessoa titular da totalidade do capital social (BRASIL, 2011). Diante dessas definições e para melhor entendimento, o Quadro 2 apresenta as diferenças de cada tipo de organização.

Quadro 2 - Diferenças entre ME, EPP, MEI e EIRELI.

	ME	EPP	MEI	EIRELI
Faixa de receita bruta auferida ao final do ano-calendário	Igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais)	Superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior R\$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais).	Máximo R\$ 60.000,00 (Sessenta mil reais).	A legislação não limita a receita bruta. Para esta modalidade, a exigência é de capital social integralizado não inferior a cem vezes o maior salário mínimo vigente.

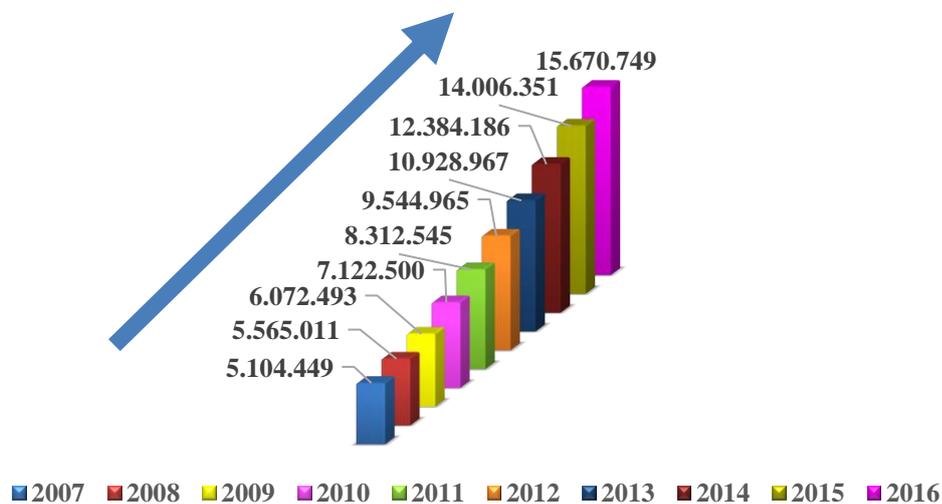
Fonte: Adaptado de Lei Complementar n. 123, de 13 de dezembro de 2006; Lei Complementar n. 139, de 10 de novembro de 2011; Lei n. 12.441, de 11 de julho de 2011.

Depreende-se que não necessariamente uma empresa denominada “Eireli” é uma MPE, portanto, essa pesquisa teve o cuidado de identificar dentre as empresas classificadas “Eireli” quais eram simultaneamente MPE, excluindo do escopo estudado as demais empresas.

Quanto aos empresários classificados como MEI, é imperioso justificar que não foram considerados nessa pesquisa devido à ausência desses dados em relatórios oficiais do governo e à pouquíssima representatividade nas licitações da UFMS. Desta forma, a pesquisa foi delimitada em analisar o cenário sob a perspectiva de uma IFES considerando a participação das MPE nas licitações.

Feitas as considerações necessárias, é possível analisar, em números, a progressão das MPE no Brasil. Com o intuito de auxiliar a formulação de políticas públicas voltadas às MPE foi desenvolvida uma ferramenta pelo Instituto brasileiro de planejamento e tributação (IBPT) intitulada de Empresômetro MPE. Por meio dessa ferramenta constatou-se um crescimento exponencial de MPE ativas no país, após sancionada a LC n. 123/2006, conforme Gráfico 1 que demonstra o avanço até 2016:

Gráfico 1 - Crescimento das MPE ativas no Brasil.



Fonte: Adaptado de Confederação nacional do comércio de bens, serviços e turismo, 2017.

Analisando o Gráfico 1, percebe-se o aumento das MPE ativas desde a assinatura da LC n. 123/2006, de 5.104.449 para 15.670.749, ou seja, um crescimento aproximado de 207%. Para fins de ilustração, o aumento das MPE ativas no Brasil demonstra a eficácia dessa política pública (ARRETCHE, 1998). Defere-se então, que a LC n. 123/2006 permitiu a formalização e expansão dessas organizações.

Vale ressaltar, conforme já exposto, que não é o foco deste trabalho, avaliar a política pública sob a perspectiva das MPE e sim refletir sobre como essa política pública afetou as compras públicas da UFMS. Diante disso, foi analisada a participação dessas organizações nos processos de aquisição da UFMS, pois, ainda que seja evidenciado o aumento da participação dessas empresas nas compras realizadas pela instituição pesquisada, não necessariamente tem garantido sucesso na obtenção de bens e serviços. Neste contexto, os Gráficos 2 e 3 ilustrados nesta seção, expõem a representatividade das MPE nas contratações realizadas no âmbito nacional e os Gráficos 4, 5, 6 e 7 dispostos na subseção 4.2, apresentam a participação, em números, das MPE nas compras da UFMS.

Vários estudiosos analisaram as políticas públicas de favorecimento às MPE e constataram alguns embaraços vivenciados por essas organizações. O estado da arte referente às MPE no Brasil revelou alguns problemas que as políticas públicas não previram, portanto, não trouxeram nenhuma solução. Em que pese, todos os incentivos trazidos pela LC n. 123/2006 e pelo Decreto n. 8.538/2015, alavancando a economia do país (ROCHA, 2008; JUNIOR; PISA, 2010) não foram suficientes para mitigar os infortúnios que esses empresários encaram na administração de seus negócios.

Por sua vez, Rocha (2008), em seu estudo sobre as dificuldades das MPE no Brasil, evidencia a importância da contribuição dessas empresas para o crescimento econômico do país, mas que há muitas dificuldades enfrentadas pelas MPE em se manter no mercado e carência de profissionalismo: “Estes empresários que em muitos casos são aventureiros e despreparados, confundem até o caixa da empresa com o caixa pessoal” (ROCHA, 2008, p. 435). Dentre os principais problemas, pode-se citar confusão do patrimônio da empresa com o patrimônio do proprietário, ausência de planejamento, falta de conhecimento acerca do ambiente externo, etc.

Ademais, Batista *et. al.* (2012) concluem que a falta de planejamento é a principal causa de mortalidade das MPE e, conseqüentemente, a maior razão para os negócios malsucedidos, inclusive frustração das compras públicas. O entendimento de Barreto *et. al.* (2014) corrobora com a constatação da dificuldade enfrentada pelas MPE ao participarem das licitações públicas.

Nesses trabalhos, os autores ratificaram a importância da participação das MPE nas licitações públicas para o crescimento econômico, porém evidenciaram alguns entraves: falta de planejamento, má administração e, principalmente, a indisponibilidade financeira das empresas. Este ponto merece destaque, pois, enquanto os órgãos públicos buscam por meio das compras públicas receber o objeto de contratação com o preço mais vantajoso, as MPE

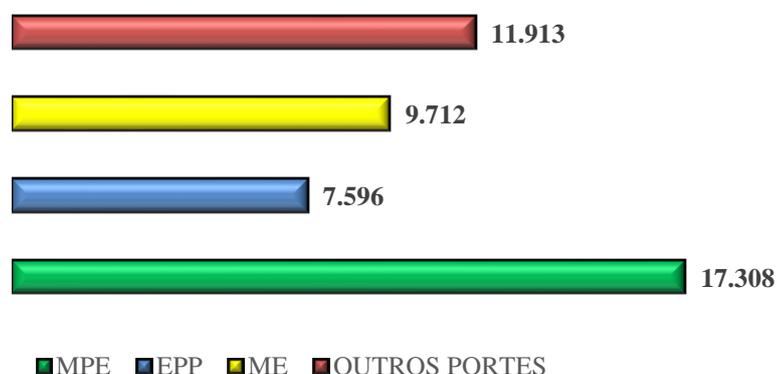
buscam se manter financeiramente para honrar seus compromissos. Além disso, as empresas fornecem seus produtos e serviços e, somente cerca de dez a trinta dias após a efetivação da entrega (prazo que ocorre num cenário ideal sem óbices, portanto, podem haver atrasos) recebem o pagamento dos órgãos públicos, diferentemente, do que ocorre na iniciativa privada que o recebimento pode ocorrer no ato da compra.

Superando as dificuldades, é importante destacar que a Lei das MPE extrapola o favorecimento econômico, pois prevê benefícios como simplificação e desburocratização, acesso ao mercado, ao crédito e à justiça de forma facilitada, além de estímulo à inovação e à exportação (SCHWINGEL; RIZZA, 2013).

Souza e Botelho (2001) destacaram ainda a importância das políticas públicas em favorecimento das MPE como solução para o desemprego. Naretto *et. al.* (2006) em seu estudo sobre a trajetória das políticas públicas de favorecimento às MPE evidenciaram que além do apoio individual, as empresas que se articulavam como Arranjos Produtivos Locais (APL) auferiram espaços na política industrial, agregando competitividade e desenvolvimento regional.

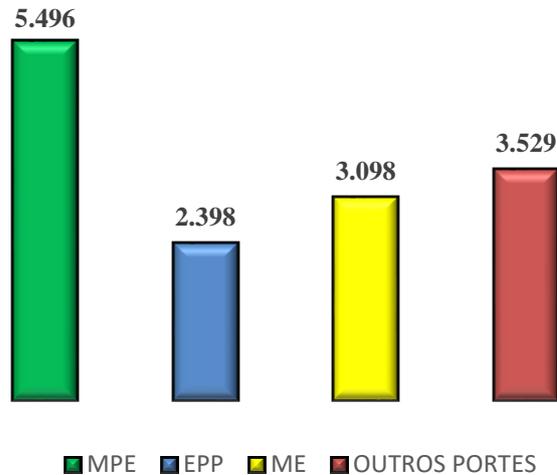
Diante disso, pesquisadores na área de políticas públicas em favor das MPE ressaltam a importância desta política para o desenvolvimento do país. Desta forma, justifica-se analisar essa política sob a perspectiva de um órgão público e esta pesquisa corrobora com esse entendimento, pois as ações propostas neste trabalho servirão para aprimorar os processos administrativos de compras públicas, visto que o crescimento das MPE ativas no Brasil e a participação destas empresas em licitações públicas têm sido significativas conforme demonstrado nos Gráficos 2 e 3:

Gráfico 2 - Quantidade de fornecedores contratados por porte em âmbito nacional (de 2012 a 2015)



Fonte: Adaptado de Brasil, 2017.

Gráfico 3 - Quantidade de fornecedores contratados por porte em âmbito nacional (2016)



Fonte: Adaptado de Brasil, 2017.

Com o objetivo de comparar os dados obtidos no âmbito nacional com os apresentados nas licitações da UFMS, foram separados os resultados utilizando-se como parâmetro o mesmo período (um período compreendido entre 2012 e 2015 - Gráfico 2 e outro em 2016 - Gráfico 3). Ainda que nacionalmente, as MPE já ocupavam a maior fatia de mercado, nas compras da UFMS o crescimento da participação das MPE foi mais evidente após o Decreto n. 8.538/2015 entrar em vigor. Em razão disso, para efeitos de comparação e para melhor entendimento, os Gráficos 2 e 3 foram confeccionados utilizando-se o mesmo referencial de período utilizados nos Gráficos 4, 5, 6 e 7 e as conclusões foram relatadas e ilustradas na subseção 4.2.

Nos últimos anos, a contratação de MPE representaram 59,62% do total de fornecedores contratados por órgãos públicos federais. A representatividade das MPE nas licitações públicas demonstrou o avanço dessa política pública em favor das organizações desses portes e a necessidade de analisar seus efeitos em uma instituição pública.

3. DESCRIÇÃO DOS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O plano de pesquisa consiste em descrever as etapas percorridas para responder à questão principal e atender aos objetivos propostos. Desta forma, os métodos são selecionados de acordo com os propósitos a serem investigados. O método engloba todas as atividades que permitem alcançar as metas da pesquisa e os caminhos escolhidos pelo pesquisador (LAKATOS; MARCONI, 2003).

Para atender aos objetivos propostos e responder à questão norteadora da pesquisa, foram definidas as etapas e os processos utilizados indicando cada passo escolhido. A ordem apresentada para descrever os procedimentos metodológicos foi definida seguindo o modelo elaborado especialmente para o mestrado profissional em administração pública em rede nacional (Profiap), pelo professor Waldemar Antônio da Rocha de Souza que estabeleceu como ponto de partida para a elaboração dos métodos, a definição do tipo de pesquisa quanto aos objetivos, seguida pelos procedimentos adotados e finalizada pela abordagem escolhida (SOUZA, 2015).

A tipologia de pesquisa definida em razão dos objetivos, foi a do tipo exploratória com o objetivo de se familiarizar com o tema e servir como base para futuras pesquisas. Quanto aos procedimentos, foi escolhida a estratégia de estudo de caso e quanto à abordagem optou-se pela qualitativa (LAKATOS; MARCONI, 2010; YIN, 2015).

A opção pela pesquisa exploratória fundamenta-se pelo tema pouco explorado (GIL, 2008) por se tratar de uma investigação de uma política pública examinada sob a lente de uma IFES, quando grande parte das pesquisas estão ambientadas sob a perspectiva das MPE.

Quanto aos procedimentos, foi escolhido o estudo de caso, pois essa estratégia permite explorar situações reais, descrever a situação e explicar determinado fenômeno (GIL, 2008). Nesse sentido, a pesquisa não busca generalizar a situação encontrada no estudo, mas compreender a manifestação de determinado problema em delimitado contexto (GIL, 2008).

A abordagem qualitativa se inicia em questões amplas e busca descrever sobre diversos assuntos por meio do contato que ocorre entre pesquisador e situação estudada, com o objetivo de compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos envolvidos no assunto abordado (GODOY, 1995).

A opção por determinadas tipologias e os autores utilizados para ancorar cada decisão estão representados pela Figura 2 que ilustra as características e resume o plano de pesquisa:

Figura 2 - Plano de pesquisa.



Fonte: Elaborada pela autora, 2017.

O instrumento de pesquisa indica os meios utilizados para a obtenção de dados e as fontes que serviram de base para alcançar os objetivos propostos na pesquisa. A coleta de dados foi dividida em três etapas: documental, observação não participante e entrevistas (MATTOS, 2005; GIL, 2008; LAKATOS; MARCONI, 2010).

A primeira foi realizada por meio de pesquisa documental, no qual foram analisados documentos oficiais tais como relatórios e conteúdo dos portais governamentais (LAKATOS; MARCONI, 2010).

A pesquisa documental é municiada por materiais que não foram analisados analiticamente ou que podem ser reanalisados em prol do objetivo da pesquisa (GIL, 2008). Nessa pesquisa foram utilizados esses dois tipos de materiais. Somado a isso, foram utilizados registros cursivos (GIL, 2008) por terem sido manuseados documentos elaborados pelo Governo.

Foram utilizados relatórios disponíveis no sítio eletrônico da instituição estudada, endereço <https://www.ufms.br/> e no painel de compras do governo federal, <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/painel-de-compras-de-governo>. Foram analisados também os relatórios gerenciais disponibilizados pela Seção de Acompanhamento e Cobrança da UFMS.

A intenção de analisar esses relatórios foi identificar a representatividade das MPE nas licitações públicas, tanto nacionalmente quanto no *locus* pesquisado, para assim ter a dimensão dos desdobramentos da política pública em favor dessas organizações nos processos de aquisições e verificar a abrangência dessa ação governamental. Também foi possível analisar os processos sancionadores autuados em desfavor de organizações que não cumpriram o objeto de licitação. Esse diagnóstico permitiu identificar os efeitos dessa política pública e o que influenciou nas compras da UFMS.

Ainda que tenham sido apresentados números nesses relatórios e representados graficamente ao longo desse estudo, a pesquisa não teve o propósito de tratá-los estatisticamente. Os dados extraídos serviram de base para analisar, qualitativamente, a participação das MPE nas contratações públicas e nos processos sancionadores, buscando avaliar as consequências dessa política pública sob a perspectiva de uma IFES.

Na segunda etapa foi realizada a observação não participante que aconteceu por meio do acompanhamento de abertura de Pregões Eletrônicos (PE) com o objetivo de observar o processo licitatório da UFMS sem quaisquer interferências por parte da pesquisadora (LAKATOS; MARCONI, 2010).

A observação não participante ou observação simples (GIL, 2008) é vantajosa porque o pesquisador permanece alheio aos pesquisados e situações estudadas (GIL, 2008). Além disso, por se tratar de observação de pregões eletrônicos dispensa a presença física da pesquisadora no ambiente em que ocorreu a abertura dos PE, pois a mesma acompanhou, virtualmente, as licitações. Além disso, a transmissão é transparente e está disponível a qualquer cidadão no sítio eletrônico: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br>. A ausência da pesquisadora no ambiente em que ocorreu os PE, permitiu reduzir os níveis de suspeição entre a comunidade envolvida e facilitou a obtenção de dados (GIL, 2008).

Das várias modalidades de licitações que ocorreram na UFMS, a opção de observar um PE ocorreu por duas razões: A primeira, devido à LC n. 123/2006 evidenciar a aplicabilidade da margem de preferência no próprio sistema eletrônico, ou seja, o sistema de PE, automaticamente, convoca as MPE a ofertarem seus lances em caso de empate ficto, ou seja, caso as MPE possuem o lance até cinco por cento superior à melhor proposta no pregão, têm o direito garantido a ofertarem novo lance. Além disso, há a necessária observação do Decreto n. 8.538/2015 nas licitações que, para itens com valores até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), são de participação exclusiva de MPE. A segunda razão e não menos importante é que o maior volume de compras realizadas no âmbito da UFMS é oriundo dos PE conforme representado nos Gráficos 8 e 9 expostos na seção 5.

Quanto à escolha dos PE foram utilizados como critérios o objeto da licitação, ou seja, quais bens e serviços foram licitados; a quantidade de itens que definem o tamanho da licitação (quanto maior diversidade de itens há tendência de mais empresas participarem do processo licitatório); e licitações que tivessem apenas itens para a participação exclusiva de MPE e outras que tivessem itens destinados à ampla concorrência, ou seja, que empresas de médio e grande porte pudessem ofertar lances para que fossem observadas diversas situações.

Em prol do objetivo de analisar a participação das MPE nas licitações, a observação não participante permitiu investigar a conduta dessas empresas frente aos processos de aquisições da UFMS, além de contribuir para a verificação de particularidades na execução de uma licitação em que micros e pequenos empresários disputassem itens com organizações de outros portes com a meta de averiguar possíveis diferenças comportamentais.

Na terceira etapa foi realizada entrevista do tipo não estruturada (LAKATOS; MARCONI, 2010) ou também denominada semiestruturada que permite liberdade na conversação (MATTOS, 2005) utilizando-se perguntas abertas. Desta forma, a pesquisadora utilizou o roteiro de entrevista apenas como um guia, para garantir que houvesse flexibilidade

para a realização dos questionamentos e para que fossem reestruturados de acordo com a situação e a pertinência de cada assunto abordado.

A entrevista permite que haja interação entre pesquisadora e comunidade pesquisada com o objetivo de coletar informações (GIL, 2008). Pretendeu-se com a entrevista retratar a percepção dos atores sociais que possuem atribuições diretas na condução de uma licitação e no protocolo de aquisição, para que pudessem analisar a participação das MPE nos processos de compras, sem a intenção de generalizar quaisquer informações.

A utilização das entrevistas teve a finalidade de inserir a pesquisadora no *locus* pesquisado com o objetivo de interagir com a comunidade. Somado a isso, foi possível evidenciar o grau de compreensão de pessoas envolvidas nos processos licitatórios e que lidam diariamente com várias empresas, em relação à participação das MPE nas compras da UFMS. Outro fator é que as entrevistas permitiram a esses atores avaliar os desdobramentos dessa política pública e compartilhar experiências. As diferentes visões de mundo contribuíram substancialmente com os resultados e as propostas presentes nessa pesquisa.

Para a pesquisa, a IFES selecionada foi a UFMS de forma intencional por se tratar de um mestrado profissional que possibilita a capacitação para a prática profissional em conformidade com a Portaria Normativa n. 17, de 28 de dezembro de 2009 do Ministério da Educação. Desta forma, a pesquisadora definiu a UFMS como objeto de estudo por acessibilidade e por ser o local onde labora.

A população pesquisada foi definida quanto ao tema da pesquisa. Por se tratar de licitações foram selecionados os atores sociais que estão diretamente envolvidos com as compras públicas realizadas no âmbito da UFMS sendo explicitado pelo Quadro 3:

Quadro 3 - Atores sociais e principais atribuições.

Atores sociais	Principais atribuições
Representante da Divisão de Compras	Propor e colaborar na elaboração de normas inerentes ao processamento da aquisição de material e prestação de serviços; controlar os prazos de entrega de materiais, a proposição de multas e outras penalidades aos fornecedores e prestadores de serviço inadimplentes; acompanhar a fiel execução do empenho a partir da entrega ao fornecedor; solicitar a abertura de processo de inadimplência por descumprimento de obrigação estipulada no contrato; propor, após análise, a aplicação de penalidade na ocorrência de irregularidades cometidas e/ou inexecução parcial ou total do contrato.
Pregoeiro	Coordenar o processo licitatório; conduzir a sessão pública na internet.

Fonte: Adaptado de Manual de Competências da UFMS e Decreto n. 5.450, de 31 de maio de 2005.

O período da entrevista ocorreu entre os dias sete e vinte e oito do mês de novembro do ano de 2017, tendo sido entrevistados cinco atores sociais sendo 2 representantes da Divisão de Compras e 3 pregoeiros conforme suas principais atribuições presentes no Quadro

3. Foram excluídas pessoas que ocupassem cargos gerenciais de médio e alto escalão para garantir que os dados obtidos pelas entrevistas demonstrassem, genuinamente, a visão daqueles que operam atividades diretas de licitações e que possuem relacionamentos diários com diversas empresas. A opção de retirar pessoas que ocupem cargos de direção permitiu afastar o ponto de vista estratégico intrínseco nessas funções, pois o foco da pesquisa é analisar a participação das MPE nas licitações. Certificar-se que as entrevistas exprimissem experiências originais daqueles que interagem diretamente com as empresas, endossou a intenção de demonstrar as práticas vivenciadas sem as influências das funções de confiança que ocupam.

O tratamento dos dados foi realizado por meio de análise de conteúdo que busca descrever o teor das mensagens permitindo que o pesquisador possa inferir conhecimentos a partir desses indicadores e interpretar as comunicações, descrevendo objetiva e sistematicamente os contextos destas mensagens (BARDIN, 1977).

Desta forma, foram analisados o sentido das falas e o que está implícito nas respostas. Primeiramente, feita a descrição individual e resumida das falas de cada pessoa. Apenas os pontos principais foram descritos nesta pesquisa. A transcrição das falas na íntegra permaneceu restrita à pesquisadora e à banca examinadora para preservar a identidade de cada entrevistado. Em seguida, foi realizada a inferência do teor das mensagens com a finalidade de colocar em evidência as deduções realizadas a partir das respostas e, por último, a interpretação concebida após a junção de todas as características (BARDIN, 1977).

Cada entrevista foi tratada para melhor compreensão dos fatos, sem a intenção de generalizar as informações. As conversas foram estudadas individualmente e depois categorizadas recortando os principais trechos, utilizando-se como recurso a análise categorial. Somado a isso, foi atribuída uma análise qualitativa das entrevistas de forma a preservar opiniões e percepções pessoais acerca do tema investigado (BARDIN, 1977).

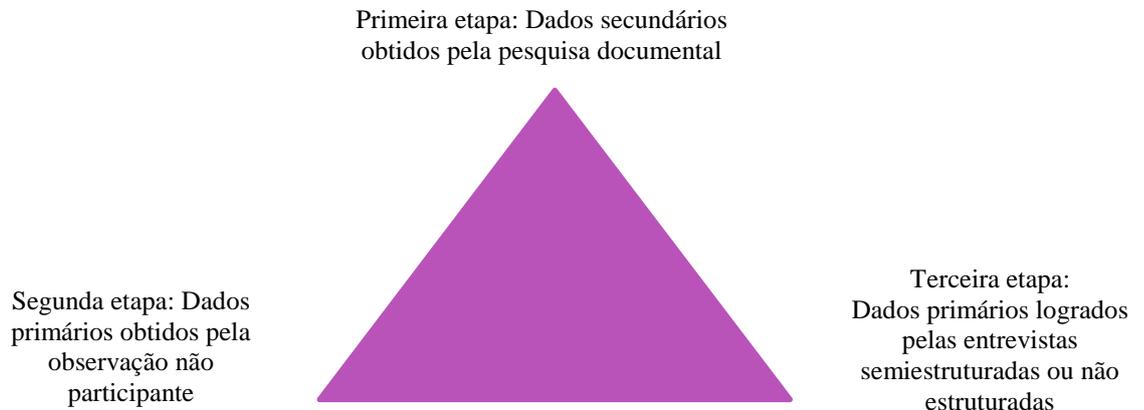
O esquema utilizado para a elaboração da análise de conteúdo das entrevistas está demonstrado no Quadro 4 que expõe a relação das subcategorias encontradas nas entrevistas a partir das questões associadas com os objetivos da pesquisa para melhor compreensão dos dados obtidos. O teor das questões encontra-se no Apêndice.

Quadro 4 - Categoria e subcategorias relacionadas com questões das entrevistas e objetivos da pesquisa.

Categoria: Participação das MPE nas licitações.		
Subcategorias	Principais questões utilizadas nas entrevistas para análise dos dados associando-se aos objetivos da pesquisa	Objetivos da pesquisa
Diferença de comportamento e tratamento entre MPE e empresas de demais portes.	Questões 6, 7, 10, 12 e 13.	Identificar a participação das MPE nos processos de aquisições da UFMS.
Dificuldades enfrentadas pelas MPE.	Questões 7, 8, 9, 12.	Identificar a participação das MPE nos processos de aquisições da UFMS e observar a conduta dessas empresas nos pregões eletrônicos.
Alterações legais em favor das MPE.	Questões 2, 3, 15.	Avaliar os desdobramentos da política pública de favorecimento às MPE.
Percepção do entrevistado com relação ao esclarecimento dos direitos conquistados pelas MPE e dificuldades enfrentadas pelos agentes públicos frente às constantes alterações legais.	Questões 2, 3, 4, 5, 9.	Identificar a participação das MPE nos processos de aquisições da UFMS.
Presença das MPE nos processos de compras e sancionadores.	Questões 10, 11, 12, 13.	Identificar a participação das MPE nos processos de aquisições da UFMS e analisar os processos sancionadores atuados em desfavor de organizações que não cumpriram o objeto de licitação no âmbito da UFMS.

Fonte: Elaborado pela autora, 2017.

Após a coleta de dados, os resultados foram processados individualmente e estão dispostos ao longo da Seção 4. Com a finalidade de garantir a confiabilidade da pesquisa foi realizada a triangulação de dados (MINAYO *ET. AL.* 2005) buscando em diferentes fontes de dados graus de convergência, portanto, foram utilizados dados primários obtidos por meio da observação não participante e das entrevistas e dados secundários obtidos de relatórios gerenciais. A Figura 3 retrata o funcionamento da triangulação e resume como foi realizada a coleta de dados.

Figura 3 - Triangulação de dados.

Fonte: Elaborada pela autora, 2017.

Enfim, com a aplicação desses procedimentos metodológicos buscou-se analisar a participação das MPE nas licitações da Universidade federal de Mato Grosso do Sul e os resultados serão apresentados a seguir.

4. DIAGNÓSTICO ORGANIZACIONAL

Com o intuito de atender o objetivo geral proposto nessa pesquisa em analisar os desdobramentos da política pública de incentivo às MPE nas licitações de uma IFES e responder à questão central de como essa ação governamental influenciou nas compras da UFMS foram percorridos alguns caminhos expostos no Quadro 5:

Quadro 5 - Resumo dos objetivos específicos da pesquisa.

Objetivos específicos	Apresentação dos resultados
Identificar a participação das MPE nos processos de aquisições da UFMS.	Os gráficos 3, 4, 5 e 6 apresentaram a quantidade e os valores contratados separados pelo porte da empresa. Destacam-se os gráficos 5 e 6 que apresentaram os números de 2016 pós Decreto n. 8.538/2015.
Observar a conduta das MPE nos PE.	A subseção 4.2.2. demonstrou a participação das MPE nas licitações da UFMS por meio da análise do cumprimento das exigências editalícias e ausências de respostas quando foram arguidas no chat dos PE.
Verificar peculiaridades quando MPE disputam itens com organizações de médio e grande porte.	Os relatórios apresentados na subseção 4.2.2. indicaram a supremacia das MPE nos PE que possuem itens destinados à ampla concorrência.
Analisar os processos sancionadores atuados em desfavor de organizações que não cumpriram o objeto de licitação no âmbito da UFMS.	A subseção 4.2.1. expôs os dados referentes aos processos sancionadores atuados na UFMS.

Fonte: Elaborado pela autora, 2017.

O diagnóstico organizacional permite que seja realizada análise da organização como um todo (ARAÚJO, 2006), possibilitando a busca de informações para que sejam identificados problemas (KERSNER, 2002). Nesse contexto, as próximas seções exibem o esquema utilizado, apresentando a organização investigada na pesquisa e os elementos que definem os efeitos da participação das MPE nas licitações de uma IFES.

4.1. Caracterização da organização: breve histórico da instituição investigada

Conforme já exposto na seção 3, a seleção da IFES pesquisada aconteceu propositadamente, pela necessidade de devolver à instituição o investimento de proporcionar com maestria o mestrado profissional em administração pública, portanto, foi escolhida a Fundação Universidade federal de Mato Grosso do Sul. Somado a isso, a seleção da UFMS aconteceu também por ser o local onde a pesquisadora trabalha, pela acessibilidade e facilidade de obtenção dos dados.

Para contextualizar a pesquisa, faz-se necessário apresentar um pequeno histórico acerca da UFMS. A Universidade federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) teve sua origem em 1962, com a criação da Faculdade de farmácia e odontologia de Campo Grande, na cidade de Campo Grande, que seria o embrião do ensino superior público no sul do então Estado de Mato Grosso. Com a divisão do Estado de Mato Grosso, foi concretizada a federalização da instituição que passou a denominar-se Fundação Universidade federal de Mato Grosso do Sul, pela Lei Federal n. 6.674, de 5 de julho de 1979 (BRASIL, 1979).

Com sede e foro na cidade de Campo Grande, a Fundação Universidade federal de Mato Grosso do Sul, é uma entidade de ensino superior, de natureza *multicampi*, vinculada ao Ministério da educação (MEC), com personalidade jurídica de direito público, gozando da autonomia didático-científica, administrativa, disciplinar e de gestão financeira e patrimonial, respeitando o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e adota como designação simplificada, a sigla UFMS (UFMS, s.d.).

A UFMS por ser um órgão público federal é sustentada com recursos públicos. As receitas são importantes para manter o funcionamento da UFMS. Essas receitas são provenientes do (1) tesouro nacional cujos os recursos são disponibilizados pelo MEC em função da proposta orçamentária; (2) da arrecadação própria cujos os recursos são obtidos por meio da prestação de serviços, emolumentos, pela utilização da infraestrutura universitária, etc.; (3) da descentralização de créditos orçamentários e da viabilização de convênios cujos os

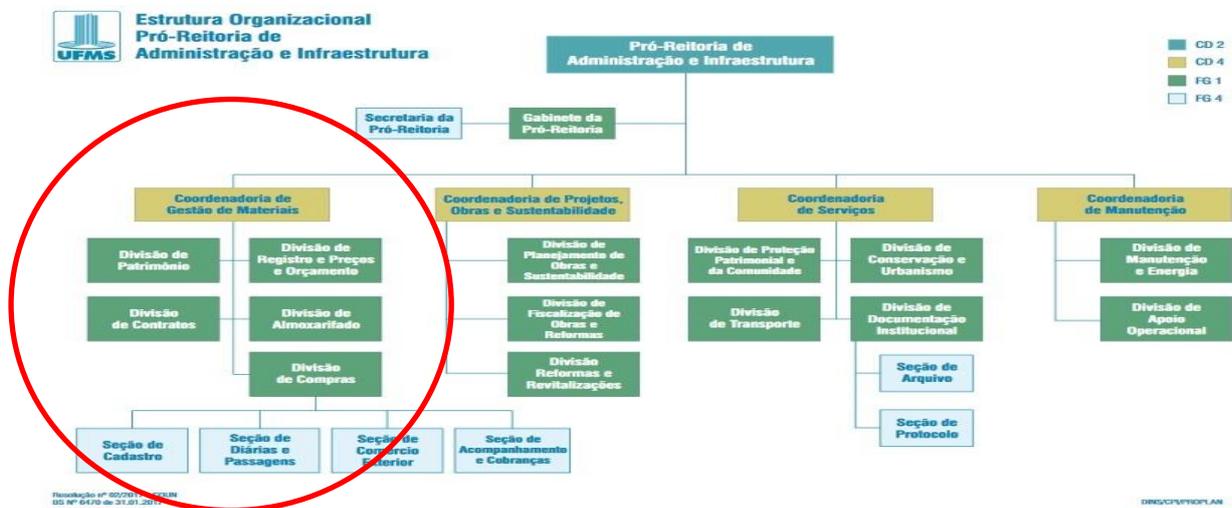
recursos são captados por meio de transferências de órgãos da esfera federal (descentralização de créditos) ou de entes públicos (convênios) (UFMS, 2015).

Para operacionalizar os recursos e manter a máquina administrativa funcionando, os órgãos públicos recorrem às compras públicas ou compras governamentais para atender suas necessidades. Desta forma, as compras públicas são imprescindíveis para que a UFMS cumpra sua missão institucional e atividade-fim que é o ensino.

No âmbito da UFMS, as compras públicas são efetivadas na Coordenadoria de Gestão de Materiais (CGM) subordinada à Pró-reitoria de Administração e Infraestrutura (Proadi) que tem como uma de suas atribuições a realização de compras e contratações por meio de licitações (UFMS, 2017).

Diante disso, a organização pesquisada é a UFMS tendo como *locus* ou setor/área específica a CGM que é o único setor responsável pelas compras no âmbito institucional. A dimensão desse setor está representada na Figura 4 que apresenta o organograma da Pró-reitoria de Administração e Infraestrutura (Proadi):

Figura 4 - Organograma da Pró-Reitoria de Administração e Infraestrutura.



Fonte: Adaptado de UFMS (2017, p.30).

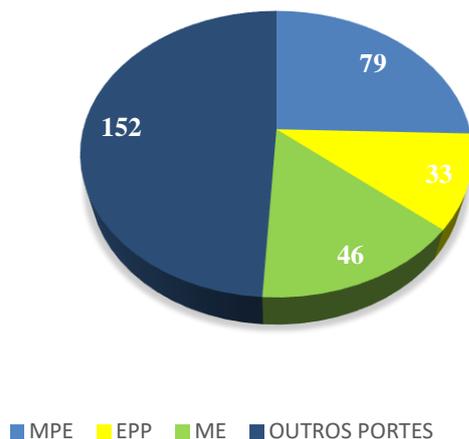
A CGM tem como missão atender às necessidades da UFMS por meio da aquisição de bens e/ou contratação de serviços e dentro de suas competências estão as compras da UFMS que devem ser realizadas nos moldes das legislações vigentes (UFMS, 2017). Assim, cabe a esse setor observar todos os preceitos da LC n. 123/2006 e do Decreto n. 8.538/2015.

4.2. A participação das MPE nas licitações da UFMS e seus efeitos

Com todos os incentivos concedidos às MPE garantindo o aumento na participação dessas empresas nas licitações governamentais, é possível inferir que a tendência é que essas organizações ocupem cada vez mais a fatia do mercado público conforme demonstrado nos Gráficos 2 e 3 da subseção 2.5. Da mesma maneira, é importante analisar a repercussão dessa política pública nas compras realizadas na UFMS para verificar se as contratações das MPE seguem o mesmo fluxo das que ocorreram no âmbito nacional.

Os gráficos a seguir apresentam o número de fornecedores e os valores em milhões contratados. As empresas foram separadas por portes para que sejam evidenciadas as diferenças.

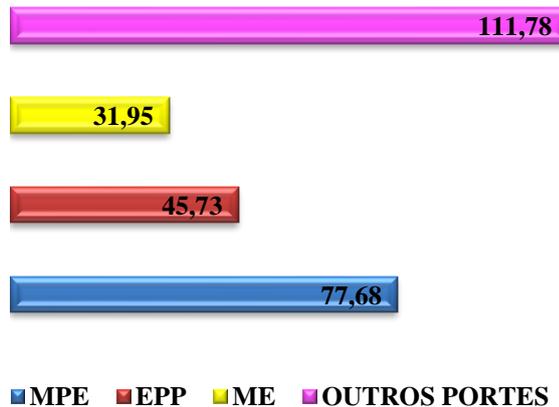
Gráfico 4 - Quantidade de fornecedores contratados por porte na UFMS (de 2012 a 2015).



Fonte: Adaptado de Brasil, 2017.

O Gráfico 4 apresenta que de 2012 até 2015 houve uma hegemonia na ordem de 65,80% de fornecedores contratados pela UFMS serem de organizações de médio e grande porte. Corroborando com essa estatística, aproximadamente, 59% dos valores contratados também pertencem às grandes e médias empresas para o mesmo período conforme demonstrado no Gráfico 5:

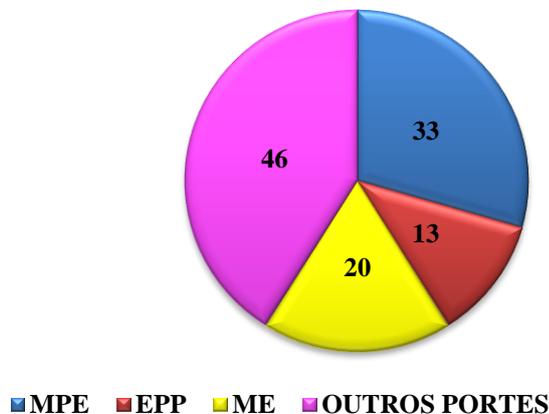
Gráfico 5 - Valores em milhões contratados por porte na UFMS (de 2012 a 2015).



Fonte: Adaptado de Brasil, 2017.

Logo em seguida, o Gráfico 6 ilustra os desdobramentos referente às exigências do Decreto n. 8.538/2015 publicado em 7 de outubro de 2015 e que teve sua vigência iniciada noventa dias após a publicação, ou seja, a partir de 5 de janeiro de 2016.

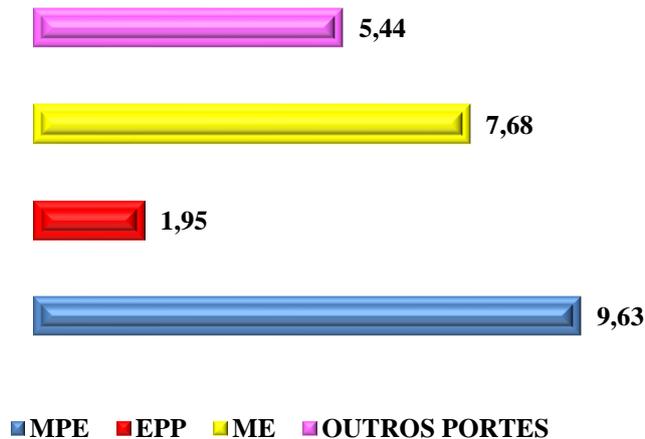
Gráfico 6 - Quantidade de fornecedores contratados por porte na UFMS (2016).



Fonte: Adaptado de Brasil, 2017.

Observa-se, portanto, um significativo crescimento de MPE contratadas em 2016. Enquanto de 2012 a 2015, essas organizações representavam, aproximadamente, 34% das contratações, em 2016, retratavam, cerca de 42%, ou seja, oito por cento superior em apenas um ano. Com relação aos valores contratados na UFMS, em 2016, representado pelo Gráfico 7 abaixo, as MPE superaram as empresas de outros portes:

Gráfico 7 - Valores em milhões contratados por porte na UFMS (2016).



Fonte: Adaptado de Brasil, 2017.

Analisando os quatro gráficos notam-se duas grandes diferenças, a primeira é que comparado com o âmbito nacional, na UFMS, o crescimento da participação das MPE entre 2012 e 2015 aconteceu de forma gradual. Conforme os dados do painel de compras do governo federal, no mesmo período, a presença das MPE nas contratações da UFMS não foi majoritária contrariando os números nacionais. Essa situação pode ser abrigada devido ao arcabouço legal que existia no Decreto n. 6.204/2007, que desobrigava o órgão a destinar itens e lotes de licitação às MPE.

A segunda diferença é com relação ao ano de 2016 que apresentam dados após o Decreto n. 8.538/2015. Nesse ano é possível identificar o grande salto, tanto do número de fornecedores contratados quanto dos valores contratados. Em 2016, apesar das MPE ainda não possuírem a maioria dos contratos (aproximadamente 42%), essas organizações ocupavam o maior vulto de valores contratados. Isso se deve ao fato à clara destinação de itens ou lotes de licitação à participação exclusiva das MPE imposta pelo Decreto n. 8.538/2015.

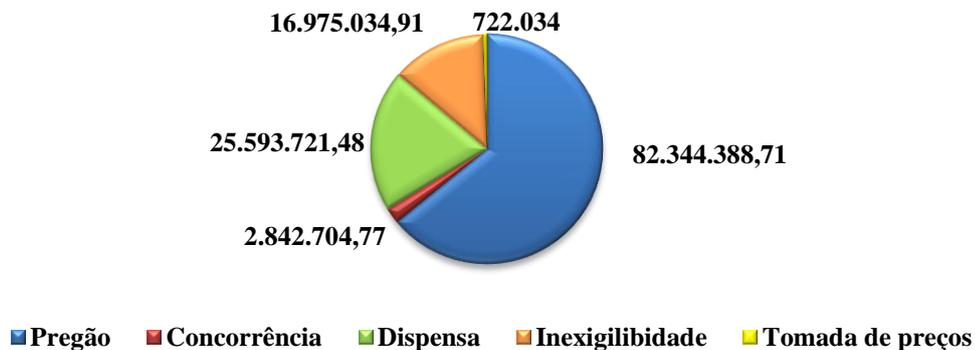
Para subsidiar o diagnóstico organizacional foram analisados relatórios e documentos da UFMS. Por conseguinte, observou-se Pregões Eletrônicos com o objetivo de identificar a participação das MPE nesses processos e foram realizadas entrevistas para colocar em evidência a percepção dos atores sociais acerca dos efeitos causados por essas políticas públicas nas compras da UFMS.

4.2.1. Análise de relatórios e documentos

Foram apreciados relatórios e documentos elaborados pela UFMS para comprovar a participação das MPE nas licitações e ratificar o que já foi exposto pelo painel de compras do governo federal.

Em obediência às legislações, salvo as exceções previstas em lei, a maioria das compras públicas da UFMS são realizadas por meio de licitações, utilizando-se como instrumento o pregão eletrônico (PE) conforme evidenciado nos últimos anos ilustrados pelos Gráficos 8 e 9:

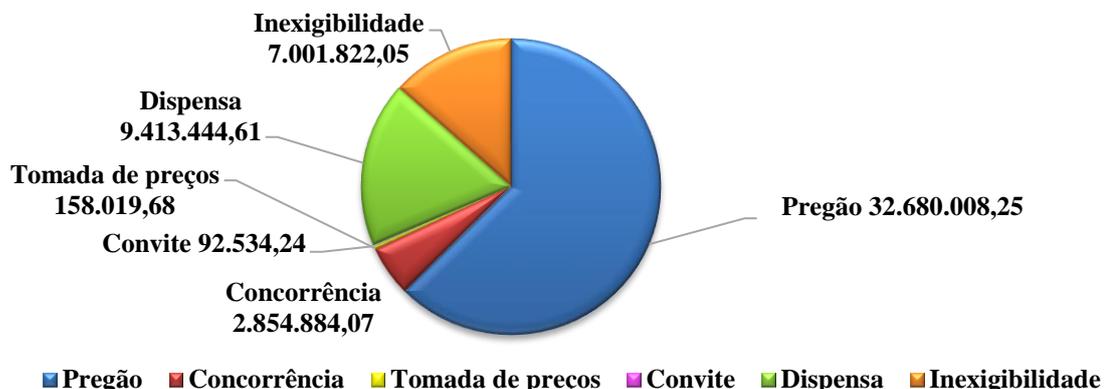
Gráfico 8 - Despesas totais (R\$) por modalidade de contratação na UFMS. (de 2012 a 2015).



Fonte: Adaptado de UFMS, 2012, 2013, 2014, 2015.

Em 2016, a proporcionalidade dos números se manteve conforme representado no Gráfico 9, aparecendo a modalidade de licitação convite que nos anos anteriores apresentava o valor zerado nos relatórios:

Gráfico 9 - Despesas totais (R\$) por modalidade de contratação na UFMS (2016).



Fonte: Adaptado de UFMS, 2016.

De 2012 a 2015, foram realizados 345 pregões eletrônicos na UFMS, sendo que 44,12% tiveram a participação das MPE e 61,15% do valor total de compras foram homologados para as MPE (BRASIL, 2016).

Somente em 2015, aproximadamente, 68% do valor total de compras homologadas foram em favor das MPE (BRASIL, 2016). Ademais, a representatividade das MPE nas licitações da UFMS em 2015 foram de aproximadamente, 56% dos empenhos emitidos (UFMS, 2016).

Em 2016, foram realizados 81 pregões eletrônicos e 50,86% tiveram a participação das MPE e, aproximadamente 59% do valor de compras foram homologadas para as MPE (BRASIL, 2017).

É importante esclarecer que o painel de compras do governo federal disponibiliza os números nos últimos cinco anos. Essa limitação da emissão de relatórios não permitiu ampliar a análise da participação das MPE em período superior a cinco anos. Destarte, a ausência desses dados não prejudicou a análise, levando em consideração as datas que foram instituídos o pregão eletrônico, a LC n. 123/2006 e o Decreto n. 8.538/2015. Ademais, não é objeto desta pesquisa analisar quantitativamente a presença das MPE e sim analisar de forma qualitativa a participação dessas empresas nas licitações da UFMS.

Os números apresentados corroboram para a afirmação de que a participação das MPE nas compras da UFMS representa um número significativo, justificando a importância dessa pesquisa. Desta forma, depreende-se que um dos efeitos causados pela política pública de favorecimento às MPE nos processos de aquisições da UFMS é o número expressivo da participação das MPE nas compras e nos empenhos emitidos.

4.2.1.1. Processos sancionadores

Outra situação a ser considerada é o sucesso de uma licitação. Uma compra só é finalizada após a entrega do bem ou a conclusão da prestação de serviço, que deve ser acompanhada por um representante da Administração, especialmente designado para esse fim. Assim, a Administração terá condições de avaliar se determinada compra gerou prejuízos decorrentes de falhas das empresas.

Quando a empresa não consegue entregar seus produtos ou prestar seus serviços, a Administração tem a obrigação de averiguar os motivos que frustraram as compras públicas. Essa averiguação ocorre por meio de abertura de processo sancionador.

O processo sancionador além de permitir a apuração dos fatos que levaram o não cumprimento de instrumento contratual pactuado com determinada empresa, garante a ampla defesa em conformidade com a Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (BRASIL, 1999).

Somado a isso, Batista e Maldonado (2008) enfatizam que não basta o comprador público se preocupar somente com o encerramento de uma compra, cabe ainda avaliar o quanto esse processo contribuiu para a redução de custos e melhoria na qualidade dos serviços.

Feitas as considerações, é imperioso ressaltar que o processo sancionador só é aberto quando já houve descumprimento contratual. É irrelevante constatar se houve ou não a aplicação de penalidade, pois os custos envolvidos para a abertura de processos, atrasos na entrega dos bens ou serviços e demais situações que exigem a apuração de responsabilidade das empresas, são elementos que já indicam certo prejuízo para a UFMS.

A pesquisa limitou-se a analisar os processos sancionadores que foram abertos de 2015 a 2016 quando a UFMS efetivamente iniciou o controle desses processos. Diante disso, ao serem analisados os processos administrativos foram identificados que do total dos processos sancionadores abertos pela gestão administrativa da UFMS em 2015, aproximadamente, 94% desses processos foram autuados em desfavor das MPE, conforme relatórios gerenciais fornecidos pela Seção de Acompanhamento e Cobrança da UFMS (UFMS, 2016). No último ano, em 2016, aproximadamente, 92% (UFMS, 2017).

Dentre as razões que motivaram a abertura de processos, destacaram-se o descumprimento do prazo de entrega e a não entrega do objeto o que, conseqüentemente, pode acarretar no cancelamento da nota de empenho. Este cancelamento, pode causar prejuízos financeiros à Administração, uma vez que ao cancelar um empenho emitido, dependendo do período em que ocorre, perde-se o recurso orçamentário, por não haver tempo hábil em realocar esse recurso em favor de outra empresa.

Das justificativas alegadas pelas empresas, destacaram-se problemas financeiros. A falta de “fôlego financeiro” alegado pelas MPE e os desafios enfrentados por essas organizações beneficiadas pela LC n. 123/2006 e pelo Decreto n. 8.538/2015 que ingressaram no mercado público vendendo seus produtos pelo menor preço e que, por vezes, não possuem reserva financeira para cumprir com as obrigações assumidas, são elementos que ensejaram a abertura de processos sancionadores.

Somado a isso, as empresas que fornecem aos órgãos públicos têm que se manter financeiramente independentes, pois o acordo comercial entre as partes é invertido, ou seja, as empresas recebem o pagamento pelos produtos/serviços somente após o fornecimento.

Diante disso, é possível inferir que a expressiva participação das MPE nas licitações da UFMS, representaram em contrapartida, uma maior presença dessas empresas em processos sancionadores.

4.2.2. Observação de pregões eletrônicos

A observação de pregões eletrônicos teve como objetivo analisar a participação das MPE nos processos licitatórios. Além disso, observar o comportamento dessas organizações durante a execução do PE, analisando a conversação via chat. Objetivou-se também, examinar a postura dessas empresas frente às demandas da UFMS e o cumprimento de exigências editalícias.

Salienta-se que a observação não teve a intenção de analisar a conduta do pregoeiro responsável, restringindo-se à investigação do desempenho das MPE frente a uma licitação. A fase de observação ocorreu entre os meses de maio a julho de 2017.

Foram observados os seguintes pregões conforme o Quadro 6:

Quadro 6 - Lista de pregões eletrônicos.

Pregão Eletrônico	Objeto	Quantidade de itens	Data da abertura
08/2017	Material de consumo de copa e cozinha.	187	2 de maio de 2017
17/2017	Material elétrico (consumo) para atendimento da Coordenadoria de manutenção da UFMS.	219	5 de junho de 2017
21/2017	Material de consumo de expediente em geral e permanente, através do Sistema de Registro de Preços (SRP), para atendimento às Unidades Administrativas, Reitoria, Pró-reitorias, estoque do Almoxarifado, Campus, Faculdades, projetos de extensão e diversos, e todos os demais setores da UFMS.	190	22 de junho de 2017
26/2017	Aquisição de condicionadores de ar tipo Split e Janela	43	6 de julho de 2017

Fonte: Elaborado pela autora, 2017.

Conforme já exposto na seção 3, os PE foram escolhidos em razão do objeto de licitação, quantidade de itens e licitações destinadas à participação exclusiva de MPE e permitidas para empresas de outros portes.

Foram selecionados PE com objeto de licitação considerado simples por serem licitados materiais de consumo e que o compromisso se encerra com a entrega do item (PE n.

08, 17 e 21) e com certa complexidade (PE n. 26) por apresentar a compra de materiais permanentes que exijam apresentação de garantia, portanto, a relação contratual é por, no mínimo, um ano.

Somado ao critério de seleção, foram escolhidos PE em razão da quantidade de itens: mais de cem itens e menos de duzentos (PE n. 08 e 21), superior a duzentos itens (PE n. 17) e menos de cinquenta (PE n. 26). Teoricamente, os PE com maior número de itens têm o tempo de duração alongado, porém a observação não comprovou a teoria conforme apresentado no Quadro 7:

Quadro 7 - Tempo de duração dos pregões eletrônicos.

Número do pregão eletrônico	Quantidade de itens	Duração em dias úteis
08	187	14
17	217	8
21	190	7
26	43	10

Fonte: Elaborado pela autora, 2017.

O último critério de seleção utilizado foi a escolha de licitação destinada somente para as MPE (PE n. 08 e 17) e os editais que autorizaram a participação de empresas de médio e grande porte em obediência ao Decreto n. 8.538/2015 (PE n. 21 e 26) para que pudessem ser observadas diversas situações e possíveis diferenças comportamentais entre as empresas.

A observação identificou certo desinteresse de participação de organizações de outros portes em licitações que reservam a maioria dos itens às MPE, pois do total de quinze itens destinados à ampla concorrência presentes nos PE n. 21 e 26, apenas um empresário ofertou lance e não arrematou o item conforme será detalhado ao longo dessa subseção.

A falta de entusiasmo das empresas de médio e grande porte em participar dessas licitações pode ser explicada pelos custos envolvidos em cumprir com as exigências editalícias (por exemplo, prazos de entrega, garantia, etc.) e que não são viáveis pelo número reduzido de itens que disputam nos lances em uma sessão pública. Não raras vezes, pode ser desvantajoso para a empresa quando ela ganha somente um ou dois itens na licitação, por não compensar financeiramente os dispêndios com fornecimento em comparação com demais casos em que o número de itens arrematados fosse maior e justificasse todos os custos.

A seguir serão apresentados os relatórios de observação não participante dos PE com o objetivo de analisar a participação das MPE nas licitações da UFMS. A Figura 5 ilustra, parcialmente, a tela de um PE visualizada pelo pregoeiro com o objetivo de conduzir a abertura de lances e iniciar a conversação ao encaminhar mensagens durante a sessão pública.

Figura 5 - Modelo de tela de um pregão eletrônico

The screenshot displays the interface of an electronic bidding system. At the top, there are tabs for 'Abertos/Suspensos', 'Fechados', 'Encerrados', 'Cancelados/Desertos', and 'Ajuda'. Below these is a table titled 'Itens com situação Aberto ou Suspenso'. The table has columns for 'Nº Item', 'Descrição', 'Valor Ref. (R\$)', 'Melhor Lance (R\$)', and 'Situação'. Three items are listed: Item 1 (PAPEL IMPRESSÃO), Item 2 (GORRO DESCARTÁVEL USO HOSPITALAR), and Item 3 (FORMOCRESOL). Below the table are icons for 'ABRIR LANCE', 'EXCLUIR LANCES', 'ENCERRAR ITEM', 'CANCELAR ITEM', 'SUSPENDER ITEM', and 'MENU'. A system message is displayed: 'Sistema informa: Sr. Fornecedor: O lance de valor R\$ 0,00 do item 1 foi excluído por ter sido considerado inexequível. Caso não concorde com a exclusão, favor (08/04/2006 12:51:31) reenviar o lance.' Below the message is a text input field labeled 'Mensagem:' and a 'Ver todas as mensagens' button. A red arrow points to the message box with the text: 'Pregoeiro escreve a mensagem que é visualizada por todos os licitantes.'

Nº Item	Descrição	Valor Ref. (R\$)	Melhor Lance (R\$)	Situação
1	PAPEL IMPRESSÃO	132,0000	19,2881	Aberto
2	GORRO DESCARTÁVEL USO HOSPITALAR	94,0000	9,0001	Aberto
3	FORMOCRESOL	101,0000	9,0001	Aberto

Sistema informa: Sr. Fornecedor: O lance de valor R\$ 0,00 do item 1 foi excluído por ter sido considerado inexequível. Caso não concorde com a exclusão, favor (08/04/2006 12:51:31) reenviar o lance.

Mensagem: OK Ver todas as mensagens

Pregoeiro escreve a mensagem que é visualizada por todos os licitantes.

Fonte: Adaptado de comprasnet, 2017.

O pregoeiro conduz a sessão e interage com os fornecedores eletronicamente garantindo o acesso transparente a todas as informações. Os licitantes só podem se pronunciar quando chamados via chat pelo responsável pela condução do pregão que abre e fecha a conversa de acordo com o andamento da licitação. Normalmente, a conversa via chat acontece para que o empresário registre sua manifestação acerca das situações demandadas pelo pregoeiro. Esta foi uma forma utilizada para analisar a participação das MPE nas licitações, verificando se acompanharam o pregão eletrônico, se responderam às perguntas e se atenderam às solicitações do pregoeiro.

Em continuidade com o diagnóstico organizacional, serão apresentados os relatórios individuais de observação dos pregões eletrônicos e, ao final, será exibida a conclusão dessa investigação apresentando um resumo geral obtido por meio da observação não participante dessas licitações.

4.2.2.1. Relatório de observação pregão n. 08/2017

O pregão eletrônico n. 08/2017 foi do tipo Sistema de Registro de Preços (SRP) e teve a abertura realizada às 9h:43min do dia 2 de maio de 2017 e encerramento às 10h:04min do dia 19 de maio de 2017. Este pregão foi destinado à participação exclusiva de MPE em obediência ao Decreto n. 8.538/2015 e teve a participação de trinta e oito empresas. Destas empresas, dezesseis foram declaradas vencedoras do certame.

Foram observadas oito ocorrências gerais durante a sessão do pregão eletrônico. As ocorrências foram:

- Solicitação de desclassificação pela empresa vencedora do item. Para este caso a empresa solicita a própria desclassificação e o pregoeiro pode ou não acatar a justificativa da empresa;
- Ramo de atividade da empresa incompatível com o item;
- Objeto social da empresa em desconformidade com o objeto do pregão;
- Divergência da descrição do item ofertado pela empresa na proposta em comparação com a nomenclatura presente no edital de licitação;
- Não encaminhamento da proposta dentro do prazo estabelecido no instrumento convocatório em desobediência ao item 9.4 do edital de licitação.
- Intervalo de lances enviados pelo mesmo licitante inferior a vinte segundos ou intervalo entre lances inferior a três segundos em desrespeito ao item 8.7.1 do edital de licitação;
- Cancelamento de item devido o valor ofertado pela empresa ser acima do valor estimado;
- Cancelamento de itens devido a unidade de medida ter sido informada erroneamente no edital de licitação.

Na conversação via chat, foi possível observar que cinquenta por cento das chamadas ocorridas pelo pregoeiro responsável tiveram manifestação das empresas inqueridas. As demais empresas que representam o restante do percentual, ou seja, cinquenta por cento, não se manifestaram quando solicitadas pelo pregoeiro. Isto ocorre quando as empresas não estão acompanhando o pregão eletrônico em tempo real.

O encerramento do pregão eletrônico ocorreu sem nenhuma intenção de recurso.

4.2.2.2. Relatório de observação pregão n. 17/2017

O pregão eletrônico n. 17/2017 foi do tipo Sistema de Registro de Preços e teve a abertura realizada às 9h:50min do dia 5 de junho de 2017 e encerramento às 11h:39min do dia 14 de junho de 2017. Este pregão foi destinado à participação exclusiva de MPE em obediência ao Decreto n. 8.538/2015 e teve a participação de sessenta empresas. Destas empresas, vinte e cinco foram declaradas vencedoras do certame.

Foram observadas quatro ocorrências gerais durante a sessão do pregão eletrônico. As ocorrências foram:

- Solicitação de desclassificação pela empresa vencedora do item. Para este caso a empresa solicita a própria desclassificação e o pregoeiro pode ou não acatar a justificativa da empresa;
- Divergência da descrição do item ofertado pela empresa na proposta em comparação com a nomenclatura presente no edital de licitação;
- Não encaminhamento da proposta dentro do prazo estabelecido no instrumento convocatório em desobediência ao item 11.1 do edital de licitação.
- Cancelamento de item devido o valor ofertado pela empresa ser acima do valor estimado;

Na conversação via chat, foi possível observar que cem por cento das chamadas ocorridas pelo pregoeiro responsável tiveram manifestação das empresas inqueridas, demonstrando que as empresas estavam acompanhando em tempo real o pregão eletrônico.

O encerramento do pregão eletrônico ocorreu com duas intenções de recurso que foram rejeitadas pelo pregoeiro responsável.

4.2.2.3. Relatório de observação pregão n. 21/2017

O pregão eletrônico n. 21/2017 foi do tipo Sistema de Registro de Preços e teve a abertura realizada às 9h:31min do dia 22 de junho de 2017 e encerramento às 8h:42min do dia 30 de junho de 2017. Este pregão teve cento e oitenta e seis itens destinados à participação exclusiva de MPE em obediência ao Decreto n. 8.538/2015 e quatro itens destinados à ampla participação, ou seja, empresas de médio e grande porte poderiam ofertar lances para esses itens. O pregão eletrônico n. 21/2017 teve a participação de setenta e uma empresas, sendo uma única empresa de médio ou grande porte e vinte e três foram declaradas vencedoras do certame, sendo todas MPE.

Este pregão destinou quatro itens à participação ampliada de empresas de médio e grande porte. Foi verificado que apenas uma empresa deste porte participou do pregão eletrônico e ofertou lance em apenas um dos quatro itens. A empresa participante não arrematou o item.

Foram observadas quatro ocorrências gerais durante a sessão do pregão eletrônico. As ocorrências foram:

- Solicitação de desclassificação pela empresa vencedora do item. Para este caso a empresa solicita a própria desclassificação e o pregoeiro pode ou não acatar a justificativa da empresa;

- Não encaminhamento da proposta dentro do prazo estabelecido no instrumento convocatório em desobediência ao item 11.1 do edital de licitação.

- Cancelamento de item devido o valor ofertado pela empresa ser acima do valor estimado;

- Cancelamento de item pela unidade solicitante.

Na conversação via chat, foi possível observar que cinquenta e sete por cento das chamadas ocorridas pelo pregoeiro responsável tiveram manifestação das empresas inqueridas e quarenta e três por cento não responderam os questionamentos do pregoeiro, portanto, não estavam acompanhando o pregão eletrônico.

Não houve interposição de recurso.

4.2.2.4. Relatório de observação pregão n. 26/2017

O pregão eletrônico n. 26/2017 foi do tipo Sistema de Registro de Preços e teve a abertura realizada às 9h:33min do dia 06 de julho de 2017 e encerramento às 16h:00min do dia 19 de julho de 2017. Este pregão teve trinta e dois itens destinados à participação exclusiva de MPE em obediência ao Decreto n. 8.538/2015 e onze itens destinados à ampla participação, ou seja, empresas de médio e grande porte poderiam ofertar lances para esses itens. O pregão eletrônico n. 26/2017 teve a participação de trinta empresas e, apesar deste pregão apresentar itens abertos à ampla concorrência, não houve a participação de nenhuma empresa de médio ou grande porte. Seis diferentes empresas foram declaradas vencedoras do certame, sendo todas MPE.

Este pregão destinou onze itens à participação ampliada de empresas de médio e grande porte. Foi verificado que nenhuma empresa deste porte participou do pregão eletrônico.

Foram observadas seis ocorrências gerais durante a sessão do pregão eletrônico. As ocorrências foram:

- Solicitação de desclassificação pela empresa vencedora do item. Para este caso a empresa solicita a própria desclassificação e o pregoeiro pode ou não acatar a justificativa da empresa;

- Proposta desclassificada por falta de comunicação com o fornecedor;

- Proposta desclassificada por estar em desconformidade com o artigo 3º da Instrução Normativa SLT n. 2/2014 que disciplina as aquisições de aparelhos eletrônicos e

determina que o item a ser adquirido tenha classificação energética A desde que haja no mínimo três fornecedores. A empresa não ofertou o item com a devida classificação;

- Proposta desclassificada por apresentação de item divergente do edital. A empresa ofereceu item inferior em relação ao solicitado no edital.

- Cancelamento de item devido o valor ofertado pela empresa ser acima do valor estimado e não ter havido negociação de preço;

- Cancelamento de item por falta de propostas válidas.

Na conversação via chat, foi possível observar que cinquenta e sete por cento das chamadas ocorridas pelo pregoeiro responsável tiveram manifestação das empresas inqueridas e quarenta e três por cento não responderam os questionamentos do pregoeiro, portanto, não estavam acompanhando o pregão eletrônico.

O encerramento do pregão eletrônico ocorreu com três intenções de recurso que foram rejeitadas pelo pregoeiro responsável.

4.2.2.5. Conclusão das observações

Ao analisar os relatórios de observações é possível inferir que há grande participação das MPE nos pregões eletrônicos da UFMS. Isso fica evidenciado pelo número de empresas que participaram ativamente oferecendo lances com o objetivo de arrematar os itens. Nos quatro pregões eletrônicos, cento e noventa e oito MPE participaram disputando seiscentos e trinta e sete itens. Foram quinze itens destinados à ampla concorrência, tendo a participação de apenas uma empresa de médio ou grande porte.

Somado a isso, a participação das MPE é majoritária mesmo para itens destinados à ampla concorrência. Outra situação evidenciada é o desinteresse das organizações de médio e grande porte em participar de PE que têm itens abertos para essas organizações, mas que possuem itens exclusivos à participação das MPE.

Destacam-se ocorrências que evidenciam a não observância pelas empresas de exigências editalícias, podendo retardar o andamento do PE ou frustrar a aquisição do item, quando este é cancelado.

É importante ressaltar que a maioria das empresas acompanham o chat eletrônico e respondem as chamadas do pregoeiro, destacando que essas organizações buscam acompanhar em tempo real o PE até o encerramento.

O comportamento das MPE durante a execução do PE demonstra que a maioria dessas organizações acompanham a conversação via chat. Por outro lado, há ocorrências que

evidenciam o não cumprimento de exigências editalícias não atendendo as demandas da UFMS.

Conclui-se por meio da observação não participante (LAKATOS; MARCONI, 2010) que a participação das MPE nos processos licitatórios da UFMS é majoritária em PE que possuem itens de ampla concorrência. Além disso, há grande procura dessas organizações pelos PE, devido à variedade de empresas que participaram na fase de lances. A participação dessas organizações nas licitações da UFMS é ampla em números e ativa, pois a maioria respondeu ao pregoeiro no ato da convocação realizada via chat. Em contrapartida, as ocorrências caracterizadas pela ausência de leitura de edital ou incompreensão de exigências editalícias acarretou em necessária convocação da próxima colocada, uma vez que a vencedora não atendeu os requisitos prévios da licitação.

4.2.3. Entrevistas

As entrevistas foram realizadas individualmente e ocorreram entre os dias sete e vinte e oito do mês de novembro do ano de 2017, respeitando a agenda e disponibilidade dos servidores. Foram entrevistados, voluntariamente, cinco atores sociais em razão de suas atribuições conforme o Quadro 3 disposto na seção 3 e, em geral, todos os entrevistados possuem experiência superior a dois anos na área de compras. Cada entrevista teve a duração média de quarenta e cinco minutos e foram gravadas utilizando-se gravador comum e transcritas para melhor compreensão dos dados obtidos.

É importante esclarecer que o objetivo das entrevistas é de cunho técnico cujo o objeto de estudo é analisar a participação das MPE nos processos de compras da UFMS sem o interesse de estudar o comportamento ou a atividade desempenhada por cada voluntário.

Com o cuidado de preservar o anonimato de cada entrevistado, foram disponibilizados nesta pesquisa apenas os pontos que se destacaram em prol dos objetivos. Além disso, cada entrevistado foi nomeado por letras do alfabeto sendo A, B, C, D e E com o intuito de manter em sigilo a identidade. A integralidade das entrevistas permaneceu acessível apenas à pesquisadora e à banca examinadora.

A análise de conteúdo (BARDIN, 1977) das entrevistas buscou retratar as mensagens propiciando a interpretação objetiva. As falas foram recortadas e relacionadas com os objetivos propostos na pesquisa em conformidade com o exposto no Quadro 4 da Seção 3.

O conteúdo das entrevistas foi distribuído em cinco subcategorias que integraram a categoria principal da pesquisa referente à participação das MPE nas licitações. Somado a

isso, foram relacionadas as subcategorias com os objetivos da pesquisa. A seguir, para melhor entendimento, os Quadros 8, 9, 10, 11, 12 e 13 expõem os conteúdos das entrevistas separados por subcategorias e, devidamente, conectados com os objetivos da pesquisa.

Quadro 8 - Principais diferenças entre MPE e empresas de demais portes.

(continua)

Subcategoria: Diferença de comportamento e tratamento entre MPE e empresas de demais portes.		
Objetivo: Identificar a participação das MPE nos processos de aquisições da UFMS.		
Diferenças comportamentais quanto ao cumprimento das exigências dos editais.	Dificuldades em localizar os proprietários das MPE.	Alegações para o descumprimento do edital e do contrato.
<p><u>Entrevistado A:</u> “[...]apesar de a única diferença sim eu digo seria a não sei se a capacitação das empresas, mas geralmente empresas de médio e grande porte pelo fato de estar mais acostumada com licitações né creio que as documentações, geralmente, vêm com menos falhas e acaba não gerando tanta inabilitação né já a ME e EPP é em sua grande maioria todas falham na entrega de documentos ou por falta de ler o edital ou esquecimento, mas basicamente é isso. Nos lances também obviamente a ME e EPP elas conseguem dar um lance um pouco maior no desconto ou menor preço melhor do que a empresa de médio porte”. <u>Entrevistado B:</u> “Sim, há diferença principalmente na questão de infraestrutura na empresa em si né, é na operação do pregão em si, empresas maiores talvez tenham, sei lá pessoas específicas pra cuidar de compras públicas e na micro muitas vezes não tem[...]”. <u>Entrevistado C:</u> “A diferença é notória assim, uma empresa grande tem desde o atendimento, o atendimento da cobrança, já tem um site direcionado, tem pessoas que são responsáveis diretamente por isso, quando você liga pra uma pequena e microempresa geralmente ou microempresário individual uma pessoa só que atende e é responsável tanto pela licitação quanto pela execução é, isso acaba dificultando as atividades de uma empresa né, isso é até uma coisa da pequena e microempresa que é um elemento familiar que prejudica um pouco o profissionalismo às vezes da execução dos contratos uma empresa grande ela direciona</p>	<p><u>Entrevistado A:</u> “[...]talvez a ME e EPP um pouco mais porque quem responde por tudo geralmente é o proprietário, digamos, né, da empresa sendo que a empresa de grande porte você já tem um próprio funcionário pra atender a demanda e em algumas situações que recorre diretamente ao diretor da empresa, mas talvez na, seja um pouco maior nas ME e EPP por elas mudarem muito hoje em dia você não ter um telefone fixo de uma ME e EPP, normalmente elas usam o celular como contato e o celular você muda o número a qualquer momento né então talvez seja uma coisa um pouco mais complicada de você localizar essas empresas, creio eu”. <u>Entrevistado B:</u> “[...] comparando assim, as grandes empresas retornam bem mais rápido porque normalmente já tem pessoas que já trabalham especificamente com licitação e sabem exatamente o que a pessoa, o que o pregoeiro está solicitando pra ela”. <u>Entrevistado C:</u> “[...]acontecem muito caso assim de empresa que some que você não consegue localizar nada, nem telefone, todo cadastro dela no Sicafe está desatualizado então o contato é realmente muito rudimentar o contato da empresa é via celular não é um telefone fixo né e a pessoa tá atendendo e dirigindo no trânsito tá acordando em casa é uma coisa assim que fica muito familiar né não é uma coisa muito profissional[...]”. <u>Entrevistado D:</u> “Não, não tem essa dificuldade não”. <u>Entrevistado E:</u> “Sim, não temos, bom até hoje não temos problema não, porque seja, que tenha sido relevante, que tenha nos causado algum</p>	<p><u>Entrevistado A:</u> “Tem situações, essa última por exemplo, a empresa mesmo fala que esqueci de mandar a documentação, mas se for possível eu gostaria de enviá-los agora, só que o edital não... fala que está totalmente fora do prazo os documentos. Outras vezes não sabia que tal documentação no edital que no edital especificava, alega desconhecimento dessa legislação, desse documento por exemplo, então eu creio que muitas vezes realmente a empresa acaba ficando um pouco viciada em determinadas licitações e acaba tendo, digamos assim, um arquivo só pra licitação e elas fazem isso pra todas as licitações que participa, sem se atentar aos detalhes de cada, cada edital, as exigências de cada edital”. <u>Entrevistado B:</u> “Normalmente elas alegam que foi digamos que foi equívoco né que aí voltando um pouquinho atrás que é falta de ler o edital que às vezes tava claro e ela acaba não percebendo né de que alguns itens específicos exigem uma, digamos que uma aplicação um pouco diferente né uma certidão de um órgão mais especificamente ela não leu o edital porque esse item precisava dessas certificações ela acaba por equívoco dela mesma por falta de acompanhar o edital ela acaba trazendo prejuízos pra gente né pelo menos de tempo né”. <u>Entrevistado C:</u> “[...] o governo deixou de pagar boa parte do que deve isso foi gerando nas micros e pequenas empresas uma situação de insuficiência financeira muito grave porque pra continuar contratando e comprando e fornecendo ela teve que fazer</p>

(continuação)

<p>já tenta resolver o problema da melhor forma ela tem estrutura pra resolver[...]”. <u>Entrevistado D</u>: “Olha diferença não tem muitas né é o que eu vejo assim de ruim é que as empresas grandes montam várias microempresas né então assim a única diferença que a gente vê é que muitas vezes você percebe que é do mesmo dono[...]”. <u>Entrevistado E</u>: “É, pois é, aí fica difícil pra te falar hoje[...]eu não saberia te responder[...]”.</p>	<p>problema, não tem[...]”.</p>	<p>empréstimos e aí acabou gerando um ciclo meio bola de neve né ela emprestava o dinheiro pra poder fornecer o governo não pagava[...]”. <u>Entrevistado D</u>: “Olha é a maioria das empresas é falta mesmo de capital porque assim muitas vezes elas estavam preparadas para um quantitativo e acaba vindo uma alta demanda entendeu então assim ela não consegue mesmo e outra coisa é já tô lembrando de outras licitações aí que não foram entregues é isso acontece muito com registro de preço né é estipulado sei lá mil cadeiras, só que é um registro de preço você pode pegar uma, você pode pegar cinco no mês então assim a microempresa ela vai lá por falta de experiência de saber o que que é um registro de preço como que funciona[...]”. <u>Entrevistado E</u>: “[...]houve um engano na hora de fornecer um preço ou que naquela, na data que eles vão fornecer já não tem mais aquele equipamento ou material disponível no mercado [...]”.</p>
---	---------------------------------	--

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

A impressão de cada entrevistado acerca dos assuntos é única e particular, mas é possível inferir a partir das entrevistas que a diferença comportamental reside na parte estrutural da empresa. Enquanto as empresas de médio e grande porte possuem quadro de funcionários com divisão de trabalho definida, as MPE, em geral, são empresas com base familiar, tal característica é determinante no comportamento e tratamento dessas organizações diante das licitações realizadas na UFMS.

Por estar cercada de profissionais especializados em compras públicas, a grande empresa encontra menos dificuldade em encaminhar os documentos exigidos na licitação pública. A ausência de capacitação e falta de pessoal especializado nessa atividade são fatores que definem a participação das MPE com menor grau de profissionalismo conforme apontado pelos entrevistados.

Outra alegação é de que as MPE, por não possuir um quadro de funcionários e, muitas vezes, por ser uma empresa familiar, não procuram investir em telefones comerciais nem sítios eletrônicos, utilizando somente número de celular pessoal como contato e, por vezes, deixam de atualizar o cadastro na UFMS dificultando a localização desses proprietários.

Quanto às exigências editalícias e contratuais ficaram evidentes a falta de atenção desses micros e pequenos empresários. Ausência da leitura do edital e desconhecimento sobre o funcionamento de uma licitação foram os principais motivos apontados pelos entrevistados para o descumprimento contratual obstando as MPE em manter os preços por ela ofertados.

Somado a isso, os atrasos nos pagamentos realizados pelo Governo Federal também prejudicaram a relação contratual, pois, conforme já exposto, o acordo comercial é invertido e as organizações não se mantêm financeiramente independentes para conseguirem aguardar os prazos de pagamento exigidos em respeito à tramitação processual imposta a um órgão público.

Merece destaque a informação do entrevistado D a respeito das grandes empresas abrirem empresas menores para usufruírem dos benefícios legais. Tal alegação apareceu também em trechos da fala do entrevistado B: “[...] quem é limitada está se transformando em ME e EPP pra concorrer e quem não é está se transformando em troca de benefícios em si [...]”. Diante desse novo cenário novos estudos podem ser realizados acerca da legitimidade da política pública de incentivo às MPE que serão sugeridos ao final dessa pesquisa.

Em continuidade com a análise das entrevistas, o Quadro 9 expõe as dificuldades que as MPE enfrentam ao participar das licitações públicas e como elas se portam frente às demandas da UFMS.

Quadro 9 - Dificuldades enfrentadas pelas MPE.

(continua)

Subcategoria: Dificuldades enfrentadas pelas MPE. Objetivos: Identificar a participação das MPE nos processos de aquisições da UFMS e observar a conduta dessas empresas nos pregões eletrônicos.	
Deficiências das MPE.	Avaliação da participação das MPE no PE.
<p><u>Entrevistado A:</u> “[...]o maior problema realmente é a inexperiência dessas empresas né, ME e EPP, elas não conhecem todo o processo licitatório então acabam atrasando o certame, não mandando a documentação, não acompanhando a licitação, mandando a documentação incompleta e acaba ensejando a desclassificação dela, na inabilitação né então o que mais vejo é essa inexperiência apesar de eles conhecerem muito a legislação, a Lei Complementar, as coisas, mas no operacional deles é muito falho”.</p> <p><u>Entrevistado B:</u> “[...]questão de assessoria né porque muitas vezes o microempreendedor ele é o, ele é tudo na empresa né, só ele né, ele é o seu, a pessoa que tá operando o sistema de compras, ele é o, a pessoa que despacha né, a pessoa que embala, a pessoa que emite nota fiscal, faz pagamento enfim ele faz tudo”.</p> <p><u>Entrevistado C:</u> “[...]são empresas assim que não têm muitos funcionários, eles trabalham muito com revenda de produtos e não com estoque e as condições</p>	<p><u>Entrevistado A:</u> “[...]empresas de ME e EPP geralmente quem faz a licitação é o próprio proprietário, o dono da empresa, diferente a empresa de grande porte que contrata uma empresa pra licitar pra ela e fazer essa parte ou ela tem um setor específico pra poder acompanhar a licitação e geralmente já tem um pessoal mais experiente, o pessoal já tem cursos, já conhece a legislação, fica um pouco mais tranquilo do que as ME e EPP”.</p> <p><u>Entrevistado B:</u> “Normalmente no dia da sessão acompanham, mas nos dias seguintes, caso não feche no primeiro dia é o tempo de resposta deles é maior e muitas vezes eles não respondem acabam às vezes pela própria falta de infraestrutura que a gente falou antes é eles têm outros afazeres na atividade dele e acabam não seguindo essa sessão[...]”. <u>Entrevistado C:</u> “[...]por conta dessa escassez de recursos materiais dessas empresas menores né elas não têm tanto estrutura assim pra atendimento de acordo com os</p>

(continuação)

<p>do edital de prazo, de inscrição é tudo muito apertado né isso acaba prejudicando essa disponibilidade mesmo das pequenas empresas de conseguir atender[...]”. <u>Entrevistado D</u>: “[...]a falta de funcionário[...]”. <u>Entrevistado E</u>: “Talvez o próprio entendimento da questão da obrigação dela, tipo ela fornece um orçamento aí ela tem, ela tem que nos conceder prazo da validade da proposta né manter aqueles preços, se for serviço, garantia do serviço, entrega tanto de material quanto do serviço que for prestado então às vezes ela tem uma dificuldade principalmente na questão, no quesito de validade de proposta[...]”.</p>	<p>editais que a gente tem”. <u>Entrevistado D</u>: “[...]por essa falta de funcionários ela também demora pra atender a solicitação de documentos que a gente pede[...]”. <u>Entrevistado E</u>: “[...]às vezes eles não entendem essa questão né que ele tem que dar um prazo maior, de trinta, de sessenta pra segurar aquele valor pra gente aí sim seria uma questão que muitas vezes é, fica difícil pra contratar com eles, essa questão de validade de preço, dos orçamentos”.</p>
---	--

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Considerando as diferentes atribuições dos entrevistados, as respostas estão ambientadas de acordo com as práticas de trabalho de cada um. Por mais que sejam diferentes as atividades, a visão majoritária a respeito da conduta das MPE nos pregões eletrônicos da UFMS, apontou para a inexperiência dessas organizações e para a falta de pessoal como elementos deficitários e causadores das dificuldades enfrentadas por esses empresários.

Nas MPE o proprietário é responsável desde o orçamento até a entrega do material conforme os relatos colhidos nas entrevistas. Ao avaliar a participação das MPE nas licitações, os entrevistados afirmaram que o dono do negócio sendo o único responsável por todas as atividades da empresa possui dificuldades em acompanhar a licitação, atender os itens exigidos no edital e responder as demandas da UFMS, elementos essenciais que quando não são atendidos afetam o processo de compra.

A percepção dos entrevistados referente às alterações da legislação em prol das MPE avaliando os desdobramentos da política pública de incentivo a essas organizações está representada nos Quadros 10 e 11.

Quadro 10 - Alterações legais em favor das MPE.

(continua)

<p align="center">Subcategoria: Alterações legais em favor das MPE. Objetivo: Avaliar os desdobramentos da política pública de favorecimento às MPE.</p>	
<p>Benefícios concedidos pela LC n. 123/2006.</p>	<p>Mudanças trazidas pelo Decreto n. 8.538/2015.</p>
<p><u>Entrevistado A</u>: “[...] ocorre de vez em quando a empresa no momento da habilitação estar com alguns documentos fora da sua validade, expirados e sendo concedido à empresa o prazo de cinco dias úteis pra correção[...]”. “[...]essa empresa não consegue regularizar a situação naquele prazo porque é culpa da empresa não, muitas vezes é devido à burocracia de outros órgãos, assim você vai pedir uma certidão negativa da receita ou do município ou do estado às vezes cinco dias não é suficiente para a empresa</p>	<p><u>Entrevistado A</u>: “[...]eu vejo que seja uma coisa positiva, você começa a ter um pouco mais de leque para as empresas ME e EPP sendo que na verdade a maioria das licitações acontecem realmente com empresas que são ME e EPP dependendo das licitações, mas não sei se essas empresas vão conseguir executar ou não, mas eu creio que seja válido sim[...]”. <u>Entrevistado B</u>: “[...]O decreto acabou trazendo praticamente todos os itens pra empresas ME e EPP, ou MEI, praticamente hoje, pelo menos nas</p>

(continuação)

<p>obter[...]”. <u>Entrevistado B</u>: “[...]há prejuízo quando há falta de planejamento porque provavelmente estende os prazos, mas pro pregoeiro em si não há prejuízo nenhum”. <u>Entrevistado C</u>: “[...]a legislação ela tenta prever situações assim de fomento da... do pequeno e microempresário, é então eles colocam esses motivos na lei pra tentar criar esse fomento na questão da economia popular do pequeno e microempresário[...]”. <u>Entrevistado D</u>: “[...]é um benefício a gente reconhece mais muitas vezes atrasa as compras né que nos órgãos públicos muitas vezes é também a gente não consegue comprar porque a empresa não consegue regularizar e aí você fica postergando só os prazos[...]”. <u>Entrevistado E</u>: “[...] se a gente hoje não der essa possibilidade dessas empresas terem acesso a nós ao serviço público é com certeza fica difícil trabalhar, vender, contratar fora desse espaço fica mais difícil[...]”.</p>	<p>licitações que eu estou abrindo cerca de noventa e cinco por cento é exclusiva[...]”. <u>Entrevistado C</u>: “[...] tentativa do governo de querer fomentar algumas, contemplar algumas categorias pra fomento de economia popular e o empresariado de pequenas empresas mesmo”. <u>Entrevistado D</u>: “[...] acho importante ter essa exclusividade porque assim querendo ou não ela consegue atingir o objetivo da licitação que é desenvolver o país na através das compras no caso das compras governamentais[...]”. <u>Entrevistado E</u>: “[...]eu não me inteirei bastante dela então não tem como te responder”.</p>
---	--

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

No andamento das entrevistas, foi dada a oportunidade aos atores sociais de avaliar os efeitos causados pelas políticas públicas de incentivo às MPE nas compras da UFMS conforme exposto no Quadro 11:

Quadro 11 – Políticas públicas em prol das MPE.

(continua)

Subcategoria: Alterações legais em favor das MPE.
Objetivo: Avaliar os desdobramentos da política pública de favorecimento às MPE.
Avaliação das políticas públicas.
<p><u>Entrevistado A</u>: “[...]as ME e EPP são as que mais ah criam postos de trabalhos né então na situação em que se encontra o país eu creio que seja uma coisa muito positiva por causa que você acaba gerando empregos e também para o governo na licitação que sempre busca a proposta mais vantajosa, então de certa forma é bom para o governo, você tem a geração de postos de trabalho e isso gera uma arrecadação maior[...]”. <u>Entrevistado B</u>: “[...]A política pública em si é positiva né, só que muitas vezes ela vem digamos que de forma impositiva né não há uma preparação né, não, muitas vezes igual nesse caso das micros e pequenas empresas que no decreto que, o decreto é impositivo né, então é obrigatório né antes era facultativo e ele veio tornar uma obrigatoriedade, é, não, muitas vezes não haver por parte aí falando do governo uma política que partiu dele é de não oferecer pros micros empreendedores, pequenos empreendedores, muitas vezes é não oferecer o básico de conhecimento pra alavancar talvez de uma forma mais efetiva o desenvolvimento local”. <u>Entrevistado C</u>: “[...]a questão da pequena e microempresa também atende uma demanda constitucional que é o fomento da economia popular etc então acredito que o governo tá fazendo o que ele deve fazer e não que isso seja ruim ou bom ele tem que fazer o que a constituição que é uma constituição cidadã democrática o problema tá sendo na operacionalização disso né porque eu não vejo problema na lei em si, por exemplo, o decreto em si, tem talvez pra garantir essa competitividade, pra aumentar o número de empregos no país, uma visão macro de uma política pública talvez a facilidade em licitação de pequenas e micros empresas seja positiva, mas o modo como está sendo feito é que...as consequências dela os impactos que elas estão causando elas não estão sendo atendidas pelo governo[...]”. <u>Entrevistado D</u>: “[...]ela tem um objetivo definido só que o problema da gente é poderia dizer até que é o brasileiro ele sempre arranja um jeitinho pra tudo[...]”. “[...]monto uma empresa pra minha mulher, monto pro meu filho, monto uma empresa pra não sei quem, tá tudo bem, vários empregos estão sendo gerados, mas a grande riqueza vai ser concentrada nos empresários que distribuem entre microempresas, então assim, eu vou conseguir dar um preço melhor porque, né, eu sou uma grande empresa[...]”. “[...]jessa lei ela é bacana, ela ajuda, ela alavanca, ela cumpre com o objetivo dela, porém, o brasileiro com o jeitinho dele vai lá e distorce tudo entendeu e acaba fazendo com que a lei não atinja o objetivo principal da que é de garantir que as microempresas né cresçam, que elas surjam”. <u>Entrevistado E</u>: “[...]tem que acontecer mesmo por que só a</p>

(continuação)

grande empresa só a que tem, que detém alguma forma exclusiva que vá, que pode crescer, que pode contratar, que pode né estar com esse acesso eu creio que não, qualquer um pode, desde que ela tenha condições de manter o compromisso[...]”.

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

A avaliação dos desdobramentos das políticas públicas de incentivo às MPE realizada pelos entrevistados foi, em geral, considerada positiva. Tanto a aplicabilidade da LC n. 123/2006 quanto as alterações trazidas pelo Decreto n. 8.538/2015, na visão dos entrevistados, permitiram o acesso dessas organizações ao mercado público, gerando empregos e alavancando a economia do país.

O entendimento dos entrevistados sobre a efetiva participação das MPE nas compras realizadas no âmbito da UFMS revelou o quanto essas organizações são esclarecidas acerca dos seus direitos. Atrelado a isso, há os agentes públicos que também precisam estar informados acerca das leis que concedem esses direitos. Desta forma, foram elencadas as dificuldades que os agentes públicos enfrentam diante das constantes alterações legais. Os principais pontos desse assunto estão relacionados no Quadro 12 abaixo:

Quadro 12 - Esclarecimento dos direitos conquistados pelas MPE e dificuldades enfrentadas pelos agentes públicos frente às constantes alterações legais.

(continua)

Subcategoria: Percepção do entrevistado com relação ao esclarecimento dos direitos conquistados pelas MPE e dificuldades enfrentadas pelos agentes públicos frente às constantes alterações legais.	
Objetivo: Identificar a participação das MPE nos processos de aquisições da UFMS.	
Esclarecimento das MPE acerca das leis de incentivo.	Dificuldades dos agentes públicos frente às constantes alterações legais.
<p><u>Entrevistado A</u>: “A maioria já sabe desse direito, sabe do direito dela[...]”. “Sim, geralmente quem participa de licitação, o que eu vi que todas elas conhecem dessa legislação, tanto que muitas vezes questionam olha, antes mesmo da gente abrir o item pra desempate muitas vezes ela olha eu sou ME e EPP eu tenho direito ao desempate[...]”. <u>Entrevistado B</u>: “Sim a maioria das empresas que participam sabe exatamente o que que ela pode fazer, todos os deveres e o que que ela tem de direito e prerrogativas por ser ME e EPP[...]”. <u>Entrevistado C</u>: “Acredito que elas já entram na licitação prevendo que isso vai acontecer então já têm uma presunção de que assim elas talvez se as condições fossem iguais elas não conseguiriam competir com uma empresa grande então elas já entram numa licitação sabendo que elas têm uma vantagem[...]”. <u>Entrevistado D</u>: “[...]Então eles têm bastante conhecimento desses benefícios que eles têm”. <u>Entrevistado E</u>: “[...]elas têm uma certa dificuldade em entender essa questão da regularidade fiscal, muitas vezes elas conversam e nos procuram pra tentar entender então a gente vê que tem uma falha</p>	<p><u>Entrevistado A</u>: “Assim a mudança sempre traz um problema inicial até a, digamos assim, até você acostumar com a legislação né... então hoje estamos com uma legislação e de repente amanhã pode sair outra de uma forma totalmente avessa, sempre tem um tempinho e muitas vezes acaba de ter uma licitação passando e a gente não ter respeitado aquela legislação por desconhecimento muitas vezes nem por desconhecimento pode ser por esquecimento ou de ficar sabendo naquela hora, mas sempre tentando corrigir posteriormente[...]”. <u>Entrevistado B</u>: “O grande problema é que muito dessas leis citando aqui a 8.538, outros decretos, a margem de preferência, é a subjetividade na hora de aplicar que antes muitas vezes tanto digo no procedimento interno de elaboração do edital ou na fase externa né é que não tem como é, digamos, não tem um parâmetro objetivo[...]”. “[...]falta uma segurança jurídica tanto pro pregoeiro quanto pra e empresa que está participando”. <u>Entrevistado C</u>: “Bom, talvez a maior dificuldade seja, pelo menos na parte de empenho seria na parte de execução porque empresas com</p>

(continuação)

<p>sim, existe uma falta de informação pra ela, pra empresa quanto a questão do contrato com o órgão público”.</p>	<p>menos suficiência financeira podem apresentar mais dificuldade pra cumprir contratos, pra fornecer bens, pra prestar serviço porque elas não tem uma estrutura muito grande pra dar um suporte financeiro e que faça uma execução perfeita no contrato, acredito que seja isso”. <u>Entrevistado D:</u> “Querendo ou não, tipo, você sempre tem que estar se atualizando né e não que isso seja ruim, mas dependendo assim, tipo, uma coisa que era, era de tal modo passou a não ser mais entendeu? Então assim, você tem que tá sempre estudando e sem falar também que, tipo, eles de certa forma, eles tenta burlar todo o processo né então assim, se você não tiver atualizado, você acaba perdendo o processo por causa disso porque você não tá atualizado então assim esse que é o mal que eu vejo no caso”. <u>Entrevistado E:</u> “É porque às vezes a gente fica assim é sem, o acesso não, o acesso você tem a hora que você quiser, é só acessar, mas talvez porque elas são muitas em vários segmentos então se a gente não tiver é diretamente ligado a todos eles dificilmente a gente vai ter conhecimento de tudo isso aí de uma forma geral, só daqueles que você realmente está inserido e outros dificilmente”.</p>
--	--

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Depreende-se com as informações obtidas pelos entrevistados que a maioria das MPE possuem claro entendimento acerca dos benefícios que foram ampliados pela LC n. 123/2006 e pelo Decreto n. 8.538/2015 e zelam pela aplicabilidade desses direitos. Em contrapartida, os agentes públicos enfrentam algumas dificuldades em adaptar suas rotinas às novas realidades impostas pelas constantes mudanças nas legislações, inclusive, há certa insegurança para interpretar os requisitos legais para assegurar o rigor da aplicação na prática. Talvez esse seja o embargo encarado não somente pelos servidores que assumem a linha de frente, mas pela grande maioria da população brasileira diante de tantas leis existentes.

Continuando com a análise das entrevistas, o Quadro 13 traz o resumo sobre a presença das MPE nos processos de compras e nos processos sancionadores que são lavrados quando uma organização descumpre ou o edital de licitação ou o contrato.

Quadro 13 - Presença das MPE nos processos de compras e sancionadores.

(continua)

<p>Subcategoria: Presença das MPE nos processos de compras e sancionadores. Objetivo: Identificar a presença das MPE nos processos de aquisições da UFMS e analisar os processos sancionadores atuados em desfavor de organizações que não cumpriram o objeto de licitação no âmbito da UFMS.</p>
<p>MPE nos processos de compras X nos processos sancionadores</p>
<p><u>Entrevistado A:</u> “Sim, verifiquei que nos pregões eletrônicos a grande maioria são ME e EPP que participa[...]”. “[...]existem diversos processos sancionadores para ME e EPP, então acho que é, que é o tratamento do número de participações de ME e EPP também impressionam nesses processos abertos pra essas empresas, então acho</p>

(continuação)

que foi um momento que acompanhou da mesma forma”. Entrevistado B: “Houve um aumento né, forçado né que com o decorrer do tempo né que é recente um pouco a mudança é elas estão surgindo novas empresas né então está aumentando o número de empresas no mercado pra poder participar nesses itens exclusivos né”. “[...]olha aumentou, não na mesma proporção, mas aumentou né, principalmente, mas aí acho que vai fugir um pouquinho é, os processos sancionadores nesse ano basicamente foram, a maioria pelo menos, foi aberto por empresa que não entregou[...]”. Entrevistado C: “[...]o vulto de contratação por pequenas empresas é muito maior, então assim, as poucas grandes empresas que entram nas licitações que conseguem entrar nessa licitação de fornecimento de material e não digo obra porque obra é de outra competência que não a minha, mas de fornecimento de material a maioria dos contratos são todas das pequenas e micros empresas, Eireli, ME, EPP, então com certeza sim, as empresas grandes que conseguem entrar num licitação o fornecimento é muito mais imediato que as outras com certeza”. “Sim com certeza, a maioria dos processos abertos, se não a totalidade, eu não tenho o dado aqui, mas, são contra a pequena e micro empresa, porque até pela amostragem né, como noventa e cinco por cento das empresas que contratam com a Universidade pra fornecimento de material de consumo e permanente são pequenas empresas então, provavelmente, o número de processos sobre elas vai ser quantitativamente maior se não total eu não tenho esse dado aqui, mas é quase a totalidade dela Eireli, EPP e ME”. Entrevistado D: “Com certeza, como eu te disse é muitas vezes essa empresa grande sabe ela se divide e aí tem muita participação no caso né das microempresas”. “Olha aumentou muito porque, tipo, tem pregões assim que, tipo, só é exclusivo pras microempresas e chega a ter vinte é, participantes, então assim, eu vejo esse aumento é muito significativo né, pra economia do Brasil né, no caso, porque a gente vê assim que teve muita, é teve um aumento, e elas participam também bastante das nossas licitações[...]”. Entrevistado E: “[...]necessariamente não precisa ser nas pequenas e micros empresas, qualquer empresa pode participar desde que atenda o que se necessita comprar[...]”.

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Diante das respostas entendeu-se que as legislações de incentivo aos micros e pequenos empresários permitiu o avanço da participação dessas organizações nos processos licitatórios da UFMS, ampliando o universo de empresas desse porte contratadas pela instituição. Em contrapartida, aumentou também a participação desses empreendimentos nos processos sancionadores conforme já foi exposto na Seção 4.2.1, a seguir estão demonstrados os resultados triangulados das três fontes de dados de pesquisa.

4.2.4. Triangulação de dados

Os resultados obtidos a partir das três etapas de coleta de dados (pesquisa documental, observação não participante e entrevistas) foram agrupados no Quadro 14 para melhor entendimento e para que fossem triangulados com o objetivo de serem encontrados graus de convergência (MINAYO *ET. AL.* 2005).

Quadro 14 - Triangulação de resultados.

(continua)

Pesquisa documental	Observação não participante	Entrevistas
Os relatórios e demais documentos analisados trouxeram os seguintes resultados: - De 2012 a 2015: 44,12% dos PE tiveram a participação das MPE e no mesmo período, 61,15% do	A observação não participante evidenciou a participação das MPE nos PE como segue: - Grande participação das MPE nos PE observados da UFMS; - Presença majoritária das MPE	As entrevistas evidenciaram: - O aumento da participação das MPE nos processos de aquisição devido às políticas públicas de incentivo a essas organizações; - Grande atuação desses

(continuação)

<p>valor total de compras foram homologados para essas organizações;</p> <p>- Em 2016: A participação das MPE nos PE representou 50,86% e ocupou 59% do valor de compras homologadas; Sobre os processos sancionadores foram obtidos os números:</p> <p>- Em 2015: 94% dos processos sancionadores foram autuados em desfavor das MPE;</p> <p>- No ano de 2016: As MPE representaram 92% desses processos.</p>	<p>para itens destinados à ampla concorrência;</p> <p>- Ocorrência de não observância de exigências editalícias pelas MPE, levando à abertura de processos sancionadores.</p>	<p>empreendimentos nos processos sancionadores;</p> <p>- Dificuldades enfrentadas pelas MPE ao participarem dos pregões eletrônicos por falta de experiência e de funcionários especializados para realizar o acompanhamento da licitação e atender as exigências do edital.</p>
--	---	--

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

A convergência dos dados coletados nos três tipos de fontes revelou que as políticas públicas de favorecimento aos micros e pequenos empresários permitiu o aumento do número de MPE nas compras públicas e, em contrapartida, maior presença dessas empresas nos processos sancionadores. Por outro lado, expôs que essas organizações enfrentam dificuldades na participação dos pregões eletrônicos e na execução contratual por falta de: experiência, estrutura, capacitação de pessoal e profissionalismo, causando alguns transtornos à UFMS que serão descritos na próxima Seção.

4.2.5. Descrição da situação-problema

Os resultados obtidos apontaram que a participação das MPE nas compras da UFMS de 2012 a 2016 representou, aproximadamente, 60% do valor total homologado. Em contrapartida, mais de 90% dos processos sancionadores foram autuados em desfavor dessas organizações. Desta forma, evidencia-se a situação-problema advinda da política pública de incentivo às MPE. Do mesmo modo que essa ação governamental alavancou a participação dessas empresas nas licitações públicas, notou-se elevada incidência de descumprimentos contratuais por parte dessas organizações.

Os processos sancionadores revelaram as dificuldades que as MPE têm em manter as propostas e honrar os compromissos assumidos. Muitas vezes essas empresas alegam dificuldades financeiras para justificar o não cumprimento do objeto de licitação. Os benefícios concedidos pela LC n. 123/2006 e pelo Decreto n. 8.538/2015 aumentou a participação das MPE nas compras da UFMS, mas não foram suficientes para garantir o sucesso das compras.

O problema enfrentado pela UFMS está ambientado no fato de que os processos sancionadores elevam os custos das compras públicas. Os atrasos das entregas dos bens e serviços geram prejuízos incalculáveis, pois não é possível mensurar todo o agravo acarretado por essas compras ineficazes. Os danos são percebidos pelas unidades demandantes que dependem dessas aquisições e têm atividades interrompidas pela falta do material ou inexecução do serviço. Além disso, há o custo de material e de pessoal com os serviços de cobranças de notas de empenho atrasadas. Assim, toda a instituição padece com essas despesas extras, porém imprescindíveis para garantir o sucesso das compras que é a entrega do bem licitado ou a prestação satisfatória do serviço.

Em outra dimensão, pode ocorrer o cancelamento de empenho caso a empresa não entregue o objeto mesmo após exaustivas cobranças. Ao cancelar um empenho dentro do exercício financeiro em que foi emitido, é possível realocá-lo evitando perder o recurso orçamentário. De qualquer forma, o reaproveitamento do empenho acarreta em custos adicionais, pois são abertos novos processos.

Uma outra consequência é quando o cancelamento de empenho ocorre em diferente exercício financeiro, não permitindo que esse recurso seja reutilizado. Destarte, o orçamento é perdido, frustrando o processo de compras.

O Quadro 15 resume os desdobramentos da política pública de favorecimento aos micros e pequenos empresários encontrados na pesquisa em resposta à questão central e objetivo geral da pesquisa.

Quadro 15 – Resumo dos desdobramentos evidenciados na pesquisa.

Questão central: Como a política pública de incentivo às microempresas e empresas de pequeno porte influenciou as compras da Universidade federal de Mato Grosso do Sul?	
Objetivo geral: Analisar sob a lente de uma IFES os desdobramentos dessa política pública nas licitações.	
Problemas encontrados	Demais consequências
1. Mais de noventa por cento dos processos sancionadores foram abertos em desfavor das ME e EPP; 2. Dificuldades das MPE em participar e acompanhar as licitações por falta de estrutura física, de pessoal, de capacitação e de experiência; 3. Descumprimento de edital de licitação; 4. Inexecução contratual e, conseqüentemente, cancelamento de empenho.	1. Formalização e crescimento de organizações desse porte no país (Gráfico 1); 2. Maior volume da participação das ME e EPP nas compras públicas em âmbito nacional de 2012 a 2016 (Gráficos 2 e 3); 3. Aumento da participação das ME e EPP nos processos licitatórios e no valor total homologado de compras na UFMS a partir de 2016 (Gráficos 6 e 7).

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Após análise de dados e descrição dos resultados, a situação-problema encontrada na UFMS destaca a necessidade de apresentar e discutir alternativas para minimizar os efeitos

negativos causados pela política pública de incentivo às MPE que ampliou a participação dessas empresas nas compras da UFMS.

É oportuno ressaltar que a aplicabilidade das leis de incentivo às MPE nas aquisições é obrigatória aos órgãos públicos cabendo, no âmbito de atuação e competência de cada instituição, apenas a revisão de processos administrativos que possam contribuir para a redução de implicações que impeçam o sucesso das licitações.

5. PROPOSTAS PARA PLANO DE AÇÃO

Considerando que as MPE estão obtendo cada vez maior espaço nas licitações em razão das políticas públicas de incentivo, é importante que sejam analisadas alternativas que reduzam os efeitos negativos gerados pelo aumento da participação dessas empresas nas compras governamentais e, em especial, nas aquisições da UFMS.

Ao longo dessa seção, serão apresentadas propostas para plano de ação levando em consideração as sugestões dos entrevistados. As recomendações foram divididas de acordo com a abrangência e competência para implementá-las sendo: Poder Legislativo, Poder Executivo e Administração da UFMS.

5.1. Proposta para o Poder Legislativo

Um dos problemas evidenciados é com relação ao volume de participação das MPE nos processos sancionadores que são autuados devido ao descumprimento contratual. A maior razão do não cumprimento do objeto é devido os atrasos ou não entregas dos bens ou serviços que pode acarretar no cancelamento do empenho caso isso ocorra em exercício financeiro posterior àquele em que foi emitido.

Com o intuito de minimizar esse efeito, é importante que sejam estabelecidas normas que permitam à Administração Pública reutilizar o recurso orçamentário em casos de cancelamento de empenho por motivos alheios às instituições governamentais.

O empenho representa a obrigação financeira assumida por uma Administração Pública em adquirir um bem ou serviço, ou seja, é a concretização de uma compra em conformidade com o Artigo 58 da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964 e que deve ser obedecido o princípio da anualidade conforme o Artigo 2º da supracitada lei (BRASIL, 1964). Giacomoni (2012) conceitua o empenho como principal instrumento que a Administração Pública dispõe para acompanhar e controlar a execução do orçamento.

Ademais, os empenhos em favor de uma empresa devem ser liquidados dentro do ano de exercício que coincidem com o ano civil de acordo com o Artigo 34 da Lei n. 4.320/1964, salvo as exceções previstas no Artigo 36 que permitem que tal empenho seja inscrito em restos a pagar (BRASIL, 1964).

Para fins de exemplificação, analisa-se a seguinte situação: um empenho emitido em favor de uma empresa tem que ser liquidado até 31 de dezembro do ano corrente ou inscrito em restos a pagar para que seja liquidado no ano seguinte. Em ambas as formas, o bem já foi entregue ou o serviço já foi iniciado, não podendo ser inscritos em restos a pagar os empenhos em favor de empresas que não entregaram seus materiais ou não iniciaram seus serviços dentro do exercício financeiro. Caso a compra não seja efetivada dentro deste período, a UFMS tem o dever de apurar por meio de abertura de processo sancionador.

Em razão disso, justifica-se a importância de uma revisão da Lei n. 4.320/1964, para que seja readequada a anualidade dos empenhos evitando que os recursos orçamentários sejam perdidos por falhas atribuídas às empresas, assim os efeitos negativos seriam minimizados. A alteração da anualidade do empenho para a data de aniversário, permitiria maior tempo aos órgãos públicos em realocar os recursos orçamentários, principalmente aqueles que são emitidos na proximidade do encerramento do exercício financeiro, ou seja, do ano civil.

A proposta de alteração da anualidade já foi discutida pela senhora Célia Correa na X Semana de Administração Orçamentária, Financeira e de Contratações Públicas de 2013 que à época ocupava a função de secretária da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, portanto, apesar das dificuldades em modificar uma lei datada em 1964 e das adequações necessárias para colocar em prática essa alteração, essa proposta não é impossível, uma vez que já foi mencionada por representante do alto escalão do Governo Federal.

Tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei do Senado n. 229/2009 que propõe além de uma nova legislação sobre as finanças públicas, a revogação da Lei n. 4.320/1964. Não foi contemplado nesse Projeto de Lei do Senado nenhuma modificação no tocante à anualidade do empenho.

A reforma da Lei n. 4.320/1964 não depende da UFMS por este órgão não ter a devida competência para tal, mas a replicação de pesquisas sob a lente de outras IFES ou instituições públicas que analisem a política pública de favorecimento às MPE nas licitações, pode contribuir para fortalecer a sugestão de mudança legal, permanecendo então a proposta de plano de ação até que outras pesquisas revelem os efeitos causados por essa política

pública. É de competência do Poder Legislativo elaborar leis e dar início à tramitação de proposições legislativas (BRASIL, 1988).

5.2. Propostas para o Poder Executivo

Nos processos sancionadores foi possível identificar que as razões alegadas pelas empresas são atribuídas por embaraços financeiros causados, principalmente, pela situação inversa das compras. As empresas precisam fornecer seus produtos e serviços para receber somente após toda a tramitação processual de pagamento que, numa instituição pública, pode demorar até trinta dias. Não raras vezes, essas organizações não dispõem de reserva financeira para aguardar esse prazo e continuar tocando seus negócios independente desse pagamento.

O excesso de burocracia exigido para a liquidação de uma despesa contribui com essa situação vivenciada pelas MPE. Cabe ao Poder Executivo, por meio de decretos, revisar as tratativas de pagamento em favor das MPE em conformidade com todos os benefícios concedidos pela LC n. 123/2006 e pelo Decreto n. 8.538/2015.

A contribuição dessas políticas públicas tem sido significativa para os negócios, principalmente devido à redução e simplificação da burocracia e da carga tributária (SCHWINGEL; RIZZA, 2013). Fica claro que faltam elementos para compor essa desburocratização iniciada pelo Poder Executivo. A proposta é de reduzir a tramitação processual para a liquidação de despesa em favor das MPE de forma que estas organizações tenham, além das preferências já consolidadas, prioridades para a “fila” de pagamento nas instituições públicas. Simplificar o processo de pagamento apoiará essas empresas para que consigam cumprir com as obrigações contratuais assumidas. Ademais, irá colaborar com a redução dos efeitos negativos proporcionados por atrasos e não entregas dos objetos atrelados aos problemas financeiros enfrentados pelas MPE.

Outra recomendação ao Poder Executivo sugerida pelos entrevistados é a revisão do sistema utilizado na condução dos pregões eletrônicos. O Sistema de Compras Governamentais pertencente ao Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Comprasnet SIASG) é um sistema que foi instituído pelo Decreto n. 1.094, de 23 de março de 1994 e que é utilizado para a realização das compras governamentais (BRASIL, 1994).

A proposta de alteração do sistema é com relação à otimização dos processos operacionais de trabalho. Foi aventada a criação de um novo filtro para que o pregoeiro pudesse obter a relação dos arrematantes de cada item antes do fim da sessão pública, pois, atualmente, a relação só é obtida após o término dos trabalhos, inviabilizando identificar,

eletronicamente e com celeridade, quais foram os vencedores de cada item. Hodiernamente a lista dos vencedores é produzida manualmente pelo servidor responsável pela condução do pregão eletrônico que dispende tempo para essa atividade. Qualquer alteração do sistema é de competência do Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) que é uma empresa pública vinculada ao Ministério da Fazenda (BRASIL, 1970). Tal solicitação já foi encaminhada ao Serpro, mas até o fechamento da pesquisa não tinha sido apreciada pelo órgão responsável.

Essa proposta não vislumbra reduzir quaisquer efeitos causados pela política pública de incentivo às MPE, mas contribui com o aprimoramento do serviço público e da atuação dos pregoeiros.

Os entrevistados também foram enfáticos com a necessária atuação do governo ou de outras instituições em capacitar as MPE fornecendo a elas subsídios para que possam participar nas licitações com mais assertividade. Como já explanado anteriormente, o Sebrae é uma entidade atuante nesse campo e sempre está ofertando cursos gratuitos para esses empresários. Um dos cursos oferecidos é o de Formação de Preços que ensina os empreendedores a considerar nos preços dos produtos os custos de produção e margem de lucros (SEBRAE, 2018). Esse curso é interessante e oportuno, pois aprimora a participação dessas empresas nas licitações, pois uma das reclamações dos entrevistados é a capacidade das empresas em manter os preços ofertados nos pregões eletrônicos.

Outro curso oferecido pelo Sebrae é o de Compras Públicas, iniciando com o questionamento “Quer vender para o Governo?” é uma alternativa para que os empresários possam se capacitar e entender o funcionamento de cada modalidade de licitação (SEBRAE, 2018).

As propostas para o Poder Executivo são importantes, mas não podem ser implementadas por um órgão público, pois dependem de decisões do Governo Federal. As recomendações poderão ser reforçadas por outros órgãos que identificarem em suas compras os mesmos problemas que foram encontrados nas licitações da UFMS.

5.3. Propostas para a Administração da UFMS

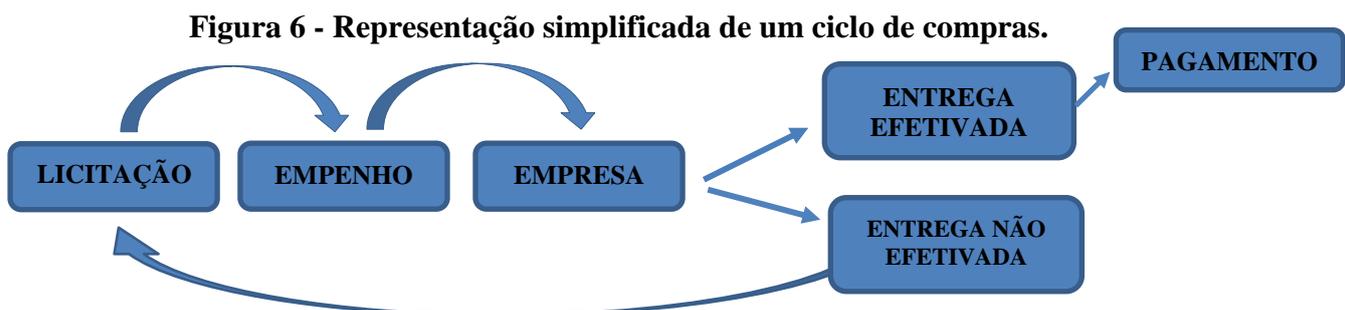
As propostas para a Administração da UFMS não dependem de órgãos superiores para serem executadas. A decisão de acatar as sugestões presentes na pesquisa depende apenas da própria instituição. A primeira proposta é a realização de uma readequação do

planejamento dos gastos públicos no âmbito institucional de forma a estabelecer uma agenda mais elástica para as aquisições.

A sugestão é reorganizar as compras públicas para que sejam concluídas no primeiro semestre do ano de forma a garantir tempo hábil para verificar se determinada compra foi bem-sucedida, ou seja, se os bens e serviços foram entregues conforme o planejado. Desta forma, em caso de cancelamento de empenhos ocorrido pela não entrega do objeto da licitação ensejaria a possibilidade em realocar esses recursos para outras empresas, pois o prazo para novos empenhos seria estendido evitando os atropelos que podem ocorrer na iminência do fim do exercício financeiro.

O sucesso desse plano de ação depende de uma força-tarefa conjunta entre as duas Pró-reitorias envolvidas: Pró-reitoria de Administração e Infraestrutura (Proadi) e Pró-reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (Proplan) apoiadas pela Reitoria (RTR) de forma a adiantar aquisições que ocorreriam somente no segundo semestre do ano. A Proadi por possuir dentro de suas competências a atribuição de orientar, acompanhar, supervisionar e controlar as atividades de aquisição e a Proplan por ser responsável pela superintendência, orientação, coordenação e avaliação do sistema de planejamento, orçamento e relações institucionais da Universidade. Juntas estabelecerão uma agenda de aquisições que deverá ser aprovada pela RTR que é a autoridade máxima da UFMS (UFMS, 2017).

A aceleração das compras permitirá que haja tempo suficiente para que sejam identificadas as empresas que, por quaisquer motivos, não efetivaram a entrega conforme previamente estabelecido. Após a identificação da não entrega por parte da empresa, cancela-se o empenho e remaneja-se o recurso com uma nova emissão de empenho em favor de outra empresa que estivesse ficado na segunda colocação do pregão eletrônico, por exemplo. Desta forma, é necessário prazo para que haja tempo de recorrer à licitação vigente para identificar as empresas habilitadas em fornecer os bens ou serviços para que o novo empenho seja emitido. Para melhor entendimento segue a Figura 6:



Fonte: Elaborada pela autora, 2017.

Nos casos em que não houver uma outra empresa habilitada em fornecer os bens ou serviços, é necessária a abertura de um novo processo licitatório que demandaria um tempo maior para a conclusão da compra, por isso, o fator tempo num processo de compras é muito importante para o sucesso de uma aquisição. Essa proposta é atenuante até que seja reformada a Lei n. 4.320/1964 de forma a readequar a anualidade dos empenhos.

Outra proposta sugerida nas entrevistas é alterar a validade das Atas de Registro de Preços. Considerando as dificuldades das empresas em manter os preços por elas ofertados, a mudança do prazo de validade das propostas pode reduzir o descumprimento das entregas dos materiais e serviços em razão da alteração dos preços.

O Sistema de Registro de Preços (SRP) permite que os órgãos mantenham registrados preços relativos à prestação de serviços e aquisição de materiais para que possam, futuramente, realizar contratações (BRASIL, 2013). Atualmente, a validade das ARP praticada pela UFMS é de doze meses, porém não há nenhum impedimento legal em readequar a vigência de determinadas Atas para prazos inferiores como, por exemplo, seis meses, a fim de reduzir as não entregas por conta das oscilações de preços. Essa conduta pode ser aplicada a alguns segmentos de produtos que sofrem constantes modificações de valores como perecíveis e gás de cozinha, por exemplo.

Por último, mas não menos importante, é reestruturar o setor responsável pelo acompanhamento e pelas cobranças realizadas no âmbito da UFMS. Essa reestrutura deve ser, principalmente e mais urgente de pessoal, e, posteriormente, de *software*. Dessa maneira, poderia se otimizar os recursos financeiros para que sejam realocados, caso seja necessário, para outras empresas que estiverem dispostas a entregar os bens ou serviços sem que o recurso disponibilizado para a compra seja perdido em caso de cancelamento do empenho.

A reorganização de pessoal pode ser realizada por meio da ampliação do número de servidores, a fim de acelerar a identificação de notas de empenho que não tiveram suas entregas efetivadas. Essa ampliação pode ser feita por meio de remanejamento de pessoal, ou seja, aproveitar um servidor da própria CGM para essa função ou pela solicitação de novos servidores junto à Pró-reitoria de Gestão de Pessoas e do Trabalho (Progep).

A remodelação de *software* pode ser feita por meio do reajuste do programa de compras utilizado na CGM vinculando o sistema utilizado para realizar as primeiras cobranças de forma automática. Nesse sistema podem ser readequados os alertas existentes para que as notas de empenho não entregues sejam priorizadas. Esses alarmes customizados poderiam ser programados para que sejam disparados por prazo, assim o sistema ajudaria na identificação de notas de empenho emitidas, por exemplo, há mais de trintas dias e que não

foram entregues. Assim, o sistema teria condições de disparar e-mails de cobrança de forma automática. Para a alteração no sistema é preciso que a Proadi faça a demanda junto à Agência da Tecnologia da Informação e Comunicação (Agetic) para que a solicitação seja colocada em pauta, discutida e incorporada à lista de prioridades. A Agetic possui uma unidade responsável pela orientação, coordenação, acompanhamento, desenvolvimento e implantação de *software* e pode contribuir com o aprimoramento do sistema utilizado na CGM (UFMS, 2017).

De qualquer forma, a alteração do sistema não exclui a necessária ampliação de servidores, pois ainda que o sistema alertasse sobre os atrasos das notas de empenho e disparasse e-mails de forma automática, é preciso ter pessoal disponível e capacitado para acompanhar o andamento das cobranças e resolver particularidades de cada nota de empenho.

Ambas as propostas assumem a atribuição de acelerar a identificação de uma nota de empenho não entregue. A atividade da Seção de Acompanhamento e Cobrança da UFMS é importante porque é um setor responsável por acompanhar a execução do empenho (UFMS, 2017) contribuindo para o redimensionamento do recurso orçamentário disponível. O empenho emitido dentro do exercício financeiro pode ser cancelado e o recurso disponibilizado para novos empenhos se todo o processo for realizado no mesmo exercício, ou seja, no mesmo ano em que ocorreu a emissão do empenho, por isso o setor responsável pelo acompanhamento e pelas cobranças deve ter suas prioridades atendidas para uma maior taxa de sucesso nas compras realizadas pela UFMS.

Evidentemente podem ocorrer cancelamentos de empenhos que não possam ter os recursos disponibilizados novamente, mas essa ocorrência deve ser minimizada por meio de controles mais efetivos. Além disso, o planejamento das compras permite que o tempo seja um elemento aliado no processo de aquisições da UFMS, assim, minimizando efeitos negativos inerentes à participação das MPE nos processos sancionadores.

As propostas de plano de ação não vislumbram redução de número de processos sancionadores em desfavor das MPE, pois, conforme explorado na subseção 4.2.1, cabe ao agente público a apuração de quaisquer irregularidades num processo administrativo. Contudo, as propostas elencadas contribuem para minimizar os efeitos negativos causados pelas compras malsucedidas, bem como para o reaproveitamento de recursos em casos de empenhos cancelados.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As MPE têm conquistado cada vez mais espaço no mercado competitivo e maior participação nas licitações governamentais por meio de políticas públicas de incentivo. É inegável o quanto a LC n. 123/2006 tem alavancado a economia do país ao incentivar os micros e pequenos empresários com benefícios fiscais, tributários, econômicos e outros, estendendo essas vantagens nas compras públicas.

Da mesma forma, o Decreto n. 8.538/2015 evidenciou a preocupação em aprimorar as políticas públicas em favor das MPE reforçando as primazias concedidas a essas organizações.

Não são discutidos neste trabalho a legitimidade da política pública de incentivo às MPE e nem são avaliados os efeitos causados pela LC n. 123/2006 às MPE, pois foram analisados os desdobramentos dessa política pública sob a ótica de uma instituição pública.

Neste contexto, a pesquisa buscou além de responder à questão central da pesquisa a respeito dos efeitos causados à UFMS com o advento da política pública de incentivo às ME e EPP ampliada pela LC n. 123/2006 e pelo Decreto n. 8538/2015, buscou analisar a participação das MPE nos processos de aquisições, observar a conduta dessas empresas nos pregões eletrônicos, verificar diferenças comportamentais entre MPE e empresas de demais portes e analisar os processos sancionadores autuados em desfavor de organizações que não cumpriram o objeto de licitação no âmbito da UFMS, analisando a política pública de incentivo às MPE sob a lente de uma IFES.

Nessa ótica, observou-se que a participação das MPE nas licitações da UFMS, nos últimos anos representaram mais de cinquenta por cento dos empenhos emitidos. Por outro lado, os números mais alarmantes nessa pesquisa foram com relação aos processos sancionadores oriundos de processos de aquisição de bens e contratação de serviços, os quais abarcaram mais de 90% em desfavor das MPE, sendo que as razões alegadas pelos empresários destacam os problemas financeiros enfrentados por essas organizações.

Uma das dificuldades enfrentadas pelos empresários é com relação ao ritual da compra pública. A compra pública diverge da compra do setor privado, pois a instituição quita seu débito somente após o recebimento dos materiais ou serviços devidamente atestados por servidor público que, no cenário ideal, pode demorar até trinta dias. Na compra realizada pelo consumidor no setor privado, a quitação do débito pode ocorrer no ato da compra.

Os micros e pequenos empresários que não possuem a reserva financeira para se manter, ou seja, fluxo de caixa suficiente para efetuar as entregas à UFMS e somente receber

pelo bem ou serviço posteriormente, simplesmente não conseguem levar a cabo a obrigação assumida com o órgão público. Por sua vez, o dever do agente público de apurar quaisquer descumprimentos contratuais conduz o processo de compra a um processo sancionador, o que pode explicar a elevada incidência de processos sancionadores contra as MPE.

Outra situação encontrada na pesquisa é a respeito da diferença estrutural existente entre as MPE e empresas de demais portes, tal discrepância é determinante para o êxito na participação dos pregões eletrônicos e cumprimento de editais e contratos. Falta de estrutura física, de pessoal, de experiência, de capacitação e de profissionalismo são elementos que, muitas vezes, desfavorecem as MPE ao participarem das licitações da UFMS.

Ademais, percebeu-se nessa pesquisa que a política pública de incentivo às MPE, ao ser analisada em números, foi bem-sucedida porque aumentou o volume dessas organizações nas compras governamentais. Por outro lado, a intervenção estatal não previu alguns problemas advindos dessa expansão. Várias empresas foram criadas para concorrer nas licitações, porém muitas não possuem o aparato necessário para se manter, satisfatoriamente, no mercado público.

A ação governamental não formulou dispositivos que preparassem esses empresários para participar das licitações de forma que ambas as partes envolvidas, órgãos públicos e empresas, tivessem suas necessidades atendidas, tornando evidente a necessidade de mais ações do Estado para aprimorar a política pública.

É imperioso que o Estado possa criar mecanismos para salvaguardar à Administração Pública sem necessidade de retroceder o que foi conquistado pelas MPE. É possível equilibrar uma política pública de forma que os envolvidos possam ser atendidos satisfatoriamente.

Futuras pesquisas poderão estar ambientadas em analisar a política pública de incentivo às MPE sob a perspectiva dessas organizações com o objetivo de analisar a efetividade dessa política.

Outro tema identificado durante as entrevistas é com relação ao desmembramento de grandes organizações em empresas menores com o intuito de usufruírem dos benefícios concedidos pelo Governo Federal, pois é uma situação que levanta questão acerca da legitimidade das políticas públicas de favorecimento a essas organizações.

Ademais, estender a análise dos efeitos nas compras públicas de outras instituições públicas podem contribuir com debates acerca do assunto, inclusive reforçando propostas para alterações na legislação que regulamenta o orçamento público.

Por fim, é importante esclarecer que essa pesquisa apresenta limitações próprias de um estudo exploratório cujos os dados não podem ser generalizados devido às

particularidades das instituições públicas. Ressalta-se ainda, que esta pesquisa não tem a pretensão de resolver todas as questões cingidas sobre esse assunto, uma vez que há muitas lacunas que envolvem esse complexo tema a serem exploradas, permitindo que sejam realizados futuros trabalhos acerca da matéria.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Luís César Gonçalves de. **Gestão de pessoas: estratégias e integração organizacional**. São Paulo: Atlas, 2006.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n40/1712>>. Acesso em: 21 mar. 17.

_____. **Tendências no estudo sobre avaliação**. In: Elizabeth Melo Rico (org.): Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate. Cortez. São Paulo, p. 29-39, 1998. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/50209154/Tendencias-no-estudo-sobre-avaliacao-Marta-Arretche>>. Acesso em: 21 mar. 17.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Capa de edições 70, 1977.

BARRETO, Laís Karla da Silva; MONTENEGRO, Carolina Barbosa; SOUZA, Karen Barbosa Montenegro; NETO, Manoel Pereira da Rocha; SOUZA, Pedro Vitor Dantas. **Licitação como uma ferramenta estratégica de crescimento e manutenção para as microempresas e empresas de pequeno porte**. Revista Global Manager. Rio Grande do Sul, v.14, n. 1, 2014. Disponível em: <<http://livros-e-revistas.vlex.com.br/vid/ferramenta-gica-microempresas-pequeno-porte-522961114>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

BATISTA, Marco Antônio Cavalcanti; MALDONADO, José Manuel Santos de Varge. **O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S)**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, p. 681-699, jul/ago, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n4/a03v42n4.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2017.

BATISTA, Fabiano Ferreira; FREITAS, Edilson Chaves de; SANTIAGO, Josicarla Soares; RÉGO, Thaiseanny de Freitas. **Uma investigação acerca da mortalidade das microempresas e empresas de pequeno porte da cidade de Sousa, PB**. Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade. Campina Grande, v. 2, n. 1, p. 56-71, jan/abr, 2012. Disponível em: <<http://revistas.ufcg.edu.br/reunir/index.php/uacc/article/view/47/0>>. Acesso em: 21 mar. 2017.

BORGES, José Clovis Pereira. **Licitações sustentáveis: seus desdobramentos no âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES): O caso da Universidade Federal do Paraná**. 2011. 247 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 15 jun. 2016.

_____. **Decreto n. 2.926, de 14 de maio de 1862**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2926-14-maio-1862-555553-publicacaooriginal-74857-pe.html>>. Acesso em: 05 jul. 2016.

_____. **Decreto n. 4.536, de 29 de janeiro de 1922.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4536-28-janeiro-1922-567786-publicacaoorigin-al-91144-pl.html>>. Acesso em: 05 jul. 2016.

_____. **Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 05 jul. 2016.

_____. **Decreto-Lei n. 2.300, de 21 de novembro de 1986.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2300-86.htm>. Acesso em: 05 jul. 2016.

_____. **Decreto n. 1.094, de 23 de março de 1994.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d1094.htm>. Acesso em: 22 jan. 2018.

_____. **Decreto n. 5.450, de 31 de maio de 2005.** Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/ccivil03/Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

_____. **Decreto n. 6.204, de 5 de setembro de 2007.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6204.htm>. Acesso em: 12 set. 2017.

_____. **Decreto n. 7.892, de 23 de janeiro de 2013.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm#art29>. Acesso em: 23 jan. 2018.

_____. **Decreto n. 8.538, de 6 de outubro de 2015.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8538.htm>. Acesso em: 30 jun. 2017.

_____. **Economia e emprego.** Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2014/11/empresometro-da-micro-e-pequena-empresa-e-lancado>>. Acesso em: 09 out. 2017.

_____. **Emenda Constitucional n. 42, de 19 de dezembro de 2003.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc42.htm#art1>. Acesso em: 15 jun. 2016.

_____. **Lei n. 2.221, de 30 de dezembro de 1909.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1900-1909/lei-2221-30-dezembro-1909-581770-anexo-pl.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2017.

_____. **Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 23 jun. 2016.

_____. **Lei n. 5.615, de 13 de outubro de 1970.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5615.htm#art16>. Acesso em: 23 jan. 2018.

_____. **Lei n. 7.256, de 27 de novembro de 1984.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7256.htm#25>. Acesso em: 05 jul. 2016.

_____. **Lei n. 5.456, de 20 de junho de 1968.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L5456.htm>. Acesso em: 05 jul. 2016.

_____. **Lei n. 5.721, de 26 de outubro de 1971.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L5721.htm#art1>. Acesso em 05 jul. 2016.

_____. **Lei n. 6.674, de 5 de julho de 1979.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6674.htm>. Acesso em 05 jul. 2016.

_____. **Lei n. 6.946, de 17 de setembro de 1981.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6946.htm>. Acesso em 05 jul. 2016.

_____. **Lei n. 8.383, de 30 de dezembro de 1991.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8383.htm#42>. Acesso em 05 jul. 2016.

_____. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 15 jun. 2016.

_____. **Lei n. 8.864, de 28 de março de 1994.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8864.htm#12>. Acesso em: 05 jul. 2016.

_____. **Lei n. 9.317, de 05 de dezembro de 1996.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9317.htm>. Acesso em: 05 jul. 2016.

_____. **Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm>. Acesso em: 23 jun. 2016.

_____. **Lei n. 9.841, de 05 de outubro de 1999.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9841.htm>. Acesso em: 05 jul. 2016.

_____. **Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm>. Acesso em: 05 jul. 2016.

_____. **Lei n. 12.441, de 11 de julho de 2011.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112441.htm>. Acesso em: 17 jun. 2016.

_____. **Lei Complementar n. 123, de 13 de dezembro de 2006.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp123.htm>. Acesso em: 15 jun. 2016.

_____. **Lei Complementar n. 128, de 19 de dezembro de 2008.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp128.htm>. Acesso em: 17 jun. 2016.

_____. **Lei Complementar n. 139, de 10 de novembro de 2011.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp139.htm>. Acesso em: 17 jun. 2016.

_____. **Painel de Compras.** Disponível em: <<http://paineldecompras.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=Painel%20de%20Compras.qvw&host=Local&anonymous=true>>. Acesso em: 16 mar. 2017.

_____. **Portal da Transparência.** Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/despesasdiarias/>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

_____. **Portaria Normativa n. 17, de 28 de dezembro de 2009 do Ministério da Educação.** Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/images/stories/download/avaliacao/avaliacao-n/Portaria-MEC-17-2009.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2016.

CALDAS, Eduardo de Lima; NONATO, Raquel Sobrado. **Compras Públicas: Estratégia e Instrumento para a Gestão do Desenvolvimento Local.** Interações. Campo Grande, v. 15, n. 1, p.161-172, jan/jun, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1518-70122014000100015&script=sci_abstract.>. Acesso em: 16 mar. 2017.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO. **Empresômetro MPE.** Disponível em: <<http://empresometro.cnc.org.br/Estatisticas>>. Acesso em: 09 mar. 2017.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. **Avaliação Política e Avaliação de Políticas: Um Quadro de Referência Teórica.** In: Textos IDESP, n. 15, 1986. Disponível em: <<http://www.josenorberto.com.br/josenorberto/AC-2007-38.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2016.

FREEMAN, Robert Edward. **Strategic Management.: A Stakeholder Approach.** Pitman. Boston: 1984.

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil.** Planejamento e políticas públicas. (IPEA), Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/inex.php/PPP/article/viewFile/89/158>>. Acesso em: 22 jun. 2016.

GARCIA, Flávio Amaral. RIBEIRO, Leonardo Coelho. **Licitações públicas sustentáveis.** Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 260, p. 231-254, mai-ago, 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8836>>. Acesso em: 27 set. 2017.

GIACOMONI, James. **Execução Orçamentária e Financeira.** In _____. Orçamento Público. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, Arilda Smith. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades.** Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar-abr, 1995. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v35n2/a08v35n2.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e políticas (públicas) sociais.** Caderno Cedes, Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, 2001. Disponível em:< <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>>. Acesso em: 06 jul. 2016.

JORGE, Walder Raymundo Floriano. **Um modelo baseado em processos organizacionais para o serviço de compras nacionais das IFES: o caso da UNB.** 2009. 80 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação (FACE), Universidade de Brasília, Distrito Federal, 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Pregão: Nova modalidade licitatória.** Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, p. 7-45, jul/set, 2000. Disponível em: <<http://biblioteca.digital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47554>>. Acesso em: 23 jun. 2016.

_____. **Pregão (comentários à legislação do pregão comum e eletrônico).** 2ª ed. São Paulo: Dialética, 2003.

JUNIOR, Antônio Barbosa Lemes; PISA, Beatriz Jackiu. **Administrando micro e pequenas empresas.** Rio de Janeiro: Campus, 2010.

KARKACHE, Sérgio. **EUA aprova nova lei de incentivo às pequenas empresas.** Revista Jus Navigandi. Teresina, ano 16, 2011. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/19234/eua-aprova-nova-lei-de-incentivo-as-pequenas-empresas>>. Acesso em: 03 out. 2017.

KERZNER, Harold. **Gestão de projetos: as melhores práticas.** Porto Alegre: Bookman, 2002.

KOTESKI, Marcos Antônio. **As micro e pequenas empresas no contexto econômico brasileiro.** Revista FAE Business, Brasília, n. 8, 2004. Disponível em: <<http://img.fae.edu/galeria/getImage/1/16570546884843246.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2017.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

_____. **Fundamentos de metodologia.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LA ROVERE, Renata Lèbre. **Perspectiva das micro, pequenas e médias empresas no Brasil.** Revista de Economia Contemporânea, v. 5, ed. especial, 2001. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/rec/REC%205/REC_5.Esp_06_Perspectivas_das_micro_pequenas_e_medias_empresas_no_brasil.pdf>. Acesso em: 27 set. 2017.

LIMA, Jonas. **Licitações para pequenas empresas: novidade da década de 40.** Jusnavigandi, Teresina, ano 11, n. 1364, 2007. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/20034-20035-1-PB.pdf>>. Acesso em: 06 set. 2017.

LOBATO, Lenaura. **Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 31, p. 30-48, jan-fev, 1997. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7971/6714>>. Acesso em: 06 jul. 2016.

MASERA, Erivan Fernandes de Sena. **O papel das compras governamentais no desenvolvimento das microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas.** 2008. 73 f. Monografia (Especialização) - Programa de Pós-graduação em Administração (PPGA), Universidade de Brasília, Distrito Federal, 2008.

MAURANO, Adriana. **A instituição do pregão para aquisição de bens e contratação de serviços comuns.** Boletim de licitações e contratos, ano XVII, n. 11, p. 789-802, nov. 2004. Disponível em: <<http://150.162.138.5/portal/sites/default/files/anexos/20039-20040-1-PB.pdf>>. Acesso em: 06 set. 2017.

MATTOS, Pedro Lincoln C. L. de. **A entrevista não-estruturada como forma de conversação: razões e sugestões para sua análise.** Revista Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 4, n. 39, jul-ago, 2005. Disponível em: <<http://cmapspublic.ihmc.us/rid=1HX T2LHJX-JPHT4Y-78M/MATTOS-Pesq.NAoEstruturada2005.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitações e contratos administrativos.** Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, p. 14-34, jul/set, 1971. Disponível em: <<http://biblioteca digital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/35800/34595>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

_____. **Direito administrativo brasileiro.** 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. **Direito administrativo brasileiro.** 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; ASSIS, Simone Gonçalves de; SOUZA, Edinilsa Ramos de. **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais.** Rio de Janeiro: Fiocruz; 2005.

NARETTO, Nilton; BOTELHO, Marisa dos Reis; MENDONÇA, Maurício. **A trajetória das políticas públicas para pequenas e médias empresas no Brasil: do apoio individual ao apoio a empresas articuladas em arranjos produtivos locais.** Ipea. Planejamento e Políticas Públicas, n. 27, jun-dez. 2004. Disponível em: <<https://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/51/54>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

NIEBURH, Joel de Menezes. **Princípio da isonomia na licitação pública.** 1999. 186 f. Dissertação (Mestrado) – Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999.

PERIN, Armando Moutinho. **Pregão: breves considerações sobre a nova modalidade de licitação, na forma presencial.** In Interesse Público, ano 5, nº 18, março/abril de 2003. Porto Alegre: Notadez, 2003.

ROCHA, Marcelo. **Microempresas no Brasil: análise do período de 1984 a 2005.** Revista Eletrônica de Administração, Rio Grande do Sul, edição 60, vol. 14, n. 2, mai-ago. 2008. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=401137460008>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos. Textos elaborados para o Curso de Formação para a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.** Brasília: ENAP/Ministério do Planejamento, 1997. Disponível em: <[http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/rua%20maria%20_%20an alisedepoliticaspUBLICAS.pdf](http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/rua%20maria%20_%20an%20alisedepoliticaspUBLICAS.pdf)>. Acesso em: 23 jun. 2016.

SCHWINGEL, Inês; RIZZA, Gabriel. **Políticas públicas para formalização das empresas: lei geral das micro e pequenas empresas e iniciativas para a desburocratização.** Mercado de trabalho Conjuntura e Análise: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Ministério do Trabalho e Emprego, Brasília, v. 54, n. 18, p. 47-56, fev. 2013. Trimestral. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/bmt54_completo1.pdf. Acesso em: 13 mar. 2017.

SEBRAE. **Cartilha do comprador: os novos paradigmas da administração pública.** Disponível em: <[http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/8ca048d797040402798a8b5a2597462f/\\$File/4971.pdf](http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/8ca048d797040402798a8b5a2597462f/$File/4971.pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2016.

_____. **Compras públicas: um bom negócio para a sua empresa.** Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/micro-e-pequenas-empresas/compras-publicas-29out2014.pdf>>. Acesso em: 05 abr. 2017.

_____. **Cursos e eventos.** Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/cursos_eventos/sei-formar-preco5105,d8633ea78f84f410VgnVCM1000004c00210aRCRD>. Acesso em: 23 jan. 2018.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SOLOMON, Michael R. **O comportamento do consumidor: comprando, possuindo e sendo.** 11 ed. Porto Alegre: Bookman, 2016.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão de literatura.** Sociologias. Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03_n16.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2016.

SOUZA, Maria Carolina A. F. de Souza; BOTELHO, Marisa dos Reis A. **Reflexões sobre as políticas de apoio às pequenas empresas brasileiras no período recente.** Ensaios FEE. Porto Alegre, v. 22, n. 1, p. 115-142, 2001. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/1989>>. Acesso em: 16 mar. 2017.

SOUZA, Waldemar Antônio da Rocha de. **Guia do trabalho de conclusão final – TCF.** Mestrado Profissional em Administração Pública. Distrito Federal, 2015. Disponível em: <<http://www.profiap.ufv.br/wp-content/uploads/2012/02/Guia-do-Trabalho-de-Conclus%C3%A3o-Final-%E2%80%93TCF-junho-2015-v-final.pdf>>. Acesso em: 14 set. 17.

TREIN, Klaus Rene; REZENDE, Autenir Carvalho de. **Fomento às microempresas e empresas de pequeno porte e as repercussões no cenário socioeconômico brasileiro.** VII Congresso Norte Nordeste de Pesquisa e Inovação. Palmas, 2012. Disponível em: <<http://propi.ifto.edu.br/ocs/index.php/connepi/vii/paper/viewFile/5537/2703>>. Acesso em: 12 set. 2017.

UFMS. **Agência de Tecnologia da Informação e Comunicação.** Disponível em: <<https://agetic.ufms.br/nucleo-de-tecnologia-da-informacao/desenvolvimento/>>. Acesso em: 21 set. 2017.

_____. **Estatuto da UFMS.** Disponível em: <https://www.dropbox.com/sh/paupz0d0sluquq/AAAJN-FWMTgAHgrXPzuoPFama/Estatuto-Regimentos/35_2011-Estatuto%20com%20altera%C3%A7%C3%B5es.pdf?dl=0>. Acesso em: 20 jun. 2016.

_____. **Histórico da UFMS.** Disponível em: <<https://www.ufms.br/universidade/historico/>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

_____. **Manual de Competências da UFMS de 2016.** Disponível em: <<https://www.ufms.br/wp-content/uploads/2016/05/Manual-de-compet%C3%AAs-UFMS-13052016.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

_____. **Organograma abr 2017.** Disponível em: <<https://www.ufms.br/wp-content/uploads/2015/11/organograma-abril-2017.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2017.

_____. **Pró-reitoria de Administração e Infraestrutura.** Disponível em: <<https://proadi.ufms.br/coordenadorias/gestao-de-materiais/>>. Acesso em: 11 abr. 2017.

_____. **Pró-reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças.** Disponível em: <<https://proplan.ufms.br/>>. Acesso em: 21 set. 2017.

_____. **Relatório de Gestão de 2015.** Disponível em: <<https://www.ufms.br/universidade/documentos-oficiais-e-relatorios/relatorios-de-gestao/>>. Acesso em: 11 jul. 2016.

_____. **Regimento Interno da UFMS.** Disponível em: <https://www.dropbox.com/sh/paupz0d0slhuqut/AAB-fPZQGflthsBAFOUJXVa/Estatuto-Regimentos/78_2011-Regimento%20Geral-com%20altera%C3%A7%C3%B5es.Pdf?dl=0>. Acesso em: 20 jun. 2016.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso - Planejamento e Método.** 5. ed. São Paulo: Bookman, 2015.

LISTA DE APÊNDICES

Apêndice A - Roteiro de entrevista do tipo não estruturada ou semiestruturada.....	93
Apêndice B - Carta de apresentação da pesquisa.....	95
Apêndice C - Termo de consentimento livre e esclarecido.....	96

Apêndice A - Roteiro de entrevista do tipo não estruturada ou semiestruturada

1. Há quanto tempo trabalha na UFMS? E no setor de compras/licitações?
2. Conhece a LC n. 123/2006? No bojo dessa lei, há prazos que são estendidos às micros e pequenas empresas, essas organizações utilizam o benefício da regularização fiscal ou trabalhista tardia? Com que frequência? Qual a sua interpretação para os benefícios concedidos por essa lei às MPE?
3. Conhece o Decreto n. 8.538/2015? As alterações trazidas pelo Decreto n. 8.538/2015 que obriga os órgãos a destinar itens e lotes de licitação com valores de até oitenta mil reais trouxe mudanças perceptíveis nas licitações da UFMS? Qual o seu entendimento sobre a participação exclusiva de MPE para esses casos expostos pelo Decreto?
4. Há cobranças, nesse sentido, por parte das MPE? Por exemplo, essas organizações são bem esclarecidas com relação a esses direitos? Há questionamentos por parte das demais empresas? Qual a sua opinião sobre isso?
5. Quais dificuldades os agentes públicos enfrentam com essas alterações de legislações? Há sistemas que auxiliam na execução do trabalho? O que pode ser feito para melhorar os processos de trabalho?
6. Com relação a participação das MPE nas licitações, há alguma diferença destas organizações se comparada a participação das demais empresas? E quanto ao cumprimento das exigências dos editais?
7. Há alguma dificuldade em localizar os proprietários ou responsáveis das MPE? Como são realizados os contatos dessas empresas? O tempo de devolutiva dessas empresas acerca das cobranças ou de quaisquer outras demandas da UFMS é diferente quando é uma MPE? Nota-se alguma diferença no tempo de resposta quando é uma média ou grande empresa que possui sede e filial, por exemplo?
8. É possível notar alguma deficiência das MPE se comparadas às empresas de médio e grande porte, por exemplo, falta de profissionalismo, ausência de planejamento? Quais são os entraves em sua opinião?
9. Como você avalia a participação das MPE nas licitações? Essas organizações acompanham o pregão eletrônico em tempo real? Quais os motivos que são alegados para a solicitação de desclassificação?
10. Sobre os processos sancionadores, como são realizadas as cobranças? Há diferenças de tratamento devido o porte de empresa?
11. É perceptível o aumento da participação das MPE nas licitações? E nos processos sancionadores?

12. Quais são as alegações das MPE para o descumprimento de editais ou nos processos sancionadores? E demais empresas?
13. A devolução de empenho é frequente quando é MPE ou independente do porte da empresa? Você percebe alguma diferença?
14. Quais propostas você sugere para aprimorar a participação das MPE e evitar devolução de empenho? E em sua rotina, o que pode ser melhorado? O que a UFMS pode fazer para facilitar o fluxo de trabalho?
15. Como você avalia a política pública de incentivo às MPE?

Apêndice B - Carta de apresentação da pesquisa

Título da pesquisa: A participação das micros e pequenas empresas nas licitações de uma instituição federal de ensino superior.

Dados da pesquisadora:

Nome: Tatiane Cristina de Oliveira Lopes.

Instituição: Fundação universidade federal de Mato Grosso do Sul.

Curso: Mestrado profissional em administração pública em rede nacional – PROFIAP.

Telefone celular: (67) 99921-7706.

Endereço eletrônico: tatiane.lopes@ufms.br.

Orientador responsável:

Nome: Élcio Gustavo Benini.

Instituição: Fundação universidade federal de Mato Grosso do Sul.

Formação: Professor Doutor em Educação.

Telefone institucional: (67) 3345-3560. Telefone celular: (67) 99268-1002.

Endereço eletrônico: elciobenini@yahoo.com.br.

Descrição da pesquisa:

O principal objetivo dessa pesquisa é analisar os desdobramentos da política pública de incentivo às micros e pequenas empresas nas licitações da UFMS. A sua participação é muito importante para contribuir com o avanço do conhecimento nessa área e para descrever a percepção das pessoas que lidam diariamente com as alterações nas legislações em prol de políticas públicas de favorecimento aos micros e pequenos empresários. Além de ser uma oportunidade de analisar sob a lente de uma instituição federal de ensino superior os efeitos causados por essas políticas.

Funcionamento da entrevista:

A entrevista será gravada e analisada qualitativamente. Todas as informações pessoais serão mantidas em sigilo com o objetivo de preservar o anonimato. As gravações somente serão acessadas pela equipe da pesquisa, salvo requisições por lei ou por representantes de comitês de ética que poderão ter acesso a essas informações.

A participação nessa pesquisa é voluntária.

Apêndice C - Termo de consentimento livre e esclarecido

Após a leitura da **Carta de apresentação da pesquisa** e ter minhas dúvidas esclarecidas, DECLARO, que li e entendi todo o conteúdo desse documento. Minha participação nessa pesquisa é voluntária e sei que posso eventualmente me recusar a responder a qualquer pergunta e desistir da entrevista caso assim eu entenda. ACEITO de livre e espontânea vontade a participar dessa pesquisa.

Nome do entrevistado: _____

Assinatura: _____

Local e Data: _____

Nome da pesquisadora: _____

Assinatura: _____

Local e Data: _____