

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS**

**PATRÍCIA SILVEIRA DE ASSIS**

**COMPRAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS: O PROGRAMA FORNECER RS E SUA IMPORTÂNCIA PARA A  
DISTRIBUIÇÃO DE RIQUEZA REGIONAL**

**Porto Alegre**

**2018**

**PATRÍCIA SILVEIRA DE ASSIS**

**COMPRAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS: O PROGRAMA FORNECER RS E SUA IMPORTÂNCIA PARA A  
DISTRIBUIÇÃO DE RIQUEZA REGIONAL**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração, com habilitação em Administração Pública e Social.

Orientador: Prof. Dr. Aragon Érico Dasso Júnior

**Porto Alegre**

**2018**

**PATRÍCIA SILVEIRA DE ASSIS**

**COMPRAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS: O PROGRAMA FORNECER RS E SUA IMPORTÂNCIA PARA A  
DISTRIBUIÇÃO DE RIQUEZA REGIONAL**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração, com habilitação em Administração Pública e Social.

Trabalho de Conclusão de Curso defendido em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_.

Conceito\_\_\_\_\_.

Banca examinadora:

---

Prof. Dr. Aragon Érico Dasso Júnior  
Orientador  
UFRGS

---

Profa. Dra. Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt  
UFRGS

---

Profa. Dra. Luciana Pazini Papi  
UFRGS

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família por ser meu suporte, pelo amor, carinho e cuidado. À minha mãe que sempre me incentivou a estudar. Ensinou-me que o estudo seria o caminho para tudo o que eu quisesse conquistar. E é. Agradeço a tudo que posso conquistar graças à educação que meus pais me deram. O importante é poder deitar a cabeça no travesseiro à noite sabendo que: não prejudiquei ninguém, trato a todos com igualdade e justiça, não fui contra aos meus princípios, trabalhei para conquistar o que é meu. Mãe, Pai, Rafa: Obrigada!

Agradeço à UFRGS, que faz parte da minha vida há tanto tempo. As vezes parece até tempo demais. Foi intenso, transformador e enriquecedor entrar nesse universo aos 17 anos, em 2009. Mesmo com a dificuldade de me encontrar, essencialmente, foi onde também encontrei pessoas que espero levar para a vida toda e onde me reencontrei. Nesse aspecto, agradeço muito por ter começado a cursar Administração Pública e Social em 2014. Apesar de todas as dificuldades, o cansaço, os textos e mais textos, a escrita constante, tudo é aprendido. E, agora, uma profissão.

Dessa forma, agradeço aos diversos professores que tive em minha trajetória. Um agradecimento especial aos professores integrantes da área de Administração Pública e Social da Escola de Administração UFRGS por se proporem a contribuir com a sociedade por meio de nossa formação. É essencial poder contar com professores que conseguem enxergar, além de todas dificuldades diárias, a força de vontade dos alunos quanto a se dedicar o máximo possível às tarefas universitárias.

Assim, agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Aragon Érico Dasso Júnior, pelos ensinamentos, oportunidades e por sua dedicação no sentido de formar Administradores Públicos e Sociais que possuam conhecimento não só teórico, mas também prático quanto aos instrumentos necessários para a promoção de uma Administração Pública democrática.

Nessa perspectiva, um agradecimento aos colegas servidores públicos – em especial aqueles que fizeram e fazem parte da minha rotina profissional e aos que contribuíram para a construção deste trabalho – que trabalham diariamente a fim de construir uma sociedade melhor, contribuindo para a (re)construção de uma Administração Pública que preze pela qualidade de seus serviços públicos e pelos interesses coletivos, tendo entre seus princípios institucionais a justiça e equidade.

Por fim, espero, como Administradora Pública e Social, contribuir para a sociedade e para a Administração Pública ao passo dos aprendizados adquiridos na UFRGS.

À UFRGS, um até breve.

Não digam que fui rebotalho, que vivi à margem da vida. Digam que eu procurava trabalho, mas fui sempre preterida. Digam ao povo brasileiro que meu sonho era ser escritora, mas eu não tinha dinheiro para pagar uma editora.

Carolina Maria de Jesus

## RESUMO

O Programa Fornecer foi realizado no âmbito da Administração Pública do Estado do Rio Grande do Sul durante o Governo 2011-2014. O Fornecer tinha como objetivo trazer economicidade às licitações públicas, aliada ao fomento da participação de microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), promovendo o desenvolvimento social e econômico por meio da distribuição de riqueza regional. O objetivo dessa pesquisa é verificar a importância do Programa como instrumento de promoção de políticas públicas de distribuição de riqueza regional e em que medida o encerramento do mesmo impactou nos resultados das compras públicas de alimentação estadual. Os objetivos específicos são: demonstrar a importância do Programa Fornecer para a promoção do desenvolvimento regional por meio da ampliação do número de fornecedores nas compras públicas do Estado do Rio Grande do Sul; identificar se as atuais compras regionais realizadas pela CELIC para aquisição de alimentos não perecíveis proporcionam a distribuição de riqueza regional e a participação de ME/EPP; apresentar o Fornecer a partir da Teoria do Ciclo de Políticas Públicas. O método utilizado foi o estudo de caso com pesquisa de natureza exploratória, descritiva e qualitativa. As fontes de informações são: revisão bibliográfica a partir de livros e artigos; levantamento de dados a partir do Portal de Compras Estadual; análise documental de arquivos, artigos e notícias institucionais; sítio eletrônico da Receita Federal; e entrevista com ator envolvido em todas as etapas do Programa. Como resultados, foi possível verificar que o Programa Fornecer teve grande importância para a distribuição de riqueza regional e que pode ser entendido como uma Política Pública Distributiva.

**Palavras-chave:** Programa Fornecer. Administração Pública. Compras Públicas. Políticas Públicas.

## RESUMEN

El Programa Fornecer fue realizado en el ámbito de la Administración Pública del Estado de Rio Grande do Sul durante el Gobierno 2011-2014. El Fornecer tenía como objetivo traer economía a las licitaciones públicas, aliada al fomento de la participación de microempresas y pequeñas empresas, promoviendo el desarrollo social y económico a través de la distribución de riqueza regional. El objetivo de esta investigación es verificar la importancia del Programa como instrumento de promoción de políticas públicas de distribución de riqueza regional y en qué medida el cierre del mismo impactó en los resultados de las compras públicas de alimentación estatal. Los objetivos específicos son: demostrar la importancia del Programa Fornecer para la promoción del desarrollo regional a través de la ampliación del número de proveedores en las compras públicas del Estado de Rio Grande do Sul; identificar si las actuales compras regionales realizadas por CELIC para la adquisición de alimentos no perecederos proporcionan la distribución de riqueza regional y la participación de microempresas y pequeñas empresas; presentar el Fornecer a partir de la Teoría del Ciclo de Políticas Públicas. El método utilizado fue el estudio de caso con investigación de naturaleza exploratoria, descriptiva y cualitativa. Las fuentes de información son: revisión bibliográfica a partir de libros y artículos; el levantamiento de datos a partir del Portal de Compras Estadual; análisis documental de archivos, artículos y noticias institucionales; en el sitio electrónico de la Receita Federal; y entrevista con el actor involucrado en todas las etapas del programa. Como resultados, fue posible verificar que el Programa Fornecer tuvo gran importancia para la distribución de riqueza regional y que puede ser entendido como una Política Pública Distributiva.

**Palabras clave:** Programa Fornecer. Administración Pública. Compras Públicas. Políticas Públicas.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Ciclo das Políticas Públicas .....	40
Figura 2 - Estrutura Administrativa CELIC durante o Programa Fornecer .....	48
Figura 3 - Regiões de Fornecimento de Alimentos Licitados pela CECOM/CELIC.....	52
Figura 4 - Ciclo de Políticas Públicas do Programa Fornecer RS .....	83



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Modalidades de Licitação e Limites de Contratação .....	27
Quadro 2 - Regiões e Municípios - Divisão Regional Utilizada pela CELIC/CECOM.....	52
Quadro 3 - Regiões e Municípios – Atual Divisão Regional Utilizada pela CELIC .....	76

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Resultados PE 087/10.....	64
Tabela 2 - PE 087/10: Itens com Previsão de Consumo Mais Elevada.....	65
Tabela 3- Valor Adjudicado por Município - Pregões Presenciais não Perecíveis 2012 .....	68
Tabela 4 - Valor Adjudicado Por Município Sede dos Participantes - 2013.....	70
Tabela 5 - Comparativo de Valores Adjudicados nos anos de 2010 e 2013 .....	72
Tabela 6 - Localidade dos Vencedores - Pregões Não Perecíveis 2014.....	74
Tabela 7 - Resultados Pregões Eletrônicos Não Perecíveis 2015 .....	77
Tabela 8 - Resultados Pregões Eletrônicos Não Perecíveis 2016 .....	79
Tabela 9 - Resultados Pregões Eletrônicos Não Perecíveis 2017 .....	80

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CECOM	Central de Compras da Administração Pública Estadual
CELIC	Subsecretaria da Administração Central de Licitações
CF	Constituição Federal
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
COE	Compras Eletrônicas do Estado do Rio Grande do Sul
EPP	Empresa de Pequeno Porte
FEE-RS	Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul
IDESE	Índice de Desenvolvimento Socioeconômico
LC	Lei Complementar
ME	Microempresa
MPE	Microempresas e Empresas de Pequeno Porte
SARH	Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos
SDR	Secretaria Estadual de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo do RS
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SMARH	Secretaria da Modernização Administrativa e dos Recursos Humanos
SRP	Sistema de Registro de Preços
SDR	Secretaria Estadual de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo do RS

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>13</b>
<b>2. A LICITAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	<b>18</b>
2.1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	18
2.2. LICITAÇÃO .....	22
2.2.1. Conceito de Licitação	22
2.2.2. Princípios da Licitação	24
2.2.3. Modalidades de Licitação	26
2.2.4. Modalidade Pregão	28
2.2.5. Tratamento Diferenciado às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte	32
2.2.6. Sistema de Registro de Preços (SRP)	35
2.3. POLÍTICAS PÚBLICAS .....	37
2.3.1. Conceito e Tipos de Políticas Públicas	38
2.3.2. Teoria do Ciclo de Políticas Públicas	40
2.3.3. Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional	42
2.4. CONCLUSÃO DO CAPÍTULO II: LICITAÇÃO, MUITO ALÉM DE UM MERO PROCEDIMENTO DE COMPRAS PÚBLICAS .....	43
<b>3. O PROGRAMA FORNECER</b>	<b>46</b>
3.1. A SUBSECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DE LICITAÇÕES (CELIC) .....	46
3.2. APOIO EXTERNO .....	49
3.3. ETAPAS E REGIÕES DO FORNECER .....	51
3.4. CONCLUSÃO DO CAPÍTULO III: FORNECER E O SEU CARÁTER INOVADOR .....	57
<b>4. ANÁLISE DO ANTES, DURANTE E DEPOIS DO PROGRAMA FORNECER</b>	<b>59</b>
4.1. METODOLOGIA .....	59
4.2. PREGÕES PRÉ-PROGRAMA FORNECER: UMA ANÁLISE SOBRE A CENTRALIZAÇÃO DE RESULTADOS .....	61
4.3. RESULTADOS DO FORNECER: UMA ANÁLISE SOBRE A AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS NÃO PERECÍVEIS POR MEIO DO PROGRAMA .....	66
4.3.1. Pregões Presenciais 2012	66
4.3.2. Pregões Presenciais 2013	69

<b>4.3.3. Pregões Presenciais 2014</b>	<b>72</b>
4.4. PREGÕES PÓS-PROGRAMA FORNECER: UMA ANÁLISE SOBRE AS ATUAIS AQUISIÇÕES DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS NÃO PERECÍVEIS .....	75
<b>4.4.1. Pregões Eletrônicos 2015</b>	<b>77</b>
<b>4.4.2. Pregões Eletrônicos 2016</b>	<b>78</b>
<b>4.4.3. Pregões Eletrônicos 2017</b>	<b>80</b>
4.5. O PROGRAMA FORNECER NO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	81
4.6. CONCLUSÃO DO CAPÍTULO IV: O PANORAMA DEIXADO PELO PROGRAMA.....	84
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>86</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>89</b>
<b>APÊNDICE A – PERGUNTAS NORTEADORAS PARA A “ENTREVISTA I”</b>	<b>95</b>

## 1. INTRODUÇÃO

As licitações públicas estão disciplinadas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que estabelece que as mesmas devem ser realizadas através de licitação, permitindo a igualdade de participação dos concorrentes. Com a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 há a regulamentação do processo licitatório determinando que o mesmo deve ser efetuado a fim de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Além disso, cabe a essa o desenvolvimento da sociedade por meio da prestação de serviços públicos com fulcro a atender as demandas coletivas. Desse modo, então, as licitações públicas, além de visar a economicidade, podem, também, ser utilizadas como instrumento de promoção de políticas públicas, contribuindo para a distribuição de riqueza local e fomentando o desenvolvimento social e econômico.

Retomando o contexto de que as licitações devem ser realizadas de modo a possibilitar a igualdade de concorrência, disposto constitucionalmente, surge a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006<sup>1</sup> que dispõe, entre outras coisas, sobre o tratamento diferenciado para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (ME/EPP) no que diz respeito às compras públicas. Uma das proposições da referida lei é a possibilidade de conceder tratamento preferencial às ME/EPP nas aquisições públicas, refletindo em um cenário mais competitivo e com pluralidade quanto ao porte das empresas participantes.

Já no Estado do Rio Grande do Sul, a Lei nº 13.706, de 06 de abril de 2011 também estabelece o tratamento diferenciado às ME/EPP, com a disposição da possibilidade de realização de procedimento licitatório com a participação exclusiva destas nas contratações com valores de até R\$ 80.000,00. Essa lei foi um marco importante para a criação do Programa de Compras Públicas para Micro e Pequenas Empresas, o Programa Fornecer, que tinha como objetivo, além de oferecer economicidade às compras públicas, “explorar a demanda por bens e serviços do Estado para fomentar empresas de micro e pequeno porte e incrementar cadeias produtivas locais e regionais” (NEPOMUCENO, 2011). Nesse contexto, observa-se como objeto principal do Programa o registro de preços para aquisição de alimentação para todo o Estado do Rio Grande do Sul.

O Programa Fornecer foi desenvolvido pela Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos (SARH)<sup>2</sup>, por meio da Subsecretaria da Administração Central de Licitações

---

<sup>1</sup> Posteriormente alterada pela Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014.

<sup>2</sup> Atualmente, a SARH chama-se Secretaria da Modernização Administrativa e dos Recursos Humanos (SMARH), conforme Lei nº 14.733, de 15 de setembro de 2015.

(CELIC). A CELIC foi instituída pelo Decreto Estadual nº 49.291, de 26 de junho de 2012, a partir da transformação da Central de Compras da Administração Pública Estadual (CECOM). Dessa forma, o referido decreto estabelece que os órgãos públicos da Administração Direta e Indireta devem realizar suas respectivas licitações por meio da CELIC, que também será responsável pela política de compras na Administração Pública Estadual.

Nesse contexto, a fim de continuar promovendo a economicidade nas compras públicas, ao mesmo tempo que promove a desconcentração dos resultados dos procedimentos licitatórios, que, até então, eram vencidos sempre pelas mesmas grandes empresas<sup>3</sup>, a atual CELIC executou entre os anos de 2011 e 2014 compras públicas descentralizadas por meio do Programa Fornecer. O Programa consistia na realização de pregões presenciais – com tratamento diferencial à participação de microempresas e empresas de pequeno porte – nos municípios onde as mesmas estavam inseridas, promovendo, então, o desenvolvimento local através da distribuição de riqueza, descentralizando os resultados das licitações que, até então, eram realizadas por meio de pregão eletrônico.

Dessa forma, durante as etapas que o programa percorreu, foi possível verificar sua importância como instrumento de promoção de políticas públicas, refletindo em licitações com ME/EPP como vencedoras, mudando uma conjuntura que, até aquele momento, acabava por privilegiar empresas de grande porte e que não estavam sediadas nas regiões para onde se destinavam as compras públicas, mas sim, principalmente, localizadas em Porto Alegre e Região Metropolitana. O Programa Fornecer mostrou-se como uma Política Pública do Governo 2011-2014, sendo criado com o objetivo de utilizar as compras públicas como ferramenta de promoção de desenvolvimento social e econômico, através da concessão de tratamento diferenciado para ME/EPP nos processos licitatórios. O Programa foi responsável pela distribuição de mais de R\$ 130 milhões através de seus pregões presenciais e a economia no custo dos produtos foi acima de R\$ 47 milhões (GONÇALVES, 2014b). Quanto à descentralização de resultados, no segundo ano do Fornecer o número de empresas vencedoras dos certames e contratadas pelo Estado ampliou-se de 9 para 146 (SARH, 2013).

Desse modo, é importante verificar os reflexos percebidos desde a interrupção dessa política pública. Assim, frente à análise do Programa, o problema de pesquisa do presente trabalho é responder ao seguinte questionamento: Qual a importância do Programa Fornecer como instrumento de promoção de políticas públicas de distribuição de riqueza regional e em

---

<sup>3</sup> Para este trabalho, sempre que for citado “grande empresa”, entende-se como empresas que não se enquadram, quanto ao porte, como Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte.

que medida o encerramento do Programa impactou nos resultados das compras públicas de alimentação do Estado do Rio Grande do Sul?

O estudo sobre o Programa de Compras Públicas para Micro e Pequenas Empresas (Fornecer) justifica-se pela importância de abordar as compras públicas não apenas como a escolha da proposta mais vantajosa, mas também como relevante instrumento para a prática e fomento de um desenvolvimento regional, através da distribuição de riqueza local.

Além disso, tendo em vista o aumento de participantes e, assim sendo, da competitividade nos procedimentos licitatórios que o Programa propiciou à Administração Pública enquanto esteve vigente, é importante verificar como tem sido os resultados das compras públicas realizadas pela CELIC desde o encerramento do Fornecer nesse sentido. O conhecimento adquirido a partir dessa pesquisa é importante no sentido de orientar novas perspectivas relacionadas à gestão pública e sua forma de adquirir bens e serviços, que também pode ser utilizada para a promoção de políticas públicas, complementando o aspecto apenas ferramental das licitações públicas.

Ademais, considerando o pouco tempo decorrido desde o fim do Programa Fornecer, são escassos os estudos realizados a fim de analisar a sua importância e o impacto de seu encerramento. Dessa forma, o produto deste trabalho poderá contribuir para a compreensão, principalmente por parte de gestores e de integrantes da Administração Pública, quanto à validade de programas como o Fornecer, a fim de que as compras públicas possam ocorrer, também, como uma Política Pública. Assim, além de visar a economicidade, no que tange a sua importância para o fomento de desenvolvimento social e econômico, as licitações podem ser utilizadas como instrumento de promoção de políticas públicas, contribuindo para a distribuição de riqueza local.

Dessa forma, com a finalidade de responder ao problema de pesquisa proposto, se definiram objetivos geral e específicos. O objetivo geral do trabalho é verificar a importância do Programa Fornecer como instrumento de promoção de políticas públicas de distribuição de riqueza regional. Quanto aos objetivos específicos, define-se três, a fim de guiar a análise a que esse trabalho se propõe: 1) Demonstrar a importância do Programa Fornecer para a promoção do desenvolvimento regional por meio da ampliação do número de fornecedores nas compras públicas do Estado do Rio Grande do Sul; 2) Identificar se as atuais compras regionais realizadas pela CELIC para aquisição de alimentos não perecíveis proporcionam a distribuição de riqueza regional e a participação de ME/EPP; e 3) Apresentar o Programa Fornecer a partir da Teoria do Ciclo de Políticas Públicas.



Para tanto, o método utilizado para a pesquisa foi o estudo de caso, que, de acordo com Gil (2002), costuma ser utilizado em pesquisas exploratórias e descritivas, além de permitir o detalhamento e conhecimento sobre o estudo de um ou poucos objetos. Assim sendo, para a realização do presente trabalho serão realizadas pesquisas documentais, com o levantamento e respectiva análise dos pregões presenciais realizados pela CELIC enquanto o Programa esteve vigente, no período compreendido entre os anos de 2011 e 2014. Para a análise desses pregões foram utilizados como fonte de dados, principalmente, o sítio eletrônico do Portal do Sistema de Compras Eletrônicas do Estado do Rio Grande do Sul (COE)<sup>4</sup>, onde estão disponíveis as Atas das Sessões dos Pregões Presenciais para Registro de Preço realizados pelo Programa Fornecer, e o sítio da Receita Federal para verificação quanto ao porte e sede das empresas participante/vencedoras das disputas a partir do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ).

Além disso, a fim de dar um caráter qualitativo para a pesquisa, também foi realizada uma entrevista parcialmente estruturada com o Coordenador do Departamento de Licitações Descentralizadas da CELIC à época do Fornecer, a fim de guiar o assunto em direção aos questionamentos que surgiram durante o levantamento de dados. A entrevista também foi importante para a descrição do Programa a partir da Teoria do Ciclo de Políticas Públicas.

Dessa forma, então, as fontes de informações desse trabalho referem-se a: 1) revisão bibliográfica a partir de livros e artigos relacionados ao tema da Administração Pública, Licitações, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional; 2) levantamento de dados a partir do COE; 3) análise documental de arquivos, artigos e notícias originadas pela SARH, Governo do Estado e demais instituições relacionadas ao Programa; 4) sítio eletrônico da Receita Federal; e 5) entrevista com ator envolvido em todas as etapas do Programa Fornecer.

Assim, o trabalho divide-se em capítulos para que se tenha um melhor panorama sobre o Programa Fornecer, sendo que cada um desses possui uma conclusão, que tem o propósito de ser um espaço para subjetividade e reflexão por parte desta autora. O Capítulo II, “A Licitação como Instrumento de Promoção de Políticas Públicas”, trata, essencialmente, de contextualizar o tema das compras públicas a partir da conceituação de Administração Pública e as atividades e deveres que baseiam a mesma. Dessa forma, será possível conceituar a Licitação, os princípios que a regem, as modalidades existentes, e normativas relacionadas à mesma. Nesse contexto, também se tem o tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte e o Sistema de Registro de Preços, instrumento muito utilizado durante o Programa Fornecer. No tocante às Políticas Públicas, no capítulo essas serão conceituadas, apresentando seus tipos e,

---

<sup>4</sup> Portal de Compras Eletrônicas. Disponível em: <<http://www.compras.rs.gov.br/>>. Acesso em 06/01/2018.

principalmente, a Teoria do Ciclo de Políticas Públicas, além de abordar sobre o assunto de Desenvolvimento Regional.

No Capítulo III, “O Programa Fornecer”, será realizada a descrição do Programa, entendendo como o mesmo ocorreu e os atores envolvidos para que essa ação pudesse ser executada no âmbito do Governo Estadual vigente na época. Ainda será possível compreender como o Programa foi organizado, caracterizando as etapas e regiões que o integraram.

Dessa forma, a partir dessas informações, o Capítulo IV, “Análise do Antes, Durante e Depois do Programa Fornecer”, será dividido nesses três períodos para que seja possível um melhor entendimento sobre sua importância. Assim, serão caracterizados os pregões anteriores ao Programa Fornecer, os que ocorreram durante o Programa e a conjuntura atual dos certames pós Programa.

## 2. A LICITAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste capítulo serão apresentados conceitos importantes para a compreensão da pesquisa que foi realizada neste trabalho. Assim, o capítulo iniciará com definições que envolvem a Administração Pública para que seja possível compreender o tema de Compras Públicas em si.

Dessa forma, a partir dessa definição, passa-se a conceituação de Licitação, apresentando os preceitos que regem a mesma, os seus procedimentos, modalidades e princípios, além de legislações que regulamentam as aquisições públicas, principalmente as específicas da Administração Pública do Estado do Rio Grande do Sul.

Além disso, serão expostos conceitos relacionados às Políticas Públicas, tendo em vista que o Fornecer pôde agir como uma ao promover o desenvolvimento das regiões que contemplou ao executar o Programa pelos municípios do Estado do Rio Grande do Sul. Dessa forma, é importante a apresentação da Teoria do Ciclo de Políticas Públicas, a fim de relacionar o Fornecer à mesma.

### 2.1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Tendo em vista que o Programa Fornecer ocorreu no âmbito da Administração Pública do Estado do Rio Grande do Sul, durante o Governo Estadual vigente entre os anos de 2011 e 2014, é importante, então, definir conceitos como o de Governo e de Administração. Nessa perspectiva, Odete Medauar esclarece o que versa abaixo:

Algumas afirmações vêm sendo reiteradas para distinguir Administração e governo. Este tem a ver com a tomada de decisões fundamentais à vida e da coletividade, com vistas até ao seu futuro; Administração significa realizar tarefas cotidianas e simples. Também se diz que o governo é dotado de função primordialmente política e fixa as diretrizes da vida associada, cabendo à Administração a tarefa de simples cumprimento de tais diretrizes; nessa linha, a Administração apareceria como dependente do governo ou submetida às diretrizes do governo (MEDAUAR, 2013, p. 58-59).

Medauar ainda ressalta sobre a função governamental, que pode ser notada em “atuação de impulso” (2013, p. 59) na adoção de determinada política econômica, por exemplo, mas que, no geral, é difícil observar divisão entre governo e Administração.

Quanto à Administração Pública, para Omar Guerrero Orozco (1997), esta está relacionada às características estatais, sendo uma atividade do Estado, podendo apenas ser explicada a partir deste, e que tem como objeto a sociedade e a promoção de seu

desenvolvimento. Dessa forma, então, para o autor, a Administração Pública constitui a atividade do Estado a fim de fornecer condições para que a sociedade se perpetue e possua capacidades de se desenvolver a partir dos elementos que a constituem, sendo estes coletivos e individuais, pois “dentro de la sociedad moderna, ambos elementos deben ser potenciados de manera conjunta para producir su perpetuación y estimular su prosperidad”<sup>5</sup> (OROZCO, 1997, p. 25). Dessa forma, conforme Orozco (1997), essa capacidade do Estado oferece um duplo significado para Administração Pública, consistindo-se em uma definição ampla e outra estrita, assim sendo:

En sentido lato, administración pública es la actividad encaminada a acrecentar el poder del Estado y expandir sus fuerzas interiores al máximo; es decir, lo hace formidable. Constituye una capacidad que produce poder.

En sentido estricto, administración pública es la actividad que desarrolla la vida asociada a través del orden, la seguridad y la subsistencia; es decir, auspicia la convivencia civilizada. Consiste en una capacidad que produce civilidad<sup>6</sup> (OROZCO, 1997, p. 28).

Gasparini (2009) conceitua a Administração Pública, um dos objetos do Direito Público, da seguinte maneira:

[...] se grafada em minúsculas (administração pública), indica atividade administrativa ou função administrativa; se registrada em maiúsculas (Administração Pública), significa Estado. [...].

Pelo critério formal, também denominado orgânico ou subjetivo, a expressão indica um complexo de órgãos responsáveis por funções administrativas. De acordo com o critério material, também chamado de objetivo, é um complexo de atividades concretas e imediatas realizadas pelo Estado sob os termos e condições da lei, visando o atendimento das necessidades coletivas. Nesse complexo, estão as atividades de fomento, polícia administrativa ou poder de polícia e os serviços públicos. Pelo critério formal, é sinônimo de Estado (Administração Pública); pelo material, equivale a atividade administrativa (administração pública) (GASPARINI, 2009, p. 43-44).

Conforme Carvalho Filho, sobre Administração Pública, “há um consenso entre os autores no sentido de que a expressão é de certo modo duvidosa, exprimindo mais de um sentido” (CARVALHO FILHO, 2013, p. 11). Desse modo, então, o autor apresenta o conceito a partir do sentido objetivo (atividade pública) e sentido subjetivo (executores da atividade pública):

<sup>5</sup> Dentro da sociedade moderna, ambos os elementos devem ser fortalecidos de maneira conjunta para produzir sua perpetuação e estimular sua prosperidade (OROZCO, 1997, p. 25).

<sup>6</sup> Em sentido amplo, a administração pública é a atividade destinada a aumentar o poder do Estado e expandir suas forças internas ao máximo; isto é, torna formidável. Constitui uma capacidade que produz poder.

Em sentido estrito, a administração pública é a atividade que desenvolve a vida associada por meio da ordem, segurança e subsistência; isto é, promove a coexistência civilizada. Consiste em uma capacidade que produz civilidade (OROZCO, 1997, p. 28).

O sentido objetivo, pois, da expressão – que aqui deve ser grafada com iniciais minúsculas – deve consistir na própria atividade administrativa exercida pelo Estado por seus órgãos e agentes, caracterizando, enfim, a função administrativa [...]. Trata-se da própria gestão dos interesses públicos executada pelo Estado, seja através da prestação de serviços públicos, seja por sua organização interna, ou ainda pela intervenção no campo privado, algumas vezes até de forma restritiva (poder de polícia) (CARVALHO FILHO, 2013, p. 11).

Quanto ao sentido subjetivo, o autor apresenta o seguinte conceito:

A expressão pode também significar o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas que tenham a incumbência de executar as atividades administrativas. Toma-se aqui em consideração o sujeito da função administrativa, ou seja, quem a exerce de fato. Para diferenciar esse sentido da noção anterior, deve a expressão conter as iniciais maiúsculas: Administração Pública (CARVALHO FILHO, 2013, p. 11-12).

Carvalho Filho (2013) conclui que a Administração Pública, no sentido objetivo, refere-se ao exercício da função pública, pelo Estado, a fim de executar atividades destinadas aos indivíduos e a atender ao interesse da sociedade. No sentido subjetivo, Administração Pública refere-se ao conjunto de órgãos que realizarão essas atividades.

Complementar às definições de Omar Guerrero Orozco (1997), Gasparini (2009) e Carvalho Filho (2013) se tem a descrição de Matias-Pereira (2014) sobre o que é Administração Pública:

A Administração Pública é a soma de todo o aparelho de Estado, estruturada para realizar os serviços públicos, visando à satisfação das necessidades da população, ou seja, o bem comum. Assim, administrar é gerir, por meio da prestação e execução, os serviços públicos. A Administração Pública, dessa forma, deve atuar como um eixo de transmissão entre o governo e a sociedade com o objetivo de concretizar o bem comum (MATIAS-PEREIRA, 2014, p. 201).

Por fim, para complementar esses conceitos, é importante ressaltar que Administração Pública não se refere somente ao Poder Executivo, embora ocorra predominantemente neste, mas compreende, também, o “[...] Judiciário e Legislativo enquanto exercentes de atividade administrativa” (JUSTEN FILHO, 2016, p. 111).

Observa-se como o conceito está relacionado às funções realizadas a fim de atender ao interesse coletivo por meio dos serviços públicos. Assim, também é essencial conhecer a definição de Serviço Público, que possui grande relação com as licitações, para o entendimento sobre compras públicas e como elas podem ser uma função empregada com a finalidade de atender as demandas da sociedade. Desse modo, para Gasparini (2009), o termo “serviço público” compreende três sentidos: orgânico, material e formal. Sendo sentido orgânico, ou subjetivo, relativo a “um complexo de órgãos, agentes e recursos da Administração Pública,

destinados à satisfação das necessidades dos administrados” (p. 295). Já quanto ao sentido material, ou objetivo, o serviço público é uma atividade da Administração Pública destinada ao atendimento das necessidades dos administrados. Por fim, em sentido formal, “serviço público é a atividade desempenhada por alguém (Poder Público ou seus delegados), sob regras exorbitantes do Direito Comum, para a satisfação dos interesses dos administrados” (p. 295).

Adicional a este conceito, Mello (2010) frisa que “no serviço público – importa ressaltar – a figura estelar não é seu titular nem o prestador dele, mas o usuário. Com efeito, é em função dele, para ele, em seu proveito e interesse que o serviço existe” (p. 677).

Di Pietro (2014, p. 56) define Serviço Público da seguinte forma:

Serviço público é toda atividade que a Administração Pública executa, direta ou indiretamente, para satisfazer à necessidade coletiva, sob regime jurídico predominantemente público. Abrange atividades que, por sua essencialidade ou relevância para a coletividade, foram assumidas pelo Estado, com ou sem exclusividade.

Ainda nessa perspectiva, serviço público para Justen Filho (2016) “é uma atividade, o que significa a necessidade de estruturas humanas e materiais para atuação permanente e sistemática. Sem essas estruturas organizacionais não existe serviço público.” (p. 549). Além disso:

O serviço público é uma atividade administrativa, mas nem todas as competências administrativas são serviços públicos. O serviço público é a satisfação concreta de necessidades. Por isso, não abrange o exercício de competências políticas inerentes à organização política do Estado, que traduzam o monopólio estatal da violência e outras competências reflexas, que se relacionam à concepção de que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (CF/1988, art. 1º, parágrafo único). Não se constituem em serviço público, por exemplo, as funções políticas do Chefe do Poder Executivo, a execução de sanções (inclusive penais), a fiscalização e arrecadação tributárias, os serviços de segurança pública (interna e externa) (JUSTEN FILHO, 2016, p. 550).

A Administração Pública é composta por órgãos que, conforme lei, exercem funções administrativas do Estado. Esses órgãos podem ser da Administração Direta ou Centralizada ou da Administração Indireta ou Descentralizada. Quando essas funções são executadas por órgãos integrados à União, Estados, Municípios e Distrito Federal, pessoas políticas jurídicas, se tem a Administração Direta do Estado. Já quando essas funções são executadas de forma indireta, sendo descentralizadas e realizadas por meio de pessoas jurídicas de direito público ou privado que possuem personalidade própria, há a Administração Indireta (Di Pietro, 2014). Ainda conforme (Di Pietro, 2014), “compõe a Administração Indireta, no direito positivo

brasileiro, as autarquias, as fundações instituídas pelo Poder Público, as sociedades de economia mista, as empresas públicas e os consórcios públicos” (p. 493).

## 2.2. LICITAÇÃO

A fim de que se possa melhor compreender o problema de pesquisa deste trabalho, se faz necessária a descrição de conceitos que alicerçam o mesmo. Assim, para entender como o Programa Fornecer usou das compras públicas como um instrumento de promoção de políticas públicas, é importante o conhecimento sobre o conceito, então, de Licitação Pública, seus princípios e procedimentos, além de demais pontos vinculados à mesma.

De posse desses conceitos, será possível identificar como a Licitação Pública pode ser uma importante ferramenta utilizada pela Administração Pública na execução dos seus serviços públicos, atendendo ao bem comum, na forma da lei.

### 2.2.1. Conceito de Licitação

A fim de prestar os serviços públicos e atender as necessidades da sociedade, a Administração Pública carece do fornecimento de serviços e bens oriundos de terceiros. Para tal, a realização de contratos com esses é uma alternativa que deve ser conduzida de forma que os recursos públicos sejam utilizados de maneira adequada. Dessa forma, se tem o instrumento denominado de licitação, sendo um processo que ocorre anteriormente à contratação desses terceiros.

Para Mello (2010), a fim de “adquirir, alienar, locar bens, contratar a execução de obras ou serviços” (p. 524), o Poder Público deve adotar um procedimento preliminar rigoroso, conforme a lei. Esse procedimento é denominado de licitação. Conforme o autor, eis o seu conceito:

Licitação – em suma síntese – é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir (MELLO, 2010, p. 524).

O Manual do Gestor Público (RIO GRANDE DO SUL, 2013), conceitua a licitação da seguinte forma:

A licitação é um procedimento administrativo disciplinado em lei e conduzido por um órgão ou entidade dotado de competência específica, por meio do qual a Administração Pública, mediante ato administrativo prévio, define critérios objetivos para a seleção da proposta mais vantajosa, visando à contratação com terceiros de obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações, assegurando isonomia aos interessados em contratar com o Poder Público (RIO GRANDE DO SUL, 2013, p. 119).

A fim de aprofundar o conceito, segue o apresentado por Carvalho Filho (2013):

Podemos conceituar a licitação como o procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos – a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico (p. 236).

Integrante a essas definições, se tem o conceito proposto por Justen Filho (2016):

A licitação é um procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos visando a seleção da proposta de contratação mais vantajosa e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, com observância do princípio da isonomia, conduzido por um órgão dotado de competência específica (p. 335-336).

Ainda de acordo com Justen Filho (2016), o procedimento licitatório, além de disciplinado por lei, também é instruído por ato administrativo, sendo o ato convocatório, ou edital, o instrumento pelo qual é definido o objeto e estabelecido os pressupostos e critérios de julgamento do certame. Além disso, quanto à vantajosidade, “deriva da conjugação dos aspectos da qualidade e da onerosidade. Significa dizer que a Administração Pública busca a maior qualidade da prestação e o maior benefício econômico” (JUSTEN FILHO, 2016, p. 337).

A partir do conceito de licitação pública, passa-se à importância de verificar o que estabelece a legislação sobre o tema. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu Artigo 22, Inciso XXVII, determina que cabe privativamente à União legislar sobre a seguinte matéria, entre outras:

XXVII – Normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III (BRASIL, 1988).

Dessa forma, também é oportuno expor o que está disposto no Artigo 37, Inciso XXI, da Constituição:

XXI - Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988).



Desse modo, então, a regulamentação do Art. 37, Inciso XXI, da Constituição de 1988, acontece (como já determinado no Art. 22, Inciso XXVII, CRFB) a partir de legislação Federal, assim sendo, com a consolidação da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui as normas para as licitações e contratos na esfera da Administração Pública. Conforme a referida lei, “considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada” (BRASIL, 1993).

Além disso, ainda conforme a Lei nº 8.666/1993 “a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável” (BRASIL, 1993). Nessa perspectiva, quanto ao uso da licitação para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, Justen Filho (2016) versa o que segue abaixo:

Não se trata apenas de obter a contratação econômica e tecnicamente mais vantajosa, mas também de aproveitar a oportunidade da contratação para fomentar o desenvolvimento nacional sustentável. A contratação administrativa passou a ser concebida como um instrumento para a realização de outros fins, além da promoção de compras, serviços e alienações. Por meio dos contratos administrativos, o Estado brasileiro intervém sobre diversos setores (econômicos, sociais, tecnológicos etc.) (p. 338).

Também estabelece a Lei nº 8.666/1993 que, sempre que possível, as compras públicas deverão ser processadas por meio de registro de preços. A partir das contratações oriundas dos pregões realizados por meio do Programa Fornecer, o Sistema de Registro de Preços (que será explicado no item 2.2.6 deste trabalho) era uma das formas de aquisição disponíveis para a Administração Pública.

### **2.2.2. Princípios da Licitação**

Conforme a Lei nº 8.666/1993, a licitação deve, além de selecionar a proposta mais vantajosa, garantir o cumprimento do princípio constitucional da isonomia, ocorrendo conforme os princípios básicos “da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos” (BRASIL, 1993).

De acordo com Di Pietro (2014), o princípio da legalidade significa que a licitação é um procedimento totalmente vinculado à lei, tendo em vista que todas as fases do processo licitatório estão estabelecidas na Lei nº 8.666/93. Além disso, todos participantes da licitação

têm direito público subjetivo, podendo impugnar judicialmente o procedimento, na hipótese de se sentir lesado. Ademais, conforme Mello (2010) sobre o princípio da legalidade, quanto ao direito público subjetivo, “podem alegar tal direito não apenas “todos quantos participem da licitação”, mas todos quantos queiram dela participar e aos quais seja indevidamente negado acesso, por violação dos princípios e normas que devem presidi-la” (p. 532).

Quanto ao princípio da impessoalidade, para Di Pietro (2014), define-se como o tratamento igualitário dedicado a todos licitantes, em seus direitos e obrigações, de forma que as decisões da Administração devem ser ancoradas por critérios objetivos, sem favorecer os licitantes por meio de suas condições pessoais ou vantagens que o mesmo possa oferecer. Em resumo, conforme Mello (2010), “o princípio da impessoalidade encarece a proscricção de quaisquer favoritismos ou discriminações impertinentes” (p. 532).

Já o princípio da moralidade “exige da Administração comportamento não apenas lícito, mas também consoante com a moral, os bons costumes, as regras da boa administração e os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade (Di Pietro 2014, p. 385). Ao encontro deste conceito, também se pode mencionar o princípio da probidade, que “impõe aos agentes públicos as consequências estabelecidas na Lei Federal nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa)” (RIO GRANDE DO SUL, 2013, p. 121). Ainda referente ao princípio da moralidade, conforme Mello (2010), “significa que o procedimento licitatório terá de se desenrolar na conformidade de padrões éticos prezáveis, o que impõe, para Administração e licitantes, um comportamento escorreito, liso, honesto, de parte a parte” (p. 355).

Sobre o princípio da igualdade, de acordo com Mello (2010), significa o dever de conferir tratamento igualitário a todos os participantes do certame ou que dele desejarem participar.

Aliás, o parágrafo 1º do art. 3º da Lei 8.666 proíbe que o ato convocatório do certame admita, preveja, inclua ou tolere cláusulas ou condições capazes de frustrar ou restringir o caráter competitivo do procedimento licitatório e veda o estabelecimento de preferências ou distinções em razão da naturalidade, sede ou domicílio dos licitantes (...) (MELLO, 2010, p. 532).

Quanto ao princípio da publicidade, o mesmo diz respeito à divulgação do procedimento licitatório, a fim de que seja de conhecimento dos interessados, e, também, aos atos praticados pela Administração em relação às fases deste procedimento, que devem ser abertas a todos que tenham interesse de fiscalizar a legalidade do mesmo (Di Pietro, 2014).

O princípio “da vinculação ao instrumento convocatório” está previsto no artigo 41 da Lei nº 8.666/93, e “ impede que a Administração Pública, durante a licitação, se afaste das normas e condições estabelecidas no edital ou convite” (RIO GRANDE DO SUL, 2013). Esse

princípio refere-se tanto à Administração, quanto aos licitantes, que também devem cumprir o que foi estabelecido no edital convocatório.

Por fim, o princípio do julgamento objetivo é definido de forma bem clara no Manual do Gestor Público:

Trata-se de um comando em que julgar objetivamente significa julgar de acordo com critérios previamente definidos, vedando-se ao agente público a possibilidade de escolher segundo preferências pessoais. O artigo 45 da Lei Federal nº 8.666/93 reafirma o dever de julgar objetivamente, conforme o tipo de licitação escolhido e os critérios previamente definidos no instrumento convocatório (RIO GRANDE DO SUL, 2013, p. 121).

Para Mello (2010), “o princípio do julgamento objetivo almeja, como é evidente, impedir que a licitação seja decidida sob o influxo do subjetivismo, de sentimentos, impressões ou propósitos pessoais dos membros da comissão julgadora” (p. 536).

Dessa forma, é essencial que os procedimentos licitatórios sejam conduzidos respeitando-se esses princípios, a fim que a Administração realize suas aquisições e contratações de maneira que os serviços públicos sejam prestados visando o bem comum.

### **2.2.3. Modalidades de Licitação**

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Dessa forma, a referida lei disciplina os procedimentos necessários para a ocorrência da licitação, além de estabelecer de que forma os mesmos ocorrerão. Conforme seu art. 1º, a lei “estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (BRASIL, 1993).

Dessa maneira, estão dispostos na referida Lei as Modalidades de Licitação. Conforme art. 22 da Lei de Licitações, são cinco as modalidades, sendo elas: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão<sup>7</sup>. As três primeiras possuem limites de valores de contratação, os quais são expostos no quadro abaixo, junto com a definição das mesmas, conforme a lei:

---

<sup>7</sup> As modalidades de licitação concurso e leilão não serão descritas aqui neste trabalho por não estarem relacionadas ao problema de pesquisa do mesmo.

**Quadro 1 - Modalidades de Licitação e Limites de Contratação**

<b>Modalidade</b>	<b>Definição</b>	<b>Compras e serviços</b>	<b>Obras e serviços de engenharia</b>
Convite	Entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.	Até R\$ 80.000,00	Até R\$ 150.000,00
Tomada de preços	Entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.	Até R\$ 650.000,00	Até R\$ 1.500.000,00
Concorrência	Entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.	Acima de R\$ 650.000,00	Acima de R\$ 1.500.000,00

FONTE: Elaborado pela Autora, com base nos Artigos 22 e 23, Lei nº 8.666/1993.

Além das cinco modalidades de licitação, a Lei nº 8.666/1993 também estabelece as hipóteses em que a licitação é dispensável ou inexigível. Assim, estão dispostos nos artigos 24 e 25 da referida lei os casos em que é possível a realização de contratação direta pela Administração Pública. Esses casos denominam-se dispensa e inexigibilidade de licitação. A dispensa é facultada à Administração, sendo sua competência discricionária, tendo em vista que nela é possível a competição, ou seja, a licitação. Já a inexigibilidade ocorre quando a competição é inviável, seja por haver apenas um fornecedor, ou apenas um objeto que atenda às necessidades da Administração (Di Pietro, 2014).

Os casos em que a licitação é dispensável estão previstos nos incisos I a XXXV do artigo 24 da Lei nº 8.666/1993; não serão extensamente abordados neste trabalho, pois não é a finalidade do mesmo. Entretanto, é válido ressaltar os oito casos mais recorrentes em que a licitação é dispensada na Administração Estadual do Rio Grande do Sul, de acordo com o Manual do Gestor Público (RIO GRANDE DO SUL, 2013, p. 123-125), sendo essas relacionadas abaixo:

- Compras, obras e serviços de pequeno valor (incisos I e II)
- Emergência ou calamidade pública (inciso IV)
- Quando não acudirem interessados (inciso V)
- Aquisição de bens e serviços de órgão ou entidade da Administração (inciso VIII)

- Contratação de instituição de pesquisa, de ensino ou de desenvolvimento institucional (inciso XIII)
- Impressão de diários oficiais e prestação de serviços de informática (inciso XVI)
- Contratação de prestação de serviços com organizações sociais (inciso XXIV)

Ainda conforme o Manual:

A licitação será dispensável nos casos em que, mesmo sendo possível a competição entre eventuais interessados, razões de inegável interesse público permitiriam a contratação direta. No entanto, apesar da faculdade de dispensar a licitação, o ato de dispensa deverá ser devidamente motivado, indicando-se com clareza as circunstâncias que conduzem à satisfação do interesse público pela contratação direta (RIO GRANDE DO SUL, 2013, p. 123).

Já a Inexigibilidade de Licitação, conforme artigo 25 da Lei nº 8.666/1993, ocorre quando há a inviabilidade de competição entre interessados, não sendo possível a realização de procedimento licitatório para a aquisição de materiais ou para a contratação de serviços. Assim, a Administração poderá realizar contratação direta por meio de dispensa ou por inexigibilidade de licitação, desde que o ato seja plenamente motivado e justificado, demonstrando a vantagem de se contratar sem a realização de licitação.

Como visto, a Lei nº 8.666/1993 estabelece cinco modalidades de licitação. Entretanto, no ano de 2002 surge uma sexta modalidade, denominada “pregão”, disposta por lei federal, como será abordada no próximo subcapítulo.

#### **2.2.4. Modalidade Pregão**

Considerando que o Programa Fornecer foi realizado por meio de pregões presenciais, o presente trabalho dará ênfase a essa modalidade de licitação denominada “Pregão”, que foi instituída a partir da Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002 e que possui como critério de julgamento e classificação das propostas o menor preço ofertado pelos concorrentes. Cabe ressaltar que essa modalidade foi criada para a aquisição de bens e serviços comuns, que são definidos pelo Art. 1º, Parágrafo Único, da referida Lei da seguinte forma:

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado (BRASIL, 2002).

Nesse contexto, ainda sobre a classificação do que se trata “bens e serviços comuns”, Justen Filho (2016) versa o seguinte:

A definição de bem comum tem evoluído ao longo do tempo. Em princípio, são os bens disponíveis no mercado, com características padronizadas, que podem ser fornecidos satisfatoriamente por um fornecedor qualquer. Mas não há impedimento a que bens complexos sejam adquiridos mediante pregão. Assim, por exemplo, admite-se o uso do pregão para a aquisição de helicópteros – os quais são reputados como um objeto comum porque as suas configurações são padronizadas, salvo se contiverem especificidades (p. 347).

Assim, conforme Niebuhr (2008), se tem uma explicação sobre do que se trata a modalidade pregão:

Trata-se de espécie de leilão às avessas. Melhor explicando: os participantes do leilão oferecem sucessivas propostas, com preços maiores do que os antecedentes, uma vez que o vencedor do leilão é aquele que oferece a proposta com o maior valor. Já no pregão, os preços vão se reduzindo, uma vez que o vencedor é aquele que oferece a proposta de menor valor (Niebuhr, 2008, p. 23).

Dessa forma, a modalidade pregão, trata-se de disputa pelo fornecimento de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor, por meio de propostas e lances em sessão pública (MELLO, 2010). Complementar a essas definições, Matias-Pereira (2014) conceitua como ocorre a modalidade de pregão como segue abaixo:

[...] a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública (presencial) ou por meio eletrônico. É pertinente ressaltar que a modalidade do “pregão” passou a fazer parte das demais modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, leilão, concursos e registro de preços (Matias-Pereira, 2014, p. 232).

Conforme Carvalho Filho (2013), a modalidade pregão surge com o objetivo de oferecer a celeridade nos processos administrativos para aquisição de bens e serviços comuns, que originam contratos menores ou de simples conclusão, “prejudicados pela excessiva burocracia do processo regular de licitação” (2013, p. 304). Além disso, ainda conforme Carvalho Filho (2013):

A particularidade especial da modalidade de pregão reside na adoção parcial do princípio da oralidade. Enquanto nas formas comuns de licitação a manifestação de vontade dos proponentes se formaliza sempre através de documentos escritos (propostas), no pregão poderão os participantes oferecer outras propostas verbalmente na sessão pública destinada à escolha (2013, p. 306).

Essas propostas verbais tratam-se de lances que os participantes do pregão poderão fazer, durante a sessão, a fim de diminuir o preço apresentado na proposta inicial. Esses lances são ofertas subsequentes onde há o decréscimo do valor inicialmente oferecido e o vencedor será aquele que apresentar o menor valor. Dessa forma, os licitantes primeiro apresentam as

suas propostas iniciais e, posteriormente, inicia-se a disputa de lances consecutivos. Para tanto, após aberta a sessão, os interessados deverão apresentar propostas em envelopes, quando será realizada a abertura dos mesmos.

A fim de melhor compreender como ocorreram os pregões do Programa Fornecer, abaixo são expostos os incisos do artigo 4º da Lei Federal nº 10.520/2002 que estão diretamente relacionados aos certames presenciais:

VII - aberta a sessão, os interessados ou seus representantes, apresentarão declaração dando ciência de que cumprem plenamente os requisitos de habilitação e entregarão os envelopes contendo a indicação do objeto e do preço oferecidos, procedendo-se à sua imediata abertura e à verificação da conformidade das propostas com os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório;

VIII - no curso da sessão, o autor da oferta de valor mais baixo e os das ofertas com preços até 10% (dez por cento) superiores àquela poderão fazer novos lances verbais e sucessivos, até a proclamação do vencedor;

IX - não havendo pelo menos 3 (três) ofertas nas condições definidas no inciso anterior, poderão os autores das melhores propostas, até o máximo de 3 (três), oferecer novos lances verbais e sucessivos, quaisquer que sejam os preços oferecidos;

X - para julgamento e classificação das propostas, será adotado o critério de menor preço, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital;

XI - examinada a proposta classificada em primeiro lugar, quanto ao objeto e valor, caberá ao pregoeiro decidir motivadamente a respeito da sua aceitabilidade;

XII - encerrada a etapa competitiva e ordenadas as ofertas, o pregoeiro procederá à abertura do invólucro contendo os documentos de habilitação do licitante que apresentou a melhor proposta, para verificação do atendimento das condições fixadas no edital;

XIII - a habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira [...] (BRASIL, 2002).

Posteriores a essas fases, há a adjudicação e homologação do procedimento licitatório, sintetizado por Justen Filho (2016) da seguinte maneira:

Se não estiver configurada nulidade nem for caso de revogação, a autoridade superior será obrigada a promover a adjudicação e a homologação da decisão. A homologação reflete um juízo de legalidade e de conveniência quanto ao procedimento licitatório e a proposta selecionada como vencedora. Apresenta eficácia declaratória e constitutiva, produzindo o encerramento do procedimento licitatório (p. 366).

Ainda conforme a Lei Federal nº 10.520/2002, Art. 2º, “§ 1º Poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica” (BRASIL, 2002). Dessa forma, no âmbito federal, a regulamentação do Pregão Eletrônico se dá partir do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, que em seu artigo 4º estabelece que “nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns

será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica” (BRASIL, 2005), assinalando-se que a não utilização da forma eletrônica deve ser justificada pela autoridade competente.

Já no Estado do Rio Grande do Sul, a regulamentação do pregão por meio eletrônico se dá a partir do Decreto nº 42.434, de 09 de setembro de 2003, tendo em vista que no ano de 2002 a Administração Pública Estadual já havia adotado a modalidade de licitação denominada "Pregão", para aquisição de bens e serviços comuns, mediante Decreto nº 42.020, de 16 de dezembro de 2002. No ano de 2009, com a Lei nº 13.191, de 30 de junho daquele ano, há a disposição sobre o pregão eletrônico no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul. A referida lei estabelece em seu artigo 2º, parágrafo terceiro que “na hipótese de o pregão eletrônico não se revelar viável, situação que deverá ser comprovada e justificada pela autoridade competente, o pregão presencial, previsto na Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002, terá preferência às demais modalidades de licitação” (RIO GRANDE DO SUL, 2009).

Conforme Justen Filho (2016), “outra característica relevante do pregão reside em que a fase competitiva antecede o julgamento da idoneidade do licitante. Somente são examinados os requisitos de capacitação do licitante que tiver se sagrado vencedor na fase competitiva” (pg 347). Assim, é importante frisar, também, que, diferente das demais modalidades, na modalidade pregão a fase de habilitação dos licitantes se dá após o julgamento das propostas. Ou seja, a comprovação de que o licitante atende aos requisitos do edital ocorre após a classificação das propostas. Desse modo, os concorrentes efetuam seus lances e ao fim da sessão de disputa será verificado, pelo pregoeiro, se a empresa melhor classificada apresentou a documentação exigida no edital, conforme a lei. Em caso positivo, o melhor classificado será declarado como o vencedor. A documentação exigida no edital, conforme Art. 27 da Lei nº 8.666/1993, deve ser relativa à habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e trabalhista e cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal<sup>8</sup>.

Embora o pregão surja com a finalidade de dinamizar as aquisições públicas, alguns aspectos devem ser observados quanto a essa modalidade. Conforme Justen Filho (2016):

O pregão conduz a uma redução crescente de preços entre competidores que se encontram fisicamente em locais distintos (no caso da forma eletrônica). Esse modelo privilegia as grandes empresas, que dispõem de condições de atuar com margens reduzidas de lucro. Isso conduziu à necessidade de regras destinadas a assegurar

---

<sup>8</sup> XXXIII - proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos (BRASIL, 1993).



preferenciais em favor de microempresas e empresas de pequeno porte, contempladas na LC 123/2006 (p. 348).

Com o desenvolvimento e modernização da sociedade, novas tecnologias ganham espaço, promovendo a automação e dinamização de processos. Na Administração Pública, essa inovação contribui para que os procedimentos possam ser realizados de maneira mais ágil e com melhor desempenho, refletindo-se – quando aplicada de forma adequada – na qualidade dos serviços prestados à população. Nesse contexto, o pregão eletrônico possui suas vantagens. Entretanto, no caso abordado no presente trabalho, foram os pregões presenciais do Programa Fornecer que propiciaram a economicidade para o Estado do Rio Grande do Sul, além de contribuir para o desenvolvimento local ao realizar sessões de pregões in loco em vários municípios.

### **2.2.5. Tratamento Diferenciado às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte**

A formulação da política pública que foi o Programa Fornecer se mostrou possível por conta de alguns aparatos legais que propiciam tanto o investimento em políticas de desenvolvimento econômico e social regional, quanto o tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte nas compras públicas.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 146, estabelece que cabe à lei complementar a definição de tratamento diferenciado e favorecido para micro e pequenas empresas, inclusive regimes especiais ou simplificados (BRASIL, 1988)<sup>9</sup>. Além disso, o artigo 179 da Constituição, que integra o capítulo sobre os princípios gerais da atividade econômica, prevê o que versa abaixo:

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 (BRASIL, 1988).

Assim, a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 – posteriormente alterada pela Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014 – institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte e dispõe sobre o tratamento diferenciado para

---

<sup>9</sup> Inclusão dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, que altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.

às Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (ME/EPP) nas licitações. Desse modo, passa-se ao que a Lei das ME/EPP define como “microempresas ou empresas de pequeno porte”:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei Complementar, consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte, a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que:

I - no caso da microempresa, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais); e

II - no caso de empresa de pequeno porte, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00<sup>10</sup> (quatro milhões e oitocentos mil reais) (BRASIL, 2006).

Em relação às aquisições públicas, a Lei nº 123/2006 estabelece, essencialmente, tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte quanto aos prazos para a regularização de documentação fiscal e trabalhista exigida em licitações e assegura a preferência de contratação para as ME/EPP como critério de desempate. Conforme Carvalho Filho (2013), sobre a Lei nº 123/2006: “com o reconhecimento de sua importância no setor econômico, pretendeu o legislador conferir-lhes regime jurídico específico, ampliando seu acesso ao mercado e reduzindo ou eliminando entraves burocráticos que dificultam seu desenvolvimento” (p. 317).

Na modalidade pregão, a concessão de tratamento diferenciado à ME/EPP é feita de modo que, conforme artigo 44 da Lei nº 123/2006, se entende como empate situações em que as propostas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 5% (cinco por cento) superiores à proposta mais bem classificada na disputa. Nessa ocorrência, a ME ou EPP melhor classificada poderá, então, “no prazo máximo de 5 (cinco) minutos após o encerramento dos lances, sob pena de preclusão”<sup>11</sup>, apresentar proposta de preço inferior a primeira colocada no certame licitatório. Entretanto, a lei deixava a critério da Administração Pública dos Estados e Municípios a aplicação do tratamento diferenciado e simplificado às ME/EPP<sup>12</sup>:

Art. 47. Nas contratações públicas da União, dos Estados e dos Municípios, poderá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no

<sup>10</sup> O limite de receita bruta para empresa de pequeno porte foi alterado pela Lei Complementar nº 155, de 27 de outubro de 2016 para R\$ 4.800.000,00. Anteriormente, conforme Lei nº 123/2006, o limite era de R\$ 3.600.000,00.

<sup>11</sup> Conforme Artigo 45, III, § 3º da Lei nº 123/2006.

<sup>12</sup> Com as alterações a partir da Lei nº 147/2014 fica estipulado o dever da administração pública em conceder tratamento diferenciado às ME/EPP nos casos citados nos artigos 47 e 48 do Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.

âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica, desde que previsto e regulamentado na legislação do respectivo ente.

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

I - destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) (BRASIL, 2006).

Dessa forma, tendo em vista a previsão do artigo 47 da Lei nº 123/2006 de que cada ente deverá regulamentar o tratamento diferenciado e simplificado às ME/EPP, no Estado do Rio Grande do Sul é promulgada a Lei nº 13.706, de 06 de abril de 2011, que dispõe sobre a concessão de tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações públicas, no âmbito da Administração Pública Estadual. Em certo ponto da referida Lei, é estabelecido que, a fim de ampliar a participação das ME/EPP nas licitações, os órgãos da Administração Pública de todos os Poderes do Estado deverão, sempre que possível, entre outras coisas, “descentralizar a contratação de bens e serviços, sempre que for mais adequado para ampliar a participação de licitantes e para fomentar o desenvolvimento local e regional” (RIO GRANDE DO SUL, 2011c). Para tanto, a Lei dispõe sobre a obrigatoriedade de procedimento licitatório com participação exclusiva de microempresas e de empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00. De acordo com CNM/SEBRAE (2011, p. 23), “Quando compra de microempresas do Município, a Administração Pública faz com que o dinheiro fique e circule na própria cidade, abre mercado para os pequenos empreendimentos e, desta forma, ativa a economia local”.

Posteriormente, a Lei nº 13.706/2011 teve o tratamento diferenciado e simplificado às ME/EPP nas licitações públicas regulamentado pelo Decreto nº 48.160, de 14 de julho de 2011. Esse Decreto também criou o Programa Gaúcho do Uso do Poder de Compra. No que tange ao Programa Fornecer, o Decreto institui que nas compras públicas realizadas por meio da modalidade pregão presencial, com a participação exclusiva de micro e pequenas empresas, o fornecedor deverá apresentar documentação<sup>13</sup> que comprove o enquadramento como microempresa ou empresa de pequeno porte no momento do credenciamento para a participação no certame. Quanto à comprovação de regularidade fiscal, a mesma não era exigida como requisito para participação do procedimento licitatório, mas apenas como exigência para a assinatura do contrato entre o Estado e o fornecedor. Assim, na fase de habilitação, as ME/EPP devem apresentar toda a documentação exigida quanto à regularidade fiscal e, havendo alguma

---

<sup>13</sup> Declaração e cópia do Enquadramento como microempresa – ME ou empresa de pequeno porte – EPP autenticada pela Junta Comercial ou Cartório de Registros Especiais.

restrição sob a mesma, possuem o prazo de dois dias, prorrogáveis por igual período, a contar da declaração do vencedor do certame<sup>14</sup>, para a sua regularização.

Ainda conforme o Decreto nº 48.160/2011:

Art. 4º O planejamento anual das contratações públicas, estabelecido no inciso I do art. 2º da Lei nº 13.706, de 6 de abril de 2011, deverá ser remetido, até o dia 31 de janeiro de cada ano civil, à Central de Compras do Estado do Rio Grande do Sul – CECOM, Órgão da Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos responsável pela política de compras e procedimentos licitatórios, por força do disposto no inciso I do art. 35 da Lei nº 13.601, de 1º de janeiro de 2011.

Art. 5º Dentre outras formas de divulgação, será realizada, pela CECOM, ao menos uma audiência pública anual por região, logo após a finalização do Plano de Contratações Públicas do Estado do Rio Grande do Sul.

Art. 6º Compete à CECOM a descentralização da contratação de bens, serviços e obras, objetivando a ampliação da participação dos licitantes e o fomento ao desenvolvimento local e regional (RIO GRANDE DO SUL, 2011a).

Por fim, ao encontro da parceria realizada entre SARH, CELIC (antiga CECOM) e SEBRAE para a execução do Programa Fornecer, o Decreto nº 48.160/2011 estabelece o seguinte:

Art. 18. É atribuição da CECOM a capacitação de gestores sobre as novas normas, procedimentos e metodologias de aplicação da legislação pertinente, identificação, valorização e disseminação de boas práticas, bem como a viabilização de parcerias para capacitação de microempresas e empresas de pequeno porte, no intuito de aumentar sua participação nas licitações públicas (RIO GRANDE DO SUL, 2011a).

Dessa forma, frente ao exposto da legislação pertinente, enxerga-se de forma mais objetiva como o Fornecer pode ser realizado, com base legal, como uma Política Pública de Governo, a fim de superar ou corrigir desigualdades econômicas e sociais locais.

### **2.2.6. Sistema de Registro de Preços (SRP)**

Esse tema é importante para a compreensão do problema de pesquisa deste trabalho, tendo em vista que grande parte dos pregões realizados por meio do Programa Fornecer tinham o objetivo de criar registro de preços.

O Sistema de Registro de Preços (SRP) é citado no Artigo 15 da Lei nº 8.666/93, onde é disposto que as compras deverão ser realizadas por meio de SRP sempre que possível. Assim, “o objetivo do registro de preços é facilitar as contratações futuras, evitando que, a cada vez, seja realizado novo procedimento licitatório” (DI PIETRO, 2014, p. 444). Desse modo, o

---

<sup>14</sup> A declaração do vencedor, no caso do pregão, ocorre no momento imediatamente posterior à fase de habilitação (RIO GRANDE DO SUL, 2011a).

registro de preços permite que a Administração adquira objetos repetidas vezes ao longo da vigência do registro, respeitando-se os quantitativos previstos em edital.

Conforme Justen Filho (2016), registro de preços “consiste num contrato normativo, produzido mediante licitação e que determina as condições quantitativas e qualitativas para contratações futuras de compras e serviços, realizadas por um único ou por uma pluralidade de órgãos administrativos” (p. 378).

No Rio Grande do Sul, a disposição sobre Registro de Preços veio a partir do Decreto nº 37.288, de 10 de março de 1997. Basicamente, o referido Decreto estabelece que caberá à Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos (SARH)<sup>15</sup>, através da Central de Licitações “implantar e administrar o Registro de Preços no âmbito da Administração Direta, Autarquias e Fundações” (RIO GRANDE DO SUL, 1997). Além disso, também dispõe que os preços registrados terão validade de até um ano e que serão precedidos de ampla pesquisa de mercado.

O Manual do Gestor Público apresenta uma clara definição da forma e procedimento do registro de preços:

Este sistema visa a selecionar a proposta de preços unitários que ficarão disponibilizados à Administração para futuras aquisições de bens ou contratações de serviços. O Registro de Preços é precedido de licitação nas modalidades Concorrência ou Pregão, podendo o Termo (Ata) de Registro de Preços respectivo, ter um prazo de validade máximo de um ano. Assim, a qualquer tempo durante a vigência do Registro de Preços, os órgãos participantes poderão contratar o seu objeto, dentro dos limites estabelecidos no edital.

A contratação será sempre facultativa, havendo o direito do licitante vencedor à preferência, apenas quando o seu preço for igual ou inferior ao efetivamente praticado no mercado. Em suma, a aquisição/ contratação somente será procedida quando a Administração necessitar do bem ou do serviço incluído no Sistema de Registro de Preços, limitadas às quantidades globais previstas no edital e ofertadas pelos licitantes selecionados (RIO GRANDE DO SUL, 2013, p. 132).

O Manual também elenca seis vantagens do Sistema de Registro de Preços, conforme segue:

- a) dispensa de dotação orçamentária liberada em razão de não existir um compromisso de contratar;
- b) redução do volume de estoques, considerando a garantia de fornecimento em prazo previamente estabelecido em edital e afastando o risco de desabastecimento;
- c) eliminação do fracionamento da despesa, já que o procedimento que dará origem ao SRP corresponde à Concorrência ou ao Registro de Preço;
- d) redução do número de licitações pela possibilidade de, através de um único procedimento licitatório, atender vários órgãos por um período de até um ano;
- e) redução do tempo de atendimento de demandas em razão do prévio estabelecimento de necessidades;
- f) redução dos preços em virtude da economia de escala, em razão do volume de fornecimentos envolvidos (RIO GRANDE DO SUL, 2013, p. 133).

---

<sup>15</sup> Atualmente, a SARH chama-se Secretaria da Modernização Administrativa e dos Recursos Humanos (SMARH), conforme Lei nº 14.733, de 15 de setembro de 2015.

É importante ressaltar que o valor de referência da licitação que dará origem ao registro de preços deve ser baseado em ampla pesquisa de mercado, a fim de que a Ata de Registro de Preços originada demonstre vantajosidade refletindo-se em economicidade.

Assim, no âmbito da Administração Pública do Estado do Rio Grande do Sul, o registro de preços será oriundo de um levantamento de necessidades realizado junto aos órgãos estaduais, a fim de centralizar essas informações para que seja possível realizar um procedimento licitatório. Esse levantamento será realizado pelo órgão administrador da Ata de Registro de Preços; nesse caso, a Subsecretaria da Administração Central de Licitações (CELIC). A partir disso, os órgãos poderão contratar os licitantes vencedores do registro de preços, sempre obedecendo ao quantitativo previsto e estabelecido no edital de licitação. Conforme Justen Filho (2016):

No registro de preços, não há o direito de o particular ser contratado, mas direito de preferência. Esse direito prevalece durante o prazo de vigência do registro e se aplica tantas vezes quantas forem as contratações que a Administração deliberar realizar, respeitados os limites legais e contratuais (p. 379).

Neste caso, então, o registro de preços é utilizado quando a Administração “presume que irá adquirir bens ou recorrer a estes serviços não uma, mas múltiplas vezes” (MELLO, 2010, p. 570). Desse modo, então, ocorre o procedimento licitatório a partir do qual os preços serão registrados, conforme valor mais baixo apresentado no certame, ficando a disposição para a contratação enquanto a Ata de Registro de Preços estiver vigente.

### 2.3. POLÍTICAS PÚBLICAS

Políticas Públicas são importantes ferramentas de superação de problemas locais, sendo empregadas a fim de superar questões sociais e garantir o bem-estar comum. Desse modo, para compreender o Programa Fornecedor como uma Política Pública, faz-se necessário conceituá-la. Assim, neste subcapítulo serão apresentados o conceito e os tipos de Política Pública e a Teoria do Ciclo de Políticas Públicas. A partir dessas definições, será possível compreender como o Estado (ou Governo) fazem uso das políticas públicas.

Além disso, tendo em vista que o Fornecedor agiu localmente ao realizar pregões pelos diversos municípios do Estado do Rio Grande do Sul, também é importante algum conhecimento sobre Desenvolvimento Regional, a fim de compreender como o Programa agiu para tal.

### 2.3.1. Conceito e Tipos de Políticas Públicas

Para compreender a importância do Programa Fornecer ao que tange a utilização de compras públicas como meio de promoção de Políticas Públicas, se faz necessária a conceituação dessa. Para Secchi (2015), “uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público” (p. 2). Já para Heidemann (2009), políticas públicas são o resultado de “decisões formuladas e implementadas pelos governos dos Estados nacionais, subnacionais e supranacionais em conjunto com as demais forças vivas da sociedade” (p.28). Junta-se a essas forças que constituem as políticas públicas, também, as forças de mercado. Para Dias e Matos (2012), políticas públicas

[...] são as ações empreendidas ou não pelos governos que deveriam estabelecer condições de equidade no convívio social, tendo por objetivo dar condições para que todos possam atingir uma melhoria da qualidade de vida compatível com a dignidade humana (p. 12).

Além disso, tendo em vista a descontinuidade do Programa Fornecer após a mudança de governo do Estado do Rio Grande do Sul, em janeiro do ano de 2015, é importante destacar o que também diz Dias e Matos (2012) sobre as ações do governo:

[...] deve ficar claro que embora as ações do governo tenham por objetivo primordial cumprir seu papel de gestor dos negócios do Estado e primeiramente atender ao conjunto da sociedade, sem discriminação de qualquer tipo, visando ao bem comum, as pessoas que integram a administração por prazo determinado têm seus próprios interesses particulares e procurarão atender durante o tempo em que permanecem como administradores da coisa pública, o que pode ou não coincidir com os fins do Estado (p. 12).

Por fim, expõe-se aqui o conceito dado por Rua (2012), para qual as políticas públicas são derivadas da atividade política, abrangendo “o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos” (p. 17). Para a autora, essas atividades políticas estão relacionadas ao termo “política”:

O termo “política”, no inglês, politics, faz referência às atividades políticas: o uso de procedimentos diversos que expressam relações de poder (ou seja, visam a influenciar o comportamento das pessoas) e se destinam a alcançar ou produzir uma solução pacífica de conflitos relacionados a decisões públicas (RUA, 2012, p. 16).

Rua (2012) também fala sobre o termo “policy”, que se refere à “formulação de propostas, tomada de decisões e sua implementação por organizações públicas, tendo como foco temas que afetam a coletividade, mobilizando interesses e conflitos” (p. 17). A autora também apresenta as diferenças entre política pública e decisão política, concluindo que nem

toda decisão política implique na construção de uma política pública, embora uma política pública implique decisão política:

Política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas.

Decisão política corresponde a uma escolha dentre um conjunto de possíveis alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando – em maior ou menor grau – uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis (RUA, 2009, p. 17).

Independente do autor, verifica-se que todos têm em comum um consenso quanto às políticas públicas serem algo voltado ao coletivo, inferindo-se que as mesmas podem contribuir para um estado de bem-estar social. Entretanto, é interessante a ressalva que Dias e Bassi (2012) fazem em relação às escolhas que o governo faz: “ao deixar de fazer algo está também adotando uma política pública porque se trata de uma escolha feita que irá afetar a coletividade” (p.20). Ainda conforme Dias e Bassi (2012):

A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras. Sem o envolvimento dos agentes participantes da política, seja como implementadores ou como receptores, o resultado não sai do papel. Afinal, a política é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados. Sem a interação e integração dos agentes para alcançar estes objetivos a política pública não tem vida e não interfere naquela sociedade (p. 22).

Além do conceito de políticas públicas, também se conceituam seus tipos. Assim, quanto aos tipos de políticas públicas, é interessante verificar a tipologia proposta por Theodore J. Lowi, na qual há quatro tipos de políticas, baseados nos impactos na sociedade, sendo eles (SECCHI, 2015):

- Políticas regulatórias: estabelecem padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos e privados.
- Políticas distributivas: geram benefícios concentrados para alguns grupos de atores e custos difusos para toda a coletividade/contribuintes.
- Políticas redistributivas: concedem benefícios concentrados a algumas categorias de atores e implicam custos concentrados sobre outra categoria de atores.
- Políticas constitutivas: [...] são aquelas políticas que definem as competências, jurisdições, regras da disputa política e da elaboração de políticas públicas (p. 25-26).

Ainda conforme Secchi (2015), os limites que separam cada uma dessas políticas da outra podem ser pouco visíveis, além do fato de que algumas políticas públicas podem agregar características de dois ou mais tipos de políticas.



### 2.3.2. Teoria do Ciclo de Políticas Públicas

O ciclo, ou processo, das políticas públicas, é definido por diversos autores de diferentes maneiras. Assim sendo, para o presente trabalho, foi escolhido o ciclo definido por Rua (2012) por se entender que o mesmo é o que melhor se aproxima ao Programa Fornecer e as fases que o mesmo percorreu.

Rua (2012) associa o modelo do ciclo de política (policy cycle), que organiza as políticas públicas conforme a sua divisão em fases sequenciais, ao “modelo da teoria de sistema” proposto por Siman (2005) conforme abaixo:

(...) a política é definida como resposta de um sistema político a forças geradas no ambiente. As forças que afetam o sistema político são os inputs e o ambiente é qualquer condição ou circunstância definida como limite externo ao sistema político. O sistema político é o conjunto de estruturas e processos interrelacionados que funcionam para produzir autoritariamente alocações de valores para a sociedade. Os outputs do sistema político são alocações de valores imperativos do sistema e essas expressam-se como políticas públicas. Assim, a teoria do sistema retrata as políticas públicas como um output do sistema político (SIMAN, 2005, p. 35).

Assim, se tem o seguinte Ciclo das Políticas Públicas proposto por Rua (2012):

**Figura 1 - Ciclo das Políticas Públicas**



Fonte: Rua (2012, p. 34).

Nessa proposta de Rua (2012), “o ponto de partida não está claramente definido e as atividades de etapas distintas podem ocorrer simultaneamente ou as próprias etapas podem apresentar-se parcialmente superpostas” (p. 35). Esse modo de compreensão sobre o processo das políticas públicas permite um aperfeiçoamento das mesmas, tendo em vista que nessa concepção “as etapas são compreendidas não como um processo linear, mas como uma unidade contraditória” (RUA, 2012, p. 35).

Dessa forma, na formação da agenda se verifica que determinada questão é concebida como um problema político “e a sua discussão passa a integrar as atividades de um grupo de autoridades dentro e fora do governo” (RUA, 2012, p. 35). Nessa etapa, é definido, dentre os assuntos em pauta pelo governo, qual realmente será levado a frente. Nessa perspectiva, há a “agenda governamental”, que “reúne os problemas que um governo específico escolheu tratar” (RUA, 2012, p. 64). Assim, dependerá dos ideais e vontade do governo vigente. Durante a formação da agenda, também se observa aspectos relacionados às demandas, que Rua (2012) divide em três: demandas novas, que surgem de novos atores políticos ou novos problemas; demandas recorrentes, que são relativas a problemas não ou mal resolvidos; e as demandas reprimidas, que são questões que se perduram por longos períodos, mas não chegam a mobilizar o governo a ponto de fazer parte da agenda governamental

Na sequência do ciclo, após a análise e inclusão desse problema político na agenda, passa-se a formulação de alternativas para sua solução, considerando o bem comum. Conforme Rua (2012, p. 84), o governo “busca nas “rotinas” de procedimentos que as organizações desenvolvem as alternativas de solução para os problemas de política pública”. É nesse momento que os atores envolvidos manifestam seus interesses e expressam suas preferências. A partir da formulação de alternativas ocorre tomada de decisão por parte dos atores envolvidos. Entretanto, o fato de uma decisão ter sido tomada não significa, necessariamente, que a política pública será implementada.

A implementação, normalmente é acompanhada do monitoramento e “consiste em um conjunto de decisões a respeito da operação das rotinas executivas das diversas organizações envolvidas em uma política” (RUA, 2012, p. 36).

Na prática, a implementação pode ser compreendida como o conjunto de decisões e ações realizadas por grupos ou indivíduos, de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores sobre uma determinada política pública. Em outras palavras, a implementação consiste em fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente. Envolve os mais diversos aspectos do processo administrativo: provisão de recursos no orçamento, formação de equipes, elaboração de minutas de projeto de lei autorizando realização de concurso

para contratação de servidores, elaboração de editais para aquisição de bens ou contratação de serviços (RUA, 2012, p. 92).

O monitoramento é uma ferramenta de gestão interativa e proativa (RUA, 2012) que permite verificar, de forma contínua, se a política pública está sendo executada conforme os objetivos aos quais se propõe, servindo como apoio para as tomadas de decisão. Assim, o monitoramento “implica a possibilidade de interferir no curso da implementação de uma política, programa ou projeto, caso se perceba que a sua concepção não é adequada à solução do problema, por equívoco de planejamento ou por mudança da própria realidade” (RUA, 2012, p. 110).

Quanto à avaliação “é um conjunto de procedimentos de julgamento dos resultados de uma política, segundo critérios que expressam valores” (RUA, 2012, p. 36). Também é um instrumento que auxilia os gestores a tomarem decisões referentes aos ajustes necessários para que a política pública alcance os objetivos esperados. Ainda sobre as contribuições que a avaliação pode oferecer às políticas públicas:

Pode indicar, também, como são construídas as parcerias entre governo central e local, entre os setores público, privado e terceiro setor, além de identificar as condições de sucesso ou fracasso dessas parcerias e apontar como podem ser aperfeiçoadas a fim de ganharem abrangência e se tornarem estratégias nacionais das políticas de desenvolvimento (RUA, 2012, p. 108).

Portanto, tendo em vista sua associação ao modelo sistêmico de política pública, o Ciclo das Políticas Públicas proposto por RUA (2012) possibilitará uma análise mais clara sobre como ocorreu o Programa Fornecedor.

### **2.3.3. Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional**

É dever do Estado promover o desenvolvimento e igualdade de oportunidades, que contribuirão para uma sociedade mais democrática diminuindo as desigualdades sociais nela existentes. Silva e Bassi (2012) falam de desenvolvimento local a partir de “políticas públicas inovadoras”:

Estas políticas públicas inovadoras são cada vez mais descentralizadas, para se adaptarem à estrutura e às condições da realidade local, o que torna ainda mais complexa a capacidade governamental de propor, estabelecer, implementar e avaliar políticas deste tipo. Entende-se por políticas inovadoras uma nova combinação de recursos, por exemplo, que permitam inferir na transformação de uma realidade social a partir da intervenção do Estado em determinado local (SILVA E BASSI, 2012, p. 15-16).

Além disso, é de competência do governo aplicar recursos financeiros e não financeiros para a promoção de desenvolvimento econômico e social, diminuir o desequilíbrio entre as regiões e propiciar qualidade de vida à população (SILVA E BASSI, 2012).

Nessa perspectiva de desenvolvimento, as políticas públicas podem contribuir para que o mesmo aconteça localmente, ou seja, de forma descentralizada, refletindo-se numa mudança do panorama econômico e social da região onde são aplicadas. Conforme (ROSSETO; ROSSETO; FILIPIM; MATOS; e GÖCKS, 2008):

É possível supor que a adoção deste ou daquele modelo de administração pública altera direta ou indiretamente a gestão do desenvolvimento de um determinado território. O impacto tem efeitos tanto conceituais, ou seja, na forma de conceber desenvolvimento, administração e políticas públicas, quanto práticos, pois norteia ações, programas e projetos levados a termo na realidade objetiva (p. 33).

O desenvolvimento regional é algo que envolve diferentes fatores, sejam econômicos, sociais ou culturais, podendo refletir no equilíbrio e superação das desigualdades locais. Nessa perspectiva, conforme Vieira e Santos (2012):

A promoção do desenvolvimento econômico regional tem como condicionante relacionado à sua materialização a construção de novas referências legitimadoras da sua efetivação, distintas da simples acumulação de recursos financeiros. A avaliação dos indicadores de desenvolvimento econômico regional quanto à satisfação das necessidades básicas materiais e imateriais não pode ser baseada somente no rendimento dos indivíduos, mas em outras fontes, pois as condições materiais são importantes, mas não exclusivas. O bem-estar dos indivíduos não depende exclusivamente da posse de bens materiais, mas da acessibilidade aos meios que permitem o pleno desenvolvimento das potencialidades pessoais e também da coletividade (VIEIRA; SANTOS, 2012, p. 363-364).

Nessa perspectiva, são essenciais ações indutoras de desenvolvimento e distribuição de riqueza realizadas pela Administração Pública, a fim de promover por meio de políticas públicas programas que proporcionem uma sociedade democrática.

#### 2.4. CONCLUSÃO DO CAPÍTULO II: LICITAÇÃO, MUITO ALÉM DE UM MERO PROCEDIMENTO DE COMPRAS PÚBLICAS

A partir deste capítulo foi possível conhecer o conceito de Administração Pública, que é o conjunto de todo aparelho estatal utilizado para realizar funções voltadas ao interesse

público. Ou seja, a Administração Pública organiza-se para a execução dos serviços públicos, visando o atendimento das demandas da sociedade, devendo ter como objetivo o bem comum.

Neste ambiente, então, há a Licitação, um procedimento realizado pela Administração Pública a fim de realizar contratações com terceiros, para que os mesmos forneçam bens e serviços, de acordo com as legislações vigentes, sempre atendendo ao princípio da isonomia, onde todos devem ser tratados de forma igual perante a lei. Além disso, o processo licitatório deve selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração.

Dessa forma, a Lei nº 8.666/1993 surge como a Lei das Licitações, regulamentando as mesmas e definindo temas como os princípios que devem ser observados pela Administração Pública e as modalidades do procedimento licitatório. Entretanto, a referida Lei também estabelece que a licitação deve ter como objetivo a “promoção do desenvolvimento nacional sustentável” (BRASIL, 1993). Nessa perspectiva, então, é possível fazer uma relação com o Fornecer e observar como ações como o Programa realizado pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul entre os anos de 2011 e 2014 podem, além de unicamente servir como ferramenta de contratação da proposta mais vantajosa, contribuir, também, para promover o desenvolvimento regional social e econômico.

Com o advento da modalidade de licitação Pregão, por meio da Lei Federal nº 10.520/2002, voltada para aquisição de bens e serviços comuns e onde as propostas são classificadas e julgadas conforme menor preço, ocorre, também, uma abertura para a realização do pregão por meio eletrônico. O pregão eletrônico é uma importante ferramenta para a automação e dinamização dos procedimentos administrativos, entretanto, em certos cenários, o mesmo não proporciona a participação de pequenos empreendimentos locais, tendo em vista que esses, muitas vezes, acabam não possuindo os aportes necessários para concorrer, de forma igualitária, com as grandes empresas, que possuem condições logísticas e financeiras de alcançar diversas regiões tornando-se cada vez mais hegemônicas. Nesse cenário, avista-se a subcontratação realizada por grandes empresas para com os pequenos empresários – pagando a estes baixos valores pelos produtos integrantes das Atas de Registro de Preços, por exemplo – enquanto são contratados por altos preços pela Administração, elevando os gastos financeiros do Estado.

Assim, no que tange ao Programa Fornecer, percebe-se uma abertura para que ocorra uma ação governamental a fim de superar essa questão, tendo em vista que essas contratações públicas anteriores ao Programa não estavam indo ao encontro da economicidade. Ademais, a falta de participação efetiva dos empreendimentos locais nas aquisições públicas reflete numa má distribuição de riqueza regional e prejudica o desenvolvimento nacional citado na Lei nº

8.666/1993. Desse modo, a partir da verificação desse problema, vislumbra-se o Programa Fornecer como instrumento de promoção de políticas públicas, fomentando o crescimento de municípios por meio dos negócios locais, tendo em vista que quanto mais esses pequenos empreendimentos se desenvolvem, maior poderá ser a sua contribuição para o desenvolvimento dos municípios onde estão inseridos.

Dessa maneira, então, é possível perceber o Fornecer como importante ferramenta de promoção de políticas públicas a partir de seu fomento ao desenvolvimento regional, por meio da participação de micro e pequenas empresas locais nos procedimentos licitatórios da Administração Pública do Estado do Rio Grande do Sul.

### 3. O PROGRAMA FORNECER

O Programa de Compras Públicas para Micro e Pequenas Empresas (Fornecer) consistiu na realização de pregões presenciais, com tratamento diferenciado à participação de microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP) nas regiões onde as mesmas estavam inseridas, contribuindo para o desenvolvimento econômico e social desses locais, por meio da descentralização dos resultados das licitações que, até então, eram realizadas por meio de pregão eletrônico. Assim, infere-se que o Programa proporcionou a distribuição de riqueza.

O objetivo deste capítulo é descrever o Programa Fornecer, apresentando como ocorreu sua organização e aplicação, a partir da caracterização das fases e regiões percorridas pelo Programa e o aporte institucional envolvido. Dessa forma, a partir das definições sobre o tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte expostas no Capítulo 2, especialmente ao que confere a Lei nº 13.706, de 06 de abril de 2011, que estabelece o tratamento diferenciado às ME/EPP no âmbito da Administração Pública do Estado do Rio Grande do Sul, será possível compreender como se deu a execução do Fornecer.

Assim, será possível compreender como o Programa desempenhou o papel de uma Política Pública Governamental, utilizando-se das compras públicas como ferramenta de desenvolvimento econômico e social, contribuindo para a distribuição de riqueza por meio de licitações descentralizadas, e como o seu encerramento impactou esse cenário.

#### 3.1. A SUBSECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DE LICITAÇÕES (CELIC)

Para compreender como se deu a realização do Programa Fornecer, é necessário conhecer o ambiente institucional onde o mesmo esteve inserido e os atores envolvidos. A Lei nº 13.601, de 01 de janeiro de 2011, que dispõe sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul, estabelece o disposto abaixo:

Art. 1º - O Poder Executivo é exercido pelo Governador do Estado com o auxílio dos Secretários de Estado, de acordo com os princípios e termos insculpidos nas Constituições Federal e Estadual, organizando-se segundo o disposto nesta Lei.

Art. 2º - Os órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual terão como referências centrais de sua atuação a gestão participativa, o controle público dos atos e a transparência das suas ações, visando ao bem comum, ao desenvolvimento econômico e social, à superação das desigualdades regionais e ao fortalecimento da democracia e da ética na relação do Poder Público com a sociedade rio-grandense (RIO GRANDE DO SUL, 2011b).

Interessante verificar como a Lei que define a estrutura do Poder Executivo Estadual do Governo vigente entre 2011 e 2014 frisa a necessidade de atuação em cenários que possibilitem o desenvolvimento econômico social e a reparação de desigualdades regionais, o que pode ser interpretado como uma abertura e ponto de partida para ações como o Programa Fornecer, que atuou justamente nessa perspectiva.

Ainda conforme a Lei nº 13.601/2011, o Poder Executivo tem em sua estrutura a Administração Direta, que compreende os Gabinetes do Governador e do Vice-Governador, a Governadoria e as Secretarias de Estado, e a Administração Indireta, que se compõe pelas entidades<sup>16</sup> referidas no Artigo 21 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

O Fornecer foi uma ação executada pela Subsecretaria da Administração Central de Licitações (CELIC), subordinada à Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos (SARH). Entre outras competências, conforme Lei nº 13.601/2011, a SARH deve “dispor sobre a política de compras e realizar procedimentos licitatórios”.

Desse modo, o Decreto n.º 49.291, de 26 de junho de 2012, que institui a Subsecretaria da Administração Central de Licitações (CELIC), a partir da transformação da Central de Compras da Administração Pública Estadual (CECOM), estabelece a responsabilidade da referida Subsecretaria pela política de compras na Administração Pública Estadual. Assim, ainda de acordo com o Decreto, os órgãos da Administração Pública Direta e Indireta do Estado do Rio Grande do Sul<sup>17</sup>, devem realizar seus procedimentos licitatórios por meio da estrutura da CELIC. Assim sendo, é de competência da CELIC, conforme Art. 2º do Decreto n.º 49.291/2012, e onde se verifica relação com o Programa Fornecer, o que versa abaixo:

Art. 2º Compete à CELIC:

- I – planejar, organizar, comandar, coordenar e controlar as políticas e as atividades de licitações, contratações de obras e de serviços, bem como as alienações;
- II – executar a gestão de fornecedores;
- III – organizar e manter o cadastro de fornecedores do Estado;
- IV – emitir o Certificado de Fornecedor do Estado – CFE/RS;
- V – padronizar os bens e serviços;
- VI – organizar o Catálogo Único de Especificações de Itens do Estado;
- VII – administrar o Sistema de Registro de Preços;
- VIII – organizar o calendário de compras pelo Sistema de Registro de Preços;
- IX – aplicar penalidades em função da inobservância das disposições dos instrumentos convocatórios e legais nos procedimentos licitatórios a seu cargo;
- X – instituir, gerenciar e atualizar o Catálogo Único de Especificações de Itens do Estado;
- XI – gerir os materiais e estoques de bens de consumo em conjunto com os órgãos da Administração Pública Estadual (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

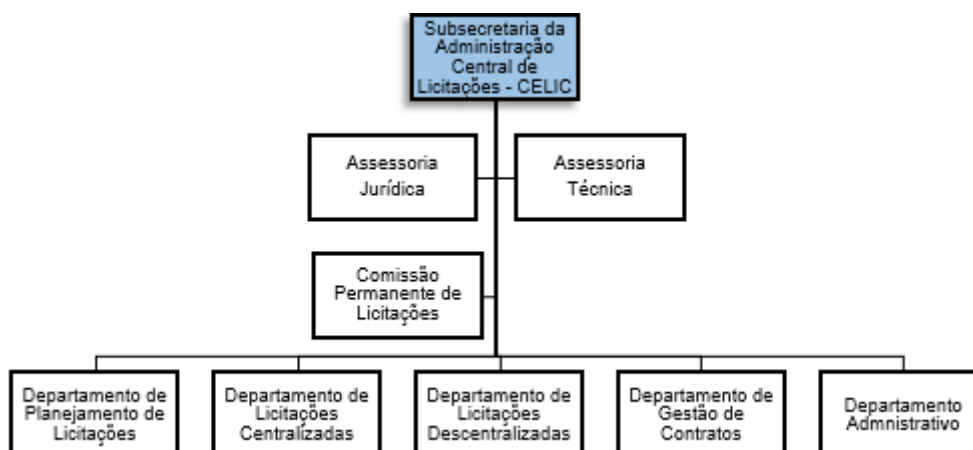
<sup>16</sup> Autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações instituídas ou mantidas pelo Estado.

<sup>17</sup> Com exceção da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS).



Conhecendo as competências da CELIC, então, é importante também conhecer como a mesma se organizava estruturalmente, à época do Programa Fornecer, a fim de pôr em prática as suas atividades, o que permitirá, mais a frente neste trabalho, compreender como o Programa se deu dentro deste ambiente. Assim, a CELIC possuía o seguinte organograma:

**Figura 2 - Estrutura Administrativa CELIC durante o Programa Fornecer**



Fonte: elaborado pela autora a partir do Decreto n.º 49.291/2012.

A estrutura organizacional da Subsecretaria da Administração Central de Licitações se dá a partir do Artigo 3º do Decreto n.º 49.291/2012. As competências da Assessoria Jurídica referem-se, principalmente, a prestar assessoramento jurídico, estabelecer padrões de instrumentos convocatórios, minutas de contratos e termos e responder a recursos administrativos. Já a Assessoria Técnica compete, entre outras funções, promover o acompanhamento e avaliação permanente das ações organizacionais desenvolvidas e prestar assessoramento na formulação de políticas relativas às áreas de atuação da CELIC. Quanto à Comissão Permanente de Licitações está entre suas atribuições apoiar as atividades do Departamento de Licitações Centralizadas e do Departamento de Licitações Descentralizadas, receber e processar pedidos de informações, impugnações e recursos. Parte-se, então, para as competências dos cinco departamentos da CELIC. O Departamento de Planejamento de Licitações tem como principais atribuições administrar as solicitações de licitações dos órgãos do Estado, realizar pesquisa de preço, definir se a licitação é centralizada ou descentralizada, administrar o cadastro de fornecedores e administrar a padronização de bens, serviços, obras e outros itens. Ao Departamento de Licitações Centralizadas compete realizar procedimentos licitatórios, em especial pela modalidade de pregão eletrônico, realizar registro de preços, receber propostas, realizar o julgamento, a habilitação dos licitantes e elaborar o rol de licitantes

classificados. Já o Departamento de Licitações Descentralizadas se difere do último pela competência de realizar procedimentos licitatórios especialmente pela modalidade presencial. Ao Departamento de Gestão de Contratos compete orientar e supervisionar a elaboração e administração dos instrumentos contratuais (incluindo contratos, aditivos e registros de preço). Por fim, é atribuição do Departamento Administrativo executar atividades administrativas no âmbito da CELIC e articular-se com o Departamento Administrativo da SARH.

O Programa Fornecer se deu nesse ambiente, mas também teve apoio externo, como o do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), o qual será apresentado no próximo subcapítulo.

### 3.2. APOIO EXTERNO

Para a sua execução, o Programa Fornecer contou com alguns apoios externos, como a “parceria das Secretarias da Economia Solidária e Apoio à Micro e Pequenas Empresas (SESAMPE), do Desenvolvimento e Promoção do Investimento (SDPI) e da Superintendência dos Serviços Penitenciários (SUSEPE)” (MACHADO, 2011). Ademais, os pregões presenciais do Programa normalmente eram realizados nas Câmaras de Vereadores dos municípios, que cediam seus locais para tal.

Além desse apoio de órgãos públicos, o Programa também teve a parceria do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) no sentido de capacitar as microempresas e empresas de pequeno porte as informando sobre a existência do Fornecer e como o mesmo procedia.

O SEBRAE é uma entidade privada, sem fins lucrativos, que busca estimular a competitividade e o desenvolvimento sustentável de pequenos negócios. Durante a vigência do Programa Fornecer, foi um importante ator para a execução do mesmo frente ao seu apoio às microempresas e empresas de pequeno porte.

As competências do SEBRAE são disciplinadas por meio do Decreto nº 99.571, de 09 de outubro de 1990, que desvincula da Administração Pública Federal o Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (CEBRAE) e altera o seu nome para o que conhecemos hoje como SEBRAE, além de transformá-lo em um serviço social autônomo.

nacionais de desenvolvimento, particularmente as relativas às áreas industrial, comercial e tecnológica.

§ 1º Para execução das atividades de que trata este artigo, poderão ser criados os Serviços de Apoio às Micro e Pequenas Empresas nos Estados e no Distrito Federal (BRASIL, 1990).

Conforme Di Pietro (2014), entidades privadas como o SEBRAE – assim sendo, serviço social autônomo – não prestam serviço público determinado pelo Estado, mas sim incentivadas por esse realizam atividades de interesse público.

A atuação estatal, no caso, é fomento e não de prestação de serviço público. Por outras palavras, a participação do Estado, no ato de criação, se deu para incentivar a iniciativa privada, mediante subvenção garantida por meio da instituição compulsória de contribuições parafiscais destinadas especificamente a essa finalidade (DI PIETRO, 2014, p. 574).

O SEBRAE, junto a outras entidades como SESC, SESI e SENAI, integra o chamado Sistema S. Esse sistema se define como o “conjunto de organizações das entidades corporativas voltadas para o treinamento profissional, assistência social, consultoria, pesquisa e assistência técnica” (SENADO FEDERAL, 2018). Dessa forma, o SEBRAE busca apoiar as micro e pequenas empresas na realização de suas atividades, contribuindo, desse modo, para o desenvolvimento econômico e social.

No Rio Grande do Sul, o governo do Estado lançou, em julho de 2011, o programa Fornecer, que visa a descentralização das contratações de gêneros alimentícios [...]. O Sebrae RS tem papel fundamental dentro do Programa, uma vez que participa de reuniões semanais de avaliação e planejamento e, na execução, atua divulgando os pregões e capacita e assessora as empresas para participarem dos certames. O Sebrae ainda contrata um consultor para cada município a fim de auxiliar as MPE na obtenção dos documentos necessários para participação nos certames (SEBRAE, 2012).

Assim, é nítida a importância desse apoio para a realização de ações como o Programa Fornecer, que fomentou a participação de ME/EPP em compras públicas locais. Do Manual de Desenvolvimento dos Municípios (CNM/SEBRAE, 2011), temos: “Portanto, são as micro e pequenas empresas que movimentam a economia local. Sendo assim, criar condições para que os pequenos negócios se fortaleçam e gerem mais emprego e renda é o melhor caminho para gerar um ciclo de prosperidade no Município” (p. 14). Dessa forma, o SEBRAE busca que a Administração Pública dos Estados e Municípios faça a regulamentação dos pressupostos da Lei Federal nº 123/2006 e, desse modo, aplique o tratamento diferenciado às ME/EPP nas compras públicas.

Além disso, o SEBRAE também atua na qualificação das micro e pequenas empresas a fim de que as mesmas possuam condições de participarem de compras governamentais, aprimorando os seus bens e serviços às necessidades das aquisições públicas. Ações como essa foram realizadas pelo SEBRAE à época do Fornecer, capacitando as ME/EPP do Rio Grande do Sul, por meio de palestras e oficinas, para que as mesmas se preparassem para participar dos pregões do Programa (NEPOMUCENO, 2011).

### 3.3. ETAPAS E REGIÕES DO FORNECER

O Programa Fornecer aconteceu entre os anos de 2011 e 2014, perpassando por oito fases. Durante essas etapas pelas quais o programa percorreu, foi possível verificar sua importância como instrumento de promoção de distribuição de renda e desenvolvimento regional, refletindo em licitações com micro e pequenas empresas como vencedoras, injetando recursos nessas regiões e mudando uma conjuntura que, até então, acabava por privilegiar empresas de grande porte e que não estavam sediadas nas regiões para onde se destinavam as compras públicas.

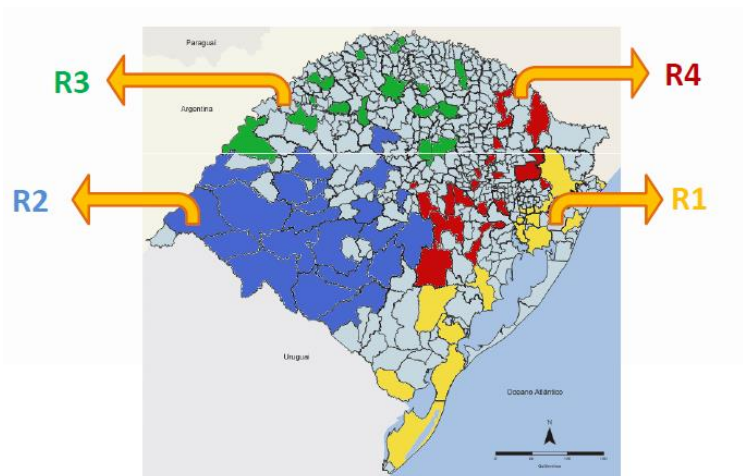
Antes da execução do Programa, a CELIC dividia o Estado em quatro regiões para a realização das compras públicas de alimentos. Assim, por exemplo, cada licitação de produtos de panificação ou derivados do leite possuíam uma única empresa vencedora que era contratada para fornecer para todos os municípios que faziam parte daquela região. Assim, quanto a essa divisão em quatro regiões do Estado, de acordo com Torres, Mayer e Lunardi (2013):

Essa divisão em quatro regiões apresentava a problemática de, devido ao fato de as regiões serem muito grandes e abrangentes, que essa divisão dificultava a participação de pequenos fornecedores no processo licitatório, uma vez que não tinham capacidade de produção e fornecimento e também, não possuíam a estrutura logística necessária, já que a entrega dos itens é diária.

Dessa forma, o resultado era um pequeno número de fornecedores com capacidade de atender às demandas do Estado, ocasionando que o fornecimento daqueles itens era sempre realizado pelas mesmas grandes empresas situadas em Porto Alegre e Região Metropolitana (p. 14).

Essa divisão em quatro grandes regiões, acabava por restringir o acesso de empreendedores menores às aquisições públicas, tendo em vista o quantitativo de consumo elevado, que se reflete em uma dificuldade para que microempresas e empresas de pequeno porte possuam condições em atender a demanda prevista pelos órgãos estaduais. Essa divisão por regiões adotada anteriormente à aplicação do Programa Fornecer está ilustrada na Figura 3.

**Figura 3 - Regiões de Fornecimento de Alimentos Licitados pela CECOM/CELIC**



Fonte: Apresentação institucional do Fornecer (SARH/CELIC, 2013)

Cada uma dessas quatro regiões possuía cerca de vinte municípios com órgãos públicos que demandavam entregas diárias de alimentos. Os municípios pertencentes a cada região estão relacionados no quadro abaixo:

**Quadro 2 - Regiões e Municípios - Divisão Regional Utilizada pela CELIC/CECOM**

	<b>Região 1</b>	<b>Região 2</b>	<b>Região 3</b>	<b>Região 4</b>
1	Camaquã	Agudo	Carazinho	Arroio do Meio
2	Canguçu	Alegrete	Cerro Largo	Bento Gonçalves
3	Canoas	Bagé	Erechim	Candelária
4	Gravataí	Caçapava do Sul	Espumoso	Canela
5	Guaíba	Cacequi	Frederico Westphalen	Caxias do Sul
6	Jaguarão	Cachoeira do Sul	Getúlio Vargas	Charqueadas
7	Novo Hamburgo	Cruz Alta	Ijuí	Encantado
8	Osório	Dom Pedrito	Iraí	Encruzilhada do Sul
9	Pelotas	Itaqui	Palmeira das Missões	Guaporé
10	Porto Alegre	Jaguari	Passo Fundo	Lagoa Vermelha
11	Rio Grande	Júlio de Castilhos	Santa Rosa	Lajeado
12	Santa Vitória do Palmar	Lavras do Sul	Santo Ângelo	Montenegro
13	São Francisco de Paula	Quaraí	Santo Cristo	Nova Prata
14	São Leopoldo	Rosário do Sul	São Borja	Rio Pardo
15	Taquara	Santa Maria	São Luiz Gonzaga	Santa Cruz do Sul
16	Torres	Santana do Livramento	Sarandi	São Jerônimo
17	Viamão	Santiago	Soledade	Sobradinho
18		São Francisco de Assis	Três Passos	Taquari
19		São Gabriel		Vacaria
20		São Sepé		Venâncio Aires
21		São Vicente do Sul		
22		Uruguaiana		

Fonte: Adaptado de (SARH/CELIC, 2013) e a partir de editais de pregões da CELIC.

Ocorre que essa divisão acabava por resultar em um cenário onde as licitações eram vencidas quase sempre pelas mesmas grandes empresas, tendo em vista que empreendedores de pequeno porte não tinham condições logísticas de fornecer para todos os municípios pertencentes a cada uma das quatro regiões. Seja por falta de aporte financeiro para alcançar todas as cidades da região, seja por não possuir recursos para atender a demanda de fornecimento. Ademais, essas grandes empresas subcontratavam micro e pequenas empresas sediadas nos municípios – pagando a essas valores inferiores em relação ao contrato firmado com o Estado (TORRES, MAYER e LUNARDI, 2013).

Dessa forma, o Programa Fornecer surgiu para revolucionar a forma que o Governo do Estado contratava, e definiu um novo modelo para as licitações de alimentação. As principais mudanças do Programa foram:

- Os certames licitatórios ocorreriam em cada um dos municípios onde há locais de entrega, através da utilização do pregão presencial;
- A Lei Geral das MPEs seria amplamente utilizada, se realizando licitações exclusivas para micro e pequenas empresas em todas contratações de até R\$ 80.000,00;
- A implantação do Programa ocorreria por etapas tanto em relação ao número de itens quanto à abrangência territorial, dado o volume de trabalho que incorreria e à mudança de cultura a ser estabelecida junto às MPEs.
- A implantação ocorreria primeiramente nas regiões menos favorecidas economicamente no Estado do Rio Grande do Sul, com menor IDH (TORRES, MAYER e LUNARDI, 2013, p. 14-15).

Assim, com o Fornecer passa-se a realizar pregões presenciais nos municípios pertencentes às quatro regiões já utilizadas pela CELIC. O início do Programa se deu com a realização de compras de alimentação para as casas prisionais do Estado.

A primeira etapa do programa foi implantada em 22 municípios das Regiões Central, Fronteira Oeste, Campanha, Jacuí-Centro, e Alto Jacuí. Dentre as quatro regiões de fornecimento, a Região 2 é a que apresenta menor média de desenvolvimento socioeconômico segundo o IDESE/FEE (MACHADO, 2011).

Conforme SARH (2013), a primeira etapa do Programa ocorreu entre julho e outubro de 2011, fornecendo produtos de panificação e leite para cada um dos vinte e dois municípios da Região 2, região esta que apresenta a menor média de desenvolvimento econômico, de acordo com o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDese) da Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE). Ressalta-se que os fornecedores de pão e leite costumam ser distintos. Assim, o número de fornecedores passou de 02 para 35, com uma distribuição de recursos de R\$ 888.738,60 e economia de -42,18%, o que acarreta em custos diminuídos em R\$ 648.300,60 para os cofres públicos (SARH, 2013).

Além da economia, outra mudança significativa é que não há mais a subcontratação. O fornecimento ficava por conta de apenas duas empresas que realizavam novos contratos com outras empresas. Com este programa, muitos empreendimentos, que eram “terceirizados”, passam a fornecer o produto diretamente ao Estado, podendo ter, também, lucro e desenvolvimento com o aumento da produtividade (SUSEPE, 2011).

O primeiro pregão do Programa, realizado em Santana do Livramento em julho do ano de 2011 a fim de atender a demanda da Penitenciária Estadual localizada nessa cidade, superou as expectativas de economia.

Com a participação de 10 micro e pequenos empreendimentos panificadores, o pregão organizado pela Central de Compras da SARH garantiu a redução de R\$ 0,33 no preço da unidade do item licitado para R\$ 0,16, portanto, uma redução quase 50%. O primeiro pregão superou as expectativas de redução custos de alimentação, estimada em 30% (SARH, 2011).

Já em um pregão presencial realizado em outubro do mesmo ano para a compra de pão para o Presídio Estadual de Rosário do Sul houve uma economia de 70%, onde o preço unitário do pão francês de 50g passou de R\$ 0,33 para R\$ 0,10.

A segunda etapa do Fornecer ocorreu no primeiro semestre de 2012 e contemplou o fornecimento de pão e leite para todo o Estado, além de carnes, embutidos e ovos para os municípios da Região 2. Assim o número de municípios alcançados passou de 22 para 77, abrangendo as regiões dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) (SARH, 2012). Nesse cenário, conforme dados da SARH/CELIC (2013), o número de fornecedores cresceu de 04 para 116, com uma economia de R\$ 5.190.873,54, -46,64%, para a Administração Pública Estadual e distribuição de recursos de R\$ 6.005.881,92. A maior economia foi em relação ao Pão de 50g em Porto Alegre, tendo uma redução de 82% no seu custo.

A terceira etapa do Programa aconteceu durante o segundo semestre de 2012. Se na segunda etapa houve pregões para o fornecimento de pão e leite para todo Estado, na terceira houve a ampliação com a realização de compras públicas para o atendimento de demanda por carnes para todo o Rio Grande do Sul. Além disso, também nessa etapa, ocorreram pregões presenciais a fim de fornecer alimentos não perecíveis para a Região 2. Vale lembrar que essa região “é a que apresenta menor média de desenvolvimento socioeconômico, segundo o IDESE/FEE-RS” (TORRES, MAYER e LUNARDI, 2013, p. 15). Assim, o fomento ao desenvolvimento econômico e social promovido pelo Fornecer foi de grande importância para esse local. Essa fase do programa levou 11 semanas para ser concluída e foi realizada por meio de seis equipes de pregoeiros e apoios da CELIC, apresentando, então, os seguintes resultados:

No total, foram 165 pregões presenciais.

- Economia para o Estado em seis meses (novembro de 2012 a abril de 2013): R\$6.268.480,78. Em percentual, a economia chega a 25,27% em relação aos preços registrados entre mai/11 e out/11.
- O Estado capilarizou recursos na ordem R\$ 18.551.698,40 regionalmente, na compra de pão, leite, carnes/ovos/embutidos e não-perecíveis durante a vigência do registro de preços.
- Das licitações que passaram a ser descentralizadas nessa fase, o número de fornecedores passou de 2 para 73.
- Empresas participantes: 485 (TORRES, MAYER e LUNARDI, 2013, p. 14-15).

A quarta fase do Programa foi realizada no primeiro semestre de 2013, com o fornecimento de pão, leite, carne e não-perecíveis para todo o Estado e hortifrúti para a Região 3. Nessa etapa, o número de fornecedores passou de 9 para 146, com economia de R\$ 13.778.911,31 (-25%) para o Estado, além da distribuição de R\$ 40.701.854,04 em recursos para a região (SARH/CELIC 2013).

A quinta fase do Fornecer ocorreu no segundo semestre de 2013 e teve como novidade a realização de pregão presencial para a contratação de serviços. O Pregão Presencial 367/13, realizado em 13 de junho de 2013, teve como objeto o Serviço de manutenção preventiva e corretiva de gerador do Hemocentro de Santa Maria. A essa altura, o Programa já havia gerado uma economia de mais de R\$ 34 milhões aos cofres público (SILVA, 2013).

A sexta fase teve início em fevereiro de 2014 e encerrou em abril do mesmo ano, apresentando cerca de R\$ 28 milhões distribuídos nas regiões por onde passou, sendo aproximadamente R\$ 19 milhões para ME/EPP e uma economia de cerca de R\$ 7 milhões (SARH, 2014).

Desde 2011, o programa já beneficiou 850 micro e pequenas empresas, pequenos produtores e cooperativas pelo Estado, por meio da realização das licitações diretamente nos municípios. Antes do Fornecer, somente sete empresas abasteciam os presídios. O poder público sempre foi um dos maiores compradores de produtos e serviços. "Nosso desafio é direcionar esse enorme poder de consumo e recursos para incluir os pequenos empreendedores", explica o secretário da Administração e dos Recursos Humanos, Alessandro Barcellos.

O programa também gerou economia de mais de R\$ 38 milhões aos cofres públicos, ao democratizar o acesso às compras governamentais com a ampliação da concorrência e compra direta dos empresários locais (GONÇALVES, 2014a).

Também no primeiro semestre de 2014 o Governo do Estado realizou “a compra de materiais, mudas e sementes para garantir a produtividade nos assentamentos rurais por meio do Programa de Compras Públicas para Micro e Pequenas Empresas” (SARH, 2014a). Essa ação foi nomeada de “Fornecer Quintas Sustentáveis”, sendo uma parceria entre a Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos (SARH) e Secretaria Estadual de Desenvolvimento



Rural, Pesca e Cooperativismo do Rio Grande do Sul (SDR). Os pregões de tratamento diferenciado à micro e pequenas empresas tinham como objeto o registro de preços que visavam “atender ao projeto Quintais Sustentáveis – Apoio para a Estruturação e Produção Sustentável de Alimentos, Convênio entre o Governo do Estado do Rio Grande do Sul e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária” (CELIC, EDITAL PP 251/2014, p. 10).

A sétima etapa do Programa teve início em outubro de 2014, com a realização de 235 pregões (GONÇALVES, 2014c). No mês seguinte, o Estado do Rio Grande do Sul recebeu o Selo de "Boas Práticas em Compras Governamentais de Pequenos Negócios", durante o I Fórum Nacional Conjunto dos conselhos nacionais de secretários de Estado da Administração/Gestão (CONSAD), de Planejamento (CONSEPLAN) e de Fazenda (CONFAZ), realizado em Brasília-DF. Esse reconhecimento se deu, por parte do SEBRAE e CONSAD, pelo trabalho realizado pela CELIC em promover a participação de ME/EPP nas compras públicas realizadas pelo Programa Fornecer (GONÇALVES, 2014b).

Ainda em 2014, entre os meses de novembro e dezembro, ocorreram pregões presenciais para a contratação de serviços de construção de micro açudes voltados à implementação de tecnologias sociais. Os mesmos seriam utilizados para a produção de alimentos para o autoconsumo no meio rural do Estado do Rio Grande do Sul. Os municípios que recebiam esses serviços eram pertencentes aos Conselhos de Desenvolvimento Regionais (COREDEs). Essas licitações tinham tanto tratamento preferencial, quanto participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte.

Em dezembro de 2014, a informação era de que o Programa, durante todo o período em que esteve em funcionamento, trouxe mais de 40% de economia aos cofres da Administração Pública Estadual (SARH, 2014c). Porém, no mês seguinte, em janeiro de 2015, houve a mudança do governo do Estado, a partir de onde observa-se a descontinuidade do Programa Fornecer. Conforme contato realizado com a CELIC por e-mail, no mês de junho de 2018, onde foi questionado se o Programa de Compras Públicas para Micro e Pequenas Empresas (Fornecer) realizado pela CELIC ainda estava em funcionamento e, em caso negativo, a informação de quando foi descontinuado, obteve-se a seguinte resposta:

Informamos que esta Central de Licitações não organiza mais as compras para Micro e Pequenas Empresas por meio de programa específico, e sim as incorporou nas atividades realizadas pelo Órgão. Desta forma, o tratamento diferenciado e simplificado para Microempresas, Empresas de Pequeno Porte e demais também beneficiárias da Lei Complementar nº 123/2006 é atendido nos diversos certames licitatórios realizados por esta Subsecretaria da Administração Central de Licitações do Rio Grande do Sul. A descontinuidade da promoção das licitações por meio de programa específico se deu

no primeiro semestre de 2015, sem prejuízo para o cumprimento dos dispositivos legais quanto ao tratamento de MPÉs nas compras governamentais (CELIC, 2018)<sup>18</sup>.

Verificando o Portal de Compras Eletrônicas do Estado do RS, observa-se que o último edital na modalidade “Pregão Presencial - para Registro de Preço”<sup>19</sup> foi publicado em 05 de janeiro de 2015, com a realização em 14 de janeiro de 2015. O mesmo foi deserto, ou seja, não recebeu propostas para os seus lotes que tratavam de aquisição de itens de panificação e leite para o município de Arroio do Meio.

### 3.4. CONCLUSÃO DO CAPÍTULO III: FORNECER E O SEU CARÁTER INOVADOR

O Programa de Compras Públicas para Micro e Pequenas Empresas (Fornecer), por meio de seus pregões presenciais, além de possuir como objetivo garantir economicidade para a Administração Pública Estadual nas compras públicas, fez uso das mesmas para promover o desenvolvimento econômico regional, mostrando, então, que as licitações podem e devem ser utilizadas como instrumento de promoção de políticas públicas.

A execução do Programa foi possível por conta de aparatos legais que viabilizam ações de estímulo ao empreendedorismo de micro e pequenas empresas e que podem propiciar um cenário de desenvolvimento econômico e social para as regiões onde as mesmas estão inseridas.

Contudo, não bastava apenas que a Lei Federal nº 123/2006 estabelecesse que a Administração Pública poderia usar de seu poder discricionário para aplicar ou não os pressupostos da Lei Geral de ME/EPP. Para que a mesma fosse posta em prática, então, era necessário escolha e vontade governamental, ao encontro sobre o que diz Dias e Bassi (2012) sobre as escolhas que o governo faz: “ao deixar de fazer algo está também adotando uma política pública porque se trata de uma escolha feita que irá afetar a coletividade” (p.20).

Desse modo, a Lei nº 13.706/2011 foi um importante marco para que a Administração Pública do Estado do Rio Grande do Sul fizesse uso de suas licitações para algo maior do que apenas adquirir bens e serviços no sentido estrito. O Programa Fornecer ampliou o cenário de atuação dos processos licitatórios, permitindo a participação de micro e pequenas empresas em um ambiente de disputa mais justo e igualitário, indo ao encontro ao que estabelece a

---

<sup>18</sup> CELIC. CENTRAL DE LICITAÇÕES. Outros assuntos [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <patriciadeassis.s@gmail.com> em jun. 2018.

<sup>19</sup> Edital PP 001/15. Disponível em: <[https://www.compras.rs.gov.br/editais/PP\\_001\\_15/188432](https://www.compras.rs.gov.br/editais/PP_001_15/188432)>. Acesso em: 11/06/2018.

Constituição Federal de 1988, que dispõe que as compras públicas devem permitir a igualdade de condições entre os participantes.

A existência de apoios externos, como o do SEBRAE, ocorre como importante ferramenta para a execução do Programa, tendo em vista o suporte dado às micro e pequenas empresas para que as mesmas estivessem informadas e aptas a participar dos pregões presenciais.

No tocante ao desenvolvimento regional, foi essencial a utilização de critérios como a realização de pregões em locais que apresentam baixo Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE), a fim de injetar recursos nessas localidades mais afetadas social e economicamente. Assim, a gestão vigente durante a realização do Fornecer foi crucial para que o mesmo fosse planejado e executado, indo ao encontro do que estabelecia a Lei nº 13.706/2011, quando dispôs que, sempre que possível, a Administração Pública deve “descentralizar a contratação de bens e serviços, sempre que for mais adequado para ampliar a participação de licitantes e para fomentar o desenvolvimento local e regional”.

Além de tudo, como originalmente pretendido, o Programa proporcionou economicidade aos cofres públicos, e ao fim de sua atividade apresentava elevados índices de economia e distribuição de recursos financeiros nas localidades onde foi realizado.

Dessa forma, a Lei nº 13.706/2011, que dispõe sobre a concessão de tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações públicas, no âmbito da Administração Pública do Estado do Rio Grande do Sul, e o Programa Fornecer foram essenciais para a utilização de compras públicas como ferramenta de promoção de políticas públicas, fomentando a distribuição de riqueza local a fim de contribuir para o desenvolvimento econômico e social regional.

#### 4. ANÁLISE DO ANTES, DURANTE E DEPOIS DO PROGRAMA FORNECER

Este capítulo tem o intuito de apresentar uma análise sobre o Programa de Compras Públicas para Micro e Pequenas Empresas (Fornecer) a partir da abordagem de temas relacionados aos objetivos propostos por este trabalho. Assim sendo, a análise buscará: demonstrar a importância do Programa Fornecer para a promoção do desenvolvimento regional por meio da ampliação do número de fornecedores nas compras públicas do Estado do Rio Grande do Sul; identificar se as atuais compras regionais realizadas pela CELIC para aquisição de alimentos proporcionam a distribuição de riqueza regional e a participação de ME/EPP; e apresentar o Programa Fornecer a partir da Teoria do Ciclo de Políticas Públicas.

##### 4.1. METODOLOGIA

O tipo de pesquisa realizado neste trabalho, em relação aos procedimentos técnicos, foi o estudo de caso. Conforme Gil (2002), o estudo de caso “consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento” (p. 54). Além disso, “nos estudos de caso os dados podem ser obtidos mediante análise de documentos, entrevistas, depoimentos pessoais, observação espontânea, observação participante e análise de artefatos físicos” (GIL, 2002, p. 141). Ainda conforme Gil (2002), estudos de caso costumam ser utilizados em pesquisas exploratórias e descritivas. Assim, quanto ao seu objetivo, o presente trabalho pode também ser classificado como uma pesquisa exploratória, tendo em vista que esse tipo de pesquisa envolve “(a) levantamento bibliográfico; (b) entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; e (c) análise de exemplos que ‘estimulem a compreensão’” (GIL, 2002, p. 41). Dessa forma, a fim de ir ao encontro dos objetivos propostos por este trabalho, foram realizados os procedimentos metodológicos explanados a seguir.

A metodologia utilizada para demonstrar a importância do Programa Fornecer para a promoção do desenvolvimento regional por meio da ampliação do número de fornecedores nas compras públicas do Estado do Rio Grande do Sul, além de identificar se as atuais compras regionais realizadas pela CELIC para aquisição de alimentos proporcionam a distribuição de riqueza regional e a participação de ME/EPP envolveu, também, uma pesquisa documental, mediante análise de documentos de natureza quantitativa (GIL, 2002). Além disso, conforme Godoy, “num estudo quantitativo o pesquisador conduz seu trabalho a partir de um plano

estabelecido a priori, com hipóteses claramente especificadas e variáveis operacionalmente definidas” (1995, p. 58).

Desse modo, foi realizado o levantamento e respectiva análise dos pregões presenciais realizados pela CELIC enquanto o Programa esteve vigente, no período compreendido do ano de 2011 ao ano de 2014. É possível ter acesso às Atas das Sessões do Pregão Presencial para Registro de Preço através do sítio eletrônico do Portal do Sistema de Compras Eletrônicas do Estado do Rio Grande do Sul (COE)<sup>20</sup>. Para tal é necessário informar filtros de buscas, os quais foram delimitados neste trabalho da seguinte forma, a fim de refinar os resultados a serem analisados e definir uma amostra: “Central de Compras: CELIC”; “Modalidade: Pregão Presencial”; “Tratamento para ME/EPP: Tratamento Preferencial à ME/EPP e Participação exclusiva ME/EPP”; e “Família: Alimentação Humana: Produtos Não Perecíveis”. A escolha por essa família se deve ao fato da mesma possuir vários itens relacionados nos lotes referentes à aquisição de alimentos, o que, tecnicamente, pode ser um entrave à participação de micro e pequenas empresas. Assim, foi possível verificar se houve uma mudança desse panorama a partir do Programa. Ademais, essa família continua sendo utilizada pela CELIC para aquisição desses alimentos, o que permite, assim, que seja traçado um comparativo entre as compras realizadas antes, durante e após o Programa Fornecer.

As informações para esta pesquisa referem-se, então, à levantamento de dados, por meio do COE, quanto aos editais dos pregões, datas e municípios de realização dos mesmos, tratamento dado às ME/EPP, valor adjudicado, participantes, os vencedores e o enquadramento quanto ao porte e o município sede desses. De posse do levantamento desses dados, foi realizada, então, a análise dos resultados, a fim de demonstrar a importância do Programa para a promoção do desenvolvimento econômico e social regional e para o aumento da participação de fornecedores dessas regiões nas compras públicas do Estado do Rio Grande do Sul.

Quanto ao objetivo de “Identificar se as atuais compras regionais realizadas pela CELIC para aquisição de alimentos proporcionam a distribuição de riqueza regional e a participação de ME/EPP”, foi realizado o levantamento das compras regionais de alimentos realizadas pela CELIC pós Programa Fornecer. Para delimitar a amostra de pesquisa, então, foram definidos os seguintes filtros de busca no Sistema COE: “Central de Compras: CELIC”; “Modalidade: Pregão Eletrônico”; “Tratamento para ME/EPP: Todos”; “Família: Alimentação Humana: Produtos Não Perecíveis”; e “Início de disputa dos lotes: 01/01/2015 a 31/12/2017”. Vale ressaltar que a busca agora fora pela modalidade “pregão eletrônico”, tendo em vista que os

---

<sup>20</sup> Portal de Compras Eletrônicas. Disponível em: <<http://www.compras.rs.gov.br/>>. Acesso em 06/01/2018.

pregões presenciais com participação exclusiva de ME/EPP eram uma característica do Fornecer. A partir desse levantamento, foi possível analisar como tem se dado as compras atuais realizadas pela CELIC e se as mesmas têm propiciado a participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (ME/EPP). Além disso, também possibilitou identificar se as ME/EPP têm saído vencedoras desses certames e se há uma variação de participantes das licitações, resultando na inferência de uma distribuição de riqueza regional e na descentralização das compras públicas, assim como ocorria durante a realização dos pregões presenciais do Programa Fornecer.

Dessa forma, o levantamento e análise desses dados serviram como alicerce para a elaboração de roteiro e realização de uma entrevista “parcialmente estruturada, quando é guiada por relação de pontos de interesse que o entrevistador vai explorando ao longo de seu curso” (GIL, 2002, p. 117) com o Coordenador do Departamento de Licitações Descentralizadas da CELIC (DELID) à época do Fornecer, Paulo Roberto Sbaraini Lunardi. O objetivo dessa entrevista foi esclarecer alguns pontos de dúvidas em relação ao levantamento de dados realizados e à aplicação e objetivos do Programa, até mesmo considerando que “os resultados obtidos no estudo de caso devem ser provenientes da convergência ou da divergência das observações obtidas de diferentes procedimentos” (GIL, 2002, p. 140). Além disso, a entrevista contribuiu para a descrição e análise do Programa Fornecer, onde o mesmo será relacionado com uma adaptação da Teoria do Ciclo de Políticas Públicas proposta por Rua (2012). Essa análise permitiu compreender quais etapas do Ciclo que o Programa percorreu, possibilitando um maior entendimento sobre o papel do Fornecer como uma política pública. Ademais, a entrevista contribuiu para a atribuição do caráter qualitativo da pesquisa, tendo em vista que “os pesquisadores qualitativos tentam compreender os fenômenos que estão sendo estudados a partir da perspectiva dos participantes” (GODOY, 1995, p. 63).

Toda essa metodologia descrita proporcionará o alcance do objetivo geral do trabalho, sendo possível, então, verificar a importância do Programa Fornecer como instrumento de promoção de políticas públicas de distribuição de riqueza regional.

#### 4.2. PREGÕES PRÉ-PROGRAMA FORNECER: UMA ANÁLISE SOBRE A CENTRALIZAÇÃO DE RESULTADOS

Para compreender e demonstrar a importância do Fornecer para a promoção do desenvolvimento regional e para a ampliação do número de fornecedores nas compras públicas

do Estado do Rio Grande do Sul, se faz necessário analisar os resultados de pregões realizados no momento anterior à realização do Programa, a fim de traçar um paralelo entre as possíveis diferenças entre os pregões realizados antes, durante e depois do mesmo.

Desse modo, para realizar essa análise determinou-se o ano de 2010 para a coleta de dados referentes às licitações efetuadas pela CELIC para Registro de Preços para aquisição de gêneros alimentícios não perecíveis. A opção por licitações para aquisição de alimentos se deve ao fato dessas terem sido o objeto de boa parte dos pregões presenciais realizados pelo Programa Fornecer. Quanto à escolha pelo ano de 2010, justifica-se por ser o ano imediatamente anterior ao início do Programa Fornecer, que aconteceu entre os anos de 2011 e 2014. Assim, foi possível observar como eram os resultados dessas compras ocorridas no ano anterior ao Programa. No entanto, a fim de averiguar se havia uma tendência nos pregões anteriores ao Fornecer, também foi verificado o pregão eletrônico para aquisição de gêneros alimentícios não perecíveis por meio de Registro de Preço realizado no ano de 2009, constatando-se que o mesmo apresentou resultados semelhantes (para não dizer iguais) ao pregão realizado em 2010, o qual será descrito nos próximos parágrafos.

No mês de abril de 2010, a CELIC realizou o Pregão Eletrônico (PE) 087/10. Esse pregão tinha como objeto o Registro de preços, com validade de um ano, de produtos não perecíveis, organizados em quatro lotes, sendo um lote para cada uma das regiões já mencionadas no subcapítulo 3.3 deste trabalho. Cabe ressaltar, novamente, que a essa época o tratamento diferencial para microempresas e empresas de pequeno porte em licitações, conforme Lei nº 123/2006, estabelecia que a Administração Pública poderia realizar procedimento licitatório com participação exclusiva de ME/EPP em contratações com valores de até R\$ 80.000,00. Assim, entende-se que era uma possibilidade, e não obrigatoriedade.

O Edital PE 087/10 teve tratamento preferencial à contratação de microempresas e empresas de pequeno porte (ME/EPP). Todos os quatro lotes tiveram os mesmos cinco participantes, mesmo cada lote sendo destinado para o fornecimento de alimentos não perecíveis para quatro regiões do Estado. Além disso, dessas empresas, apenas duas declararam-se como ME/EPP. Essa declaração deve ser feita no ato do envio da proposta inicial para participação no certame<sup>21</sup>. Caso uma ME ou EPP deixe de se declarar como tal no momento do envio da proposta inicial, não terá tratamento diferenciado na disputa eletrônica, tendo em vista que o sistema não reconhecerá essa diferenciação e tratará, então, todos os participantes

---

<sup>21</sup> O edital PE 087/10 foi publicado em 30/03/2010. As propostas para participação do pregão eletrônico poderiam ser encaminhadas pelas empresas, por meio do Portal de Compras Eletrônicas do Estado (COE), até as 14h do dia 12/04/2010. A abertura das propostas foi realizada as 14h05min do dia 12/04/2010.

igualmente. O edital tinha como critério de julgamento o menor preço global por lote, respeitando os valores unitários de cada item. Para tanto, os preços unitários foram previamente divulgados junto ao documento edital. Dessa forma, seria declarado o vencedor o licitante que apresentasse menor preço global e unitário. Quanto à documentação que devia ser apresentada pelo licitante melhor classificado, conforme Edital PE 087/10, ressalta-se o Certificado de Fornecedor do Estado. Para possuir tal certificado, os interessados deviam apresentar a seguinte documentação de qualificação técnica:

- a) Comprovação de aptidão, através de atestado ou Certidão de Capacidade técnica para desempenho de atividade pertinente e compatível, em características, quantidades e prazos com a família na qual a licitante pretende cadastrar-se, bem como indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequado e disponível para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;
- b) Relação de profissionais de nível superior, acompanhada de currículo (assinado) e acervo técnico profissional, dos responsáveis técnicos, na sua especialidade, conforme o caso (PE N° 00087/CECOM/2010).

Além disso, para estar habilitado ao pregão eletrônico o melhor classificado devia apresentar, também, uma prova de qualificação técnica fornecida por pessoa jurídica de Direito Público ou Privado atestando que o licitante possuía aptidão para atender o objeto da licitação, tanto em características quanto em quantidade. Ocorre que todos os lotes do PE 087/10 possuíam elevados quantitativos de itens e locais de entrega que deveriam ser atendidos pelo fornecedor vencedor durante a vigência da Ata de Registro de Preços, que teria validade de um ano. O Lote 1, referente à Região 1, que abrange a cidade de Porto Alegre e demais municípios da região metropolitana da capital, por exemplo, possui 93 locais de entrega distribuídos entre penitenciárias, escolas, albergues e abrigos estaduais. Só na capital estavam localizados 68 estabelecimentos de entregas de alimentos não perecíveis. O total estimado para este lote era de R\$ 7.248.147,12<sup>22</sup>. Por fim, após a disputa eletrônica de lances entre as cinco empresas participantes, o lote teve seu valor reduzido e foi adjudicado por R\$ 5.526.000,00. Para melhor visualização de todos os lotes do PE 087/10, apresenta-se, a seguir, a Tabela 1, com um demonstrativo por lote/região do total de tipos de itens solicitados, total estimado para cada lote, o valor que foi adjudicado para cada um, a quantidade de participantes, quais destes se declararam ME/EPP e a empresa vencedora de cada lote.

---

<sup>22</sup> Valor de referência, ou valor máximo aceitável, conforme pesquisa de preços realizada pela equipe da CECOM (atual CELIC).



**Tabela 1 - Resultados PE 087/10**

	Lote 1/Região I	Lote 2/Região II	Lote 3/Região III	Lote 4/Região IV
Total de tipos de itens solicitados	107	61	40	57
Total estimado para o lote (R\$)	7.248.147,12	2.017.784,04	2.163.009,00	4.518.652,08
Valor adjudicado (R\$)	5.526.000,00	1.460.086,80	1.674.000,00	3.294.000,00
Quantidade de participantes	5	5	5	5
Participantes que se declararam ME/EPP	D e E	D e E	D e E	D e E
Empresa vencedora	A	A	A	A

Fonte: Elaborado pela Autora.

É possível observar que os lotes apresentaram resultados bem similares. Todos tiveram cinco empresas participantes e, mais do que isso, a empresa vencedora de todos os lotes também foi a mesma. As duas empresas que se declararam ME/EPP não obtiveram sucesso na disputa com grandes empresas. Dessa forma, se o objetivo de realizar compras de alimentação em lotes regionais é fazer com que ocorra uma participação mais heterogênea de empresas da própria região, o que contribui para o desenvolvimento regional e distribuição de riquezas nesses locais, não era esse resultado que se observava nos pregões anteriores ao Programa Fornecer.

A empresa aqui denominada como “A”, que arrematou os quatro lotes do PE 087/10, sendo contratada para fornecer alimentos não perecíveis ao valor total de R\$ 11.954.086,80 para todo o Estado do Rio Grande do Sul, na época do pregão tinha sua sede localizada em um município da região metropolitana de Porto Alegre. Por ser uma empresa de grande porte que se apresenta, conforme seu site institucional, como atuante na área atacadista e detentora de grande área administrativa e espaço de produção, possui, então, os mecanismos necessários para alcançar todos os locais estabelecidos no Edital PE 087/10 como pontos de entrega. Vale ressaltar, também, que o edital PE 087/10 não veda a subcontratação. Desse modo, não havia impedimento para que a empresa contratada pelo Estado realizasse a contratação de demais empresas a fim de poder atender a elevada demanda dos órgãos estaduais a partir da Ata de Registro de Preços.

O grande quantitativo demandado pelos órgãos estaduais e a distância entre os diferentes pontos de entrega não são um impeditivo para a participação de empresas de grande porte nas

licitações, pois essas possuem recursos operacionais e financeiros para atender todos esses locais. Já as microempresas e empresas de pequeno porte não contam com tamanho recurso. A fim de compreender a dimensão dos recursos necessários para atender a demanda anual dos órgãos estaduais por alimentos não perecíveis, apresenta-se a tabela abaixo com os itens que possuem a previsão de consumo mais elevada, conforme PE 087/10:

**Tabela 2 - PE 087/10: Itens com Previsão de Consumo Mais Elevada**

Item	Quantitativo previsto por ano / Região I	Quantitativo previsto por ano / Região II	Quantitativo previsto por ano / Região III	Quantitativo previsto por ano / Região IV
Arroz tipo 2	818.016 Kg	336.000 Kg	336.000 Kg	804.000 Kg
Feijão preto tipo 2	457.008 Kg	168.000 Kg	168.000 Kg	396.000 Kg
Açúcar refinado	301.452 Kg	145.260 Kg	132.000 Kg	254.400 Kg
Óleo de soja - 900 ml <sup>23</sup>	193.176 Em	61.560 Em	72.000 Em	163.200 Em

Fonte: Elaborado pela Autora.

Observa-se como os quantitativos demandados são altos, o que dificulta ou até mesmo impossibilita que micro e pequenos empresários tenham capacidade operacional e financeira de atender esse consumo. Além disso, a periodicidade de entrega dos itens da futura Ata de Registro de preços, para a maioria dos órgãos requisitantes, seria de duas vezes ao mês, conforme cronograma e empenho dos alimentos encaminhados pelos contratantes.

Portanto, o caso do PE 087/10 exemplifica como não havia um ambiente que propiciasse a participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos pregões para aquisição de alimentos realizados no ano de 2010, antes do Programa Fornecer. Dessa forma, esse resultado centralizado do pregão, onde não ocorre uma concorrência igualitária e verifica-se apenas um vencedor, se reflete na não distribuição de capital, tendo em vista que o mesmo tende a ficar concentrado, principalmente, apenas na região onde a empresa “A” está sediada, indo em sentido oposto ao ideal de um desenvolvimento econômico e social.

<sup>23</sup> Unidade de medida: Em. (Embalagem de 900 ml).

#### 4.3. RESULTADOS DO FORNECER: UMA ANÁLISE SOBRE A AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS NÃO PERECÍVEIS POR MEIO DO PROGRAMA

O Programa de Compras Públicas para Micro e Pequenas Empresas (Fornecer) teve o seu início no segundo semestre do ano de 2011 com a realização de pregões presenciais para aquisição de itens de panificação e leite. Como já explicado anteriormente, a análise se dará, principalmente, acerca dos pregões presenciais do Fornecer para aquisição de gêneros alimentícios não perecíveis.

Dessa forma, neste subcapítulo serão abordados os pregões presenciais realizados entre os anos de 2012 e 2014, tendo em vista que as Atas de Registro de Preços para aquisição de gêneros alimentícios não perecíveis originadas a partir do Pregão Eletrônico (PE) 087/10, realizado em abril de 2010, encerram-se no primeiro semestre do ano de 2011, sendo necessárias novas licitações para a contratação neste mesmo período, assim sendo, antes do início do Programa. Além disso, o Fornecer foi realizado por fases, conforme já explicitado neste trabalho, com a aquisição de gêneros não perecíveis iniciando-se na terceira etapa do Programa.

Para a obtenção de resultados, foi realizado o levantamento de dados a partir da verificação, um a um, dos editais dos referidos pregões<sup>24</sup>. A fonte utilizada foi o sítio de Compras Eletrônicas do Estado do RS, onde estão disponíveis os editais e atas das sessões de pregão presencial e demais contratações de bens e serviços, tendo em vista que as sessões são públicas e podem ser verificadas por qualquer cidadão sem a necessidade de qualquer tipo de cadastro (CELIC, 2018). Quanto ao porte e sede das empresas participantes/vencedoras das disputas, utilizou-se o sítio eletrônico da Receita Federal para se obter essa informação a partir do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ). Dessa forma, então, foi possível verificar o que será exposto a seguir.

##### **4.3.1. Pregões Presenciais 2012**

A aquisição de gêneros alimentícios não perecíveis por meio do Fornecer se iniciou na terceira fase do Programa, no segundo semestre de 2012, com a realização de 22 pregões presenciais em cada um dos municípios pertencentes à Região 2. Esses pregões foram realizados entre os meses de agosto e setembro do ano de 2012 com a finalidade de adquirir

---

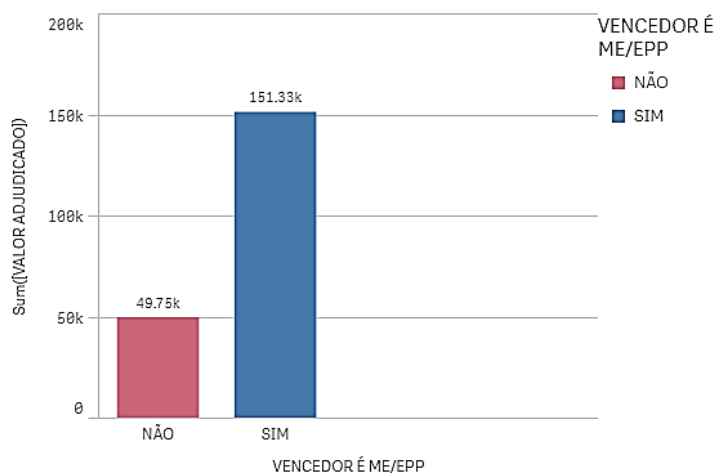
<sup>24</sup> Optou-se por realizar o levantamento de todos os pregões presenciais no lugar de os solicitar à CELIC, a fim de ter contato com a fonte primária de dados e realizar análise própria.

gêneros alimentícios não perecíveis para órgãos estaduais existentes nessas localidades. Nessa perspectiva, foi importante o apoio das prefeituras desses municípios, permitindo-se que as sessões presenciais dos pregões fossem realizadas nas suas sedes ou instituições. Com o levantamento realizado, foi possível observar que grande parte dos pregões foram realizados nas Câmaras de Vereadores dos municípios.

Os 22 pregões presenciais realizados tinham como objetivo contratações que gerariam Atas de Registro de Preços com validade de seis meses, podendo ser prorrogada por igual período. Dos 22 certames realizados, 13 estipulavam que a participação seria exclusiva para microempresas e empresas de pequeno porte e os demais estabeleciam tratamento diferencial a essas, permitindo a participação de empresas que não se enquadrassem como ME ou EPP. Todos esses pregões obtiveram sucesso, sendo finalizados com um vencedor a ser contratado para o fornecimento de alimentos não perecíveis demandados, principalmente, pelas casas prisionais localizadas nos municípios que integram a Região 2. Mais precisamente, o resultado foi o de 18 pregões com microempresas ou empresas de pequeno porte como vitoriosas. Os outros 4 certames tiveram como vitoriosa uma única empresa, localizada na região metropolitana de Porto Alegre: a empresa “A”; a mesma que venceu os quatro lotes do Pregão Eletrônico 87/10, descrito no item 4.2 deste trabalho.

A soma dos valores adjudicados por meio desses 22 pregões presenciais ficou em R\$ 201.077,91, sendo R\$ 151.328,19 destinados para as microempresas e empresas de pequeno porte vencedoras dos 18 certames. O restante, R\$ 49.749,72, então, foi atribuído à empresa “A”, que não se enquadra como ME ou EPP, e que venceu 4 dos 22 pregões, tendo em vista que estes estão entre os que tiveram tratamento preferencial, e não exclusivo, para ME ou EPP. Os resultados financeiros desses procedimentos são apresentados no Gráfico 1, abaixo:

**Gráfico 1 - Valor Adjudicado - ME/EPP x Demais**



Fonte: Elaborado pela Autora.

Quanto à distribuição desses valores por edital, o pregão presencial que teve maior valor adjudicado foi o edital PP 249/12, realizado no município de Santa Maria na terceira semana de agosto de 2012. O referido edital teve tratamento preferencial à contratação de microempresa ou empresa de pequeno porte, sendo uma delas consagrada vencedora da disputa com uma proposta final adjudicada em R\$ 56.800,00. Quanto à distribuição dos valores adjudicados por municípios, os mesmos foram divididos em 11 cidades que tiveram empresas vencedoras nessa etapa do Programa. As distribuições totais, por município, dos valores adjudicados para os 22 pregões podem ser conferidas na Tabela 3, abaixo:

**Tabela 3- Valor Adjudicado por Município - Pregões Presenciais não Percíveis 2012**

<b>LOCALIDADE VENCEDOR</b>	<b>VALOR ADJUDICADO</b>
CACHOEIRA DO SUL	R\$72.599,50
GRAVATAÍ	R\$49.749,72
ITAQUI	R\$17.790,70
BAGÉ	R\$16.339,90
CRUZ ALTA	R\$8.669,00
DOM PEDRITO	R\$8.494,90
JAGUARI	R\$7.129,89
SÃO GABRIEL	R\$7.049,95
SÃO SEPE	R\$5.784,20
JÚLIO DE CASTILHOS	R\$3.929,95
CAÇAPAVA DO SUL	R\$3.540,20
<b>Total adjudicado:</b>	<b>R\$201.077,91</b>

Fonte: Elaborado pela Autora.

Destaca-se, também, o êxito dos pregões PP 210/12 e PP 232/12, referentes à aquisição de não percíveis para o Presídio de Bagé e Presídio de Cachoeira do Sul, respectivamente. Ambos tiveram microempresa ou empresa de pequeno como vencedoras, tendo sido o valor adjudicado de R\$ 16.339,90 para o primeiro e R\$ 11.800,00 para o segundo edital citado. Tendo em vista que até o início da realização do Fornecer esses valores ficavam concentrados em grandes empresas, fica elucidado, então, a importância do Programa como instrumento de promoção de distribuição de riqueza regional.

Além disso, embora não houvesse nenhum impeditivo para que empresas de outros municípios participassem das disputas nos locais onde os pregões foram realizados, dos 18 editais homologados para micro ou pequenas empresas 10 foram adjudicados para empresas pertencentes aos próprios municípios onde esses certames foram efetuados, resultando em uma distribuição de R\$ 72.359,75 para essas localidades.

Com base na análise dos pregões presenciais para aquisição de gêneros alimentícios ocorridos no ano de 2012 por meio do Fornecer, então, é possível verificar resultados positivos

quanto à inserção de microempresas e empresas de pequeno porte no campo das licitações públicas, pois passa-se a observar um cenário que propicia a diversificação de participantes e as respectivas localidades desses, podendo-se inferir que ocorre a distribuição de riqueza local.

#### **4.3.2. Pregões Presenciais 2013**

Os pregões presenciais para aquisição de gêneros alimentícios não perecíveis continuaram durante o ano de 2013, com a expansão de certames para a compra dessa família de alimentos para todo o Estado do Rio Grande do Sul. A partir do levantamento de dados, verificou-se que foram 156 pregões homologados no referido ano. Dessa forma, foram realizados dois pregões em cada um dos 78 municípios pertencentes às 4 regiões apresentadas no Quadro 2, sendo divididos em duas fases do Programa. No primeiro semestre de 2013, entre os meses de fevereiro e abril, foram realizados pregões com a finalidade de efetuar Atas de Registro de Preços com validade de oito meses. Já no segundo semestre, entre a última semana de setembro e a primeira semana de novembro, os pregões originariam atas com a validade de seis meses.

Diferente dos resultados de 2012, onde a maioria dos vencedores das disputas eram microempresas ou empresas de pequeno porte, em 2013 houve uma considerável mudança, onde 46.8% das disputas foram vencidas por ME ou EPP, contra 53.2% vencidos pelas grandes empresas. Quanto aos valores adjudicados, essa disparidade foi maior. O total adjudicado em todos os pregões foi R\$ 3.115.325,19. Desse valor, apenas R\$ 429.765,31 ficaram com micro ou pequenas empresas que venceram 74 das 156 disputas. Comparado aos resultados anteriores ao Programa Fornecer, onde nenhuma ME/EPP tinha condições de competir com as grandes empresas, é possível ver a partir de uma perspectiva otimista os frutos dos pregões de 2013. Entretanto, há de se ressaltar que nesse ano as empresas de grande porte participaram mais e venceram boa parte dos pregões do Programa. Dos 156 certames, 82 foram vencidos por duas grandes empresas, que já participavam das licitações anteriores ao Fornecer. Os demais (74 pregões) tiveram micro ou pequenas empresas como vitoriosas, sendo desses 33 pregões vencidos por ME/EPP sediadas nos próprios municípios onde as disputas ocorreram. Quanto aos totais financeiros destinados aos vencedores, R\$ 2.676.366,38 ficaram com duas grandes empresas (Grande Empresa “A” e Grande Empresa “B”); R\$ 178.404,28 foram atribuídos à ME/EPP dos próprios municípios onde ocorreram as disputas; R\$ 6.799,45 foi destinado à uma empresa não enquadrada como ME ou EPP do município de São Gabriel; e R\$ 253.755,08 ficaram com ME/EPP de outras cidades que se dirigiam até os municípios onde os pregões

estavam ocorrendo. A distribuição desses valores adjudicados por município sede das empresas participantes é apresentada na Tabela 4:

**Tabela 4 - Valor Adjudicado Por Município Sede dos Participantes - 2013**

<b>LOCALIDADE</b>	<b>PREGÕES VENCIDOS</b>	<b>TOTAL VALOR ADJUDICADO</b>
ARROIO DO MEIO	1	R\$2.928,42
SÃO FRANCISCO DE ASSIS	1	R\$3.560,00
SANTIAGO	1	R\$4.790,00
TAQUARI	1	R\$4.790,00
RELVADO	1	R\$4.991,00
GETÚLIO VARGAS	1	R\$5.080,00
CANGUÇU	1	R\$5.528,33
IBIRUBÁ	1	R\$5.598,74
ENCRUZILHADA DO SUL	2	R\$5.700,95
CANELA	1	R\$5.720,10
SÃO FRANCISCO DE PAULA	1	R\$5.750,00
PASSO FUNDO	1	R\$6.359,90
TORRES	2	R\$6.545,99
CAÇAPAVA DO SUL	3	R\$6.570,74
SÃO JERÔNIMO	1	R\$6.607,05
SAO GABRIEL	1	R\$6.799,45
PLANALTO ALEGRE	1	R\$7.119,65
ERECHIM	1	R\$7.249,80
ROSÁRIO DO SUL	1	R\$7.575,85
SOBRADINHO	1	R\$7.651,35
CACHOEIRINHA	2	R\$8.319,63
GUAPORÉ	1	R\$8.650,00
SANTA VITÓRIA DO PALMAR	2	R\$9.093,25
CRUZ ALTA	1	R\$9.227,62
TRES PASSOS	1	R\$10.681,90
FREDERICO WESTPHALEN	2	R\$13.699,45
SÃO SEPÉ	5	R\$19.204,60
JAGUARI	6	R\$21.221,69
ITAQUI	7	R\$30.960,67
CANGUCU	1	R\$38.699,95
CACHOEIRA DO SUL	8	R\$39.097,85
SANTA ROSA	14	R\$113.184,88
GRANDE EMPRESA "B"	26	R\$919.563,98
GRANDE EMPRESA "A"	56	R\$1.756.802,40
<b>Total adjudicado em 2013:</b>		<b>R\$ 3.115.325,19</b>

Fonte: Elaborado pela Autora.

Desses resultados, foi possível verificar que o maior valor adjudicado para uma microempresa ou empresa de pequeno porte foi R\$ 38.699,95, por meio do Edital PP 375/13 que ocorreu na cidade de Pelotas. Já o menor valor adjudicado para uma ME ou EPP foi R\$ 1.525,49, por meio do PP 593/13, ocorrido no município de Lavras do Sul. Quanto às grandes empresas, o maior valor adjudicado ficou em R\$ 474.000,00, referente ao Edital PP 264/13, que se tratava de registro de preços para Porto Alegre. Quanto ao menor valor, foi R\$ 1.749,82, Edital PP 344/13, referente ao município de Canoas.

Também foi possível inferir que essa maior participação de grandes empresas nos certames refletiu em um aumento de situações em que micro ou pequenas empresas eram desclassificadas antes mesmo da sessão de disputa começar, tendo em vista o que estabelece os incisos VIII e IX, art. 4<sup>a</sup> da Lei nº 10.520/2002:

VIII - no curso da sessão, o autor da oferta de valor mais baixo e os das ofertas com preços até 10% (dez por cento) superiores àquela poderão fazer novos lances verbais e sucessivos, até a proclamação do vencedor;

IX - não havendo pelo menos 3 (três) ofertas nas condições definidas no inciso anterior, poderão os autores das melhores propostas, até o máximo de 3 (três), oferecer novos lances verbais e sucessivos, quaisquer que sejam os preços oferecidos (BRASIL, 2002).

Dessa forma, só podiam participar da sessão de lances verbais aqueles que apresentassem proposta inicial com valor até 10% superior à proposta inicial com valor mais baixo, exceto se não houvessem pelo menos três empresas aptas a participar da disputa. Exemplificando: se empresa X tivesse uma proposta inicial para o lote ao valor de R\$ 5.000,00, caso empresa Y apresentasse proposta inicial com valor de R\$ 5.600,00 e outras duas empresas propusessem ofertas iniciais entre R\$ 5.001,00 mil e R\$ 5.500,00, empresa Y seria desclassificada sem ao menos poder manifestar o desejo de efetuar lance diminuindo sua proposta. Assim, o que ocorria em muitas das disputas em que grandes empresas foram vencedoras, é que essas já começavam com uma proposta inicial com preços bem baixos, dizimando desde o início as chances de empresas que não se enquadravam nesse limite de valor de participarem do certame.

Além disso, outro fator que ocasionava desclassificação de micro e pequenas empresas era oriundo das dificuldades dessas na elaboração da proposta inicial, seja por não informar a marca dos produtos ofertados, ou simplesmente não cotar todos os alimentos que o edital exigia, seja pelo somatório do valor global das propostas não estar de acordo com os valores unitários dos itens propostos, entre outros motivos. Essas dificuldades são visualizadas principalmente nos primeiros certames do ano de 2013, quando o Programa Fornecedor começava a realizar pregões presenciais para aquisição de gêneros alimentícios não perecíveis pela primeira vez nos



municípios da Região 1, 3 e 4. Nesse contexto, é possível perceber como a falta de conhecimento quanto às compras públicas por parte das microempresas e empresas de pequeno porte se mostra como um dificultador para a participação das mesmas nas licitações. Nesse aspecto, são importantes ações como as do SEBRAE, por exemplo, a fim de capacitar esses empreendedores para que estejam aptos a participarem das compras governamentais.

No tocante à economicidade, em comparação ao ano de 2010, um ano antes do início do Programa Fornecer, observa-se uma grande redução de custos, conforme se apresenta na Tabela 5, abaixo:

**Tabela 5 - Comparativo de Valores Adjudicados nos anos de 2010 e 2013**

Valor adjudicado	Região I	Região II	Região III	Região IV
Ano 2010	R\$5.526.000,00	R\$1.460.086,80	R\$1.674.000,00	R\$3.294.000,00
Ano 2013	R\$1.402.537,80	R\$405.123,32	R\$318.891,05	R\$988.773,02

Fonte: Elaborado pela Autora.

Com as licitações ocorrendo de forma local, há uma melhor organização e controle quanto ao quantitativo demandando por cada órgão, refletindo-se na redução de custos. A redução de valores também é consequência de uma maior diversidade dos participantes dos certames, representada em um aumento da concorrência que, mesmo que grandes empresas saiam como vencedoras, não deixa de ter como resultado uma redução dos valores dos itens, ainda mais se esses forem adquiridos diretamente pelo Estado junto aos fornecedores locais.

Dessa forma, então, apesar de empresas de grande porte se consagrarem vencedoras de boa parte dos pregões do Fornecer realizados durante o ano de 2013, se cumpriram os objetivos propostos de alcançar economicidade nas compras públicas, ao mesmo tempo em que contribui para a distribuição de riqueza regional, tendo em vista que o Programa continuou propiciando a divisão de recursos entre pequenos empreendedores de municípios que até a sua existência acabavam por não participar do processo de compras governamentais.

#### **4.3.3. Pregões Presenciais 2014**

Os pregões para o registro de preços com validade de seis meses para aquisição de gêneros alimentícios não perecíveis durante o ano de 2014 foram realizados na sexta e sétima etapa do Programa. Ao total, foram 120 pregões presenciais homologados em 2014. No

primeiro semestre, entre a segunda quinzena do mês de fevereiro e a primeira semana de abril, foram realizados pregões presenciais em cada um dos 78 municípios pertencentes às quatro regiões já apresentadas neste trabalho.

Já no segundo semestre, apenas 42 municípios receberam pregões presenciais (entre a segunda semana de outubro e primeira semana de dezembro), tendo em vista que 26 pregões do Fornecer foram revogados “por interesse público”, conforme publicado no Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul entre 30 de outubro de 2014 e 12 de novembro de 2014. Conforme Paulo Lunardi<sup>25</sup>, Coordenador do Departamento de Licitações Descentralizadas (DELID) na época do Programa Fornecer, não foi exatamente por conta da iminente mudança do governo estadual que esses pregões foram revogados, mas sim porque na época se optou pela renovação dos contratos das Atas de Registro de Preços, que tinham validade semestral, para mais seis meses com os fornecedores que tivessem interesse. Essa iniciativa propiciaria economicidade, tendo em vista que não seriam necessários gastos com a realização de novos certames. Entretanto, não se desconsidera o fato de que o cenário pós-eleições era incerto quanto ao prosseguimento do Programa, sendo a opção pela renovação das Atas de Registro de Preços uma garantia de que não ocorreria a descontinuidade do fornecimento para os órgãos públicos estaduais.

Dessa forma, dos 120 pregões homologados no ano de 2014, 64,2% foram vencidos por microempresas ou empresas de pequeno porte, enquanto 35,8% foram vencidos por duas grandes empresas (Grande Empresa “A” e Grande Empresa “B”). As grandes empresas continuam a se deslocar pelo Estado com a finalidade de participar dos pregões presenciais que ocorriam pelos municípios, tendo em vista que possuem estruturas e condições logísticas para tanto. Assim, se percebe os esforços despendidos por essas a fim de se manterem hegemônicas em um cenário que, até a realização do Programa, não cedia espaço à competição igualitária entre os licitantes.

Quanto aos valores adjudicados, o total no ano de 2014 foi de R\$ 2.060.620,63. Desses, R\$ R\$ 879.983,31 ficaram com empresas enquadradas como microempresa ou de pequeno porte, sendo esse valor distribuído em 18 municípios que tiveram ME ou EPP como vencedoras. Entretanto, observa-se uma centralização de resultados para uma empresa de pequeno porte em específico, sendo essa local do município de Santa Rosa, vencendo 42 dos 120 certames. No mais, municípios menores como Encruzilhada do Sul, São Sepé e Iraí tiveram pequenos empreendedores locais como vencedores dos certames realizados nessas cidades.

---

<sup>25</sup> Entrevista concedida por LUNARDI, Paulo Roberto Sbaraini. **Entrevista I**. [jun. 2018]. Entrevistador: Patrícia Silveira de Assis. Porto Alegre, 2018.

Na Tabela 6, abaixo, apresentam-se a localidade dos vencedores dos pregões presenciais para aquisição de gêneros alimentícios não perecíveis no ano de 2014.

**Tabela 6 - Localidade dos Vencedores - Pregões Não Perecíveis 2014**

<b>LOCALIDADE DO VENCEDOR</b>	<b>PREGÕES VENCIDOS</b>
SANTA ROSA	42
GRANDE EMPRESA "A"	23
GRANDE EMPRESA "B"	20
CACHOEIRINHA	9
JAGUARI	5
ITAQUI	3
SÃO LOURENCO DO SUL	3
SÃO SEPÉ	3
BAGÉ	2
CAÇAPAVA DO SUL	1
ENCRUZILHADA DO SUL	1
GETÚLIO VARGAS	1
IBIRUBÁ	1
IRAÍ	1
JÚLIO DE CASTILHOS	1
SANTA MARIA	1
SANTA VITÓRIA DO PALMAR	1
SÃO FRANCISCO DE ASSIS	1
TORRES	1
<b>Total</b>	<b>120</b>

Fonte: Elaborado pela Autora.

No entanto, destaca-se o resultado do Pregão Presencial 200/14 realizado em março daquele ano no município de Bagé, pertencente à Região 2, que, como já dito, possui a menor média de desenvolvimento econômico, de acordo com o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE). Este pregão teve uma microempresa do próprio município de Bagé como vencedora, onde o valor adjudicado para essa foi R\$ 16.299,00 para fornecer não perecíveis por seis meses ao presídio da cidade. A título de informação, a cidade de Bagé fica aproximadamente 376 quilômetros de distância de Porto Alegre. Antes do Programa, esses alimentos eram fornecidos por uma grande empresa da região metropolitana. Resultados como esse são significativos para mostrar a importância do Programa Fornecer para o fortalecimento dessas regiões, permitindo que ocorra a descentralização de riqueza.

O último pregão presencial para o registro de preços de não perecíveis do Programa ocorreu em 04 de dezembro de 2014. O certame foi vencido por uma microempresa de Santa

Maria, por R\$ 7.484,98. Quanto à economicidade, essa contratação teve o preço registrado para o açúcar refinado em R\$ 1,40 o quilo; arroz tipo 2 em R\$ 1,29 o quilo; e feijão tipo 2 em R\$ 2,29 o quilo. Todos esses valores são inferiores ao preço de referência desses itens para a Região 2 do edital PE 087/10, descrito no item 4.2.

#### 4.4. PREGÕES PÓS-PROGRAMA FORNECER: UMA ANÁLISE SOBRE AS ATUAIS AQUISIÇÕES DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS NÃO PERECÍVEIS

A partir de 2015, com o fim do Programa Fornecer, a CELIC deixa de realizar pregões presenciais para aquisição de alimentação e volta a utilizar a modalidade eletrônica de pregão. Entretanto, diferente da divisão do Estado em quatro regiões, como era adotado até 2014 enquanto o Programa estava vigente, passa-se a utilizar uma divisão do Estado em nove regiões para os mesmos 78 municípios vistos anteriormente.

Conforme Paulo Lunardi, o governo que assumiu no ano de 2015 optou por não manter a sistemática de pregão presencial, ou seja, decidiu pelo encerramento do Programa Fornecer. Isso teria sido motivado, primeiramente, por um entendimento de que o mesmo já havia decorrido por certo tempo e, então, as microempresas e empresas de pequeno porte participantes já haviam adquirido o conhecimento sobre como ocorre o procedimento licitatório e, dessa forma, estariam aptas a participar dos pregões na forma eletrônica. Além disso, logo no início do novo governo do Estado foram adotadas medidas de contenção de despesas, estabelecidas pelo Decreto nº 52.230, de 02 de janeiro de 2015. Assim, sob a perspectiva de uma política de contenção de gastos, decide-se pelo fim dos pregões presenciais do Programa Fornecer, tendo em vista que os mesmos acarretariam gastos referentes à sua operação. Ademais, quando o Programa se aproximava do seu fim já não havia mais a parceria com o SEBRAE, que divulgava o Programa para as ME/EPP, as sensibilizando e capacitando para que as mesmas participassem dos pregões. Assim, havia o receio de que os pregões em municípios muito pequenos não tivessem participantes e/ou fossem fracassados, gerando custos à Administração Pública.

Ainda Segundo Lunardi, em 2015 a CELIC começa a pensar outras maneiras de continuar a realizar as aquisições de alimentos de forma regionalizada, a fim de que as mesmas ainda viabilizassem a participação das microempresas e empresas de pequeno porte nos certames. Dessa forma, foi feito um estudo sobre todo o histórico do Fornecer quanto a itens, valores e outras informações, dando origem, então, a uma realocação dos municípios em nove regiões, conforme Quadro 3, a seguir:

Quadro 3 - Regiões e Municípios – Atual Divisão Regional Utilizada pela CELIC

<b>REGIÃO 501</b>	Canoas	<b>REGIÃO 502</b>	Arroio dos Ratos	<b>REGIÃO 503</b>	Arroio do Meio
	Gravataí		Charqueadas		Cachoeira do Sul
	Montenegro		Guaíba		Candelária
	Novo Hamburgo		São Jerônimo		Encantado
	São Leopoldo		Encruzilhada do Sul		
	Osório		Lajeado		
	Porto Alegre		Rio Pardo		
	Torres		Santa Cruz do Sul		
	Viamão		Sobradinho		
<b>REGIÃO 504</b>	Bento Gonçalves	<b>REGIÃO 505</b>	Agudo	<b>REGIÃO 506</b>	Taquari
	Canela		Caçapava do Sul		Venâncio Aires
	Caxias do Sul		Cacequi		
	Guaporé		Jaguari		Camaquã
	Lagoa Vermelha		Júlio de Castilhos		Canguçu
	Nova Prata		Santa Maria		Jaguarão
	São Francisco de Paula		Santiago		Pelotas
	Taquara		São Francisco de Assis		Rio Grande
	Vacaria		São Sepé		Santa Vitória do Palmar
<b>REGIÃO 507</b>	Carazinho	<b>REGIÃO 508</b>	São Vicente do Sul	<b>REGIÃO 509</b>	Alegrete
	Erechim				Bagé
	Espumoso				Dom Pedrito
	Frederico Westphalen		Cerro Largo		Itaqui
	Getúlio Vargas		Cruz Alta		Lavras do Sul
	Iraí		Ijuí		Quaraí
	Palmeira das Missões		Santa Rosa		Rosário do Sul
	Passo Fundo		Santo Ângelo		Santana do Livramento
	Sarandi		Santo Cristo		São Borja
	Soledade		São Luiz Gonzaga		São Gabriel
			Três Passos		Uruguaiana

Fonte: CELIC (2017).

O objetivo dessa nova regionalização, conforme Lunardi, era ampliar a participação de empresas locais, já que os lotes ficariam menores e mais atrativos para microempresas e empresas de pequeno porte. Assim, optou-se pelo uso de regiões menores do que aquelas quatro já conhecidas, mas também não tão pequenas a ponto de se correr o risco da licitação ser fracassada e necessitar ser repetida, o que gera custos.

Nesse modelo, então, desde o ano de 2015 são realizadas nove licitações visando o registro de preços de alimentos para cada uma das regiões citadas<sup>26</sup>. Dessa forma, as mesmas serão caracterizadas a seguir, de 2015 a 2017, sendo as licitações de Atas de Registro de Preços realizadas nesse último ano ainda válidas.

#### 4.4.1. Pregões Eletrônicos 2015

No ano de 2015 foram realizados 18 pregões eletrônicos (metade em cada semestre) para aquisição de gêneros alimentícios para o Estado por registro de preços com a validade de 6 meses. Dessa maneira, com a divisão em 9 regiões e não mais em 4, os preços de cada lote ficaram mais baixos em relação ao ano de 2010, descrito no item 4.2 deste trabalho. Assim, diferente daquele ano, em que uma única grande empresa venceu todos os quatro lotes, em 2015 duas empresas de pequeno porte (EPP) foram vitoriosas de 11 das 18 licitações. Para melhor visualização dos resultados, apresenta-se a tabela abaixo:

**Tabela 7 - Resultados Pregões Eletrônicos Não Perecíveis 2015**

<b>EMPRESA VENCEDORA</b>	<b>PREGÕES VENCIDOS</b>	<b>TOTAL VALOR ADJUDICADO</b>
EPP DE SANTA ROSA	7	R\$1.007.785,46
EPP DE SÃO LOURENÇO DO SUL	4	R\$412.377,70
GRANDE EMPRESA "A"	7	R\$1.753.406,08
Valor total adjudicado 2015:		<b>R\$ 3.173.569,24</b>

Fonte: Elaborado pela Autora.

Embora a divisão em nove regiões tenha propiciado a participação e vitória de empresas de pequeno porte, é possível verificar como há o retorno da centralização de resultados em relação ao que se vislumbrava enquanto o Fornecer esteve vigente. A conjuntura mudou de vinte empresas contratadas para o fornecimento de não perecíveis, em 2014, para apenas três empresas, em 2015, quando o Programa já havia sido encerrado. Além disso, embora tenha

<sup>26</sup> Além dos Gêneros Alimentícios Não Perecíveis, esse modelo de divisão em nove regiões também é utilizado para o Registro de Preços de Leite, Hortifrutigranjeiros, Carnes, Laticínios e Panificação.

ocorrido uma divisão do Estado agora em nove regiões e não mais em quatro, o que acarreta numa diminuição de itens e valores de cada licitação, todos os 18 pregões eletrônicos realizados em 2015 para registro de preços de alimentos não perecíveis tiveram tratamento preferencial para microempresas ou empresas de pequeno porte, e não exclusivo. Isso porque todos os editais de licitação tinham valor de referência acima de R\$ 80.000,00<sup>27</sup>.

Assim, apesar de 2015 ter obtido um resultado aparentemente satisfatório quanto às vitórias de empresas de pequeno porte, ao mesmo tempo não ocorre uma descentralização de riqueza como se visualizava com o Programa Fornecer.

#### **4.4.2. Pregões Eletrônicos 2016**

No ano de 2016 os pregões para aquisição de alimentos se mantêm nessa divisão do Estado em nove regiões, sendo realizada uma licitação para o registro de preços de alimentos para cada uma delas. A diferença em relação ao ano de 2015 é que em 2016 as Atas de Registro de Preços teriam validade de um ano.

Dessa forma, então, foram nove licitações realizadas, todas com tratamento preferencial à contratação de ME ou EPP, sendo cinco vencidas pela já citada “Grande Empresa “A”” e quatro por uma empresa de pequeno porte do município de São Lourenço, que já havia vencido também quatro das 18 licitações do ano anterior. Além disso, os editais tiveram em média 3 participantes.

Um fato interessante é que só uma empresa enquadrada como ME ou EPP participou das disputas neste ano, estando presente em quatro dos nove certames e saindo como vencedora desses 4 procedimentos dos quais participou. Em dois pregões isso foi possível graças ao dispositivo da Lei nº 123/2006 que estabelece que se entende como empate situações em que as propostas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 5% (cinco por cento) superiores à proposta mais bem classificada na disputa. Assim, a empresa de São Lourenço do Sul teve a oportunidade de ser convocada para dar um lance abaixo ao melhor classificado, o que ocasionou sua vitória.

O Edital PE 297/16, referente à Região 501, que inclui a capital do Estado além de outras cidades da Região Metropolitana de Porto Alegre, recebeu propostas de apenas duas

---

<sup>27</sup> Ressalta-se que com as alterações dispostas pela Lei Federal nº 147, de 7 de agosto de 2014, conforme seu artigo 48, a Administração Pública tem o dever de “realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00” (BRASIL, 2014).

grandes empresas (Grande Empresa “A” e Grande Empresa “B”). Por ser a região com a maior concentração de locais de entregas e, conseqüentemente, maior quantitativo de itens demandados, empresas menores provavelmente não possuem condições operacionais de atender ao consumo solicitado.

Assim, com apenas duas empresas vencedoras no ano de 2016, R\$ 1.296.819,43 foram adjudicados para a empresa de grande porte, enquanto R\$ 1.067.199,66 foram adjudicados para a única ME ou EPP participante. As informações sobre essas licitações do ano de 2016 podem ser conferidas na Tabela 8, abaixo:

**Tabela 8 - Resultados Pregões Eletrônicos Não Perecíveis 2016**

EDITAL	REGIÃO	VALOR ADJUDICADO	PARTICIP.	PARTICIP. ME/EPP	VENCEDOR
PE 212/16	503	R\$119.999,97	4	1	EPP DE SÃO LOURENÇO DO SUL
PE 214/16	507	R\$131.099,76	3	0	GRANDE EMPRESA "A"
PE 253/16	508	R\$123.580,00	2	0	GRANDE EMPRESA "A"
PE 257/16	502	R\$402.099,75	3	1	EPP DE SÃO LOURENÇO DO SUL
PE 258/16	504	R\$137.500,00	2	0	GRANDE EMPRESA "A"
PE 263/16	509	R\$136.640,00	2	0	GRANDE EMPRESA "A"
PE 297/16	501	R\$767.999,67	2	0	GRANDE EMPRESA "A"
PE 779/16	506	R\$270.650,00	4	1	EPP DE SÃO LOURENÇO DO SUL
PE 800/16	505	R\$274.449,94	5	1	EPP DE SÃO LOURENÇO DO SUL
Valor total ano:		<b>R\$2.364.019,09</b>			

Fonte: Elaborado pela Autora.

Dessa forma, observa-se que cada vez mais os pregões se afastam de um ideal de resultado descentralizado e que propicie a distribuição de riquezas, como era propagado durante a execução do Programa Fornecer. Os certames têm se concentrado em poucas empresas, com valores altos que acabam por impossibilitar que microempresas locais tenham condições de participar e atender a demanda.



#### 4.4.3. Pregões Eletrônicos 2017

Os pregões para aquisição de gêneros alimentícios não perecíveis do ano de 2017 foram divididos em dois momentos: no primeiro semestre, ocorreram nove licitações (uma para cada região do Quadro 5) a fim de realizar registro de preços com validade de 6 meses; no segundo semestre, outras nove licitações a fim de realizar registro de preços com validade de 12 meses. Embora o número de participantes tenha aumentado para em média cinco, os resultados seguem a mesma tendência que vem ocorrendo desde o ano de 2015, com apenas três empresas vencedoras das 18 licitações. Uma segunda empresa de pequeno porte do município de São Lourenço do Sul foi quem venceu mais pregões e obteve o maior valor adjudicado, conforme Tabela 9:

**Tabela 9 - Resultados Pregões Eletrônicos Não Perecíveis 2017**

<b>EMPRESA VENCEDORA</b>	<b>PREGÕES VENCIDOS</b>	<b>TOTAL VALOR ADJUDICADO</b>
EPP DE SÃO LOURENÇO DO SUL 2	12	R\$2.699.602,82
GRANDE EMPRESA "A"	5	R\$2.336.660,80
GRANDE EMPRESA "B"	1	R\$757.839,20
Valor total adjudicado 2017:		<b>R\$ 5.794.102,82</b>

Fonte: Elaborado pela Autora.

Assim, portanto, mesmo com uma empresa de pequeno porte se consagrando vencedora da maioria dos pregões para aquisição de não perecíveis, ainda se percebe uma centralização de resultados. Talvez numa perspectiva diferente dos resultados visualizados no ano de 2010, tendo em vista que agora enxerga-se uma EPP como vitoriosa, mas igualmente centralizada. Ao ser questionado se a CELIC tem realizado o monitoramento dos pregões pós Programa Fornecer, Paulo Lunardi informou que foi feito um acompanhamento dos resultados no primeiro ano em que os pregões eletrônicos para nove regiões foram executados, mas que posteriormente esse monitoramento não foi mais realizado. Quanto aos resultados dos pregões de alimentos não perecíveis, o mesmo informou que das famílias de alimentação, a de não perecíveis é que apresenta a maior concentração de fornecedores, pois possui a maior diversificação de itens. Assim, comércios menores acabam por ter mais dificuldade em atender

a grande demanda do Estado, diferente das grandes empresas que possuem condições logísticas para tal.

#### 4.5. O PROGRAMA FORNECER NO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A fim de apresentar o Programa Fornecer a partir da Teoria do Ciclo de Políticas Públicas, será feita uma adaptação ao modelo de ciclo proposto por Rua (2012), onde as políticas públicas são organizadas de acordo com fases sequenciais e que podem ocorrer concomitantemente. Dessa forma, no presente trabalho o Programa será apresentado em três fases do ciclo, assim sendo: a primeira dividida em Formação da Agenda, Elaboração de Alternativas e Tomada de Decisão; a segunda sendo referente à Implementação e Execução; e a terceira relacionada ao Monitoramento/Avaliação.

A formação da agenda do Programa Fornecer ocorre a partir da percepção dos atores da atual CELIC sobre o fato de que a divisão do Estado em quatro grandes regiões, para a compra de alimentação, acabava por refletir em licitações onde na maioria dos casos os vencedores eram grandes empresas da capital e região metropolitana. Além disso, essas grandes empresas subcontratavam microempresas e empresas de pequeno porte localizadas nas cidades onde deveriam ser realizadas as entregas. Dessa forma, se verificava, também, que havia um encarecimento dos preços dos itens, tendo em vista a falta de concorrência nos certames, já que os participantes costumavam ser sempre os mesmos.

Quanto a elaboração de propostas que resultou no Fornecer, conforme Paulo Lunardi, a ideia de realizar os pregões presenciais foi formatada na CELIC. Assim, a maneira como o Programa seria realizado foi uma estratégia idealizada no primeiro semestre do ano de 2011 junto com o SEBRAE e a Fundação Getúlio Vargas, que prestava serviço de consultoria à CELIC na época. Naquela ocasião, se percebeu que não adiantava simplesmente realizar pregões eletrônicos para cada município, pois as micro e pequenas empresas dessas localidades muitas vezes não tinham o conhecimento necessário para participar das compras públicas. Assim, faltava trabalho de campo a fim de capacitar as ME/EPP, realizando a divulgação sobre os procedimentos que envolvem as licitações. Tendo em vista os princípios que regem a Administração Pública, esse trabalho junto às ME/EPP não poderia partir da própria CELIC. É nesse contexto que entra o apoio efetivo do SEBRAE no Programa. Desse modo, pensando em realizar as licitações de alimentação de forma que as mesmas apresentassem economicidade, que estava prejudicada pela participação das mesmas grandes empresas nos certames, e ao

mesmo tempo propiciar a inserção de micro e empresas de pequeno porte nas disputas, o que refletiria num cenário de disputa mais igualitária e com preços mais baixos para a Administração Pública, além de promover a distribuição de riqueza regional, se chegou a alternativa de realizar pregões presenciais nos próprios municípios. Ainda conforme Lunardi, a ideia de realizar os pregões nessas localidades baseia-se no fato de que assim haveria uma maior possibilidade de que empreendedores locais participassem, inibindo assim com a ação de “atravessadores”, que são as grandes empresas centralizadas principalmente na região metropolitana de Porto Alegre, que compravam dessas micro e pequenas empresas locais a fim de fornecer para os órgãos estaduais localizados nesses municípios.

Desse modo, o ato que marca a tomada de decisão dessa política pública ocorre durante o Governo Estadual 2011-2014, a partir da Lei nº 13.706/2011, que concede o tratamento preferencial à microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações públicas, e o Decreto nº 48.160/2011, que regulamenta a mesma. Conforme Lunardi, ambos foram formulados na CELIC. Essa formulação partiu de um mesmo grupo que pensava nessa política pública que seria o Programa Fornecer e, para tanto, necessitava de um instrumento legal que permitisse a sua operacionalização, tendo em vista que a Lei nº 123/2006 estabelece que caberá aos Estados regulamentarem o tratamento diferencial às ME/EPP.

No tocante à implementação, a mesma ocorre a partir de uma reformulação pela qual a CELIC passou para que o Programa fosse possível. Conforme Paulo Lunardi, o Departamento de Licitações Descentralizadas (DELID), por exemplo, foi criado especialmente para a execução do Programa, tendo em vista que era atribuição desse departamento a realização de procedimentos licitatórios especialmente pela modalidade presencial. Posteriormente, no ano de 2012, foi instituída a Subsecretaria da Administração Central de Licitações – CELIC, mediante transformação da Central de Compras da Administração Pública Estadual – CECOM. Até então, a CECOM era um departamento da SARH (atual SMARH). Enquanto isso, as etapas do Fornecer são implementadas de forma gradual.

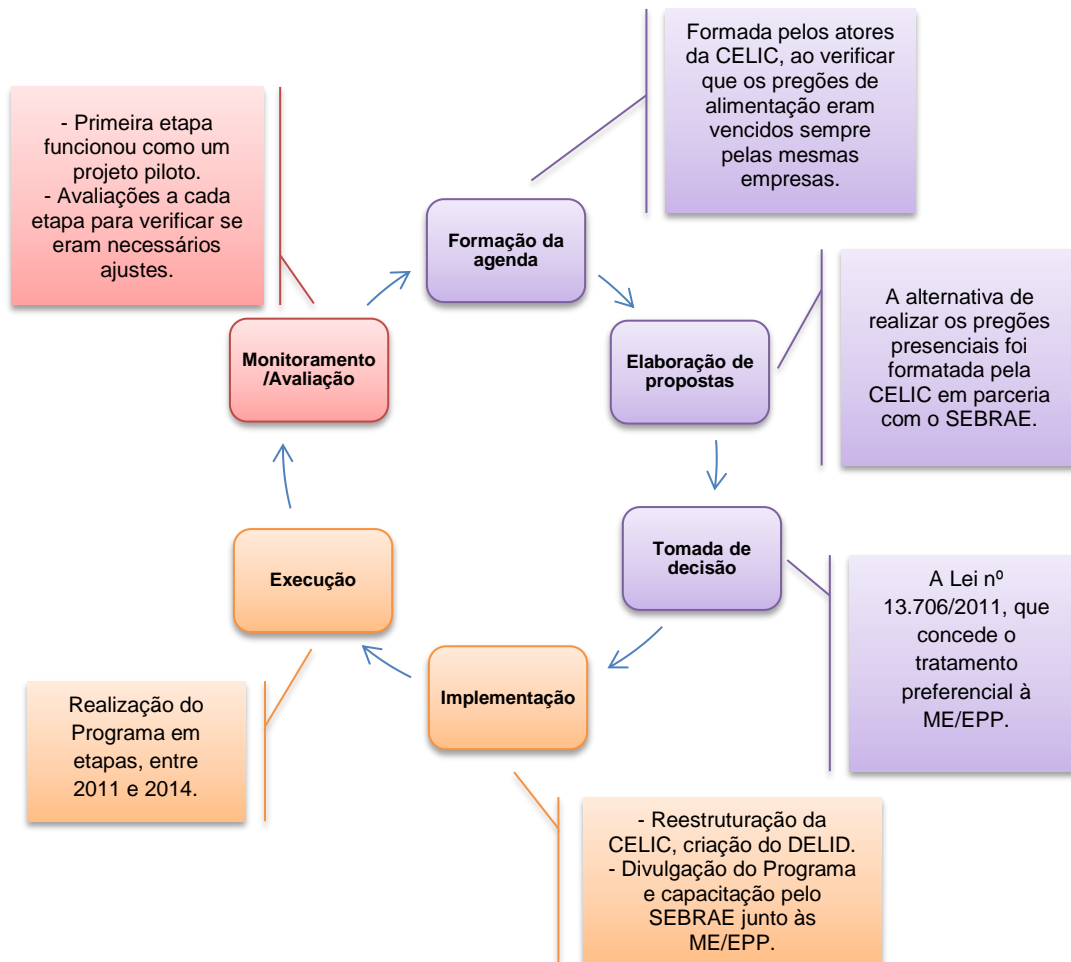
A execução do Programa Fornecer se deu em etapas entre o mês de julho de 2011 e dezembro de 2014. Conforme Lunardi, houve ainda uma oitava etapa no momento de transição das gestões. Nesse período, o principal objeto foi o registro de preços de gêneros alimentícios. Ademais, também houve pregões referentes a serviços de construção de micro açudes voltados à produção de alimentos para o autoconsumo no meio rural do Estado, além do registro de preços para aquisição de itens para o projeto Quintais Sustentáveis.

Sobre o monitoramento e avaliação, de acordo com Paulo Lunardi, esses eram realizados à medida que o Programa Fornecer era executado. A primeira etapa funcionou como

um projeto piloto e serviu como base para a realização de ajustes necessários para as fases seguintes, já que o Programa ocorreu de forma gradual. Assim, as avaliações ocorriam a cada etapa do Fornecer a fim de verificar se era necessário mudar algo no Programa.

Dessa forma, então, se tem o seguinte ciclo de política pública para o Programa Fornecer:

**Figura 4 - Ciclo de Políticas Públicas do Programa Fornecer RS**



Fonte: Elaborado pela Autora.

Assim, conforme o levantamento de dados dos pregões e com a descrição do Programa Fornecer a partir de um Ciclo de Políticas Públicas<sup>28</sup>, compreende-se o Programa como tal, inferindo-se que o mesmo foi uma Política Pública Distributiva realizada durante o Governo do Estado do Rio Grande do Sul vigente até 2014.

<sup>28</sup> Complementar à apresentação do Programa Fornecer a partir da Teoria do Ciclo de Políticas Públicas apresentada no presente trabalho ressaltam-se as pesquisas de Staub (2012) e Cortez (2014) como importantes para o fortalecimento do tema e para a Administração Pública em si.

#### 4.6. CONCLUSÃO DO CAPÍTULO IV: O PANORAMA DEIXADO PELO PROGRAMA

A partir da análise do Pregão Eletrônico 087/10, realizado em quatro lotes para as Regiões 1, 2, 3 e 4 percebeu-se a total concentração de resultados em uma única grande empresa. Antes da ocorrência do Programa Fornecer, o que se visualizava era um ambiente onde as mesmas empresas de grande porte eram vencedoras das licitações para aquisição de gêneros alimentícios, refletindo em custos maiores, tendo em vista a falta de concorrência que os grandes lotes divididos em quatro regiões proporcionavam. Além disso, essa falta de diversidade entre as empresas participantes das compras de alimentação acabava por refletir em uma elevação de preços.

Nesse cenário onde não se percebe uma disputa igualitária entre os fornecedores, além de refletir na elevação de preços procedente de um ambiente que não promove a competitividade, se avista um problema público, que pode ser resolvido pelos atores envolvidos. Nesse contexto, é essencial a vontade governamental – nesse caso, o Governo do Estado do RS vigente entre os anos de 2011 e 2014 – de encarar essa questão e permitir a resolução da mesma. Dessa forma, os pregões presenciais realizados pelas equipes da CELIC foram importantes para a modificação dessa conjuntura, suscitando, além da economicidade necessária para a Administração Pública, a distribuição de riqueza regional por meio da inserção de microempresas e empresas de pequeno porte de diferentes localidades nas licitações públicas.

Contudo, conforme também foi possível verificar a partir da análise deste trabalho, a permanente participação de determinadas grandes empresas nos pregões presenciais do Programa, se deslocando por diversos pontos do Estado onde os certames eram realizados – até mesmos aqueles que tinham em disputa valores financeiros aparentemente pouco significativos para uma empresa de grande porte – mostra como essas estavam empenhadas em manter a hegemonia que possuíam há muito tempo nas licitações de alimentos não perecíveis.

A contratação junto a fornecedores localizados nos próprios municípios que possuem órgãos públicos estaduais com demanda de entrega por alimentação confere um caráter não apenas econômico – já que o Programa foi efetivo no sentido de proporcionar economia aos cofres públicos, reduzindo os preços referentes aos itens licitados e ao transporte e logística necessário pelas empresas –, mas também demonstra a natureza social desenvolvida por essa ação da CELIC.

O Fornecedor deixou um legado que permitiu que as licitações para o registro de preços de gêneros alimentícios a partir de 2015, após o encerramento do Programa, continuassem a ser realizadas, de certo modo, em um formato regional que possibilita uma certa participação de empresas regionais. Ademais, conforme Paulo Lunardi, atualmente a maioria das licitações realizadas pela Subsecretaria da Administração Central de Licitações (CELIC) tem tratamento exclusivo para microempresa ou empresa de pequeno porte, pois tratam-se de lotes com valor de até R\$ 80.000,00. Ainda segundo Lunardi, estão sendo tomadas medidas operacionais pela CELIC que permitirão uma maior participação de ME/EPP nas disputas, conforme artigo 48, inciso III da Lei nº 147/2014. As mesmas estão relacionadas com o estabelecimento de cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, em licitações para aquisição de bens de natureza divisível (BRASIL, 2014).

Dessa forma, além dessas ações realizadas pela CELIC até hoje, verifica-se também como o Fornecedor foi importante para que outros feitos fossem realizados após o Programa. Uma dessas ações é o Programa Compra Cidade, que, conforme o SEBRAE, “visa aproximar os pequenos negócios, do campo e da cidade, das oportunidades de fornecimento de produtos e serviços para a gestão pública municipal, oportunizando o desenvolvimento e fortalecimento da economia local” (SEBRAE, 2015). O referido Programa começou a ser implantado no segundo semestre de 2015 e foi idealizado após a próspera experiência proporcionada pelo Fornecedor.

Desse modo, de um ponto de vista positivo, embora o Programa Fornecedor tenha sido encerrado com a mudança de governo, no ano de 2015, os seus reflexos são benéficos, sendo percebidos e aplicados até os dias atuais – na medida das possibilidades dos atores envolvidos nas licitações estaduais de alimentação –, no sentido de realizar compras públicas não apenas no sentido técnico já concebido, mas, também, com uma percepção social a fim de promover o desenvolvimento regional e democrático de nossa sociedade.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A matéria que trata sobre a Administração Pública é clara quanto ao fato de que a mesma se refere à execução de atividades direcionadas aos indivíduos a fim de atender aos interesses da sociedade. Nessa perspectiva, as licitações públicas são uma ferramenta que proporcionam que os serviços públicos – destinados a essas necessidades sociais – sejam prestados pelo Estado. Dessa forma, as aquisições públicas devem refletir na contratação da oferta mais vantajosa, sempre primando pelos recursos públicos.

Todavia, a partir da pesquisa realizada neste trabalho percebe-se que as compras públicas podem, também, servir como instrumento para promoção de Políticas Públicas. O Programa de Compras Públicas para Micro e Pequenas Empresas (Fornecer) surge com uma abordagem de aliar o propósito de alcance de economicidade nas aquisições públicas ao fomento de pequenos empreendedores locais, no sentido de que essa ação promove o desenvolvimento descentralizado.

Baseando-se no princípio constitucional de que “todos são iguais perante a lei” (BRASIL, 1988), espera-se que também as licitações públicas forneçam um ambiente de igualdade entre os participantes dos procedimentos licitatórios. Ao encarar a concentração de resultados das licitações de gêneros alimentícios como um problema a ser superado, adota-se a estratégia de realizar pregões presenciais localmente, o que propicia a maior participação de empresas regionais que, até então, não tinham alcance às compras públicas.

A partir da análise realizada para a pesquisa deste trabalho, foi possível verificar que, quanto à importância do Programa Fornecer para a promoção do desenvolvimento regional, a mesma está relacionada à ampliação do acesso de fornecedores, de diversas localidades do Estado, às licitações para aquisição de gêneros alimentícios não perecíveis. Enquanto no ano de 2010 apenas uma grande empresa fora contratada como responsável pelo fornecimento desses alimentos para todo o Estado do Rio Grande do Sul, durante a execução do Programa houve a contratação de diversas microempresas e empresas de pequeno porte locais, mudando uma conjuntura inalterada até então.

Assim, para a presente pesquisa foi realizado o levantamento de dados de todos os pregões presenciais para registro de preços de gêneros alimentícios não perecíveis executados durante o Programa Fornecer, observando e analisando particularidades registradas nos editais convocatórios e nas atas de sessões de cada um. Além disso, também houve o levantamento de dados de pregões eletrônicos realizados antes e depois do Fornecer. Dessa sistematização de

dados de mais de 300 pregões, verificou-se que efetivamente o Programa oportunizou o aumento de microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações públicas. Desse modo, infere-se que, como houve o aumento de fornecedores locais, existiu uma maior distribuição de riqueza. Depreende-se, portanto, que as contratações com fornecedores regionais contribuíram para um desenvolvimento econômico e social dessas localidades afastadas dos grandes centros.

Nesse aspecto, é importante ressaltar que o presente trabalho não pretende de forma alguma esgotar a pesquisa sobre o tema, mas sim contribuir para uma reflexão acerca do mesmo e sobre a importância de ações como o Programa Fornecer. Embora seja possível inferir que os pregões realizados nos municípios promoviam um dinamismo econômico nessas regiões, com microempresas e empresas de pequeno porte locais consagrando-se vencedoras dos certames, são importantes estudos que apresentem números no tocante ao desenvolvimento regional promovido pelo Fornecer. Assim, ao encontro da matéria aqui estudada, e buscando dar continuidade à mesma, são relevantes pesquisas futuras que se proponham a confirmar e caracterizar a distribuição de riqueza regional proporcionada pelo Programa sendo abordada a partir do estabelecimento de indicadores econômicos e sociais, que, também, podem ser aliados a estudos sobre a economicidade do Fornecer em si.

No que se refere ao Programa Fornecer como uma política pública, a partir da análise do levantamento de dados realizado e com a adaptação do Ciclo de Política Pública proposto por Rua (2012), foi possível inferir que o Programa Fornecer foi uma Política Pública Distributiva, tendo em vista que a partir da inclusão de empreendedores locais nas contratações públicas presume-se a ocorrência de uma distribuição de riqueza regional, já que os resultados deixam de ser centralizados. Essa política pública foi possível graças ao envolvimento dos diversos atores envolvidos, além da vontade do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, vigente entre os anos de 2011 e 2014, de encarar a centralização de resultados nas aquisições públicas como um problema público. Nesse contexto, é importante ressaltar a importância de as políticas públicas serem instituídas por lei – tornando-se Políticas de Estado – a fim de evitar que as mesmas sejam simplesmente descontinuadas a cada mudança de governo. Enquanto as políticas públicas forem Políticas de Governo e não de Estado poderão estar fadadas ao que ocorreu com o Fornecer: um Programa que teve início e meio a partir da vontade do Governo Estadual 2011-2014 e o seu fim imposto pelo Governo que assumiu no ano de 2015, mesmo com o Programa Fornecer apresentando resultados satisfatórios quanto à descentralização de resultados e também quanto à economicidade.

Quanto a se as atuais compras regionais realizadas pela Subsecretaria da Administração Central de Licitações (CELIC) para aquisição de alimentos proporcionam a distribuição de



riqueza regional e a participação de ME/EPP, embora seja possível observar que novamente visualiza-se uma centralização de resultados – porém agora com uma certa inclinação às vitórias de microempresas ou empresas de pequeno porte, mas, ao mesmo tempo, sem acabar com a hegemonia das grandes empresas – é necessário ressaltar o esforço dos servidores da CELIC no sentido de manter uma regionalização nas compras públicas de alimentação, mesmo depois da decisão do novo governo em descontinuar o Programa Fornecer. Além disso, é perceptível como o envolvimento na aplicação do Programa pôde contribuir para a sensibilização dos envolvidos no sentido de pensar além de um *modus operandi* apenas técnico e econômico, mas também social.

Nesse sentido, considerando os limites a que a presente pesquisa se propôs, foi possível verificar que o encerramento do Programa Fornecer impactou nos resultados das compras públicas de alimentação à medida que, atualmente, não se verifica mais a pluralidade de microempresas e empresas locais nas contratações de gêneros alimentícios não perecíveis. O que se observa é que houve um retorno da concentração de empresas de grande porte como vencedoras desses certames. Entende-se que há uma dificuldade para diversificar as aquisições dessa família de alimentos, tendo em vista que a mesma possui muitos itens demandados pelos órgãos estaduais, o que acaba por ter como consequência custos mais elevados. No entanto, após a experiência exitosa com a elaboração de alternativas que culminou na Política Pública que foi o Programa Fornecer, são otimistas as expectativas de que os atores envolvidos nas aquisições públicas do Estado do Rio Grande do Sul poderão, sempre que tiverem oportunidade, utilizar as licitações como, também, um instrumento de promoção de políticas públicas capaz de refletir no desenvolvimento social e econômico por meio da distribuição de riqueza regional.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, outubro 1988.

\_\_\_\_\_. **Decreto Nº 99.571**, de 09 de outubro de 1990. Desvincula da Administração Pública Federal o Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (Cebrae), transformando-o em serviço social autônomo. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d99570.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d99570.htm)>. Acesso em: 31/03/2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 02/10/2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.520**, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm)>. Acesso em: 02/11/2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 123**, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. 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: 17/09/2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 147**, de 7 de agosto de 2014. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp147.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp147.htm)>. Acesso em: 17/09/2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CELIC. Subsecretaria da Administração Central de Licitações. **Sobre o Portal de Compras Eletrônicas RS**. Disponível em: <<https://www.compras.rs.gov.br/sobre>>. Acesso em: 20/05/2018.

CNM/SEBRAE. Confederação Nacional de Municípios – CNM e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE. **Manual de Desenvolvimento dos Municípios** – Brasília : CNM/SEBRAE, 2011. 104 páginas. Volume 1.

CORTEZ, Shirlei Debastiani. **Política Pública e Sustentabilidade: Uma Análise do Programa Fornecedor/RS de Compras Públicas**. Departamento de Ciências Administrativas. UFRGS, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

GIL, Antônio Carlos, 1946- **Como elaborar projetos de pesquisa**/Antônio Carlos Gil. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n.2, p. 57-63. Mar./Abr. 1995.

GONÇALVES, Camila. **Licitações do programa Fornecedor ocorrem em 11 cidades gaúchas nesta semana**. Fevereiro 2014 (2014a). Disponível em: <[http://www.susepe.rs.gov.br/conteudo.php?cod\\_menu=4&cod\\_conteudo=1509](http://www.susepe.rs.gov.br/conteudo.php?cod_menu=4&cod_conteudo=1509)>. Acesso em: 19/05/2018.

\_\_\_\_\_. **Fornecedor ganha selo de boas práticas em compras governamentais**. Novembro 2014 (2014b). Disponível em: <<http://www.rs.gov.br/conteudo/207179/fornecedor-ganha-selo-de-boas-praticas-em-compras-governamentais/termosbusca=fornecedor>>. Acesso em: 18/09/2017.

\_\_\_\_\_. **Programa Fornecedor inicia a sétima etapa para compra de itens de alimentação**. Outubro 2014 (2014c). Disponível em: <<https://estado.rs.gov.br/programa-fornecedor-inicia-a-setima-etapa-para-compra-de-itens-de-alimentacao>>. Acesso em: 19/05/2018.

HEIDEMANN, Francisco. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco; SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento. Bases epistemológicas e modelos de análise**. – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009. p. 23-39.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 12ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

MACHADO, Rodrigo. **Governo do Estado apresenta os resultados do programa Fornecedor**. Novembro 2011. Disponível em: <<http://www.rs.gov.br/conteudo/114438/governo-do-estado-apresenta-os-resultados-do-programa-fornecedor>>. Acesso em: 15/11/2017.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 17ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. 1.119 p.

NEPOMUCENO, Marcelo. **Programa permitirá redução de gastos com compras públicas do Governo**. Julho 2011. Disponível em: <<http://www.smarh.rs.gov.br/programa-permitira-reducao-de-gastos-com-compras-publicas-do-governo>>. Acesso em: 01/04/2018.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Pregão Presencial e Eletrônico**. 5ª ed. Curitiba: Zênite, 2008. p. 606.

OROZCO, Omar Guerrero. **Principios de administración pública**. Colômbia: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), 1997.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 37.288**, de 10 de março de 1997. Dispõe sobre Registro de Preços e Pesquisa de Mercado no âmbito da Administração Pública Estadual e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=11224&hTexto=&Hid\\_IDNorma=11224](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=11224&hTexto=&Hid_IDNorma=11224)>. Acesso em: 22/04/2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 42.020**, de 16 de dezembro de 2002. Adota a modalidade de licitação denominada "Pregão" para aquisição de bens e serviços comuns no âmbito da Administração Pública Estadual. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=1722&hTexto=&Hid\\_IDNorma=1722](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=1722&hTexto=&Hid_IDNorma=1722)>. Acesso em: 02/11/2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 43.434**, de 09 de setembro de 2003. Regulamenta, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, a modalidade de licitação denominada pregão, por meio eletrônico, para a aquisição de bens e serviços comuns, instituída pela Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=46638&hTexto=&Hid\\_IDNorma=46638](http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=46638&hTexto=&Hid_IDNorma=46638)>. Acesso em: 02/11/2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 48.160**, de 14 de julho de 2011. Regulamenta o tratamento diferenciado e simplificado para as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nas licitações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública Estadual, estabelecido pela Lei nº 13.706, de 6 de abril de 2011, e cria o Programa Gaúcho do Uso do Poder de Compra. 2011a. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=56353&hTexto=&Hid\\_IDNorma=56353](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=56353&hTexto=&Hid_IDNorma=56353)>. Acesso em: 24/03/2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 49.291**, de 26 de junho de 2012. Institui a Subsecretaria da Administração Central de Licitações – CELIC, mediante transformação da Central de Compras da Administração Pública Estadual – CECOM. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=57950&hTexto=&Hid\\_IDNorma=57950](http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=57950&hTexto=&Hid_IDNorma=57950)>. Acesso em: 17/09/2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 52.230**, de 02 de janeiro de 2015. Adota medidas de contenção no âmbito da Administração Direta, Autarquias e Fundações do Estado. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=61867&hTexto=&Hid\\_IDNorma=61867](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=61867&hTexto=&Hid_IDNorma=61867)>. Acesso em: 01/06/2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.191**, de 30 de junho de 2009. Dispõe sobre o pregão eletrônico no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=52877&hTexto=&Hid\\_IDNorma=52877](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=52877&hTexto=&Hid_IDNorma=52877)>. Acesso em: 24/05/2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.601**, de 01 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. 2011b. Disponível em:

[http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXTO&Hid\\_TodasNormas=55663&hTexto=&Hid\\_IDNorma=55663](http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=55663&hTexto=&Hid_IDNorma=55663)>. Acesso em: 14/03/2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.706**, de 06 de abril de 2011. Dispõe sobre a concessão de tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações públicas, no âmbito da Administração Pública Estadual. 2011c. Disponível em:

<[http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXTO&Hid\\_TodasNormas=55977&hTexto=&Hid\\_IDNorma=55977](http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=55977&hTexto=&Hid_IDNorma=55977)>. Acesso em: 17/09/2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 14.733**, de 15 de setembro de 2015. Dispõe sobre a estrutura administrativa e diretrizes do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/LEI%2014.733.pdf>>. Acesso em: 01/04/2018.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Fazenda. **Manual do gestor público: um guia de orientação ao gestor público**. 3ª ed. Porto Alegre: Companhia Rio-grandense de Artes Gráficas (CORAG), 2013. p. 264.

ROSSETTO, Adriana Marques; ROSSETTO, Carlos Ricardo; FILIPIM, Eliane Salete; MATOS, Izabella Barison; e GÖCKS, Nara Maria Kuhn. Instituições democráticas, políticas públicas e desenvolvimento regional: o caso de Santa Catarina. In: FILIPIM, Eliane Salete; ROSSETTO, Adriana Marques, organizadoras. **Políticas públicas, federalismo e redes de articulação para o desenvolvimento** / Joaçaba : Ed. Unoesc, 2008. 152 p.: 23 cm.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas** / Maria das Graças Rua. 2ª ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012. 128p.

SANTOS, Adriano. **Governo lança Programa de Compras Públicas para Micro e Pequenas Empresas no dia 29**. Julho 2011. Disponível em: <<http://www.rs.gov.br/conteudo/118003/governo-lanca-programa-de-compras-publicas-para-micro-e-pequenas-empresas-no-dia-29>>. Acesso em: 08/01/2018.

SARH. Secretaria da Administração dos Recursos Humanos. **Apresentação Institucional Sobre o Programa Fornecer**. 2013.

\_\_\_\_\_. **Pregão do Programa Fornecer para compra de pão bate recorde de economia em Rosário do Sul**. Outubro 2011. 2011a. Disponível em: <<http://www.smarh.rs.gov.br/pregao-do-programa-fornecer-para-compra-de-pao-bate-recorde-de-economia-em-rosario-do-sul>>. Acesso em: 01/04/2018.

\_\_\_\_\_. **Primeiro pregão público para micro e pequenos empresários supera expectativa de economia para o Estado**. Julho 2011. 2011b. Disponível em: <<http://www.smarh.rs.gov.br/primeiro-pregao-publico-para-micro-e-pequenos-empresarios-supera-expectativa-de-economia-para-o-estado>>. Acesso em: 31/03/2018.

\_\_\_\_\_. **Programa Fornecer encerra segunda fase com investimentos de R\$ 6 milhões nos municípios gaúchos.** Maio 2012. Disponível em: <<http://www.smarh.rs.gov.br/programa-fornecer-encerra-segunda-fase-com-investimentos-de-r-6-milhoes-nos-municipios-gauchos>>. Acesso em: 14/04/2018.

\_\_\_\_\_. **Fornecer Quintais Sustentáveis tem 30 empresas participantes.** Julho 2014. 2014a. Disponível em: <<http://www.smarh.rs.gov.br/fornecer-quintais-sustentaveis-tem-30-empresas-participantes>>. Acesso em 14/04/2018.

\_\_\_\_\_. **Reta final do Fornecer injeta R\$ 19 milhões em pequenos negócios.** Março 2014. 2014b. Disponível em: <<http://www.smarh.rs.gov.br/reta-final-do-fornecer-injeta-r-19-milhoes-em-pequenos-negocios>>. Acesso em 14/04/2018.

\_\_\_\_\_. **Relatório de transição da Secretaria é entregue à nova equipe.** Dezembro 2014. 2014c. Disponível em: <<http://www.smarh.rs.gov.br/relatorio-de-transicao-da-secretaria-e-entregue-a-nova-equipe>>. Acesso em 14/04/2018.

SEBRAE. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. **Governos criam iniciativas para comprar mais de MPE.** 2012. Disponível em: <<http://www.sebraemercados.com.br/governos-criam-iniciativas-para-comprar-mais-de-mpe/>>. Acesso em: 01/06/2018.

\_\_\_\_\_. **Políticas públicas buscam estimular o desenvolvimento sustentável.** Dezembro 2015. Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/rs/artigos/politicas-publicas-buscam-estimular-o-desenvolvimento-sustentavel,add837addb465410VgnVCM1000003b74010aRCRD?origem=estadual&codUf=22>>. Acesso em: 01/06/2018.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos** / Leonardo Secchi. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

SENADO FEDERAL. **Sistema S.** 2018. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/sistema-s>>. Acesso em: 01/04/2018.

SILVA, Cristian Luiz da; BASSI, Nadia Solange Schmidt. Políticas públicas e desenvolvimento local. In.: SILVA, Cristian Luiz da (org.). **Políticas públicas e desenvolvimento local: instrumentos e proposições de análise para o Brasil.** – Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

SILVA, José Antônio. **RS Sem Fronteiras: Programa fornecer traz economia de R\$ 34 milhões aos cofres estaduais.** Junho 2013. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/rs-sem-fronteiras-programa-fornecer-traz-economia-de-r-34-milhoes-aos-cofres-estaduais>>. Acesso em 14/04/2018.

SIMAN, Angela Maria. **POLÍTICAS PÚBLICAS: a implementação como objeto de reflexão teórica e como desafio prático.** Tese apresentada ao Programa de Doutorado em

Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

STAUB, Vanessa da Rosa. **PROGRAMA FORNECER/ RS: Utilizando Compras Públicas para fazer Políticas Públicas**. Departamento de Ciências Administrativas. UFRGS, 2012.

SUSEPE. Superintendência dos Serviços Penitenciários. **Balço das principais ações de 2011**. Disponível em:

<[http://www.susepe.rs.gov.br/upload/1394565369\\_Revista%20da%20Susepe%20-%20Balan%C3%A7o%202011.pdf](http://www.susepe.rs.gov.br/upload/1394565369_Revista%20da%20Susepe%20-%20Balan%C3%A7o%202011.pdf)>. Acesso em: 19/05/2018.

TORRES, Nizani Bonamigo; MAYER, Lourenço; LUNARDI, Paulo Roberto Sbaraini. **Programa Fornecer – Compras públicas para micro e pequenas empresas: licitações como política pública**. In: Painel 48/180 - Experiências inovadoras na gestão de compras e contratos. VI Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília/DF, 2013.

VIEIRA, Edson Trajano; SANTOS, Moacir José dos. **Desenvolvimento econômico regional – uma revisão histórica e teórica**. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional. G&DR, v. 8, n. 2, p. 344-369, mai-ago/2012, Taubaté, SP, Brasil.

**APÊNDICE A – PERGUNTAS NORTEADORAS PARA A “ENTREVISTA I”**

1. A CELIC realiza o monitoramento de como tem sido os resultados pós Programa Fornecer?
2. Sobre o Programa Fornecer, a ideia de realizar pregões presenciais partiu da CELIC ou do governo vigente na época?
3. Enquanto o Programa Fornecer era executado havia algum tipo de avaliação?
4. Quanto à Lei nº 13.706/2011, que concede o tratamento preferencial à microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações públicas, a mesma teve participação da CELIC em sua construção?
5. Em 2014, após as eleições, alguns pregões presenciais do programa Fornecer foram revogados, não chegando, então, a serem realizados. Isso teria alguma relação com a mudança de governo que estava prestes a acontecer?
6. Como se chegou a essa nova configuração de nove regiões? Foi para manter um pouco da regionalização proposta pelo Fornecer?