



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS  
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**SÁSKYA NARJARA GURGEL DA CRUZ**

**POLÍTICAS PÚBLICAS E AS COMPRAS GOVERNAMENTAIS DO MUNICÍPIO  
DE FORTALEZA COMO INCENTIVO À PRODUTIVIDADE DAS MICROEMPRESAS  
E EMPRESA DE PEQUENO PORTE, APÓS A LEI COMPLEMENTAR Nº  
123/2006.**

**FORTALEZA- CEARÁ**

**2023**

SÁSKYA NARJARA GURGEL DA CRUZ

POLÍTICAS PÚBLICAS E AS COMPRAS GOVERNAMENTAIS DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA COMO INCENTIVO À PRODUTIVIDADE DAS MICROEMPRESAS E EMPRESA DE PEQUENO PORTE, APÓS A LEI COMPLEMENTAR Nº 123/2006

Dissertação apresentada como requisito para aprovação no Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, inserido na área de concentração “Políticas Públicas” e na linha de pesquisa “Avaliação de Instituições Públicas”. Programas e Projetos Institucionais”.

Profa. Orientadora: Maria Lirida Calou de Araújo e Mendonça.

FORTALEZA- CEARÁ

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Estadual do Ceará  
Sistema de Bibliotecas  
Gerada automaticamente pelo SidUECE, mediante os dados fornecidos pelo(a)

---

Cruz, Saskya Narjara Gurgel da.

Políticas Públicas e as Compras Governamentais do Município de Fortaleza como Incentivo à Produtividade das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, após a Lei Complementar nº 123/2016. [recurso eletrônico] / Saskya Narjara Gurgel da Cruz. - 2023. 64 f. : il.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Curso de Mestrado Profissional Em Planejamento E Políticas Públicas - Profissional, Fortaleza, 2023.

Orientação: Prof.<sup>a</sup> Dra. Maria Lírida Calou de Araújo Mendonça.

1. Licitação. 2. Microempresa. 3. Empresa de Pequeno Porte. 4. Políticas Públicas. 5. Compliance.. I. Título.

---

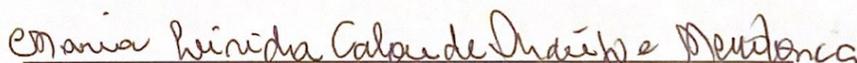
SÁSKYA NARJARA GURGEL DA CRUZ

POLÍTICAS PÚBLICAS E AS COMPRAS GOVERNAMENTAIS DO  
MUNICÍPIO DE FORTALEZA COMO INCENTIVO À PRODUTIVIDADE DAS  
MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE, APÓS A LEI  
COMPLEMENTAR Nº 123/2006

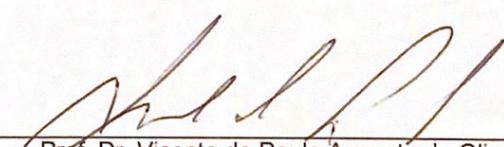
Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 11/08/2023

BANCA EXAMINADORA

  
Prof.ª Dr.ª Maria Lírida Calou de Araújo Mendonça (Orientadora)  
Universidade Estadual do Ceará - UECE

  
Prof. Dr. Saulo Nunes de Carvalho Almeida  
Centro Universitário Católica de Quixadá - Unicatólica

  
Prof. Dr. Vicente de Paulo Augusto de Oliveira Júnior  
Centro Universitário Fanor Wyden

Dedico com indelével amor e gratidão, este trabalho, ao meu esposo Robson Araújo e aos meus filhos, Diogo e Lucas.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela dádiva da vida.

Agradeço a todos da minha família, em especial aos meus pais, Evaldo Cruz e Claudia Gurgel, por todo apoio e amor, as minhas irmãs Thatielle Gurgel e Niedja Gurgel, minhas amigas que sempre me ajudaram e foram pessoas fundamentais para a concretização deste sonho, ao meu esposo, Robson Araújo, por todo amparo, carinho, amor e paciência, aos meus filhos Diogo e Lucas, minha maior motivação diária para vencer todos os desafios.

Agradeço a todos os professores do Programa de Mestrado em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará, em especial à professora doutora Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça, pelo seu carinhoso acolhimento e por compartilhar de forma tão simples seus imensos conhecimentos e ao Prof. Dr. Antônio Germano Magalhães Junior, pela sua disponibilidade e presteza para que este momento tenha se tornado realidade.

Por fim, agradeço aos insubstituíveis amigos, verdadeiros partícipes vitais na perseguição dos meus objetivos, *maxime*, Adriano Louredo, o maior incentivador para o início desta conquista e as amigas Patrícia Bomfim e Bruna dos Santos.

“Muitas vezes basta ser: colo que acolhe, braço que envolve, palavra que conforta, silêncio que respeita, alegria que contagia, lágrima que corre, olhar que acaricia, desejo que sacia, amor que promove” (Cora Coralina).

## RESUMO

Este estudo teve como objetivo investigar o processo de implementação das compras governamentais da Prefeitura de Fortaleza, para as microempresas e empresas de pequeno porte, a partir da LC nº 123/2016, considerando suas ações como uma diretriz de implementação de Políticas Públicas. Para a concretização de tal fato foi desenvolvido pela Prefeitura de Fortaleza um Estudo do Poder de Compras, que em seguida, originou um Programa de Compras voltado para a participação das MPEs, tais ações foram responsáveis pela vitória na categoria Estadual e Nacional do Prêmio Prefeito Empreendedor dos anos 2015-2016, organizado pelo SEBRAE. Com base neste cenário, a pesquisa justificou como a participação dos pequenos negócios nas licitações resultou em incentivo a sua produtividade, como as políticas públicas contribuíram para o desenvolvimento dessas ações, como ocorreu a implementação e, até o momento, como se encontra o referido programa com a promulgação da Lei de Licitação nº 14.133/2021. Verificou-se que o Compliance na Gestão Pública é uma ferramenta para continuidade e efetividade das ações. No que diz respeito à metodologia, empregou-se a pesquisa científica do tipo exploratória aliada ao estudo de caso, por meio do método analítico combinado com o dedutivo, sendo documental com a tipologia pura, pois se busca o conhecimento e não transformar a realidade. As ações utilizadas no Programa de Compras foram exitosas conseguindo aumentar a participação das MPEs nas compras municipais, com resultados em economicidade também. Encerrou-se com a apresentação do cenário atual após 08 anos da implementação do Programa de Compras da Prefeitura de Fortaleza, o qual não atualizou todas as ações, nem realizou inovações consideráveis com o cenário atual das licitações frente aos pequenos negócios.

**Palavras-chave:** Licitação. Microempresa. Empresa de Pequeno Porte. Políticas Públicas. Compliance.

## ABSTRACT

This study aims to investigate the process of implementation of government procurement of the Municipality of Fortaleza, for micro and small enterprises, from LC No. 123/2016, considering its actions as a guideline for the implementation of Public Policies. In order to achieve this, the City Hall developed a Purchasing Power Study, which then gave rise to a Purchasing Program aimed at the participation of MSEs, such actions were responsible for the victory in the State and National category of the Mayor Entrepreneur Award for the years 2015-2016, organized by SEBRAE. Based on this scenario, the research is justified to understand how the participation of small businesses in bidding can result in encouraging their productivity, how public policies could contribute to the development of these actions, how this implementation occurred and how the program is currently with the enactment of the new Bidding Law No. 14,133/2021, I verify Compliance in Public Management as a tool for continuity and effectiveness of actions. With regard to methodology, scientific research of the exploratory type combined with the case study is employed, through the analytical method combined with the deductive, being documentary with the pure typology, because knowledge is sought and not to transform reality. The actions used were successful in increasing the participation of MSEs, with results in economy as well. It ends with the presentation of the current scenario after 08 years of the implementation of the Fortaleza City Hall Purchasing Program, which did not carry out maintenance, nor update all actions, nor considerable innovations with the current scenario of bids against small businesses.

**Keywords:** Bidding. Microenterprise. Small business. Public policies. Compliance.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>AS COMPRAS GOVERNAMENTAIS E OS PEQUENOS NEGÓCIOS .....</b>	<b>16</b>
<b>2.1</b>	<b>Do Tratamento Diferenciado para as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte .....</b>	<b>17</b>
2.1.1	Preferência como critério de desempate .....	18
2.1.2	Pendências fiscais .....	19
2.1.3	Os benefícios diferenciados para as microempresas e empresas de pequeno porte..	20
<b>2.2</b>	<b>Prefeitura de Fortaleza antes da Implementação da LC nº 123/2016 .....</b>	<b>21</b>
<b>3</b>	<b>AS COMPRAS GOVERNAMENTAIS E O INCENTIVO À PRODUTIVIDADE DAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE .....</b>	<b>27</b>
<b>3.1</b>	<b>Políticas Públicas .....</b>	<b>27</b>
<b>3.2</b>	<b>As ações de implementação e as Políticas Públicas .....</b>	<b>33</b>
<b>3.3</b>	<b>Ciclo de Políticas Públicas e o Programa de Compras .....</b>	<b>35</b>
<b>4</b>	<b>A IMPORTÂNCIA DO COMPLIANCE NA GESTÃO PÚBLICA .....</b>	<b>44</b>
<b>4.1</b>	<b>Conceito de Compliance .....</b>	<b>44</b>
<b>4.2</b>	<b>Aplicação do compliance na Administração Pública .....</b>	<b>49</b>
<b>4.3</b>	<b>O Compliance nas Contratações Públicas .....</b>	<b>50</b>
<b>4.4</b>	<b>O Compliance e o Pequeno Empresário .....</b>	<b>53</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>56</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>59</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O objetivo da pesquisa proposta foi investigar o processo de implementação das compras governamentais da Prefeitura de Fortaleza, para as microempresas e empresas de pequeno porte, a partir da LC nº 123/2016, considerando suas ações como uma diretriz de implementação de Políticas Públicas. Segundo informações do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Ceará (SEBRAE), no Brasil, a microempresa e a empresa de pequeno porte constituem a quase totalidade das empresas nacionais, representando 99,2% do total de empreendimentos formais urbanos, além de gerarem 57,2%, dos empregos totais, respondendo por 26% da massa salarial, estimando-se ainda que sejam responsáveis pela geração de 20% do PIB Brasileiro<sup>1</sup>.

No Ceará, a exemplo do Brasil, as microempresas e as empresas de pequeno porte representam respectivamente, 95% e 4,3%, que somados perfazem 99,3% do número total dos empreendimentos formais urbanos no nosso Estado. Aproximadamente 77% dos Municípios Cearenses possuem menos de 40.000 habitantes, e, esses municípios, com algumas exceções, têm suas economias centradas nos pequenos empreendimentos<sup>2</sup>.

Enquadram-se na situação acima descrita 141 Municípios Cearenses, cujas populações somadas perfazem um total de 2.562.228 habitantes, ou seja, 32% da população cearense do Estado. Verifica-se, assim, o impacto econômico e social das microempresas e empresas de pequeno porte a nível nacional e cearense.

Paralelo a este cenário, tem-se o Poder Público como um comprador em potencial em todas as esferas governamentais, então no âmbito do Governo Federal, as compras homologadas no 1º trimestre do ano de 2023, tiveram o valor de R\$ 33,4 bilhões de reais e o valor homologado em compras para as micros e pequenas empresas foi de R\$ 9,9 bilhões de reais<sup>3</sup>, no âmbito do Governo do Estado do Ceará, durante o 1º e 2º semestre do ano de 2023, até o dia 06 de junho, as compras e contratações totalizaram R\$ 1.321.415.412,28, com o valor adquirido as micros e pequenas empresas em R\$ 1.024.130.080,42<sup>4</sup>, em relação à Prefeitura de Fortaleza,

---

<sup>1</sup> SEBRAE. Cartilha Vender para os municípios é um ótimo negócio. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/CE/Artigos/Cartilha%20Vender%20para%20os%20munic%C3%ADpios%20%C3%A9%20um%20%C3%B3timo%20neg%C3%B3cio.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2023.

<sup>2</sup> Idem.

<sup>3</sup> Informações retiradas do endereço eletrônico: <https://www.gov.br/compras/pt-br>. Acesso em: 04 de julho de 2023.

<sup>4</sup> Informações retiradas do endereço eletrônico: <https://www.portalcompras.ce.gov.br/consultas/painel-das-compras/>, no link compras totais. Acesso em: 04 de julho de 2023.

seu portal de compras não possui ferramentas de indicadores, assim os dados informados são ainda do ano de 2014, quando elaborado o seu Estudo de Compras, com o valor das despesas por natureza e valor total das despesas do ano de 2014 de: R\$ 1.841.194.433,14<sup>5</sup> (um bilhão, oitocentos e quarenta e um milhões, cento e noventa e quatro mil, quatrocentos e trinta e três reais e cento e quarenta e cinco reais).

Com base nesse cenário se tem a oportunidade de ingresso no mercado das compras governamentais para os pequenos negócios, o qual se fortalece após a promulgação da Lei Complementar nº 123/2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, e no seu Capítulo V, Do Acesso aos Mercados, estabelece uma série de benefícios e tratamentos diferenciados que devem ser aplicadas aos pequenos negócios como acesso as compras governamentais.

No entanto, ainda é um desafio criar um ambiente melhor para que os pequenos negócios possam acessar esses benefícios, incentivando e orientando os gestores públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios no sentido de dinamizar a economia local e melhorar a vida de seu povo.

Assim, para assegurar a implantação de um novo modelo de gestão pública, é indispensável à adoção de medidas que promovam mudanças nas ações governamentais e que busquem cada vez mais racionalizar os processos administrativos em todos os níveis de governo, notadamente nos governos municipais.

As compras realizadas no Município evitam a evasão de renda, estimulam as atividades produtivas locais, fomentam a criação e a manutenção de empregos e ocupações, aumentam a arrecadação de tributos e, ainda, contribuem para a ampliação do número de fornecedores de produtos e serviços locais.

Trata-se de uma experiência inovadora que, certamente, contribui para o fortalecimento da economia municipal. No ano de 2015, a Prefeitura de Fortaleza desenvolveu um estudo sobre o poder de compras, o qual realizou medidas de implementação da Lei Complementar nº 123/2006. Este trabalho analisou a implementação da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas em relação as suas Compras Governamentais no Município de Fortaleza após a sua Regulamentação Municipal, como diretriz de políticas públicas.

---

<sup>5</sup> PÚBLIO, Maria Christina Machado, GOMES, Talles George. Programa de Compras Públicas do Município de Fortaleza: novos paradigmas e o desafio da eficiência. Disponível em: [www.consad.org.br](http://www.consad.org.br). Acessado em 15 jun. 2023.

O que é central no debate proposto é entender de que forma ocorreu a implementação das aquisições públicas das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte de acordo com os requisitos da LC nº 123/2006, nos artigos 42 ao 49, cominada com a Lei Municipal de Fortaleza nº 10.350/2015, nos artigos 25 ao 38.

A pesquisa verificou se as políticas públicas utilizadas no Programa de Compras Governamentais da Prefeitura de Fortaleza, o qual originou o Prêmio de Prefeito Empreendedor nesta categoria, aumentou a participação das microempresas e empresas de pequeno porte nas aquisições municipal da cidade de Fortaleza, incentivando, assim a sua produtividade e se as ações desenvolvidas tiveram continuidade.

Questionou-se no decorrer do estudo se essas políticas foram suficientes para as microempresas e pequenas empresas se tornarem fornecedoras do Município de Fortaleza? Por que ainda existe o paradigma que as compras governamentais não são para as microempresas e pequenas empresas? As compras públicas realizadas por meio eletrônico estão com políticas de inclusão para as pequenas empresas? Contudo, os problemas serão analisados com base nas estratégias de implantação da política de compras para as microempresas e empresas de pequeno porte e os mecanismos de controle de gestão utilizados pelo referido órgão.

Para isso, a proposta foi: 1) Pesquisar as políticas públicas utilizadas, com base no seu conceito, e a implementação da LC nº 123/2006 nas compras governamentais do município de Fortaleza; 2) Verificar a implementação do Programa de Compras da Prefeitura de Fortaleza, em termos de concepção e uso do poder de compras públicas como estratégia de desenvolvimento sustentável inserida num modelo de gestão por resultados com base nas suas políticas públicas; 3) Averiguar se as medidas tomadas durante a implementação, por meio das políticas públicas utilizadas foram eficientes e sustentáveis nas aquisições municipais para as microempresas e empresas de pequeno porte no cenário atual e 4) Como o compliance poderia contribuir na continuidade de um programa de compras.

Para se chegar à conclusão do estudo se realizou uma pesquisa científica onde sua natureza será uma conjunção do tipo exploratória aliado ao estudo de caso. Como meio para obter a resposta ao problema foi utilizado o método analítico, combinado com o método dedutivo, em que primeiramente se faz uma abordagem geral para posteriormente chegar a uma conclusão no que se refere a um caso particular.

Desenvolveu-se uma pesquisa documental em relação a Lei Complementar nº 123/2006, outras legislações vigentes sobre o assunto e demais projetos de implementação da referida Lei, ou seja, é aquela que tem por base as análises em documentos encontrados em órgãos públicos ou privados, ou com pessoas que detenham a guarda destes documentos.

A tipologia adotada quanto a utilização dos resultados foi a pura porque não se quer transformar a realidade, o objetivo desta pesquisa é uma busca de conhecimento. A abordagem, por sua vez, foi qualitativa porque não busca critérios de representatividade numérica, mas uma maior compreensão das ações e relações humanas e uma observação dos fenômenos sociais. Acrescenta-se que o objetivo da pesquisa qualitativa é a compreensão dos significados atribuídos pelos sujeitos às suas ações. Uma preocupação desta pesquisa foi situar o contexto pesquisado, bem como as interações que nele ocorrem.

Então, apresentou-se o estudo de caso do Município de Fortaleza, com o seu Programa de Compras Públicas, sua concepção, sua estrutura e seu funcionamento, por isso a importância do estudo na perspectiva de estudo de caso. Existem termos diferentes para tal estudo, mas com significados semelhantes: mapeamento correspondendo ao descritivo; design ao exploratório; e prognóstico e rejeição ao explanatório, que também é chamado de explicativo. Os termos mais utilizados são o: descritivo – visa descrever o fenômeno dentro do seu contexto; exploratório – visa definir hipóteses ou proposições para futuras pesquisas, considerando fenômenos pouco explorados; e explanatório – visa explicar relações de causa e efeito considerando uma determinada teoria. Em relação aos elementos que compõem o planejamento, destaca-se: a) a questão de pesquisa, que é apontada como fundamental; b) o protocolo que relaciona as atividades, auxiliando na obtenção de confiabilidade; c) a definição do número de casos e a seleção dos mesmos, que são indicados como indispensáveis por diversos autores; d) a unidade de análise, que visa definir o que é o caso da pesquisa considerada como especialmente importante para um estudo de caso, e) o período no tempo, que é um dos elementos do contexto que auxiliam na obtenção de credibilidade dos resultados. Quanto aos elementos relacionados com a coleta de dados, podem ser considerados prioritários: a) a descrição dos procedimentos, que é relevante para a credibilidade dos resultados.

Pode-se identificar a sua adoção foi através da descrição dos procedimentos de coleta de dados. Em relação à análise dos dados, destacam-se como fundamentais: a) a descrição dos procedimentos, que além de proporcionar melhores entendimentos dos resultados, permite perceber a aplicação de procedimentos sistemáticos e rigorosos; b) a comparação dos casos, quando for um estudo de caso múltiplo, auxiliando na maior qualidade do estudo de caso. Todos os elementos são importantes, no entanto, relaciona-se a seguir os elementos mínimos a serem detalhados sobre o estudo de caso: a) classificação; b) planejamento - questão de pesquisa; protocolo; número de casos; seleção dos casos; unidade de análise; período no tempo; c) coleta dos dados – descrição dos procedimentos de coleta; entrevista, se achar necessário; d) análise dos dados – descrição dos procedimentos de análise; comparação dos casos (quando for caso

múltiplo). Em síntese, a metodologia tem como finalidade analisar a coleta de todos os dados, a organizar, guardar e publicar.

O presente trabalho foi estruturado na introdução, em que se apresentou a pesquisa, sua fundamentação, justificativa, a relação das MPEs com as licitações e a LC nº 123/2016. Na seção 02 realizei uma explicação relacionada as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte sobre o conceito, o histórico, o tratamento diferenciado nas licitações após a LC nº 123/2016, o estudo realizado pela Prefeitura de Fortaleza no ano de 2014, antes da implementação do Programa de Compras, que resultou que menos de 20% das MPEs participavam das licitações municipais. A seção 03 teve o objetivo de descrever como as compras governamentais podem incentivar a produtividade dos pequenos negócios<sup>6</sup> e, para isso, apresentei o conceito de Políticas Públicas, a sua descentralização, as suas tipologias, os ciclos de políticas públicas, as ações realizadas pela Prefeitura de Fortaleza para implementar o programa de compras na perspectiva do ciclo de políticas públicas. Apresento, ainda, os vencedores cearenses do prêmio Prefeito Empreendedor na categoria de compras públicas, mas somente o município de Fortaleza foi vencedor na categoria Estadual e Nacional.

A partir das informações coletadas percebi que seria necessário prever alguma ferramenta de gestão para se poder mitigar os riscos para que um outro programa de compras não fique sem continuidade nas suas ações que foram tão relevantes nos aspectos sociais, economicos e de ainda estar conforme os requisitos obrigatórios da legislação, então desenvolvi a seção 04 sobre o compliance na perspectiva da sua aplicação no setor público e como se poderia pedir a exigência do programa de integridade das micro e pequenas empresas para as licitações, conforme a Lei nº 14.133/2021. Desta forma, tanto a administração pública quanto as microempresas e empresas de pequeno porte poderão se munir de informações para ficarem em conformidade com a legislação, mas ainda agregar todo o exposto no presente trabalho por meio das ações e resultados que as compras governamentais podem proporcionar em relação ao desenvolvimento local.

Ao final se conclui que as ações utilizadas no Programa de Compras da Prefeitura de Fortaleza foi uma diretriz de políticas públicas com resultados satisfatórios aumentando a participação dos pequenos negócios nas compras municipais, mas que nem todas as ações tiveram continuidades.

---

<sup>6</sup> Considera-se a expressão pequenos negócios as microempresas e empresas de pequeno porte.

## 2 AS COMPRAS GOVERNAMENTAIS E OS PEQUENOS NEGÓCIOS

O primeiro país a estabelecer regras de tratamento diferenciado e favorecido, as ME e as EPP, foram os Estados Unidos, no período da Segunda Guerra Mundial, quando verificou as dificuldades das ME e EPP em competirem com as grandes empresas. (OBSERVATÓRIO, 2018). No Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabelece tratamento favorecido, diferenciado e simplificado as ME e EPP, nos seus artigos 170, IX e 179, que faz parte dos princípios gerais da atividade de ordem econômica a ser dispensado pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios<sup>7</sup>.

Após a Norma Constitucional expressa na Constituição estabelecendo tratamento jurídico diferenciado e favorecido às ME e EPP, surgiu a necessidade de se legislar de forma mais aprofundada a LC nº 123/06, veio regulamentar um benefício concedido pela Constituição Federal de 1988, garantido as ME e EPP o direito constitucional do tratamento diferenciado, favorecido e simplificado referente à apuração e recolhimento de impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante regime jurídico único de arrecadação, compras públicas, obrigações acessórias, obrigações trabalhistas, previdenciárias, acesso a crédito e ao mercado, à tecnologia, ao associativismo e as regras de inclusão. Segundo Ana Paula Rocha Bonfim:

A lei geral das microempresas, também conhecida como Super Simples, passa efetivamente a contribuir para a construção de um ambiente sustentável para o desenvolvimento e crescimento dos pequenos negócios com a garantia efetiva de um tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido, através da regulamentação do texto constitucional. (BONFIM, 2007).

No que se refere às licitações, objeto de estudo, a Lei nº 8.666/93 institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências, apresenta tais

---

<sup>7</sup> Art. 170. trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...]

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

Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

benefícios no seu art. 5º-A<sup>8</sup> e art. 4º da Lei nº 14.133/2021<sup>9</sup>, Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Contudo, alguns benefícios supracitados são de natureza obrigatória, conforme legislações e no entendimento de Marçal Justen Filho: “A rejeição da Administração apenas pode ser adotada se evidenciada a ausência de conduta adequada e satisfatória por parte do interessado.” (JUSTEN FILHO, 2007. pág. 77). Ou seja, a maioria dos benefícios concedidos para as microempresas e empresas de pequeno porte possuem natureza obrigatória por parte dos órgãos públicos. Corroboram, ainda, com esse pensamento a autora Ana Paula Bonfim (2007) que reconhece que não respeitar os benefícios obrigatórios é crime de responsabilidade fiscal por parte do gestor público. Nessa linha, um grande desafio é trazer as microempresas e empresas de pequeno porte para um novo mercado, agora público, mas de forma sustentável e com compreensão do procedimento licitatório, forma de contratação.

## **2.1 Do Tratamento Diferenciado para as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte**

A Lei Complementar nº 123/2016, chamada de Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, em seu Capítulo V, art. 42 a 49, trouxe a possibilidade das ME’s e EPP’s desenvolverem seus negócios por meio do acesso ao mercado das compras governamentais em todas as suas esferas. Para isto, os Municípios do Estado do Ceará, regulamentaram o tratamento favorecido a ser concedido às ME’s e EPP’s em suas aquisições públicas.

Consideram-se Microempresas (ME) ou Empresas de Pequeno Porte (EPP), a sociedade empresária, a sociedade simples e o empresário individual, devidamente registrado na

---

<sup>8</sup> Art. 5-A, da Lei nº 8.666/93: As normas de licitações e contratos devem privilegiar o tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte na forma da lei.

<sup>9</sup> Art. 4º da Lei nº 14.133/2021: Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

§ 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas:

I - no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte;

II - no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

§ 2º A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.

§ 3º Nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual do contrato na aplicação dos limites previstos nos §§ 1º e 2º deste artigo.

Junta Comercial do Estado ou no Cartório de Registro das Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que para Microempresa tenha auferido, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$360.000,00 e para ser enquadrado como Empresa de Pequeno Porte tenha arrecadado, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00<sup>10</sup>.

As vantagens criadas pela Lei Geral, LC nº 123/2016, em relação às compras governamentais estão normatizadas nos seguintes artigos: Artigos 42 e 43 que tratam do prazo adicional de 05 (cinco) dias úteis, podendo ser prorrogado a critério do comprador, em relação a regularidade fiscal, são de aplicação obrigatória pela Administração Pública, os Artigos 44 e 45, os quais estabelecem os critérios para o empate durante a disputa de lances no certame, são de aplicação obrigatória pela Administração Pública, o Artigo 46 que aguarda a regulamentação para poder ser aplicado, os Artigos 47 e 48 que definem os benefícios específicos dos pequenos negócios dentre eles: o inciso I, que apresenta a licitação exclusiva, para os pequenos negócios, para as aquisições de bens e serviços cujo valor do item sejam de até R\$ 80.000,00, de aplicação obrigatória pela Administração Pública, o inciso II trata da subcontratação das MPE's e pagamento direto, com aplicação facultativa pela Administração Pública, recomenda-se que seja utilizado nas obras e serviços de engenharia, o inciso III possui aplicação obrigatória por parte do comprador, refere-se as compras de bens divisíveis, nelas será necessário dividir por cotas de até 25% exclusivas para MPE's nos certames. Tem-se ainda as justificativas quando não serão aplicados os benefícios acima citados no seu Artigo 49.

Assim, pode-se afirmar que os Benefícios das MPEs são: benefícios exclusivos para a participação nas Licitações; prazo adicional para a regularização fiscal; vantagens em caso de empate; procedimentos licitatórios diferenciados ou exclusivos.

### *2.1.1 Preferência como critério de desempate*

Consideram-se empatadas, ao final da disputa, as propostas de ME ou EPP que sejam superiores à melhor oferta, até os limites percentuais previstos no Art. 44, da LC Nº 123/2006. São eles: 5% na modalidade de pregão e 10% nas demais modalidades de licitação.

---

<sup>10</sup> Valores a parti de janeiro de 2018. Art. 3, II, para empresa de pequeno porte e Art. 18-A, § 1º, para Microempreendedor Individual, ambos da Lei Complementar nº 155 de 2016. Microempreendedor Individual (MEI): que tenha auferido receita bruta, no ano-calendário anterior, de até R\$ 81.000,00 mil reais, seja optante pelo Simples Nacional e exerça atividade permitida ao MEI.

Nesta hipótese, a ME ou EPP mais bem classificada terá a oportunidade de apresentar novo preço, para cobrir a melhor oferta, vencendo, assim, a licitação.

Para efeito de ilustração, se existe 01 empresa que não é ME ou EPP e que tenha vencido com o valor de R\$ 1.000, as 3 microempresas ficaram com os seguintes valores finais. Considere a modalidade Pregão Presencial. ME1= R\$ 1003, ME2= R\$ 1004 e MPE3= R\$ 1008. Serão consideradas empatadas as ME's 1 e 2, pois ficaram na diferença de 5%, então a ME1 terá a oportunidade de cobrir o valor da empresa grande, fazendo, será a vencedora. Não fazendo a ME2, que ficou no intervalo dos 5% também será chamada para cobrir o valor da empresa grande e assim sucessivamente em todas que ficaram no diferencial maior de 5% do valor vencedor da empresa que não é ME ou EPP.

### *2.1.2. Pendências fiscais*

A Lei Geral prevê como benefício à possibilidade da ME ou EPP comprovar a regularidade fiscal apenas para efeitos de assinatura do contrato. A Regularidade fiscal é o termo utilizado pela Lei de Licitações (Lei Federal nº 8.666/93, art. 29.) para verificar se o fornecedor está regular ou não com as obrigações fiscais. Nesse sentido, a Lei Geral criou outra condição privilegiada para que a restrição fiscal da ME ou EPP não impeça a sua participação no processo licitatório.

Assim, caso a ME ou EPP não esteja em dia com as obrigações fiscais, ela possuirá restrições na regularidade fiscal. Nesse caso, ao final da disputa, se ele estiver em primeiro lugar, terá direito a 05 dias úteis, podendo ser prorrogáveis por mais 05 dias úteis, para sanar suas pendências. Art. 43, §1, LC 123/2006.

Esse benefício não elimina a necessidade do fornecedor estar com todos os impostos pagos e com as contribuições em dia, ou negociar seus débitos, antes de ser contratado pelo setor público. Observe que o prazo concedido deverá sempre ser cumprido. Caso a ME ou EPP não regularize a documentação fiscal nesse prazo, ela não será contratada e poderá sofrer penalidades pelo órgão público. Outro requisito importante é levar a certidão mesmo que vencida no dia do procedimento licitatório.

### *2.1.3. Os benefícios diferenciados para as microempresas e empresas de pequeno porte*

Os Municípios do Estado do Ceará no procedimento de regulamentação dos direitos das MPE's normatizaram nas suas legislações locais os benefícios exclusivos e diferenciados.

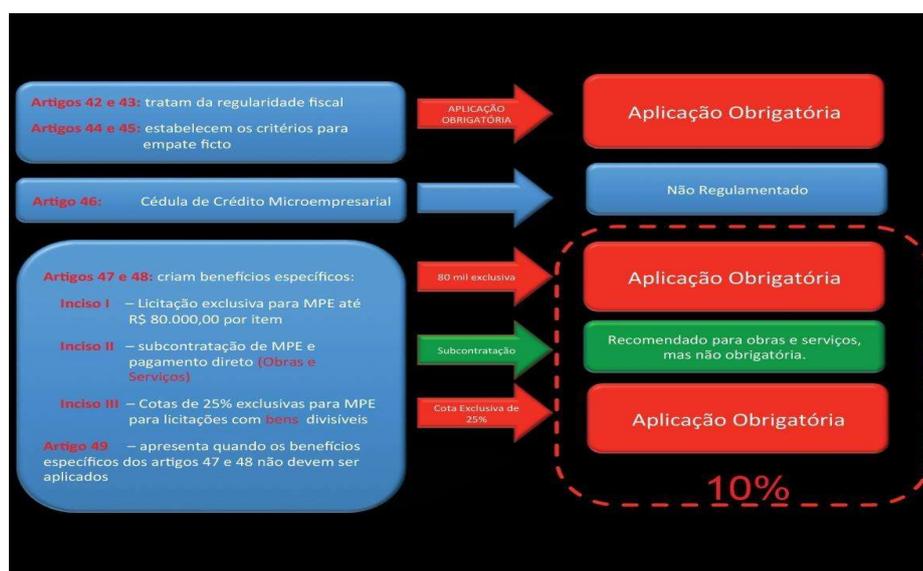
Os benefícios diferenciados poderão ainda, justificadamente, estabelecer a prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido. (Art. 48, § 3, LC 123/2006).

Dentre eles: 1) Procedimento licitatório exclusivo; 2) Subcontratação de Microempresa (ME) e Empresa de Pequeno Porte (EPP); 3) Reserva de cota do objeto. Os Procedimento Licitatórios Exclusivos são as licitações que terão a participação exclusiva de ME e EPP. Ou seja, as empresas de médio e grande porte não poderão participar desses processos. As licitações cujo valor estimado não ultrapasse o limite de R\$80.000,00, por item, deverão ser destinadas à participação exclusiva de ME e EPP, conforme o Art. 48, inciso I da LC nº 123/2006.

Encontra-se na Lei Geral, no seu Art. 48, inciso II da LC nº 123/2006, que o Poder Público poderá exigir dos licitantes a subcontratação de empresa ME ou EPP, existindo ainda a possibilidade do pagamento ser feito pelo órgão público diretamente a MPE subcontratada, como está no Art. 48, § 2º da LC nº 123/2006. Com esse benefício a MPE terá a oportunidade de fornecer em procedimentos licitatórios que somente as grandes empresas participam.

Nos procedimentos licitatórios cujo objeto seja divisível, a Administração deverá reservar cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para disputa exclusiva de ME e EPP, conforme o Art. 48, inciso III da LC nº 123/2006. A reserva de cota não impede que a ME e EPP participe também da disputa pelo fornecimento do percentual restante do objeto. Pode-se representar todos os benefícios na ilustração abaixo:

**Gráfico 01 -Benefícios das microempresas e empresas de pequeno porte, conforme a LC nº 123/2006**



Fonte: Cartilha do SEBRAE – Como Vender para os municípios.

Soma-se aos procedimentos licitatórios medidas administrativas para facilitar a participação das MPEs como uma habilitação simplificada, um certificado de registro cadastral para poder identificar o porte da empresa e, os certames exclusivos e inclusivos para as micro e pequenas empresas, um plano anual de compras contemplando as oportunidades para as MPEs.

## 2.2 Prefeitura de Fortaleza antes da Implementação da LC nº 123/2006

Para iniciar o procedimento de implementação, a Prefeitura de Fortaleza realizou um programa de compras governamentais por meio de um estudo que, para alcançar os seus resultados, foram utilizados os dados sobre as despesas dos municípios para o ano de 2014, obtidos no Portal da Transparência do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará- TCM, que é alimentado através do Sistema de Informações Municipais – SIM, que tinha como objetivo a elaboração, envio, recepção e manipulação informatizada dos dados relativos às Contas Municipais. O objetivo era conhecer a participação da MPEs nas compras municipais antes da implementação e tomar medidas mais concretas frente a sua realidade de acordo com os critérios selecionados.

Os critérios foram: Valor das despesas por natureza e valor total das despesas da PMF em 2014, – Valor total das despesas e número de fornecedores MPE da PMF em 2014, Valor total das despesas e número de fornecedores de grande porte da PMF em 2014, Participação por porte de empresa no valor das despesas da PMF em 2014 e Participação por porte de empresa na quantidade de fornecedores da PMF em 2014, como se demonstra nos gráficos abaixo:

**Tabela 01 – Valor das despesas por natureza e valor total das despesas da PMF em 2014.**

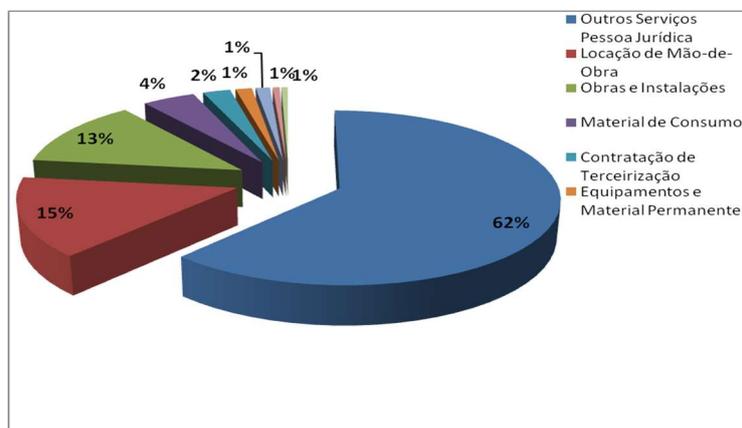
NATUREZA	DAS	DEPESAS	VALOR R\$
Outros Serviços Pessoa Jurídica			1.141.529.661,02
Locação de Mão de Obra			275.973.340,85
Obras e Instalações			231.129.818,98

Material de Consumo	81.854.996,43
Contratação de Terceirização	42.775.323,06
Equipamentos e Material Permanente	25.219.972,99
Material de Distribuição Gratuita	22.039.432,12
Aquisição de Imóveis	10.704.730,00
Serviços de Consultoria	9.967.157,69
<b>TOTAL</b>	<b>1.841.194.433,14</b>

**Fonte: Dados retirado do Estudo do Poder de Compras da Prefeitura de Fortaleza.**

O estudo selecionou as despesas, conforme 07 (sete) naturezas dentre elas: outros serviços de pessoa jurídica, locação de mão de obra, obras e instalações, material de consumo, contratação de terceirização, equipamentos e material permanente, material de distribuição gratuita, aquisição de imóveis e serviços de consultoria. Assim, nesse momento se consegue verificar o total das despesas da Prefeitura de Fortaleza de acordo com a natureza da sua aquisição.

**Gráfico 02 - – Valor das despesas por natureza e valor total das despesas da PMF em 2014**



Fonte: Dados retirados da tabela 01.

O gráfico acima foi baseado nos dados apresentados na tabela 01, conforme a natureza de despesa dos produtos adquirido pela Prefeitura de Fortaleza. Assim, tem-se outros serviços de pessoa jurídica com o maior volume de compras com 62% (sessenta e dois por cento) em relação ao total das compras realizadas, com este quesito estabelecido.

**Tabela 02–Valor total das despesas e número de fornecedores MPE da PMF em 2014**

NATUREZA DAS DESPESAS	VALOR TOTAL MPE	%	QTDE.	%
	R\$	VALOR TOTAL		QTDE. TOTAL
Outros Serviços Pessoa Jurídica	10.396.369,68	1%	146	16%
Locação de Mão de Obra	34.424.820,75	12%	3	12%
Obras e Instalações	7.986.589,48	3%	9	15%
Material de Consumo	10.465.144,00	13%	108	21%
Contratação de Terceirização	14.613.186,05	34%	1	6%
Equipamentos e Material Permanente	3.185.298,73	13%	32	25%
Material de Distribuição Gratuita	8.894.165,40	40%	6	22%
Aquisição de Imóveis	80.000,00	1%	1	6%
Serviços de Consultoria	71.539,76	1%	1	5%
<b>TOTAL</b>	<b>90.117.113,85</b>	<b>5%</b>	<b>307</b>	<b>18%</b>

Fonte: Dados retirado do Estudo do Poder de Compras da Prefeitura de Fortaleza.

Esta outra parte do estudo se baseou em coletar agora as mesmas naturezas de despesas da tabela 01, mas agora em relação ao número de fornecedores enquadrados como microempresa e empresa de pequeno porte, demonstrando-se uma representatividade total de 5% dos pequenos negócios.

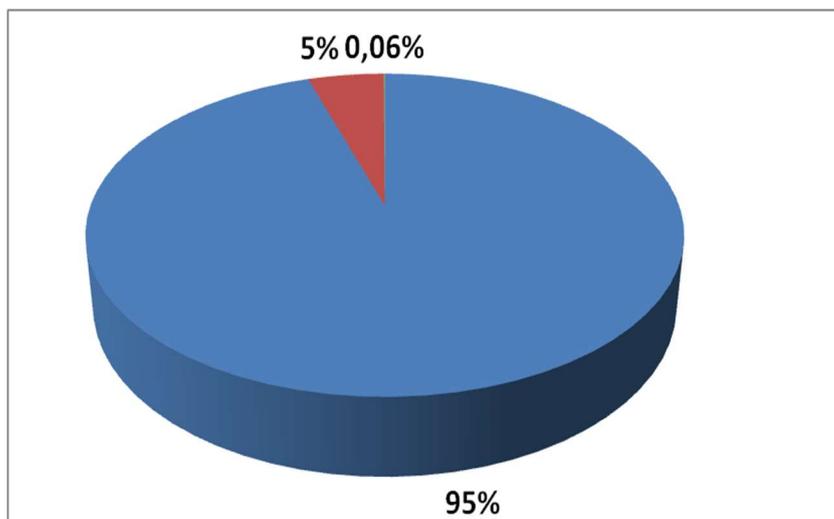
**Tabela 03 – Valor total das despesas e número de fornecedores pessoa física da PMF em 2014.**

<b>NATUREZA DAS DESPESAS</b>	<b>VALOR TOTAL P. FÍSICA R\$</b>	<b>TO- % VALOR TOTAL</b>	<b>QTD E.</b>	<b>% QTDE. TOTAL</b>
Outros Serviços Pessoa Jurídica	191.173,00	0%	69	7%
Locação de Mão-de-Obra	-	0%		0%
Obras e Instalações	-	0%		0%
Material de Consumo	521.030,00	1%	90	17%
Contratação de Terceirização	-	0%		0%
Equipamentos e Material Permanente	-	0%		0%
Material de Distribuição Gratuita	-	0%		0%
Aquisição de Imóveis	380.030,00	4%	6	35%
Serviços de Consultoria	13.026,10	0%	1	5%
<b>TOTAL</b>	<b>1.105.259,10</b>	<b>0,06%</b>	<b>166</b>	<b>10%</b>

Fonte: Dados retirado do Estudo do Poder de Compras da Prefeitura de Fortaleza.

Seguindo-se a metodologia utilizada no estudo do poder de compras da Prefeitura de Fortaleza, agora, com as mesmas naturezas de despesas apresentadas na tabela 01, após ter a representatividade total dos pequenos negócios, torna-se imprescindível apresentar o número total de fornecedores pessoa física, conforme suas naturezas.

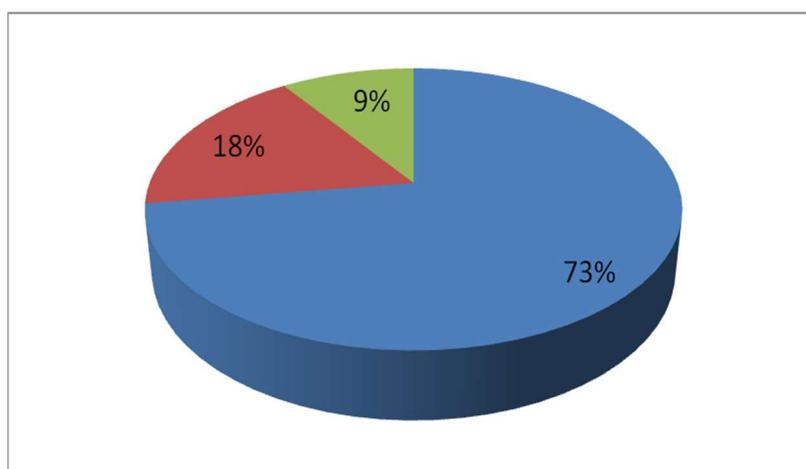
**Gráfico 03 – Participação por porte de empresa no valor das despesas da PMF em 2014. 0,06% - Pessoa Física, 5% - MPE e 95% - Empresa Grande Porte.**



Fonte: Tabela 02.

Com base nos dados apresentados nas tabelas e gráficos acima se chega à conclusão dos indicadores segundo o critério da participação por porte de empresa no valor das despesas da Prefeitura de Fortaleza durante o ano de 2014, com o resultado de 0,06% para a Pessoa Física, 5% para as MPE's e 95% para as Empresas de Grande Porte.

**Gráfico 04 – Participação por porte de empresa na quantidade de fornecedores da PMF em 2014. 73% Empresa Grande, 18% - MPE e 9% - Pessoa Física**



Fonte: Tabela 03.

Agora, baseado com os demais dados apresentados se chegou ao indicador da participação por porte de empresa na quantidade de fornecedores da Prefeitura de Fortaleza durante

o ano de 2014, com o resultado de 73% para as Empresa de Grande Porte, 18% para as MPE's e 9% para as Pessoas Físicas.

Comprova-se, assim que antes da implementação da Lei Geral a participação das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nas compras municipais não alcançavam nem 20% do total de aquisições realizadas pela Prefeitura de Fortaleza, por isso a importância do presente trabalho em apresentar a situação também após a implementação das ações do Programa de Compras baseado nos dados acima coletados.

### **3 AS COMPRAS GOVERNAMENTAIS E O INCENTIVO À PRODUTIVIDADE DAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE**

Esta seção tem como objetivo descrever como as compras governamentais incentivam a produtividade das Microempresas (ME) e das Empresas Pequeno Porte (EPP). Para se compreender este contexto, será necessário apresentar o conceito das políticas públicas, mesmo que de forma sucinta, sobre a sua origem no Brasil, o papel da Constituição Federal de 1988 e como ocorre a seleção para se ter uma ação em prol de um determinado problema social.

#### **3.1 Políticas Públicas**

No Brasil, em meados da década de 1930, surgiram as primeiras atividades sistemáticas de mobilização do conhecimento embasado cientificamente para servir de subsídio à formulação de políticas públicas. Esse período ficou conhecido como “Era Vargas”. A política de proteção social baseava-se na lógica autoritária implantada na ditadura militar. Foi amplamente utilizado como mecanismo de compensação pela forte repressão do governo à sociedade da época. O Estado passou a assumir um papel mais ativo na promoção do bem-estar social, bem como no desenvolvimento econômico do país. O autor Joelson Santos Silva (2022, p.03) apresenta as últimas seis décadas, sobre o funcionamento do Estado e as políticas públicas:

- Década de 70, lutas e acúmulos da sociedade em período da ditadura militar.
- Década de 80, período de redemocratização marcado pela Constituição de 1988, vitória do povo.
- Década de 90, estabilização econômica com o Plano Real de 1994, marcou a privatização e aderência às políticas do FMI e Banco Mundial, intensificando as normas do neoliberalismo.
- Década 2000, Período de políticas públicas mais efetiva com ênfase no combate à pobreza extrema 2003 chegar no PT ao poder, distribuição do poder e autonomia as instituições estatais, pacto federativo e PAC.
- Década de 2010, aumentou a presença do Estado através de políticas e programas sociais em regiões onde antes era ainda muito mais vulnerável. Passamos a colher frutos de várias políticas públicas implementadas.
- Década de 2020, marcada pela desestabilização política, impeachment e com isso os desmontes de várias políticas públicas e algumas exterminadas e outras sobrevivendo à míngua com subfinanciamento e desinteresse do governo, por ter sido construídas no governo PT (SILVA, 2022, p. 3).

Quando se observa a constitucionalidade das Políticas Públicas, a Constituição Federal de 1988 apresenta uma ampliação das políticas sociais como também uma descentralização e delegação da competência em relação as políticas públicas, assim para que uma política pública tenha resultados positivos para a comunidade, ela precisa ser feita de forma articulada

e conjunta com outras políticas. As políticas econômicas devem ser planejadas em parceria com as políticas sociais, como exemplo, para que estas tenham seus objetivos alcançados. O quadro elaborado pelo autor Flavio Goulart (2018) apresenta bem sobre o tema supracitado.

**QUADRO 2 – CONTEÚDOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 RELATIVOS À DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

<b>Da Organização do Estado</b>
Art. 18 – Afirmação da autonomia da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios
<b>Da União</b>
Art. 20 – Assegura-se aos entes federativos participação no resultado da exploração de recursos naturais ou de compensação financeira por essa exploração.
Art. 23 – Define competências comuns da União e dos outros entes federativos: saúde e assistência pública; obras e outros bens de valor histórico; acesso à cultura, à educação e à ciência; meio ambiente, florestas, fauna e flora; fomento da produção agropecuária e abastecimento; construção de moradias; saneamento básico; pobreza e fatores de marginalização; concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais
Art. 24 – Define competências concorrentes de legislação por parte da União e dos demais membros, entre elas: conservação da natureza e dos recursos naturais; patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; dano ao consumidor; educação; desporto; previdência social, saúde; assistência jurídica; portadores de deficiência; infância e juventude; direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; produção e consumo.
<b>Dos Estados Federados</b>
Art. 25 – Estabelece as prerrogativas dos Estados (UF) na instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.
<b>Dos Municípios</b>
Art. 30 – Estabelece competências legislativas municipais sobre assuntos de interesse local; tributos; aplicação de rendas próprias; organização de território; programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental; saúde; ordenamento territorial; proteção do patrimônio histórico-cultural local
<b>Do Poder de Intervenção</b>
Art. 34 – Restringe a intervenção da União nos demais membros da Federação, salvo apenas exceções restritas e pontuais, como manter a integridade nacional; repelir invasão estrangeira; por termo a grave comprometimento da ordem pública; garantir o livre exercício dos Poderes; reorganizar finanças públicas.
<b>Da Segurança Pública</b>
Art. 144 – Define que as prerrogativas principais são da União e dos Estados, mas faculta aos Municípios constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações.
<b>Do Sistema Tributário Nacional</b>
Art. 149, 155, 156 – Institui e define tributos das três esferas de governo, inclusive contribuições sociais em casos específicos por parte dos Estados e dos Municípios.
Art. 157, 158, 159, 160 – Estabelece parcelas de arrecadação da União de que constituem direito dos demais entes federados.
<b>Da Política Urbana</b>
Art. 182 e 183 – Estabelece competências municipais no desenvolvimento urbano, incluindo: planos diretores, regulação sobre a propriedade urbana; titulações, usucapião, desapropriações; penalidades por uso indevido de imóveis etc.
<b>Da Seguridade Social</b>
Art. 195 – Define o processo de financiamento da Seguridade Social, com participação de toda a sociedade, de forma direta e indireta e também mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de contribuições sociais.
<b>Da Saúde</b>
Art. 196, 197, 198: Estabelece que a Saúde é dever do Estado, garantido por políticas sociais e econômicas, acesso universal e igualitário, dotada de relevância pública, cabendo ao Poder Público dispor sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, com a execução direta ou através de terceiros, organizada mediante regionalização e hierarquização, de forma descentralizada, com direção única em cada esfera de governo e financiada com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios,

além de outras fontes.
<b>Da Assistência Social</b>
Art. 204 – Preconiza diretrizes de descentralização político-administrativa; coordenação e normas gerais pela esfera federal, com coordenação e execução pelas esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, além da participação da população.
<b>Da Educação</b>
Art. 211 – Estabelece a organização, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em regime de colaboração, dos respectivos sistemas de ensino com assistência técnica e financeira da União. Estabelece para os municípios a atuação prioritária no ensino fundamental e pré-escolar.
Art. 212 – Define o financiamento da Educação: União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os demais entes 25% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.
<b>Da Ciência e Tecnologia</b>
218 – Faculta aos Estados e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica.

Fonte: FERREIRINHA, 2016.

Desta forma, não se conhece um conceito padronizado de políticas públicas, mas apresenta-se várias formas de defini-la, como bem apresentada pela autora Celia Souza:

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. 3 A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (SOUZA, 2006, p. 26).

Contudo, pode-se dizer que as Políticas Públicas, de modo geral e genérico, são um conjunto de programas e ações governamentais com participação do setor público ou privada para garantir a cidadania. Servem para agir em benefício a um problema social. Dentro dessa concepção é preciso estabelecer critérios que irão estabelecer como deverá ser a política pública, para isso existem diferentes critérios, tendo-se as mais conhecidas tipologias de: Lewi (1964) que define 04 (quatro) tipos de impacto esperado pela sociedade, dentre eles, a) Políticas regulatórias que são as políticas que estabelecem padrão de comportamento, serviços ou produtos, tanto para os atores públicos como para os atores privados, tendo como exemplo a legislação trabalhista, o código de nacional de trânsito e outros; b) as Políticas distributivas que são as que beneficiam determinado grupo de pessoas ou localidade ou região. São bens ou serviços que são subsidiados para a coletividade, como exemplo se tem a construção de escola, hospital, programa de renda mínima dentre outros; c) Política redistributivas que são as políticas que concedem benefícios para determinadas categorias ou grupos através de recursos de outros grupos específicos, como exemplo a reforma agrária, as cotas universitárias, dentre outros, e d) a

Políticas constitutivas que são as políticas que determina as regras e os procedimentos das políticas públicas, delimitam as competências e jurisdição, são também chamadas de políticas estruturadoras, como exemplo são os poderes e competências entre as esferas político-eleitoral, entre outras.

Outra tipologia seria a de Salisbury (1968) baseado na perspectiva da demanda de segmento da sociedade e pelo aspecto decisório político. Tem-se 02 (duas) categorias para definir uma matriz, conforme quadro abaixo:

**Quadro 3 – Tipologia de Salisbury na perspectiva de demanda de segmento**

	Sistema Decisório Fragmentado	Sistema Decisório Concentrado
Demanda fragmentada	Distribuição	Regulação
Demanda concentrada	Autorregulação	Redistribuição

Fonte: FERREIRINHA, 2016, sistematização própria.

Apresentam-se, assim, as seguintes conceituações: a) Política distributiva voltadas para a demanda de segmentos, clientela específicas, em que o sistema de decisão também é fragmentado; b) Políticas regulatórias que são as direcionadas para segmentos específicos, mas com processo decisório político bem fundamentado; c) Políticas autorregulatórias que são voltadas para demandas concentradas entretanto sob um sistema de decisão política fragmentado; d) Política redistributivas que são aquelas em que a demanda é concentrada e o sistema decisório político também.

A tipologia de Wilson (1983) adota o critério dos benefícios e custos, utiliza-se também de uma matriz para defini-la:

**Quadro 4 – Tipologia de Wilson (1983) sobre o critério de benefícios e custos**

		Custos	
		Distribuídos	Concentrados
Benefícios	Distribuídos	Política majoritária	Política empreendedora
	Concentrados	Política clientelista	Política de grupo de interesses

Fonte: FERREIRINHA, 2016, sistematização própria.

A Política majoritária é aquela cujos benefícios e custos são distribuídos pela coletividade, como exemplo a educação, segurança pública, energia etc. A Política empreendedora são aquelas em que os benefícios são coletivos, mas os custos concentrados em certas categorias, como exemplo se tem a política ambiental, reforma administrativa, entre outras. A Política

clientelista são as políticas em que os benefícios são direcionados para determinados grupos e os custos são divididos pela coletividade, como exemplo se tem os subsídios, programas de renda mínima e outros. A Política de grupo de interesses são aquelas em que os benefícios são destinados para determinados grupos, enquanto outros arcam com os custos, exemplo a reforma agrária, política tributária e outros.

A tipologia do Gormley (1986) baseia-se no nível de saliência e complexidade, exposto da seguinte maneira:

**Quadro 5 – Tipologia do Gormley e o nível de saliência e complexidade**

		Complexidade	
		Alta	Baixa
Saliência	Alta	Política de sala operária ( <i>operation room politics</i> )	Política de audiência ( <i>hearing room politics</i> )
	Baixa	Política de sala de reuniões ( <i>board room politics</i> )	Política de baixo escalão ( <i>street level politics</i> )

Fonte: FERREIRINHA, 2016, sistematização própria.

A Política de sala operária é aquela com elevada complexidade e saliência, são as políticas que provocam visibilidade e exigem conhecimento técnico para a sua elaboração, como exemplo se tem o licenciamento de medicamentos, legislação de transgênicos, regulamentação da qualidade do ar e da água. A Política de audiência é aquela com baixa complexidade e alta saliência, são as políticas que não necessitam de aprofundamento técnico, são simples para a sua elaboração, mas que tem alta visibilidade na sociedade, como exemplo se tem as cotas raciais, regulamentação do aborto, porte de armas, diminuição da maioria etc. A Política de sala de reunião é aquela com elevada complexidade e baixa saliência, são as políticas que necessitam de profundo conhecimento técnico, mas que não atraem a atenção da sociedade, como exemplo se tem as regras para o setor bancário, política cambial, política tributária. A Política de baixo escalão que são as com baixa complexidade e baixa saliência, são as políticas que não necessitam de aprofundamento técnico e também não atraem a atenção da sociedade, como exemplo se tem as rotinas e procedimentos administrativos no setor público (FERREIRINHA, 2016).

A tipologia Gustafsson (1983) baseia-se em 02 (dois) critérios: 1) A intenção dos governantes em implementar a *policy* e 2) a disponibilidade de conhecimento para a sua formulação e implementação.

**Quadro 6 – Tipologia de Gustafsson (1983)**

		Intenção de implementação de política pública	
		Sim	Não
Conhecimento para a elaboração e implementação	Disponível	Política real	Política simbólica
	indisponível	Pseudopolítica	Política sem sentido

Fonte: FERREIRINHA, 2016, sistematização própria.

Como conceitos se tem: a) Política real, que são aquelas em que os governantes têm realmente intenção de resolver um problema público e também possuem conhecimento para resolver; b) a Política simbólica, em que os governantes têm condições de elaborar e implementar, mas não tem intenção de coloca-las em prática; c) a Pseudopolítica, aquela em que os governantes têm grande interesse de implementar, entretanto não possuem conhecimento para a sua elaboração prática; d) a Política sem sentido é aquele em que os governantes não têm interesse em implementar e também não possuem nenhum conhecimento para elaborar. Observa-se que essa tipologia se tem uma análise mais subjetiva do que as demais já citadas (FERREIRINHA, 2016).

A tipologia de Bozeman e Pandey (2004) é baseada no conteúdo, nomeada de Política pública de conteúdo técnico. Referem-se aquelas que apresentam conflitos relevantes no estabelecimento de objetivos e ordenamento de objetivos, e, de alguma forma, ganhadores ou perdedores da política pública são identificáveis antes da implementação (SECCHI, 2014) e as Políticas públicas de conteúdo político que apresentam poucos conflitos com relação aos objetivos e aos ordenamentos dos objetivos, embora possam apresentar conflitos com relação aos métodos.

Dentro deste contexto, a execução das políticas públicas é essencial para o bom funcionamento da sociedade, ou seja, um conjunto de etapas pelas quais uma política pública passa até que seja colocada em prática é chamado de ciclo de políticas públicas. Conheça cada uma dessas fases, de acordo o entendimento do nobre autor Secchi (2014).

1. identificação do problema: fase de reconhecimento de situações ou problemas que precisam de uma solução ou melhora;
2. formação da agenda: definição pelo governo de quais questões têm mais importância social ou urgência para serem tratadas;

3. formulação de alternativas: fase de estudo, avaliação e escolha das medidas que podem ser úteis ou mais eficazes para ajudar na solução dos problemas;
4. tomada de decisão: etapa em que são definidas quais as ações serão executadas. São levadas em conta análises técnicas e políticas sobre as consequências e a viabilidade das medidas;
5. implementação: momento de ação, é quando as políticas públicas são colocadas em prática pelos governos;
6. avaliação: depois que a medida é colocada em prática é preciso que se avalie a eficiência dos resultados alcançados e quais ajustes e melhoria podem ser necessários;
7. extinção: é possível que depois de um período a política pública deixe de existir. Isso pode acontecer se o problema que deu origem a ela deixou de existir, se as ações não foram eficazes para a solução ou se o problema perdeu importância diante de outras necessidades mais relevantes, ainda que não tenha sido resolvido.

Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados. No entanto, para se chegar a tal objetivo se faz necessário possuir etapas para poder sistematizar o complexo campo no qual ocorrem as disputas políticas que comandam as ações governamentais.

Sobre o assunto, Dye (2005) defende que se trata de um modelo útil para ajudar a entender as várias decisões e atividades envolvidas na formulação de políticas. Considerando-se esta faceta dinâmica das políticas públicas, este trabalho se propõe a um estudo mais focado na etapa de implementação como um incentivo a produtividade. É bem verdade que o controle é tarefa que permeia quase todas as fases de políticas públicas, no entanto, considera-se que elas exigem a determinação de resultados baseados em diretrizes delineadas inicialmente.

Najan (1995) conclui que a implementação significa transição. Para realizar um programa, implementadores devem lidar continuamente com afazeres, ambientes, clientes, e uns com os outros. As formalidades de organização e os mecanismos de administração são importantes como planos de fundo (secundário), mas a chave do sucesso é o enfrentamento contínuo com os contextos, personalidades, alianças e eventos. É crucial para esta adaptação o reconhecimento e correção de erros, a mudança de direções, e aprendizado.

### **3.2 As ações de implementação e as Políticas Públicas**

As contratações públicas, em regra, devem ser antecedidas de licitação, devendo

este processo administrativo visar à satisfação do interesse público primário e secundário, não se atendo a somente compreender aquisições vantajosas à vontade econômica e organizacional da máquina estatal (MARCHAL JUSTEN FILHO, 2007).

Paralelo as aquisições públicas, existem as formas e inclusão da sociedade nesse sistema. Segundo Baradel,

No referencial teórico das políticas públicas, prefere atentar-se para os possíveis resultados econômicos, sociais e, até mesmo, ambientais, que uma licitação possa vir a produzir [...] Uma vez que a Lei Complementar nº 123/2006 é tida como uma política pública que visa utilizar o poder de compra dos órgãos públicos para fomentar o desenvolvimento regional, considera-se que as licitações que se submetem a referida legislação são instrumentos de tal política pública (BARADEL, 2017).

Mas esse tipo de tratamento dado às MPEs não é uma forma brasileira. É claro que o nosso sistema tem as suas particularidades, no entanto, não há como negar que a inspiração veio do modelo empregado nos Estados Unidos da América, EUA. O sistema existente na administração federal norte-americana é baseado, principalmente, no privilégio a bens e serviços de produção doméstica, tendo-se por base o conceito de produto final doméstico. (MOREIRA; MORAES, 2002).

No Brasil, Reinaldo Braga e Fernando Xavier conseguiram demonstrar que no estado do Ceará ocorreu um grande aumento na participação de MPEs como vencedoras de certames, no período de 2006 a 2008, considerando-se licitações eletrônicas realizadas por três instituições federais sediadas no referido estado. Mas há outras formas de se utilizar licitações como instrumento de políticas públicas, como é o caso das compras diretas por meio do microempreendedor individual (Cartilha Compras SEBRAE/CE).

Assim, não é só por meio de instituições formais que se transforma licitação em instrumento de políticas públicas. Mudanças envolvendo a especificação do objeto a ser licitado podem produzir efeitos similares, vide o exemplo do município de Pilar do Sul, em São Paulo, que por meio de seu programa, denominado “Gastar mais em Pilar do Sul”, conseguiu favorecer sua economia local<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Respalhada por pareceres jurídicos que atestam a legitimidade do procedimento, a Prefeitura estudou a situação geográfica de suas 13 escolas (municipais e estaduais) e concluiu por dividir o Município de Pilar do Sul em quatro setores. Abriu licitação para o fornecimento de alimentação escolar, a ser feito diretamente pelas empresas nas Escolas. E mais: classificou o objeto licitado por ramo de fornecimento dos produtos – leite natural tipo B, pães, gás, gêneros alimentícios estocáveis, e carnes e frios. Esse procedimento provocou uma economia de gastos, até então arcados pela Prefeitura, com distribuição, que passou a ser feita pelas empresas, e com armazenamento desses produtos, reduzido apenas aos itens estocáveis (logística inteligente). [...] Os ganhos, porém, não são apenas

O exemplo abaixo, na nota de rodapé explicativa, demonstra que muito do que a Administração Pública de uma determinada região/localidade adquire pode ser suprido por fornecedores das imediações, sendo um bom exemplo disso dado, por exemplo, pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar e sua parcial dispensa de licitação a produtos de agricultura familiar. Tal entendimento é reforçado pelo o fato de que parte significativa do que é adquirido pelo Poder Público, não só alimentos, é constituída de itens simples, que se enquadram no requisito que determina o uso de pregão, na maioria dos casos, o que leva a presumir que possam ser fornecidos por empresas regionais/locais, sem que isso queira necessariamente dizer pagar mais caro.

Dentro dessa logística, a Prefeitura de Fortaleza instituiu o seu Programa de Compras Governamentais como implementação da Lei Geral da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte. Assim, caberá no decorrer da pesquisa verificar se a sua implementação foi sustentável, como se encontra o cenário atual e se utiliza hoje das licitações em prol de determinadas políticas públicas.

### **3.3 Ciclo de Política Públicas e o Programa de Compras**

A contratação pública é uma das áreas mais sensíveis e importantes da atividade logística que impulsiona a administração pública. Além de seu valor estratégico, dado o poder aquisitivo do Estado, o processo de compras públicas mobiliza e influencia todo um ciclo organizacional e socioeconômico. Por isso, necessita dos seus operadores de conhecimentos sobre gestão pública de uma forma ampla, além do conhecimento técnico-operacional relacionado ao assunto.

---

de ordem econômica. A Prefeitura promoveu a inclusão das Associações de Pais e Mestres no circuito, incentivando-os a fiscalizar a chegada e a qualidade desses produtos. Para as empresas, o resultado também foi positivo. Aquelas de fora do município continuam podendo participar da licitação; porém, ao setorizar o fornecimento, o custo de logística passou a ser importante a ponto de permitir melhores condições de competitividade para as empresas locais. Além disso, um maior número de empresas passa a participar na condição de fornecedores de produtos ao Poder Público. E nessas empresas alguns novos postos de trabalho já estão criados, reflexo da boa receptividade à iniciativa da Prefeitura. Mantendo o equilíbrio saudável da competição, cerca de 20% dos vencedores das licitações foram empresas de fora do Município de Pilar do Sul; 80% das vencedoras são empresas de Pilar do Sul.

E os alunos ainda ganham em qualidade. Antes, por exemplo, apenas uma padaria fornecia pãezinhos a todas as Escolas – tinham de produzir os pães com muitas horas de antecedência para poder entregá-los, muitas vezes com atraso. Hoje, três padarias, situadas mais próximas das Escolas, podem entregar seus pães a tempo e com melhor qualidade. (SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS – SEBRAE, 2005, p. 15-16).

Conforme o exposto, ter toda uma estratégia de compras formalizada em prol de um objetivo delimitado ainda é um paradigma para a maioria das instituições. As metas que são estabelecidas pelos órgãos de controle acabam, muitas vezes, realizadas, mas não efetivamente implementadas, isto devido a toda uma ausência de estrutura administrativa em prol do setor de compras. Exemplo comum de tal situação são os Planos Anuais de Contratações que com a promulgação da Lei nº 14.133/2021 se encontra positivado no seu art. 12, caput, inciso VII, e §1ª c/c com as previsões do art. 18, regulamentado pelo Decreto Federal nº 10.947/2022, que o torna obrigatório pelos órgãos integrantes da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, sem eximir os demais órgãos e entidades de fazerem a sua regulamentação.

O Plano Anual de Contratação tem por finalidade apresentar a relação de materiais de consumo, bens e serviços em geral que o órgão público pretende adquirir visando a manutenção da infraestrutura necessária para a prestação jurisdicional a fim de contribuir para uma gestão eficiente dos recursos públicos, a obtenção de contratações satisfatórias e bem executadas, ou seja, consolida todas as contratações que o órgão ou entidade pretende realizar ou prorrogar, no exercício subsequente.<sup>12</sup>

O grande desafio dessa ferramenta de planejamento está na sua elaboração, pois dependerá do encaminhamento pelas diversas unidades, a quem incumbe estimar as suas necessidades futuras no tocante as contratações, então caberá ao ente federativo, que geralmente será o setor de compras do órgão, consolidar todas as informações e promover a sua compatibilização. Todo este planejamento precisará estar em conformidade com o planejamento estratégico, os demais instrumentos de planejamento a médio e longo prazo e as disponibilidades orçamentárias previsíveis. Ao final, a autoridade competente irá acolher ou rejeitar as demandas e, em seguida, será realizado a sua publicação. Observa-se que para que esta ferramenta alcance o seu propósito, ou seja, a previsão tempestiva quanto as contratações que serão realizadas e, por consequência, dos processos licitatórios a elas antecedentes, será necessário que todas as

---

<sup>12</sup> Os objetivos estão delimitados no art. 5º, pelo Decreto Federal nº 10.947/2022 Art. 5º A elaboração do plano de contratações anual pelos órgãos e pelas entidades tem como objetivos:

I - racionalizar as contratações das unidades administrativas de sua competência, por meio da promoção de contratações centralizadas e compartilhadas, a fim de obter economia de escala, padronização de produtos e serviços e redução de custos processuais;

II - garantir o alinhamento com o planejamento estratégico, o plano diretor de logística sustentável e outros instrumentos de governança existentes;

III - subsidiar a elaboração das leis orçamentárias;

IV - evitar o fracionamento de despesas; e

V - sinalizar intenções ao mercado fornecedor, de forma a aumentar o diálogo potencial com o mercado e incrementar a competitividade.

áreas demandantes tenham controle dos seus pedidos e indicadores que possam consubstanciar os pedidos das suas aquisições futuras, não esquecendo a sinergia que deverá ter entre os setores para se alcançar a eficiência nas contratações e não ter o desperdício dos recursos públicos. Assim, tal ferramenta se torna imprescindível, mas que muitos órgãos fazem e não o acompanham, solicitando-se inclusão no planejamento durante o ano, existindo uma grande demanda de inclusão no Plano Anual de Contratação. Os motivos são vários, mas os mais perceptíveis são a ausência de capacitação dos servidores em planejamento e investimento em sistemas de informática que poderiam subsidiar os atos de gestão.

A partir de tal contexto, ainda se tem o grande volume de demanda do setor de compras de uma instituição, praticamente todas as necessidades de bens e serviços são precedidas de licitações, daí o fato que quando se promulga uma nova legislação com novas obrigações de implementação torna-se uma situação desafiadora para a Administração Pública.

Com base neste cenário, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) tem como proposta o desenvolvimento dos pequenos negócios através de diversas áreas de atuação, dentre elas as Políticas Públicas por meio de compras governamentais. Uma forma de incentivo é a premiação a prefeitos que apresentam projetos com resultados comprovados concorrendo de forma estadual e nacional materializado no Prêmio Prefeito Empreendedor, em busca de verificar e contextualizar o andamento da articulação entre poder público e Micro e Pequenas Empresas no Ceará<sup>13</sup>.

Desta forma, os gestores municipais possuem incentivos para realizar os seus projetos com indicadores e resultados alcançados. Tal premiação nos possibilita verificar as prefeituras do Estado do Ceará que tiveram destaque com base na mencionada categoria, com os seus respectivos projetos em compras governamentais com ênfase na implementação do Capítulo V da LC nº 123/2006. Foram elas:

#### Quadro 07 – Prêmio Prefeito Empreendedor

Prêmio Prefeito Empreendedor- Vencedor Estadual					
Edição	Categoria	Cidade/Estado	Tema	Prefeito	Resultado alcançado
XI (ano 2021-2022)	Compras Governamentais	Quixeré/CE	Agricultura Familiar: A Base para o Desenvolvimento do nosso município	Antonio Joaquim Gonçalves de Oliveira	A prefeitura inaugurou recentemente uma central de distribuição do PAA e participa do segundo edital na compra

<sup>13</sup> Disponível em: <https://www.prefeitoempreendedor.sebrae.com.br/>. Acessado em: 04 jul. 2023.

					de produtos. Quanto ao PNAE atua na articulação dos produtores para exposição do edital e auxílio na documentação necessária.
X (ano 2017-2019)	Compras Governamentais de Pequenos Negócios	Juazeiro do Norte/CE	Compras Solidárias: Políticas Públicas de fomenta aos pequenos negócios	José Arnon Cruz Bezerra de Menezes	Atendimento na Sala do MEI localizada na SEDECI; 8.000 MEIs formalizados; Capacitação/Formação para os segmentos envolvidos; Mais de 328 Fornecedores: 200 ME (61%), 28 EPP (9%), 04 MEI (1%), 96 outros (29%), mais de 26 milhões em recursos liberados; Parcerias com instituições financeiras, educacionais e de fomento, inclusive com o SEBRAE; Simplificação e agilização dos procedimentos burocráticos com a criação de espaço específico para o tratamento dos interesses empresariais e de investidores, juntamente com a qualificação da equipe de trabalho
<b>Prêmio Prefeito Empreendedor- Vencedor Estadual e Nacional</b>					
IX (ano 2015-2016)	Compras Governamentais de Pequenos Negócios	Fortaleza/Ce	O Uso do poder de compras do Município de Fortaleza junto aos pequenos negócios para indução do desenvolvimento local	Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra	Em 2015, o percentual de compras da Prefeitura junto a micro e pequenas empresas (MPEs) aumentou 23%. O número de fornecedores nesse perfil saiu de 277, em 2014, para 419, um crescimento de 52%, que corresponde a 25% do total de fornecedores. Metade das 384 licitações concluídas foram vencidas por MPEs, na íntegra ou em lotes, totalizando 10% do valor total licitado pelo Município, com um volume financeiro de R\$ 116 milhões.

Fonte: Disponível em: <https://www.prefeitoempreendedor.sebrae.com.br/>. Acessado em: 04 jul. 2023. Sistematização própria da pesquisadora.

Desta forma, a formalização de um projeto de compras contribui para a administração pública delimitar diretrizes, metas, e, principalmente poder verificar seus resultados e os impactos causados para a sociedade. Apresenta-se abaixo o ciclo de política pública para análise do Programa de Compras da Prefeitura de Fortaleza, considerando que a conquista do prêmio no âmbito estadual e nacional do Estado do Ceará o coloca como uma política pública implementada.

### **Quadro 08 – Ciclo de Política Pública do Programa de Compras da Prefeitura de Fortaleza**

<b>CICLO DE POLÍTICA PÚBLICA DO PROGRAMA DE COMPRAS DA PREFEITURA DE FORTALEZA</b>
<b>1. Identificação do problema</b>
No ano de 2013 foi criada a Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão da Prefeitura de Fortaleza (SEPOG), com o objetivo de criar uma Coordenadoria de Gestão de Aquisições Corporativas (COGEC) para gerir as compras corporativas, a terceirização do município, os contratos corporativos e a logística. O Município de Fortaleza precisava realizar formas de contratação que pudessem promover a elevação da qualidade e da produtividade do gasto público, ou seja, gastar menos e da melhor forma, garantindo a efetivação das políticas públicas e prestação de serviços aos cidadãos, além de utilizar o uso do poder de compras do município no desenvolvimento de ações indutoras e fomentadoras de desenvolvimento econômico local, ampliando a participação das micro e pequenas empresas.
<b>2. Formação da agenda</b>
Foi definido a importância de se buscar as compras corporativas de forma sustentável, com economicidade ao município e, ao mesmo tempo, implementar as compras das micro e pequenas empresas como um fator de desenvolvimento local, inclusive fazendo-se a sua regulamentação, que ocorreu por meio do Decreto Municipal nº 13.735, de 18 de janeiro de 2016.
<b>3. Formulação de alternativas</b>
Na fase de estudos se constatou que as medidas necessárias seriam: a) Uso de recursos de tecnologia da informação nas contratações públicas; b) Ampliação das formas de controle, evitando desvios e fraudes; c) Racionalização e simplificação dos procedimentos; d) Maior competitividade no certame, com disputa efetiva de preços; e) Redução do tempo médio das contratações (procedimento célere).
<b>4. tomada de decisão</b>
As ações principais que o programa precisaria contemplar seria o planejamento anual de compras, o portal de compras, sistemas informatizados integrados e a Rede compras.
<b>5. implementação</b>
No ano de 2014 até o final do ano de 2015, com público-alvo definido, com ações de capacitações para servidores municipais dos setores de compras e para os empresários que tinham interesse em se tornar fornecedores da Prefeitura de Fortaleza. Tudo sem ônus financeiro para os participantes.
<b>6. avaliação</b>
Como foi utilizado uma gestão por resultados, chegou-se à conclusão, que durante o período de implementação do programa de compras, destaca-se o volume de recursos economizados nas licitações R\$ 306 milhões, no ano de 2014 e R\$ 302 milhões, no ano de 2015. Como também o aumento no ano de 2015 do percentual de compras da Prefeitura junto a micro e pequenas empresas (MPes) aumentou 23%. O número de fornecedores nesse perfil saiu de 277, em 2014, para 419, um crescimento de 52%, que corresponde a 25% do total de fornecedores. Metade das 384 licitações concluídas foram vencidas por MPes, na íntegra ou em lotes,

totalizando 10% do valor total licitado pelo Município, com um volume financeiro de R\$ 116 milhões.
<b>7. extinção</b>
Acredita-se que as ações do programa de compras são contínuas no decorrer dos anos, inclusive no portal de compras da Prefeitura de Fortaleza ainda está o programa de compras publicado e sua atualização por meio do plano anual de compras anual.

Elaboração da autora.

Observa-se que cada programa tem uma proposta específica, com crescimentos gradativos, para uma possível implementação de forma sustentável e, com o tempo de maturidade do projeto inicial continuar, se necessário, ampliando suas propostas. O Governo do Estado do Ceará possui um portal de compras com ferramentas e com link de indicadores de compras das micro e pequenas empresas, além de diversas ferramentas entre comprador, o governo, e as empresas que pretendem fornecer ao Estado, porém não possui um programa de compras do estado do Ceará materializado em um documento com suas diretrizes, metas e demais ferramentas.

As ações realizadas no programa de compras da prefeitura de Fortaleza ficaram concentradas no seu portal de compras, que também foi uma das ações à época. Atualmente, nem todas as funções do referido portal vem sendo atualizadas, como também não foi encontrado inovações de acordo com as práticas de governança e transparência das contratações públicas, como informações sobre as aquisições e contratos por meio de indicadores. Importante esclarecer que tal ferramenta de gestão e transparência é utilizada pelos servidores municipais, pelos fornecedores, pelas empresas que querem vender, para os órgãos de fiscalização tendo uma importância na gestão de aquisições e contratos.

Ao verificar o referido portal, os avisos e publicações dos editais são atualizadas diariamente, porém quando ao procurar o seu plano anual de contratações se constata que não está sendo atualizado ou publicado no site, ou seja, não existe informações além da sua última versão ano de 2020. Nas legislações também ocorreu atualização nas cartilhas publicadas em relação as compras das microempresas e empresas de pequeno porte. No manual de gestão de compras do município de Fortaleza:

#### Política Pública de Compras

Nesse contexto e adotando o modelo de gestão por resultados a COGEC implementou o Programa de Compras Públicas do Município de Fortaleza. Esse programa tem como objetivo promover a elevação da qualidade e da produtividade do gasto público, ou seja, gastar menos e da melhor forma garantindo a efetivação das políticas públicas e prestação de serviços aos cidadãos como também sua ampliação, além de utilizar o uso do poder de compras do município no desenvolvimento de ações indutoras e fomentadoras de desenvolvimento econômico local. O programa está estruturado em

sete eixos, a saber: 1. Política Municipal de Compras; 2. Planejamento das Compras; 3. Disseminação da Informação; 4. Capacitações dos Agentes e Fornecedores; 5. Benefícios e Serviços para as Micro e Pequenas Empresas; 6. Aquisição de Compras Sustentáveis; 7. Gestão do Programa. Apesar de sua regulamentação só acontecer neste ano de 2016, por meio do Decreto Municipal Nº 13.735/2016, desde 26 2013 diversas ações vinham acontecendo com esse objetivo, entre elas se destaca a estratégia de dividir as compras públicas do município em duas categorias: setoriais e corporativas. As compras corporativas são aquelas priorizadas para atendimento das aquisições de bens e serviços comuns ao funcionamento dos órgãos e atividades similares desempenhadas por mais de um órgão. Já as compras setoriais são todas as aquisições com finalidade específica ligada a atividade finalística do órgão, ou determinada aquisição que se destine a uma necessidade pontual de um órgão isolado. Temos outras inovações introduzidas pelo programa, como: planejamento anual de compras, portal de compras, sistemas informatizados integrados, e a rede de compras. Os resultados do programa podem ser evidenciados pelo volume de recursos economizados nas licitações nos últimos anos, em 2014 foram economizados aproximadamente 306 milhões de reais, em 2015 esse valor foi de 302 milhões. (2016, p.25)

Percebe-se que o empenho à época da elaboração do programa apresentado neste trabalho foi intenso por diversas secretárias do município de Fortaleza, porém a percepção atual é que com a segmentação das funções no portal por secretarias distintas não existe uma atualização e inovação de forma igualitária, pois enquanto tem-se o modelos da nova lei de licitações no portal, só tem a última versão do plano anual de contratação do ano de 2020. A ausência de informações no portal de compras compromete a transparência das informações, os princípios da governança e a gestão por resultados do programa de compras. No entanto, com a ausência da continuidade das ações, está descumprindo a sua lei municipal nº 10.350/2015, art. 26 e o Código de Ética, Conduta e Integridade da Administração de Fortaleza, no seu art. 4º, inciso IX e art. 8º.<sup>14</sup>

Acredita-se que segmentar o programa de compras para predominar itens de alimentação, somado a realiza-lo mediante compras corporativas, comprando para todas as secretarias ao mesmo tempo, com as demais ações apresentadas, com destaque em escolher um objeto de compra com disponibilidade orçamentária, ocasionando-se a implementação dos requi-

---

<sup>14</sup> Art. 26. Para a ampliação da participação dos microempreendedores individuais, das microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações, a administração pública municipal deverá: II - estabelecer e divulgar planejamento anual e plurianual das contratações públicas a serem realizadas, com a estimativa de quantitativo e de data das contratações; III - padronizar e divulgar as especificações dos bens e serviços contratados de modo a orientar os microempreendedores individuais, microempresas e empresas de pequeno porte para que adequem os seus processos produtivos;

Art. 4º. A conduta ética dos agentes públicos submetidos a este normativo reger-se-á, especialmente, pelos seguintes princípios: IX - transparência: dar a conhecer o desempenho de seus atos de forma acessível ao cidadão;

Art. 8º. No exercício de suas funções, as autoridades públicas deverão pautar-se pelos padrões da ética, submetendo-se especialmente aos deveres de legalidade, moralidade, publicidade, eficiência, honestidade, boa-fé, transparência, impessoalidade, decoro e submissão ao interesse público.

sitos da LC nº 123/2006 nos certames, fez com que a participação das micro e pequenas empresas aumentasse consideravelmente, aumentando em 23% a sua participação, com um volume de recursos economizados nas licitações R\$ 306 milhões, no ano de 2014 e R\$ 302 milhões, no ano de 2015. O número de fornecedores nesse perfil saiu de 277, em 2014, para 419, um crescimento de 52%, que corresponde a 25% do total de fornecedores. Metade das 384 licitações concluídas foram vencidas por MPEs, na íntegra ou em lotes, totalizando 10% do valor total licitado pelo Município, com um volume financeiro de R\$ 116 milhões.

Desta forma, esse aumento de participação dos pequenos negócios ocasiona o desenvolvimento local, as empresas irão gastar os seus recursos na região, irão contratar mais funcionários, expandir seus negócios gerando um fluxo na economia local, sem dizer no pagamento atualizado dos seus tributos, gerando vantagem também para administração pública. Na época do Programa, a participação do microempreendedor individual, criado no ano de 2008, por meio da LC nº 128/2008, ainda não era fator de atenção, na época a receita bruta, no ano-calendário anterior era de até R\$ 36 mil (trinta e seis mil reais), mas atualmente este valor está em R\$ 81 mil (oitenta e um mil reais), conforme art. 18-a, §1º da LC 123/2006<sup>15</sup>.

Um fator a ser considerado na avaliação dos próximos anos de programa é a inclusão de ações para incentivar a participação do MEI nas compras municipais da Prefeitura de Fortaleza, pois já seria um público diferenciado das MPE's, com um retorno da economia local para uma parcela da sociedade com um poder aquisitivo menor. Perceba-se que seria totalmente viável um MEI fornecer bolo para uma escola, realizar pequenos reparos nas creches, pequenas compras que muitas vezes nem por dispensa de licitação são adquiridas devido o seu baixo valor de compra. No Governo Federal<sup>16</sup> se tem 42.313 Microempreendedores individuais credenciados, o Portal de compras do Estado do Ceará informa que no ano de 2023, até o dia 06 de junho, comprou-se do MEI o valor de R\$ 15.184.234,36, tendo 144 fornecedores dentro do referido enquadramento.

A participação do microempreendedor contribuiria para as pequenas compras que a administração pública realiza, essas que ficam abaixo do valor da dispensa de licitação, que nem mesmo interessa para as micro e pequenas empresas. São chamadas, na maioria das vezes, de pequenas despesas, compras por fundo fixo. Cada instituição tem suas regras, mas o principal

---

<sup>15</sup> Informações sobre o Microempreendedor Individual: portal do microempreendedor no link: <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/empreendedor>, portal com explicações sobre formalização no link: <https://antigo.redesim.gov.br/passo-a-passo> e informações fiscais no link: <https://www8.receita.fazenda.gov.br/simplesnacional/Default.aspx>

<sup>16</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/cidadao/Fornecedores%20Nacionais%20e%20Internacionais>. Acesso em: 15 jun. 2023.

é compreender que, além do mercado das dispensas de licitações, teria outra segmentação para esse tipo de fornecedor.

Comprova-se a importância da avaliação das políticas públicas para que o projeto não perca a sua função principal, ou seja, seria utilizar as compras públicas por meio do MEI e das MPE's como uma forma e fomento da economia local e, ainda, a administração pública ficar em conformidade com as legislações vigentes.

## 4 O COMPLIANCE NA GESTÃO PÚBLICA E SUA IMPORTÂNCIA

Este capítulo pretende ser sugestivo como forma de modernização por meio do compliance que poderá contribuir para a efetividade de um programa de compras voltado para os pequenos negócios, para se chegar a tal entendimento será apresentado, em linhas gerais, como funciona o compliance, o seu conceito, histórico, a sua aplicação na administração pública e suas licitações, como também a exigência para as microempresas e empresas de pequeno porte.

A proposta deste capítulo não é explicar o assunto ora apresentado de forma exaustiva, mas definir as principais informações sobre o tema da pesquisa e sua contribuição para a produtividade das microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas voltadas por meio dos seus programas de compras.

### 4.1 Conceito de compliance

Compliance decorre do verbo em inglês “to comply” que significa estar em conformidade, ou seja, agir conforme leis, procedimentos, regras, diretrizes, políticas internas ou externas. Camargo entende que:

É um mecanismo legal aparentemente inovador no cenário tupiniquim, virtualmente se dispõe a coibir a prática de corrupção dentro seio empresarial e consequentemente a ocorrência de atos lesivos principalmente aos cofres públicos, assim como cria meios para garantir o ressarcimento dos eventuais prejuízos por esses mesmos atos, causados por representantes de empresas que não venham a seguir padrões minimamente éticos no curso de suas atividades. (CAMARGO, 2014, p. 2)

Pode-se dizer que é uma estrutura interna que auxilia os sócios e/ou administradores a prevenir, detectar e remediar irregularidades e ilegalidades que são ou poderão ser praticadas por colaboradores, representantes e terceiros, em nome da pessoa jurídica e em benefício desta. Teve sua origem com destaque no setor financeiro estando intimamente ligado aos Estados Unidos. Surge, em parte, para regular o mercado financeiro que foi fortemente afetado pela crise de 1929, devido à quebra da Bolsa de Nova York, pois como Arthur Bobsin (BOBSIN, 2019), “compliance surgiu na virada do século XX, com a criação do Banco Central dos Estados Unidos com intuito de ser mais flexível, seguro e estável.”

Em 1988, o Comitê da Basileia apresentou a International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards (Convergência Internacional de Mensuração e Padrões de

Capital), comumente conhecido como Acordo da Basileia, na Suíça, com a participação dos bancos centrais de 10 países<sup>17</sup>. Sua finalidade é “proporcionar maior transparência, segurança e estabilidade às negociações de bancos internacionais, bem como proporcionar melhores condições de esses bancos competirem entre si em igualdade de condições, independente do país de origem” (COSTA, 2004, p. 27). Então, a partir deste encontro se tem como sugestão um controle interno responsável por garantir que as informações financeiras fossem íntegras, que a instituição operasse monitorando as novas normas, garantindo todas as adequações necessárias dentro dos processos, este era o escopo inicial, ou seja, a adequação legal e regulatória. No entanto, tal modelo foi expandido para outros segmentos e várias agências reguladoras foram usando e começaram na mesma linha do segmento financeiro, que se tornou referência mundial.

No Brasil, principalmente a partir dos anos 1990, a frequência dos atos de corrupção e fraude se tornaram frequentes nas empresas privadas, relacionados a ilícitos fiscais, financeiros, trabalhistas etc. Assim, o cenário econômico passou a exigir mais transparência e integridade na condição dos negócios. Nesse sentido, Lamboy enfatiza a idoneidade para imagem de uma empresa:

As percepções da organização por parte de outros públicos, como pesquisadores de opinião e terceiras partes com credibilidade; e o desempenho, como lucratividade e responsabilidade social. O risco atrelado à reputação é, portanto, a perda potencial na reputação, provocando publicidade negativa, perda de rendimento, litígios caros, redução na base de clientes e, nos casos mais extremos, até a falência (LAMBOY, 2018, p. 7).

Dentro deste contexto, no ano de 2013 entra em vigor a Lei nº 12.846, também conhecida como a “Lei Anticorrupção”, baseada em exemplos estrangeiros como o FCPA- Foreign Corruption Practice Act, dos Estados Unidos, e o BA- Bribery Act, da Grã – Bretanha. Esta legislação apresenta um desafio para as organizações que atuam no Brasil, em termos da criação de uma estrutura de governança corporativa, gestão de riscos e controles internos, que são mudanças consideráveis que estão diretamente relacionadas a cultura organizacional, com regras mais claras e transparentes para a atuação das empresas. Comparando-se as 03 legislações:

#### **Quadro 9 – Comparação Brasil e outros países**

<b>Previsão</b>	<b>Brasil</b>	<b>FCPA</b>	<b>UK</b>
Corrupção	Existência de corrupção pública, inclusive entre	Existência de corrupção pública, apenas no âmbito	Existência de corrupção

<sup>17</sup> O Comitê é formado pelos bancos centrais dos seguintes países: Bélgica, Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Luxemburgo, Holanda, Espanha, Suécia, Suíça, Reino Unido e Estados Unidos.

	funcionários públicos nacionais e estrangeiros	de funcionários públicos estrangeiros.	pública e privada.
Tipo de Responsabilidade	Objetiva administrativa e civil	Objetiva para atos relacionados à contabilidade e subjetiva civil e penalmente	Objetiva penalmente (strict liability)
Multa	0.1% - 20% Fat. Bruto R\$ 6 mil a R\$ 6 milhões (elevadas sanções)	US\$ 2 milhões (2x o benefício) / US\$ 25 milhões	Multa ilimitada
Outras penalidades	Criação do Cadastro Nacional das Empresas Punidas; publicação da decisão condenatória; dissolução compulsória e proibição de receber incentivos, subsídios ou empréstimos de entidades públicas.	Suspensão ou proibição de contratar com o Poder Público	Não há previsão de outras penalidades.
Programas de Compliance	Identificação e avaliação do risco, medidas de mitigação, aplicação do programa e revisão periódica.	Consideração aplicável	Consideração aplicável
Leniência	Possível a celebração de acordos.	Possível a celebração de acordos.	Possível a celebração de acordos.

Fonte: Elaboração da autora.

Importante observar que a Lei nº 12.846/2013 apresenta sobreposição com matérias tratadas em outras legislações importantes para o ordenamento jurídico brasileiro, dentre elas: a Lei concorrencial/antitruste, Lei nº 12.529/2011, as Leis de Licitações Lei nº 8.666/93 e Lei nº 14.133/2021 e a Lei de Improbidade Administrativa Lei nº 8.429/92. Atualmente, existe regulamentação em relação a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, por meio do Decreto nº 11.129/2022, mas previsões diferenciadas para as micro e pequenas empresas ainda está pendente de regulamentação por competência da Controladoria Geral da União, art. 67 do referido decreto.

Em março de 2010, um grupo de trabalho da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), publicou a Orientação de Boas Práticas em Controle Interno, Ética e Compliance. Essa orientação estabelece uma série de padrões multinacionais para programas de Compliance, com o objetivo de evitar as práticas de suborno e corrupção. Baseado nas suas boas práticas foi publicado o Decreto Federal nº 9203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Outra consideração importante está no entendimento entre a relação da Lei anticorrupção e o compliance, no entanto, para se chegar a tal objetivo se faz necessário compreender quem poderá ser punido e quais punições estão positivadas da norma. Tais fatos estão expressos nos artsº 1º e 5º da Lei nº 12.846/2013<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Art. 1º - Esta Lei dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Parágrafo único - Aplica-se o disposto nesta Lei às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente.

Art. 5º - Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do Art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;

II - comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;

III - comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;

IV - no tocante a licitações e contratos:

a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;

b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;

c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;

d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;

e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;

f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou

g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;

V - Dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.

§1º - Considera-se administração pública estrangeira os órgãos e entidades estatais ou representações diplomáticas de país estrangeiro, de qualquer nível ou esfera de governo, bem como as pessoas jurídicas controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público de país estrangeiro.

§2º - Para os efeitos desta Lei, equiparam-se à administração pública estrangeira as organizações públicas internacionais.

§3º - Considera-se agente público estrangeiro, para os fins desta Lei, quem, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, exerça cargo, emprego ou função pública em órgãos, entidades estatais ou em representações diplomáticas de país estrangeiro, assim como em pessoas jurídicas controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público de país estrangeiro ou em organizações públicas internacionais.

Assim, pode-se afirmar que a empresa que pratique alguns destas condutas previstas em lei será punida por uma sanção, esta que poderá ser de 02 (duas) formas: 1) A sanção de natureza administrativa, a punição irá respeitar um processo de apuração/responsabilidade que o próprio ente público lesado poderá aplicar a penalidade e; 2) a sanção de natureza judicial que o Poder Judiciário, dentro dos seus tramites processuais, irá determinar a punição da empresa. Independente da forma de penalidade, as punições são consideradas severas. Leia-se o art. 6, inciso I e parágrafo 4, da Lei 12.846/2013<sup>19</sup>. No entanto, quando se analisa o art. 7. Inciso VIII, da Lei nº 12.846/2013<sup>20</sup>, explica que as empresas que tem relação com os entes públicos, mas não somente elas, precisarão ter um programa de compliance que poderá ser mediante um departamento, mas as micro empresas e empresas de pequeno porte poderão ter uma pessoa responsável pelo compliance zelando pela integridade da empresa, treina os colaboradores das empresas, aplica e ensina sobre o código e conduta. Este programa deverá ser efetivo. Assim, as empresas que tiverem tais requisitos poderão ter as multas diminuídas. Para o âmbito do Estado do Ceará, a regulamentação se deu por meio do Decreto Estadual nº 33.951/2021 e no âmbito da Prefeitura de Fortaleza por meio do Decreto Municipal nº 15.326/2022.

Desta forma, comprova-se que há uma necessidade crescente das empresas e do setor público implementarem programas funcionais de compliance com base nos princípios de

---

<sup>19</sup> Art. 6º - Na esfera administrativa, serão aplicadas às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos nesta Lei as seguintes sanções:

I - multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação; e

**Nota LegisCompliance:** Sobre o cálculo da multa, mencionada no inciso I, vide, também, Instrução normativa CGU nº 001, de 07.04.2015 e Instrução Normativa CGU nº 002, de 16.05.2018

II - publicação extraordinária da decisão condenatória.

§1º - As sanções serão aplicadas fundamentadamente, isolada ou cumulativamente, de acordo com as peculiaridades do caso concreto e com a gravidade e natureza das infrações.

§2º - A aplicação das sanções previstas neste artigo será precedida da manifestação jurídica elaborada pela Advocacia Pública ou pelo órgão de assistência jurídica, ou equivalente, do ente público.

§3º - A aplicação das sanções previstas neste artigo não exclui, em qualquer hipótese, a obrigação da reparação integral do dano causado.

§4º - Na hipótese do inciso I do caput, caso não seja possível utilizar o critério do valor do faturamento bruto da pessoa jurídica, a multa será de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) a R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais).

§5º - A publicação extraordinária da decisão condenatória ocorrerá na forma de extrato de sentença, a expensas da pessoa jurídica, em meios de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional, bem como por meio de afixação de edital, pelo prazo mínimo de 30 (trinta) dias, no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, de modo visível ao público, e no sítio eletrônico na rede mundial de computadores.

§6º - (VETADO).

<sup>20</sup> Art. 7º - Serão levados em consideração na aplicação das sanções:

VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica; (grifos nossos)

governança corporativa e criar escritórios de compliance não vinculados ao departamento jurídico, para que possam ter mais independência e tratamento com os elementos como a fraude, a confidencialidade, a vigilância, o cumprimento do código de conduta ética, a integridade, a formação da avaliação interna dos riscos, a auditoria, a notificação de equívocos, a investigação interna e o canal de denúncia, tantos os riscos podem ser mitigados, desde perdas de reputação, perdas financeiros e sanções de órgãos reguladores nacionais e internacionais e, principalmente, para a construção de uma sociedade mais justa e ética.

## **4.2 Aplicação do Compliance na Administração Pública**

Entende-se que para a melhor compreensão do assunto ora apresentado neste capítulo, será fundamental a apresentação, mesmo que de forma suscinta, sobre o conceito de administração pública, quais os seus princípios norteadores positivados na Constituição Federal e como todas essas conceituações são importantes para a efetividade de um programa de integridade. Desta forma, pode-se afirmar que Administração Pública seria:

Em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa; em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo. (DI PIETRO, 2019, p. 181).

Assim, existem 02 aspectos conceituais a serem observados, que são o formal e o material. O primeiro podendo ser chamado também de subjetivo ou orgânico, se vincula a quem exerce as atividades da Administração Pública, ou seja, as pessoas sejam físicas ou jurídicas. Como exemplos, teriam os agentes públicos, os órgãos públicos, as entidades administrativas. Enquanto no segundo aspecto, também chamado de objetivo ou funcional, se vincula ao que é exercido, ou seja, relaciona-se a função administrativa, como o Poder de polícia, a intervenção na propriedade.

Ademais, o art. 37, caput da CRFB/88, ensina que administração pública será dividida em direta e indireta em “qualquer dos poderes da união, dos Estados, do distrito federal e dos Municípios (Brasil, 1988). O Decreto-Lei nº 200/1967, alterado pela Lei 7.596/87, em seu art. 4 conceitua a Administração Pública Direta Federal, que por simetria é aplicado aos demais entes da federação. Respeitando-se, ainda, os princípios constitucionais do art. 37, caput, da cf/88 e os da Lei 9.784/199, art. 2.

Dentro da estrutura da Administração Pública, as pessoas que irão exercer as atividades em prol do que é exercido, sempre tendo suas ações pautadas na Constituição Federal, seus princípios e demais normativos. Tais vinculações fazem com que a aplicação do compliance no setor público seja diferente da iniciativa privada, ou seja, o gestor, administrador público, deverá realizar as decisões dentro da governança pública, que já parte do conceito de conflito de interesse, observando-se os interesses públicos primários e secundários e, no entanto, está pautada para cumprir o interesse público primário.

Para o setor privado decidir sobre compliance, é competência da alta administração, enquanto na Administração Pública, o compliance é um dever, é pré-compromisso constitucional. O administrador não tem opção de não cumprir, ele deve estar em conformidade com os atos normativos, políticas interna de cada negócio, estar em conformidade com as exigências constitucionais e legais, chamado de legalidade ampla, com condutas esperadas de cada categoria. No entanto, precisa vincular as ações do estado, as ações possíveis, pois existe um limite fático, como as limitações orçamentárias e de pessoais.

### **4.3 O Compliance nas Contratações Públicas**

Pode dizer-se que o compliance é um conjunto de mecanismos que devem ser implementados com o objetivo de reduzir o risco de descumprimento das regras, promovendo uma atuação em conformidade. Com isso em mente, vários programas de conformidade estão disponíveis dependendo da situação. Por exemplo, é possível estabelecer um programa de compliance trabalhista, se as regras a serem seguidas forem dessa natureza; é possível implementar um programa de conformidade fiscal, se o objetivo for garantir que as regulamentações fiscais sejam cumpridas; Pode-se citar programas de Compliance de Dados e programas de Compliance Anticoncorrencial, também é possível estabelecer um programa de Integridade, como é convencionalizado o programa de Compliance, visando mitigar os riscos associados à corrupção nas contratações públicas.

O cenário das contratações apresenta preocupações em relação aos atos de corrupção, com 03 (três) situações perceptíveis que podem ocorrer durante todo o procedimento de licitações e contratos, são eles: Na fase inicial, com o direcionamento interno do edital, por exemplo, na fase de concorrência, com a formação de conluio entre empresas concorrentes para prejudicar o objetivo da licitação, e na fase de execução contratual.

Desta forma, o planejamento nas contratações públicas, com o objetivo de reduzir os riscos, não é um assunto novo, pois está reconhecido como um dos princípios fundamentais da Administração Federal, conforme artº 6º, inciso I, do Decreto-Lei nº 200/1967<sup>21</sup>. O Estado que descarta do dever de planejar adequadamente suas ações está, por via reflexa, ferindo o princípio da eficiência, diante da sua incapacidade de concretizar os interesses públicos primários sob sua tutela, de modo racional, socialmente eficaz e econômico (MARRARA, 2011, p. 31).

Antes da Lei nº 14.133/2021, tinha-se uma interpretação em conjunto, procurando inserir no processo de contratação pública boas práticas de gestão e planejamento. São elas. art. 6º, incisos IX, letra e, art. 15, §7º, inciso II, da Lei nº 8.666/93<sup>22</sup>, o Decreto nº 5.450/2005<sup>23</sup>, art. 9º, § 2º, Instrução Normativa nº 5/2017<sup>24</sup>, art. 20, inciso I, II, III, art. 1, inciso I, II e III, art. 22,

---

<sup>21</sup> Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais: I - Planejamento. II - Coordenação. III - Descentralização. IV - Delegação de Competência. V - Contrôlo.

<sup>22</sup> Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se: [...] IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos: [...] e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso; [...] Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão: § 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda: [...] II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimativa;

<sup>23</sup> Art. 9º Na fase preparatória do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte: [...] § 2º O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva.

<sup>24</sup> Art. 20. O Planejamento da Contratação, para cada serviço a ser contratado, consistirá nas seguintes etapas: I - Estudos Preliminares; II - Gerenciamento de Riscos; e III - Termo de Referência ou Projeto Básico. [...] Art. 21. Os procedimentos iniciais do Planejamento da Contratação consistem nas seguintes atividades: I - elaboração do documento para formalização da demanda pelo setor requisitante do serviço, conforme modelo do Anexo II, que contemple: a) a justificativa da necessidade da contratação explicitando a opção pela terceirização dos serviços e considerando o Planejamento Estratégico, se for o caso; b) a quantidade de serviço a ser contratada; c) a previsão de data em que deve ser iniciada a prestação dos serviços; e d) a indicação do servidor ou servidores para compor a equipe que irá elaborar os Estudos Preliminares e o Gerenciamento de Risco e, se necessário, daquele a quem será confiada a fiscalização dos serviços, o qual poderá participar de todas as etapas do planejamento da contratação, observado o disposto no § 1º do art. 22; II - envio do documento de que trata o inciso I deste artigo ao setor de licitações do órgão ou entidade; e III - designação formal da equipe de Planejamento da Contratação pela autoridade competente do setor de licitações.

Art. 22. Ao receber o documento de que trata o inciso I do art. 21, a autoridade competente do setor de licitações poderá, se necessário, indicar servidor ou servidores que atuam no setor para compor a equipe de Planejamento da Contratação. § 1º A equipe de Planejamento da Contratação é o conjunto de servidores, que reúnem as competências necessárias à completa execução das etapas de Planejamento da Contratação, o que inclui conhecimentos sobre aspectos técnicos e de uso do objeto, licitações e contratos, dentre outros. § 2º Os integrantes da equipe de Planejamento da Contratação devem ter ciência expressa da indicação das suas respectivas atribuições antes de serem formalmente designados. Art. 23. O órgão ou entidade poderá definir de forma diversa a formação de equipe responsável pelo Planejamento das Contratações quando contemplarem área técnica específica em sua estrutura,

§ 1º, § 2º, art. 23, art. 24, § 1º, §2. O antigo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) esmiuçou o procedimento de planejamento da contratação com a edição da IN nº 1/2018, que instituiu o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações e impôs a elaboração do plano anual de contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicação no âmbito da administração pública federal direta, autarquia e fundacional, conhecido como Programa Anual de Contratação - PAC.

O PAC deveria ser elaborado no ano anterior à sua efetiva implementação, o que significa dizer que os órgãos públicos devem incorporar novas rotinas de trabalho para que possam se adaptar à nova sistemática instituída pelas duas instruções normativas em comento. Também se tinha a previsão do gerenciamento de riscos por meio da instrução normativa nº 05/2017, em sua seção II. Neste cenário, os Estados, Municípios e Administração Pública Indireta, poderiam se utilizar de tais ferramentas regulamentando nas suas normativas ou aplicando como boas práticas, mesmo sem caráter obrigatório. Na prefeitura de Fortaleza, tal ferramenta de planejamento está regulamentada na Lei Municipal nº 10.350/2015, art. 26, inciso II<sup>25</sup> e no Estado do Ceará nos arts. 34 a 41 do Decreto Estadual nº 35.322/23, atualizado pelo Decreto Estadual 35.475/2023.

Dentro deste cenário, promulga-se a Lei nº 14.133/2021, conhecida como a nova lei de licitações e contratos, que positiva o planejamento como fator obrigatório da Administração Pública. Agora, além do programa de integridade que a própria administração deverá ter para evitar as fraudes e corrupções dos seus procedimentos, também se quer fornecedores que possuem seus programas de integridades implementados, situação obrigatória nas contratações

---

observadas as disposições desta Seção no que couber. [...] Art. 24. Com base no documento que formaliza a demanda, a equipe de Planejamento da Contratação deve realizar os Estudos Preliminares, conforme as diretrizes constantes do Anexo III. § 1º O documento que materializa os Estudos Preliminares deve conter, quando couber, o seguinte conteúdo: I - necessidade da contratação; II - referência a outros instrumentos de planejamento do órgão ou entidade, se houver; III - requisitos da contratação; IV - estimativa das quantidades, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte; V - levantamento de mercado e justificativa da escolha do tipo de solução a contratar; VI - estimativas de preços ou preços referenciais; VII - descrição da solução como um todo; VIII - justificativas para o parcelamento ou não da solução quando necessária para individualização do objeto; IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis; X - providências para adequação do ambiente do órgão; XI - contratações correlatas e/ou interdependentes; e XII - declaração da viabilidade ou não da contratação. § 2º Os Estudos Preliminares devem obrigatoriamente conter o disposto nos incisos I, IV, VI, VIII e XII do parágrafo anterior

<sup>25</sup> Art.26 – Para a ampliação da participação dos microempreendedores individuais, das microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações, a administração pública municipal deverá: II – estabelecer e divulgar planejamento anual e plurianual das contratações públicas a serem realizadas, com a estimativa de quantidade e de data das contratações.

de grande vulto, que consistem naqueles contratos cujo valor estimado seja superior a R\$ 200 milhões, conforme art. 6º, inciso XXII c/c art. 25, § 4º da Lei nº 14.133/2021.

A Lei 14.133/2021 amplia a importância estratégica do Programa de Integridade, para além do previsto na Lei Anticorrupção, e estabelece novas regras para incentivar ou fazer cumprir sua adoção. Em particular, quatro novas disposições sobre este tema: (i) a obrigatoriedade de adoção de Programa de Integridade em até 6 meses após a celebração de contratos de grande vulto (art. 25, § 4º); (ii) como critério de desempate caso duas empresas apresentem a mesma proposta (art. 60, IV); (iii) a redução da penalidade por descumprimento da norma em caso de se comprovar a existência de um Programa de Integridade (art. 155, § 1º, V); e (iv) para reabilitação de empresas declaradas inidôneas (art. 163, § único).

Na legislação supracitada não existem critérios específico para verificar se existe um programa de integridade instituído na empresa que será a possível adjudicatária do certame, neste caso, sendo necessária a expedição de um regulamento para detalhamento. Ou seja, não é na Nova Lei de Licitações que se poderá reconhecer os elementos essenciais de um Programa de Integridade. Então, como este decreto ainda não foi expedido e, em decorrência da regulamentação da Lei Anticorrupção, é possível antecipar as previsões gerais, conforme previsto no Decreto Federal nº 11.129/2022, que define o Programa de Integridade, como também utilizar critérios de avaliação deste programa por meio da planilha detalhada, elaborada pela Advocacia Geral da União, com quase duas centenas de quesitos, nos quais atribui uma pontuação para cada item analisado, que pode aumentar a nota (ou seja, preenchendo o requisito de efetividade) ou reduzir a nota (seja não preenchendo o requisito, seja por se tratar de uma violação aos preceitos ético dos programas), no entanto, torna-se necessário que esteja expressamente previsto no instrumento convocatório.

#### **4.4 O Compliance e o Pequeno Empresário**

Partindo-se do cenário inicial, pondera-se o seguinte: um microempreendedor individual, um microempresário ou até mesmo uma pequena empresa para participar de uma licitação considerada de grande vulto, seria uma situação excepcional devido o valor do seu faturamento anual. Ora, como um MEI, que fatura R\$ 81 mil reais/bruto no ano, poderá comprovar que possui situação financeira para participar de uma licitação acima de R\$ 200 milhões? Como primeiro pensamento faz sentido tal ponderação. No entanto, nos casos em que os entes federativos adotem legislação que contemple a obrigatoriedade da implementação de Programa de

Integridade, como no caso do Distrito Federal (Lei 6.112/2018), Rio de Janeiro (Lei Estadual 7.753/2017), Amazonas (Lei Estadual 4.730/2018) e Pernambuco (Lei Estadual 16.722/2019), as regras locais continuam valendo, desde que as previsões sejam adotadas para serem compatíveis com a especificidade regional, especialmente no que se refere ao valor estabelecido para exigência do Programa.

Por exemplo, a legislação fluminense prevê a obrigatoriedade de adoção de Programa de Integridade em caso de compras e serviços de valor superior a R\$ 650 mil reais, inferior aos R\$ 200 milhões da Lei 14.133/2021. No Distrito Federal, a regra também é válida para valores inferiores ao da norma geral: basta que o contrato supere os R\$ 5 milhões e tenha prazo de execução ou de vigência a partir de 180 dias para que a implementação do programa seja obrigatória. Assim, nessas situações os pequenos negócios poderiam verificar a possibilidade de ter comprovação financeira para poderem participar, principalmente as empresas de pequeno porte.

Por outro lado, além da situação da comprovação da condição financeira se tem a necessidade de um programa de integridade implementado, ou seja, efetivo, após 06 meses da assinatura do instrumento contratual ou termo equivalente. Engana-se quem pensa que o compliance é assunto, apenas, para grandes organizações. As leis são direcionadas a todas as empresas e quem não atende está sujeito a multas e penalidades, colocando em risco a evolução do negócio. A não conformidade com a legislação também pode gerar ações judiciais, impedimento em licitações, término de parcerias e perda de mercado consumidor.

Desta forma, as MPEs poderão ter uma política de compliance, na qual precisará cuidar de áreas do negócio que garantem a responsabilidade, a ética e a conformidade perante a legislação e os consumidores. Assim, questões como a tributária, fiscal, trabalhista, ambiental são responsabilidade do compliance. Além disso, o compliance das empresas deve garantir um programa de integridade, visando ao combate às ações de corrupção dentro da empresa.

Observa-se que o mercado privado quanto o público de contratações exige que os pequenos negócios, cada vez mais, tenham uma gestão empresarial compatível com empresas de grande porte, mesmo tendo requisitos atenuados nas legislações ou benefícios, como ocorre nas licitações, as adequações geram custos financeiros e culturais em que a necessidade de agenda de políticas públicas para aprimoramento dos conhecimentos técnicos e culturais são essenciais.

Desta forma, o programa de integridade por parte da Administração Pública é imprescindível para se poder implementar um programa de compras governamentais voltados para a participação dos pequenos negócios, pois se teria uma maneira infralegal de se mensurar os

riscos, acompanhar a legitimidade, mitigar os danos para os próximos anos e verificar a efetividade das ações, conforme a LC nº 123/2006, sem esquecer dos efeitos sociais com o desenvolvimento da economia local.

## 5 CONCLUSÃO

Na introdução se fez toda uma apresentação do cenário dos pequenos negócios na economia local, como também seus benefícios nas licitações, assunto que foi abordado na seção 02 intitulada de “As Compras Governamentais dos Pequenos Negócios”. Desta forma, a pesquisa apresenta a representatividade de 99,2% das empresas nacionais são MPEs, que são responsáveis pela geração de 20% do PIB Brasileiro, em paralelo se tem o Estado como o maior comprador do Brasil.

A seção acima narrada apresentou os dados do estudo do poder de compras realizado pela Prefeitura Fortaleza no ano de 2014, com parceria com o TCM, Tribunal de Contas do Município, a quem ainda estava em funcionamento à época. Dentro do cenário apresentado, comprovou-se que as microempresas e empresas de pequeno porte antes da implementação da lei complementar nº 123/2016, a participação dos pequenos negócios nas compras públicas municipais não alcançava 20% do total das aquisições da Prefeitura de Fortaleza.

Na seção 03, foi discutido sobre as compras governamentais e o incentivo à produtividade das microempresas e empresas de pequenos portes. Neste momento, o estudo procurou apresentar o conceito de políticas públicas para verificar a diretriz do programa de compras, discorrendo sobre toda a descentralização das políticas públicas, conforme o ordenamento jurídico brasileiro, apresentando as suas tipologias e demonstrando o ciclo de políticas públicas que a Prefeitura de Fortaleza seguiu para incentivar o fomento das vendas por parte dos pequenos negócios. Com o desenvolvimento da seção, se apresenta as compras públicas como uma forma de inclusão da sociedade por meio dos resultados econômicos, sociais e até mesmo ambientais que uma licitação possa vir a produzir.

Outra fator interessante é que o poder de compra do Estado mobiliza e influencia todo um ciclo organizacional e socioeconômico, desta forma, a Prefeitura de Fortaleza estabeleceu estratégias, respeitando as legislações vigentes, para poder incentivar o aumento da participação dos pequenos negócios e, ao mesmo tempo, implementar os requisitos obrigatório da LC nº 123/2016, no seu capítulo V. Dentre as ações realizadas destacaram-se: Capacitações para os fornecedores, ou seja, as MPEs aprenderem como vender para Administração Pública Municipal e também para os gestores públicos entenderem e aplicarem a LC nº 123/2016, a elaboração do estudo do poder de compras para poder verificar os melhores segmentos e formas de aquisições que iria impulsionar a participação das microempresas e empresas de pequeno porte, a transparência das informações com a elaboração do portal de compras da Prefeitura de Fortaleza, o qual também desburocratizou o Certificado de Registro Cadastral Municipal, CRC,

que antes era presencial e passou a ser de forma virtual, a elaboração de um plano anual de contratações voltado para as aquisições que deveriam ser realizadas para os pequenos negócios, seguindo as regras da legislação.

Então, com todas as medidas realizadas a Prefeitura de Fortaleza conseguiu os seguintes resultados no ano de 2015: o percentual de compras da Prefeitura junto a micro e pequenas empresas (MPEs) aumentou 23%. O número de fornecedores nesse perfil saiu de 277, em 2014, para 419, um crescimento de 52%, que corresponde a 25% do total de fornecedores. Metade das 384 licitações concluídas foram vencidas por MPEs, na íntegra ou em lotes, totalizando 10% do valor total licitado pelo Município, com um volume financeiro de R\$ 116 milhões. Com todos esses resultados, o referido Programa vence o prêmio Prefeito empreendedor na categoria Estadual e Nacional.

No entanto, este período com tantos resultados positivos, não se verificou a continuidade ou evolução das ações, mas apenas a manutenção do portal de compras, que não apresentou evolução tecnológica, nem atualização do plano anual de compras, como também não se localizou cursos de atualizações, mesmo com a nova Lei de Licitações, não se observa uma plataforma eletrônica, site ou link no próprio portal de compras, para apresentar indicadores concretos sobre as compras municipais voltados para as microempresas e empresas de pequeno porte, não se percebe uma sustentabilidade das ações.

Em vista de que as ações não tiveram continuidade, mas apenas mantiveram o portal de compras e os benefícios obrigatórios por lei nos editais, desenvolveu-se a seção 04 sobre a importância do compliance na gestão pública abordando o seu conceito, a sua evolução histórica, como fica a relação do compliance, as licitações e as MPEs. E, a partir de uma análise objetiva, conclusões importantes foram sendo elaboradas, principalmente em relação a competitividade, pois exigir programa de integridade de MPEs não irá comprometer a competitividade, uma vez que se parte da premissa que o compliance é para todas as empresas por força de lei. O que ocorre é uma atenuação dos requisitos do programa de integridade para os pequenos negócios, mas ainda está carente de regulamentação. Soma-se, ainda, que a exigência para as MPEs apresentarem um programa de integridade implementado para poderem fornecer para administração pública só será obrigatória para o vencedor da licitação e terá um prazo de 06 meses, após assinatura do contrato administrativo, para apresentar tal requisito, como também é importante mencionar que a obrigação de tal requisito nas licitações são para as aquisições de grande vulto, que seriam valores acima de R\$ 200 milhões, como regra geral, podendo mudar nas legislações estaduais e municipais, conforme a realidade regional. Assim, esta seção não

buscou exaurir o assunto, mas procurou consubstanciar pesquisa na importância do planejamento, da prevenção dos riscos, e da manutenção das ações.

As políticas públicas utilizadas na implementação do Programa de compras da Prefeitura de Fortaleza foram suficientes para aumentar a participação dos pequenos negócios nas compras governamentais municipais e, ao mesmo, implementar a LC nº 123/2016 c/c Lei municipal nº 10.350/2015. A crítica que se deixa foi a manutenção das ações no decorrer dos anos, a inovação do próprio programa que realizou um aumento da produtividade dos pequenos negócios. Existe um paradigma que as compras públicas não é um mercado para as MPEs, tal fato só será realmente superado com programas continuados, com mudança cultural com as empresas e, como também, com os gestores públicos, por meio de capacitações, sem esquecer da inclusão digital, pois hoje quase na sua totalidade todos os procedimentos licitatórios são eletrônicos. Com o fim do jornal impresso, as próprias publicações dos editais são de forma eletrônica, com isso não vem somente a necessidade da microempresa saber qual o site, mas compreender toda uma logística de comunicação via chat interno, anexar documentos digitalizados, verificar a veracidade das certidões retiradas pela Internet deixando os dados necessários ao final da página, ter um certificado digital que, na sua maioria das vezes, é pago. Entretanto, o site gov.br permite a utilização de graça mediante uma limitação de assinaturas mensais, saber salvar arquivos em pdf, enfim, são muitas informações e conhecimentos acessórios com os certames eletrônicos, principalmente com a Lei nº 14.133/2021, que até as dispensas de licitação deverão ser realizadas por meio eletrônico e as compras presenciais se tornam exceções.

Desta forma, os objetivos da pesquisa foram alcançados, tendo limites em relação aos dados atuais da Prefeitura de Fortaleza em relação a participação das MPEs, pois seu portal de compras não apresenta tais informações, como por exemplo o portal de compras do Estado do Ceará e o portal de compras do Governo Federal. Para pesquisas futuras, seria muito interessante a atualização do Programa de Compras da Prefeitura de Fortaleza em relação a nova lei de licitação nº 14.133/2021, verificando-se o seu desenvolvimento com um programa de integridade baseado numa gestão por resultados. Assim, poderia identificar quais seriam os maiores fatores de dificuldade para manter as ações continuadas do referido programa e ter indicadores não só em relação a participação das MPEs, que tal fato já contribui para o desenvolvimento local, mas também ter a informação em índice econômico e, ao final, teria todas as informações de inovação, continuidade, mitigação dos riscos, adequações, conformidade das ações que poderia ser aplicado em outros municípios.

## REFERÊNCIAS

- ARENDDT, Hanna. **A condição humana**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2017
- AURIOLI, Emanuelle.. **Corruption in procurement and public purchase. International Journal of Industrial Organization**, pp.867-885. 2006. Disponível em: <http://idei.fr/sites/default/files/medias/doc/by/auriol/corruption.pdf>. Acesso em: 16 out. 2017.
- BARADEL, Evandro Meira. **Licitação como instrumento de política pública de desenvolvimento regional**. (Dissertação de Mestrado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil. 2011. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/9241>. Acesso em: 12 ago. 2022.
- BONFIM, Ana Paula. Comentário ao estatuto nacional das microempresas e empresas de pequeno porte, LC nº 123/2006. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- BRASIL, Endeavor. **Vai que Dá: A cara das Startups brasileiras**. 2014. Brasil. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=936Q4gpfDv8&list=PLNqvSDwXnyNzHXyZp-3O\\_EftWe2wtqHS](https://www.youtube.com/watch?v=936Q4gpfDv8&list=PLNqvSDwXnyNzHXyZp-3O_EftWe2wtqHS). Acesso em: 22 fev. 2021.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília. 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 fev. 2021.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Painel de Compras do Governo Federal**. Brasília. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/painel-de-compras-de-governo>. Acesso em: 20 ago. 2018.
- BRASIL. **Decreto Nº 8.538, de 06 de outubro de 2015**. Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas de consumo nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8538.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8538.htm). Acesso em: 12 ago. 2018.
- BRASIL. Brazil: **Country Procurement Assessment Report**. Washington, DC. © World Bank. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/14590>. Acesso em: 11 mai. 2017.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. **Informações Gerenciais de Contratações e Compras Públicas**. Brasília. Disponível em: [http://www.comprasnet.gov.br/ajuda/01\\_-\\_resultados\\_gerais.pdf](http://www.comprasnet.gov.br/ajuda/01_-_resultados_gerais.pdf). Acesso em: 23 jul. 2020.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias**. Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro. 82p. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias-novoportal/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15778-divisoes-regionais-do-brasil.html?&t=acesso-ao-produto>. Acesso em: 13 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005.** Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília. Disponível em: [http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/decretos/de5450\\_2005.html](http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/decretos/de5450_2005.html). Acesso em: 10 mar. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.** Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm). Acesso em: 5 mar. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, XXI da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm). Acesso em: 10 mar. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 123 de 14 de dezembro de 2006.** Institui o Estatuto Nacional das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte. Brasília, DF, Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp123.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm). Acesso em: 15 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005.** Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/). Acesso em: 04 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm). Acesso em: 4 jan. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de julho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017.** Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 100, p. 90-109, 26 maio 2017. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=26/05/2017&jornal=1&pagina=90&totalArquivos=240>. Acesso em: 4 jan. 2021.

CABRAL, Sandro; REIS, Paulo Ricardo da Costa; SAMPAIO, Adilson da Hora. Determinantes da participação e sucesso das micro e pequenas empresas em compras públicas: uma análise empírica. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 50(4), pp. 477-491. 2015. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/rausp/v50n4/0080-2107-rausp-50-04-0477.pdf>. Acesso em: 10 set. 2017.

CÂMARA, Leonor M.; FROSSARD, Leila B. de M. Poder de compras da administração pública federal: novas perspectivas para o debate acadêmico. *In: ENCONTRO DE 65 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA*, 4., 2010, Vitória. Anais... Vitória: EnAPG, 2010. p. 2-16.

CAMARGO, R. O. Compliance Empresarial e Investigação Preliminar. 16 de Abril de 2014.

CARNEIRO, Marte Cybele. **Dificuldades encontradas pelas micro e pequenas empresas na participação em licitações públicas das universidades federais de ensino superior.** (Dissertação de Mestrado). Faculdade Campo Limpo Paulista – FACCAMP, Campo Limpo Paulista, SP, Brasil. 2017. Disponível em: [http://www.faccamp.br/new/arq/pdf/mestrado/Documentos/producao\\_discente/MartaCybeleCarneiro.pdf](http://www.faccamp.br/new/arq/pdf/mestrado/Documentos/producao_discente/MartaCybeleCarneiro.pdf). Acesso em: 21 set. 2018.

CLARK III, M., & MOUTRAY, C. M. The future of small businesses in the US federal government market place. **Journal of Public Procurement**, Highland Beach, v. 4(3), pp. 450-470. 2004. Disponível em: <https://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/JOPP-04-03-2004-B006>. Acesso em: 22 ago. 2017.

COSTA, Paulo Henrique. O Novo Acordo de Basiléia e seus Impactos no Papel que as Instituições Financeiras Desempenham nos Ciclos Econômicos. *In: Economia Política Internacional: Análise Estratégica*, Campinas, SP: Instituto de Economia, Unicamp, n. 7 out./dez. 2005.

DAMASCENO, Maria Nobre; SALES, Cecelina de Maria Veras (Coord.) et. al. **O caminho se faz ao caminhar: elementos teóricos e práticas na pesquisa qualitativa.** Fortaleza: UFC, 2005.

DEAN, Ester; ERIKSEN Mikkel; HUDSON Katherine; WILHELM Sandy. Firework. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=liMQZ0dvgws>. Acesso em: 22 fev. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 32ª ed. rev. atual. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

FEE, R., ERRIDGE, A., & Hennigan. SMEs and government purchasing in Northern Ireland: Problems and opportunities. **European Business Review**, v. 14(5), pp. 326-334. 2002. Disponível em: <https://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/09555340210444176>. Acesso em: 12 jul. 2017.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **O governo contratando com a Micro e Pequena Empresa: o estatuto da Micro e Pequena Empresa fomentando a economia do país.** Brasília: SEBRAE, 196p. 2017. Disponível em: [http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS\\_CHRONUS/bds/bds.nsf/965e9409d93647cb97f0702e3017995d/\\$File/7770.pdf](http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/965e9409d93647cb97f0702e3017995d/$File/7770.pdf). Acesso em: 5 abr. 2018.

FERRERINHA, I. **Planejamento governamental.** Indaial: UNIASSELVI, 2016, 229p.

FIUZA, Eduardo Pedral Sampaio. Licitações e governança de contratos: a visão dos economistas. *In: Salgado, L. H.; Fiuza, E. P. S. (Orgs.). Marcos regulatórios no Brasil: é tempo de rever regras?* Brasília: Ipea, 2009.v.2.pp. 239-274. Disponível em:

[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/15\\_Livro\\_completo.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/15_Livro_completo.pdf). Acesso em: 20 set. 2017.

FONSECA, Carlos Henrique Mota da. O acesso das Pequenas e Médias Empresas ao mercado dos contratos públicos: algumas soluções. *In: \_\_\_\_\_*. **A transposição das diretivas Europeias de 2014 e o Código dos Contratos Públicos**. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 96p. 2016. Disponível em: [https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/e-book\\_diretivaseuropeias2014eccp\\_icjp-cidp\\_0.pdf](https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/e-book_diretivaseuropeias2014eccp_icjp-cidp_0.pdf). Acesso em: 12 ago. 2018.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

GANSLER, J. S., Lucyshyn, W., & Ross, K. M.. **Digitally Integrating the Government Supply Chain: E-Procurement, E-Finance, and E-Logistics**. Washington: IBM Center for The Business of Government (E-Government Series). 2003. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/228745696\\_Digitally\\_Integrating\\_the\\_Government\\_Supply\\_Chain\\_E-Procurement\\_E-Finance\\_and\\_E-Logistics](https://www.researchgate.net/publication/228745696_Digitally_Integrating_the_Government_Supply_Chain_E-Procurement_E-Finance_and_E-Logistics). Acesso em: 22 set. 2017.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O Estatuto da Microempresa e as Licitações Públicas**. 2ª ed. Dialética. São Paulo, 2007. pág. 77

KARJALAINEN, K., & Kemppainen, K. **The involvement of small- and medium-sized enterprises in public procurement: Impact of resource perceptions, electronic systems and enterprise size**. *Journal of Purchasing & Supply Management*, v. 14(4), pp. 230-240. 2008. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1478409208000642>. Acesso em: 12 abr. 2017.

LAMBOY, C. K. (2018). **Manual de Compliance**. São Paulo: VIA ÉTICA.

MARRARA, T. A Atividade de Planejamento na Administração Pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da nova lei de organização administrativa. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, n. 27, p. 1-31, jul./set. 2011. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=525>. Acesso em: 5 jan. 2021.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Métodos e técnicas da pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.); GOMES, Suely Ferreira Deslandes Romeu. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 34. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

MOREIRA, Daniel Augusto. **O método fenomenológico na pesquisa**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

MOTTA, Alexandre. **O combate ao desperdício no gasto público: Uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte americano e brasileiro**. (Dissertação de Mestrado). Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, Brasil. 2010. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/285965>. Acesso em: 21 out. 2017.

OECD. **Government at a Glance 2017**. OECD Publishing, Paris: 2017. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-2017-highlights-en.pdf>. Acesso em: 10 out. 2018.

OECD. Government Procurement: A Synthesis Report. **OECD Journal on Budgeting**, v. 2(3). Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/43506020.pdf>. Acesso em: 10 set. 2017.

CAL, Luan Oliveira da. Compras públicas no âmbito federal nos Estados Unidos da América. Análise sucinta acerca das principais modalidades de compras de bens e serviços, bem como dos principais instrumentos contratuais decorrentes ou antecedentes. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 67. 2015. Disponível em: [http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao067/Christiaan\\_deOliveira.html](http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao067/Christiaan_deOliveira.html). Acesso em: 21 out. 2017.

OUPERNEY, A. M. Relações Estado, sociedade e mercado subjacentes aos padrões de organização estatal e o futuro da reforma administrativa. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 3(2), pp. 01-06. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sciart-text&pid=S167939512005000200013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 23 fev. 2017.

OUPERNEY, A. M. **Pensamento Estratégico**. Disponível em: <http://www.seduc.ce.gov.br/index.php/institucional/identidade-organizacional/pensamentoestrategico> Acesso em: 10 out. 2020.

PÚBLIO, Maria Christina Machado, GOMES, Talles George. **Programa de Compras Públicas do Município de Fortaleza: novos paradigmas e o desafio da eficiência**. Disponível em: [www.consad.org.br](http://www.consad.org.br). Acessado em 15 jun. 2023.

REIS, P. R. C., & Cabral, S. Public procurement strategy: The impacts of a preference programme for small and micro businesses. **Public Money & Management**, v. 35(2), pp. 103-110. 2015. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09540962.2015.1007704>. Acesso em: 21 mar. 2018.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. 2. ed. reimp. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2012.

SACCOL, Amarolinda Zanela. Um retorno ao básico: compreendendo os paradigmas de pesquisa e sua aplicação na pesquisa em Administração. **Rev. Adm. UFSM**, Santa Maria, v. 2, n. 2, p. 250-269, maio/ago. 2009.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SAMPIERI, R. H., Collado, C. F., & Lucio, P. B. **Metodologia de pesquisa**. 5. ed. Porto Alegre: Penso. 2013.

SEBRAE, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). **Participação das Micro e Pequenas Empresas na Economia Brasileira**. Brasília: © 2014 Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Estudos%20e%20Pesquisas/Participacao%20das%20micro%20e%20pequenas%20empresas.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2018.

SILVA, Erivan Paulo da. **O uso do Poder de Compra do Estado como Instrumento de Política Pública: A Lei nº 123/2006, sua implementação.** (Dissertação de Mestrado). Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/3408>. Acesso em: 10 abr. 2017.

SISG – Sistema de Serviços Gerais. **Compras Governamentais – Portal de compras do Governo Federal.** Brasília. Departamento de Logística e Serviços Gerais, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/sisg>. Acesso em: 12 ago. 2018.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, no 16, jul/dez 2006, p. 20-45

Theóphilo, C. R., & Martins, G. A. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas.** 2. ed. São Paulo: Atlas. 2009.

TORRES, Nilson Trevian. **Compras Governamentais: Proposta de um modelo multicriterial para licitações públicas.** (Tese de Doutorado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. 2012. Disponível em: [http://objdig.ufrj.br/60/teses/coppe\\_d/NilsonTrevianTorres.pdf](http://objdig.ufrj.br/60/teses/coppe_d/NilsonTrevianTorres.pdf). Acesso em: 27 jun. 2017.

UNIÃO EUROPÉIA. **Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho** de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE. *Journal Oficial da União Europeia*. L 94/65-242. Estrasburgo. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>. Acesso em: 20 fev. 2018.

UNITED STATES. **General services administration.** Federal Acquisition Regulation. Washington D.C. Disponível em: <https://www.acquisition.gov/browsefar>. Acesso em: 13 fev. 2017. Vacca, G. (1991). 2005. Estado e Mercado, Público e Privado. *Lua Nova*, s/v, n. 24, pp.150-164.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.