

Missão da Revista do Serviço Público

Disseminar conhecimento sobre a gestão de políticas públicas, estimular a reflexão e o debate e promover o desenvolvimento de servidores e sua interação com a cidadania.

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Presidente: Helena Kerr do Amaral

Diretora de Desenn. Gerencial: Margaret Baroni

Diretor de Formação Profissional: Paulo Carvalho

Diretor de Comunicação e Pesquisa: Celio Y. Fujiwara

Diretor de Gestão Interna: Augusto Akira Chiba

Conselho Editorial

Barbara Freitag-Rouanet, Fernando Luiz Abrucio, Helena Kerr do Amaral, Hélio Zylberstajn, Lúcia Melo, Luiz Henrique Proença Soares, Marcel Bursztyn, Marco Aurelio Garcia, Marcus André Melo, Maria Izabel Valladão de Carvalho, Maria Paula Dallari Bucci, Maria Rita G. Loureiro Durand, Nelson Machado, Paulo Motta, Reynaldo Fernandes, Silvio Lemos Meira, Sônia Miriam

Draibe, Tarso Fernando Herz Genro, Vicente Carlos Y Plá Trevas, Zairo B. Cheibub

Periodicidade

A Revista do Serviço Público é uma publicação trimestral da Escola Nacional de Administração Pública.

Comissão Editorial

Helena Kerr do Amaral, Celio Y. Fujiwara, Maria Rita Garcia de Andrade, Claudia Yukari Asazu, Mônica Rique Fernandes, Livino Silva Neto

Expediente

Diretor de Comunicação e Pesquisa: Celio Y. Fujiwara

– *Editora:* Claudia Yukari Asazu – *Coordenador-Geral*

de Editoração: Livino Silva Neto – *Assessor da*

Coordenação-Geral de Editoração: Rodrigo Luiz

Rodrigues Galletti – *Revisão:* Luiz Antonio Violin

– *Projeto gráfico:* Livino Silva Neto – *Editoração*

eletrônica: Maria Marta da Rocha Vasconcelos.

Revista do Serviço Público. 1937 - . Brasília: ENAP, 1937 - .

v. : il.

ISSN:0034/9240

Editada pelo DASP em nov. de 1937 e publicada no Rio de Janeiro até 1959.

A periodicidade varia desde o primeiro ano de circulação, sendo que a partir dos últimos anos teve predominância trimestral (1998/2004).

Interrompida no período de 1975/1980 e 1990/1993.

1. Administração Pública – Periódicos. I. Escola Nacional de Administração Pública.

CDD: 350.005

© ENAP, 2005

Tiragem: 1.000 exemplares

Assinatura anual: R\$ 40,00 (quatro números)

Exemplar avulso: R\$ 13,00

Os números da RSP Revista do Serviço Público anteriores estão disponíveis na íntegra no sítio da ENAP:

www.enap.gov.br

As opiniões expressas nos artigos aqui publicados são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da RSP.

A reprodução total ou parcial é permitida desde que citada a fonte.

ENAP

Fundação Escola Nacional de Administração Pública
SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília - DF

Telefone: (61) 3445 7096 / 7102 – Fax: (61) 3445 7178

Sítio: www.enap.gov.br

Endereço Eletrônico: editora@enap.gov.br

Sumário

Contents

A reforma do Poder Judiciário sob a ótica do governo federal The reform of the Judiciary from the federal government perspective <i>Sérgio Rabello Tamm Renault</i>	127
Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil Indicators for social policy making and evaluation in Brazil <i>Paulo de Martino Jannuzzi</i>	137
Iniciativas orçamentárias sensíveis ao gênero: dimensões chave e exemplos práticos Gender responsive budget initiatives: key dimensions and practical examples <i>Diane Elson</i>	161
Gestão por competências: métodos e técnicas para mapeamento de competências Competence-based management: methods and techniques of competence mapping <i>Hugo Pena Brandão e Carla Patricia Babry</i>	179
Abrangência, inserção e impacto transformador dos sistemas de compras eletrônicas na administração pública – análise do Siasg/Comprasnet Comprehensiveness, insertion and transformative impact of the electronic procurement systems in the public administration - an analysis of the Siasg/Comprasnet <i>Ciro Campos Christo Fernandes</i>	195
<i>Palestra:</i> A reforma da formação para carreiras da ENA-França <i>Eliane Chemla</i>	217
<i>Entrevista:</i> Eduardo Campos – Inovar para crescer	225
<i>RSP Revisitada</i> Machado de Assis funcionário público	237
Para saber mais	249
Acontece na ENAP	250

Abrangência, inserção e impacto transformador dos sistemas de compras eletrônicas na administração pública – análise do Siasg/Comprasnet*

Ciro Campos Christo Fernandes

Este trabalho é um estudo de caso sobre o desenvolvimento de sistemas de compras eletrônicas no contexto da administração pública brasileira. O Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg) e o seu portal Comprasnet, na Internet, são o objeto da pesquisa realizada. A trajetória do Siasg/Comprasnet tem despertado grande interesse no contexto de disseminação internacional do comércio eletrônico e de transformações na administração pública em conexão com os projetos de governo eletrônico. O Siasg/Comprasnet processa as contratações da Administração Pública Federal no Brasil, envolvendo recursos da ordem de R\$ 15 bilhões (US\$ 6 bilhões) anualmente, interliga mais de 2 mil órgãos compradores e dispõe de cerca de 212 mil fornecedores cadastrados¹. Tem granjeado reconhecimento como prática de governo eletrônico. Inovações, como o pregão eletrônico e a divulgação das licitações na Internet, estão sendo replicadas com grande dinamismo no setor público².

As questões que orientam este trabalho buscam identificar as transformações ocorridas na gestão das compras em conexão com a implantação do Siasg/Comprasnet e situar criticamente o seu estágio atual de desenvolvimento. O item 1 situa a emergência do comércio eletrônico e sua aplicabilidade às compras governamentais. O item 2 descreve as fases do processo de compra, tal como praticado na administração pública. No item 3, são sistematizados os componentes e as funcionalidades que devem constituir um sistema de compras eletrônicas adequado ao ambiente dos governos. O item 4 sugere, como parâmetros analíticos para os sistemas de compras da administração pública, a sua abrangência, inserção e transformação. O item 5 apresenta a aplicação desses parâmetros ao estudo de caso do Siasg/Comprasnet, focalizando a maturidade e o desenvolvimento do sistema na sua configuração atual.

1. Compras eletrônicas

A emergência da Internet e seu impacto sobre as transações comerciais têm sido fenômeno de expressiva visibilidade nos últimos anos. As transações entre empresas são a modalidade mais importante do comércio eletrônico e a sua disseminação tem sido, em geral, sustentada pela perspectiva de redução dos custos nas operações de venda (MAIRA; TAYLOR, 1999). Os impactos das tecnologias eletrônicas e da Internet acarretam efeitos de grande repercussão sobre a eficiência dos mercados, a estrutura das empresas e as cadeias de valor da indústria, na forma de novas tendências e configurações que assumem a comunicação, a intermediação e a integração entre as organizações (ETHIRAJ *et al.*, 2000). Os efeitos da comunicação

eletrônica afetam a disponibilidade e o acesso à informação: propiciam a redução de custos e o aumento na velocidade das transações. Aspecto de grande relevância é a perspectiva de incremento da competição (TAYLOR, 1999).

O comércio eletrônico pode revolucionar o processo de compras, por meio da reengenharia da cadeia de suprimentos e da construção de parcerias. As inovações em processos, ferramentas, estratégias e políticas de suprimento propiciam uma gama de práticas atualmente em disseminação. Na área de gestão dos processos de contratação, destacam-se o uso intensivo de tecnologia na automatização de processos, em particular, os sistemas de pagamento informatizados, a utilização da Internet na colocação de pedidos e a automação do processo de compra, desde a requisição da compra até o pagamento.

No ambiente da administração pública, a disseminação das compras governamentais em meio eletrônico afeta, em especial, o processo de contratação, gerando impactos de redução de custos, com implicações também de incremento da competição entre os fornecedores. Além disso, as transações eletrônicas do tipo B2G (*Business-to-Government*) poderão induzir à reestruturação nos mercados fornecedores governamentais, em especial por meio da redução dos custos de transação peculiares ao fornecimento para governos, a exemplo do cumprimento de normas e legislação complexas, da tramitação por múltiplas instâncias formais e da maior dificuldade de acesso à informação³.

Os benefícios diretos das compras eletrônicas para os governos incluem a redução de custos, o incremento da competição e do acesso, a redução de custos administrativos e o fortalecimento da *accountability* em relação às transações

públicas. A redução de custos pode ser obtida por meio da facilitação da comparação de custos, da agilização de compras, da redução da participação das compras fora do sistema (a “fuga” aos procedimentos de licitação) e da agregação de pedidos. O incremento da competição e do acesso resulta da ampliação de participação do mercado, do maior acesso aos participantes e da sua maior conveniência. A redução de custos administrativos traduz-se em maior rapidez nas transações, em redução de procedimentos manuais e em maior facilidade de gerenciamento das compras e dos custos. Finalmente, o fortalecimento de controles será decorrência da maior transparência nas transações.

A transparência é determinante de relevo na redução de custos de transação no setor público. A maior facilidade de acesso à informação e a ampla abertura do processo promovida em virtude da utilização de canais intensivos em informação devem-se traduzir em menor incerteza para os fornecedores, ao participarem de procedimentos de contratação com o governo. Além disso, a utilização dos *sites* de compras propicia a equalização do acesso à informação, reduzindo riscos de “privilegio” a algum fornecedor, em razão do acesso mais amplo e detalhado a informações sobre as contratações (BNDES, 2002, p. 3-4). Essa utilização possibilita ainda o acompanhamento dos processos de compra pela sociedade, o que deve resultar em impacto dissuasório sobre a má gestão de recursos públicos, em função da maior visibilidade proporcionada, da simplificação de processos e da inibição da corrupção.

Apesar de seu potencial transformador, é ainda limitada a disseminação de sistemas voltados para o tratamento de compras em grande escala pelos órgãos de

governo, conforme levantamento realizado em nível internacional (PWC, 2002)⁴. A maioria dos países pesquisados ainda não logrou sequer a integração horizontal de suas ferramentas de compra eletrônica em sistemas unificados. Por outro lado, o grau de desenvolvimento alcançado pelas ferramentas informatizadas de mercado eletrônico (*e-markets*), voltadas para apoiar os processos de compras governamentais, permanece limitado às etapas de apresentação de propostas, não abrangendo todo o ciclo de obtenção de produtos e serviços (PWC, 2002, p. 27-29).

2. Processo de compra

As compras e contratações governamentais compreendem procedimentos com características e componentes de caráter comercial, envolvendo a negociação de propostas de preço e de caráter jurídico-legal, sujeitando-se a controles, à interposição de recursos e à aplicação de sanções administrativas. A convivência equilibrada entre tais características não é facilmente alcançada, o que acarreta maior complexidade e rigor dos procedimentos e conduz, não raro, à preeminência dos aspectos de ordem legal sobre os comerciais. Conforme observado adiante, são procedimentos que se têm beneficiado da aplicação de ferramentas de tecnologia da informação e da introdução de inovações na legislação e nas normas.

A descrição do processo adotado na administração pública, denominado licitação, é apresentada a seguir, de forma sistematizada conforme a seqüência de suas fases: requisição, proposição, compra e contratação⁵. A licitação abrange as compras de bens e a contratação de serviços, quando envolve o recebimento e a classificação entre propostas competitivas⁶.

Requisição

Durante essa fase, os órgãos de compras atuam nas áreas que têm necessidades de compra e contratação de serviços e os trabalhos são realizados exclusivamente em âmbito interno. A legislação exige a designação formal de um dirigente responsável em cada processo de compra, o qual geralmente delega os trabalhos operacionais a um gestor de compras. A necessidade de compra ou contratação é fundamentada em documentos técnicos, que compõem um termo de referência, o qual servirá de subsídio à elaboração do edital. Ao mesmo tempo, é exigida a reserva, no orçamento do órgão, dos valores estimados para o contrato, com indicação da respectiva rubrica orçamentária.

O edital, peça-chave do processo, é o documento de publicidade da licitação, cujo conteúdo integra as disposições do contrato que será celebrado com o licitante vencedor. O edital contém a descrição pormenorizada do objeto da compra ou contratação, dos requisitos para participação do fornecedor na licitação, dos critérios de julgamento das propostas e de apresentação de recursos pelos participantes, durante o processo.

Em geral, a descrição do objeto requer especificações técnicas detalhadas e precisas, muitas vezes apresentadas por meio de planilhas, preenchidas pelos licitantes, que integram o edital. A consistência de tais especificações é componente de importância crucial na administração pública, porque a impessoalidade deve ser estritamente observada durante o processo, o que dificulta a utilização de critérios técnicos de seleção de propostas que não tenham sido previamente estipulados no edital. A administração também deve indicar um preço de referência para a contratação, que oriente o gestor de compras em relação à

aceitação da proposta vencedora. É exigido ainda, por força da legislação, que seja emitido parecer jurídico sobre a legalidade do edital da licitação.

Proposição

A proposição é a fase na qual a licitação é divulgada, por meio da publicação de aviso, que é um extrato do conteúdo do edital. Ambos os documentos devem estar disponíveis para consulta a qualquer interessado. A publicação do aviso na imprensa oficial é obrigatória. Além da publicação oficial, as licitações nas modalidades de maior valor devem ser publicadas em jornal de grande circulação. A lei fixa prazos mínimos para o conhecimento dos editais pelos interessados.

Nessa fase ocorre a chamada habilitação, que consiste na verificação da capacidade do licitante em atender ao fornecimento a ser contratado, com base nos requisitos estabelecidos no edital. Essa verificação compreende o exame dos aspectos jurídicos e econômico-financeiros da empresa e da sua situação perante as obrigações fiscais⁷. A habilitação jurídica e a qualificação técnica e econômico-financeira obedecem aos critérios estabelecidos no edital. A regularidade fiscal deve ser verificada em relação às Fazendas Federal, Estadual ou do Distrito Federal e Municipal e em relação à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). São procedimentos geralmente demorados e sujeitos a protelação, interposição de recursos pelos licitantes e dúvidas quanto à aceitação de documentos apresentados.

Compra

A fase de compra consiste em evento público no curso do qual são abertas as propostas encaminhadas pelos licitantes,

examinadas e julgadas com base nos critérios do edital. O julgamento resulta na classificação das propostas e a vencedora só terá efetividade se o licitante também cumprir com os requisitos de habilitação.

A abertura das propostas também implica a checagem de especificações, com base nas exigências do edital, o que pode determinar protelações e recursos, responsáveis, muitas vezes, pela pouca agilidade do processo. As propostas vencedoras estão ainda sujeitas à aceitação ou não pelo gestor de compras, que avalia o preço considerando a sua compatibilidade com o valor de referência e com os preços praticados em licitações realizadas com o mesmo objeto. Embora aparentemente simples, a execução desse procedimento pressupõe a existência de bancos de dados com o registro de preços praticados na administração pública.

O processo conclui-se com a declaração do licitante vencedor, sobre a qual, diante da eventual existência de recursos, deverá haver, previamente, decisão. Segue-se a homologação da licitação, a qual confirmará a regularidade de todos os procedimentos adotados, mediante ato formal. Todo o processo licitatório é registrado em ata detalhada, cujo extrato, indicando o vencedor e o objeto da contratação, é de publicação obrigatória.

Contratação e execução

A contratação é precedida do procedimento denominado adjudicação, o qual consiste na convocação do licitante vencedor para a celebração do contrato, no prazo definido no edital. Na hipótese de não-comparecimento do licitante vencedor ou de perda dos requisitos de manutenção da habilitação, até a data da assinatura do contrato, o processo licitatório é retomado, com a convocação do licitante

que tenha apresentado a segunda melhor oferta, e assim sucessivamente.

A execução dos contratos consiste na entrega do bem adquirido ou na prestação do serviço contratado. O gestor de compras emite um “ateste” de cumprimento do contrato, o qual permite a emissão de ordem de pagamento, denominada empenho⁸, para subsequente liquidação, na forma de crédito bancário. No caso de contratos de serviço, os pagamentos são realizados conforme cronograma físico-financeiro de desembolso, mas a cada pagamento deve corresponder uma verificação de execução do serviço. A boa gestão dos contratos é tão importante quanto a seleção do fornecedor, porque contempla a aferição de cumprimento efetivo das cláusulas contratuais.

3. Componentes e funcionalidades

As características organizacionais da administração pública, o aparato jurídico-legal que envolve os seus procedimentos, as exigências de controle, de transparência e de escrutínio público são circunstâncias que afetam o delineamento dos sistemas de compras eletrônicas. Esses requisitos peculiares devem ser considerados, ao lado daqueles usualmente associados aos sistemas desenhados para a área de negócios privados e voltados para a eficiência de custos e de transações.

Os sistemas de compras governamentais devem contemplar componentes e funcionalidades relacionadas à preparação da compra e divulgação, à seleção de propostas dos fornecedores, à realização da compra propriamente dita e, ainda, ao controle interno e público sobre as transações. O modelo de sistema proposto por Talero (2001, p. 11-17) para a administração pública

procura dar conta dessas peculiaridades. O autor sugere que um sistema de compras governamentais eletrônicas plenamente desenvolvido contém os seguintes componentes: 1) informação, registro e controle (*information and oversight*); 2) proposição eletrônica (*electronic tendering*); e 3) compra eletrônica (*electronic purchasing*).

A componente do sistema relativa à informação, ao registro e ao controle possibilita a plena abertura de informações sobre oportunidades de compras e contratos, com acesso por meio da Internet. A componente “proposição eletrônica” oferece, por meio de formulários eletrônicos, suporte à preparação de propostas e documentos pelos órgãos responsáveis pelas compras e pelos próprios fornecedores. A componente “compra eletrônica” compreende funcionalidades voltadas para a realização de pregões eletrônicos, recursos de comparação entre propostas, de precificação e de contratação eletrônica.

O quadro, no final do artigo, apresenta, nas duas primeiras colunas à esquerda, a sistematização dos componentes do sistema e os procedimentos e funcionalidades a eles associados. Adota-se como referência o modelo de Talero, adaptado às fases do processo de compras no Brasil, conforme descrito no item 2º.

4. Parâmetros de análise

Os parâmetros de análise para sistemas de compras eletrônicas governamentais podem ser extraídos dos estudos voltados para a análise da maturidade dos projetos e das experiências na área de governo eletrônico. Como atributo mais geral e relacionado ao escopo do processo de informatização, há modelos de análise que consideram o impacto dos projetos de governo eletrônico sobre a estrutura

organizacional e sobre a gestão como um todo, de forma que o parâmetro de análise é a intensidade da transformação associada com a informatização: se restrita a processos e/ou serviços isolados ou se ampliada para incluir a integração entre eles e o redesenho de estruturas e processos (HEEKS, 2001; PWC 2002, p. 93-102).

Em modelos construídos para a análise de sistemas de compras eletrônicas, são utilizados como parâmetros: a amplitude do sistema com relação às etapas e funções que constituem o processo de compras e a conveniência e a segurança do acesso aos serviços e às funções pelos fornecedores e gerentes públicos (NOIE, 2000).

Os critérios delineados neste trabalho são resultado de esforço indutivo no sentido de propor parâmetros de avaliação que considerem as componentes e as etapas do processo de compras da administração pública e os requisitos de ordem normativa e legal que afetam, de forma diferenciada, esse ambiente.

Além disso, é considerada a inserção dos sistemas no ambiente de fragmentação, heterogeneidade e multiplicidade de órgãos, unidades administrativas e instâncias decisórias, o que é típico da administração pública. A consolidação de um sistema depende, de forma crucial, da sua afirmação como canal único e obrigatório de processamento das compras.

Os parâmetros analíticos adotados neste trabalho para o estudo de caso do Siasg/Comprasnet são os seguintes¹⁰:

- *abrangência*: refere-se à abrangência do sistema em relação ao processo de compras, indicando em que amplitude o sistema incorpora todas as fases do processo de compras governamental;
- *inserção*: refere-se à inserção do sistema em relação à gestão da função “compras” como sistema único. É de

utilização compulsória nas transações e está disseminado por todos os órgãos;

- *transformação*: refere-se à mudança em processos e estruturas, associada à implantação dos serviços que compõem o sistema. É entendido como redesenho do processo e/ou das estruturas organizacionais que o envolvem.

5. Análise do Siasg/Comprasnet

Este item trata da aplicação do modelo de componentes e funcionalidades e dos parâmetros de análise ao caso do Siasg/Comprasnet na Administração Pública Federal brasileira. São considerados os parâmetros relativos à abrangência alcançada em relação às fases do processo de compras, à inserção do sistema nas estruturas organizacionais e às transformações ocorridas na gestão.

O Siasg é constituído por um conjunto de módulos que realizam procedimentos do processo de compras e contratações. Os módulos estão conectados à plataforma *web*, o que possibilita o acesso por meio da Internet, e tem como ponto de entrada o portal Comprasnet, no endereço eletrônico <www.comprasnet.gov.br>.

Os itens que se seguem mostram que o sistema apresenta uma abrangência ainda incompleta sobre as fases do processo de compras e inserção consolidada na administração federal. As transformações de maior impacto associadas à sua implementação estão concentradas no redesenho de processos determinado pela implantação de nova modalidade de licitação: o pregão eletrônico.

Abrangência sobre o processo de compra

Este item enfoca a amplitude com a qual o Siasg/Comprasnet incorpora, nos

módulos que o constituem, as fases do processo de compras governamental. Conforme mencionado, o sistema ainda não abarca todo o ciclo de compra e há diversas lacunas a serem preenchidas com o desenvolvimento de novos módulos e de novas funcionalidades. A análise a seguir está sintetizada no quadro que se apresenta no final do artigo, na coluna referente à “abrangência”.

A fase da requisição, que compreende a decisão e a subsequente preparação das licitações, é ainda dominada por operações manuais. Não há formulários eletrônicos ou outras ferramentas de apoio ao gerente para a identificação de necessidades de compra e contratação. É possível a consulta a informações sobre legislação e normas de licitações. Informação em formato instrucional ou de consulta, aplicada às necessidades dos gerentes, está disponível na forma de cartilhas e manuais que abordam as modalidades de licitação por pregão, pregão eletrônico e cotação eletrônica. Além disso, há um sistema de comunicação entre o órgão central de compras e contratações e os demais órgãos (Comunica), que alcança todos os gestores de compras que estejam cadastrados como usuários do Siasg/Comprasnet, voltado para a divulgação de orientações normativas e respostas a consultas.

A elaboração das especificações técnicas de produtos e de serviços é apoiada pela consulta aos catálogos de materiais e de serviços – Catálogo de Materiais (Catmat) e Catálogo de Serviços (Catser) –, os quais abrangem a maioria dos tipos de materiais e serviços adquiridos pela Administração Pública Federal.

O Siasg/Comprasnet não dispõe de funcionalidades para o processo interno de análise e aprovação da compra e, no caso da contratação de prestação de serviço, é

exigida a elaboração de projeto contendo as especificações do serviço. É também procedimento realizado, de forma manual e fora da abrangência do sistema, a designação dos responsáveis pela condução e operacionalização da licitação, o qual requer a seleção de servidores e a edição de portaria de designação. Não há *templates* ou encaminhamento eletrônico para esses procedimentos.

Para a consulta e a definição de preço de referência do contrato, há o sistema de registro eletrônico dos preços praticados nas licitações – Sistema de Preços Praticados (Sispp). Essa funcionalidade realiza o registro de todos os preços definidos em contrato, de forma obrigatória e automática, por ocasião da conclusão da licitação e publicação de seus resultados.

A reserva de dotação orçamentária para a licitação, exigida pela legislação, tem, no Siasg/Comprasnet, uma funcionalidade voltada para a consulta e a emissão eletrônica de empenho prévio de dotação orçamentária (“pré-empenho”), realizada pelo Sistema de Minuta de Empenho (Sisme).

Não há funcionalidades de apoio à elaboração e tramitação da análise jurídica que atesta a legalidade dos procedimentos cumpridos para a instrução do processo de licitação, conforme exigência legal. A elaboração desse parecer envolve as procuradorias jurídicas e exige a integração de seus procedimentos.

Da mesma forma, não há *templates* eletrônicos de apoio à elaboração do edital de licitação, documento crucial ao processo de contratação. O encaminhamento do edital é realizado por meio eletrônico, para fins de publicação, de forma integrada entre o Siasg/Comprasnet e a Imprensa Nacional.

A fase de proposição, durante a qual são divulgadas as licitações e são habilitados os fornecedores participantes, está apoiada

pelas funcionalidades do Siasg/Comprasnet em todos os seus procedimentos, à exceção do escrutínio dos editais pelos fornecedores e pelo público em geral. O acesso aos editais por parte dos fornecedores é oferecido por meio de publicação eletrônica no portal Comprasnet.

O módulo de divulgação eletrônica de compras – Sistema de Divulgação Eletrônica de Compras (Sidec) – encaminha automaticamente os documentos a serem publicados na Internet e na Imprensa Nacional, tornando desnecessário o comparecimento do fornecedor ao órgão para retirada de documentação.

Entretanto, o escrutínio do edital pelos fornecedores e pelo público em geral é realizado por meio de troca de documentação em papel, protocolada diretamente no órgão responsável pela licitação. Não há funcionalidade no Siasg/Comprasnet destinada a promover a comunicação entre fornecedores e gestores públicos, visando ao esclarecimento de dúvidas e à prestação de informações. A exceção é o caso do pregão eletrônico, em relação ao qual há funcionalidade voltada para a comunicação entre pregoeiro e fornecedores participantes, por meio de recursos de *chat*.

A habilitação de fornecedores compreende diversos procedimentos, por meio dos quais são examinados os requisitos de regularidade fiscal e de habilitação jurídica, econômico-financeira e técnica. O cadastro unificado da administração federal – Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf) – permite a consulta *on-line* relativa à regularidade fiscal do fornecedor cadastrado, perante os principais órgãos de arrecadação. Entretanto, não permite a verificação de todos os requisitos de habilitação exigidos pela legislação, porque não contém informação relativa à capacitação técnica do fornecedor.

O pré-cadastramento na Internet reduz prazos de atendimento e facilita o preenchimento do formulário de cadastramento, mas efetivamente contempla somente a etapa inicial do procedimento. A divulgação do resultado da solicitação de cadastramento e de habilitação, bem como da situação do fornecedor com relação à manutenção da sua condição de habilitado, ao longo do tempo, está disponível para consulta no Comprasnet.

A fase de compra consiste na apresentação de propostas pelos fornecedores, no seu exame e na aceitação pela administração pública e pode envolver ainda a disputa e a negociação em torno do preço. O Siasg/Comprasnet dispõe de funcionalidades para essa fase, que são utilizadas somente nas licitações cujos procedimentos sejam executados inteiramente em meio eletrônico. São elas: o pregão eletrônico e a cotação eletrônica¹¹. As modalidades convencionais (concorrência, tomada de preços, convite e concurso) mantêm seus procedimentos da fase de compra em formato presencial, com o trânsito de documentação em papel, embora admitindo a utilização limitada de recursos de apoio eletrônico.

A divulgação dos resultados da licitação é realizada por meio de publicação no portal Comprasnet e de simultâneo encaminhamento para a Imprensa Nacional e é obrigatória em todas as licitações. Essa funcionalidade é provida pelo módulo Sidec do Siasg/Comprasnet, alcançando todas as modalidades de licitação, inclusive os casos de contratação por dispensa ou inexigibilidade de licitação.

A fase de contratação e execução está abrangida pelo Siasg/Comprasnet nos seus procedimentos relativos à divulgação dos contratos e ao acompanhamento do cronograma de execução financeira. As funcionalidades que executam essas funções são

providas pelo Sistema de Gestão de Contratos (Sicon), de forma integrada ao sistema de emissão de minutas de empenho para pagamento dos fornecedores (Sisme). Mas nem todos os procedimentos envolvidos estão abrangidos pelo sistema. O acompanhamento da execução dá-se pelo cronograma físico-financeiro, que está armazenado no Siasg/Comprasnet e integrado à funcionalidade do Sisme.

A componente de informação e controle do Siasg/Comprasnet não constitui propriamente fase do processo de contratação, mas conjunto de funcionalidades voltadas para proporcionar a transparência e o escrutínio público dos processos e da gestão das compras governamentais. O Comprasnet proporciona abertura à consulta da maioria das informações disponíveis sobre as contratações, exceto as que estejam protegidas por sigilo. Por outro lado, as funcionalidades de controle e de avaliação de desempenho da área de compras também oferecem ampla informação gerencial, abrangendo todos os dados disponíveis no sistema, de forma agregada.

Inserção na estrutura organizacional e na gestão das compras

O parâmetro “inserção” refere-se à efetividade da adoção do Siasg/Comprasnet na gestão de compras dos órgãos da administração federal¹². Considera-se que essa inserção está consolidada como sistema eletrônico de compras governamentais de uso obrigatório, unificado e amplamente disseminado. A consolidação foi apoiada na estrutura organizacional que subordina os órgãos e as entidades a um órgão central de supervisão técnica e normativa das compras e contratações¹³. Assim, o exercício das prerrogativas de normatização

pelo órgão central viabilizou o avanço em direção à unificação dos procedimentos de compra, valendo-se das facilidades tecnológicas da informatização.

O cadastro de fornecedores afirmou-se mais rapidamente como ferramenta de ampla utilização na administração federal. O governo federal empenhou-se em afirmar o papel do Sicaf como cadastro unificado, de uso obrigatório para o registro e a habilitação dos fornecedores, desde 1995. A integração com as bases de dados dos órgãos de arrecadação representou outro avanço, com impacto no fortalecimento do Sicaf. Desde 2001, o cadastro de fornecedores está interligado *on-line* com os sistemas de arrecadação tributária.

Os catálogos de materiais e de serviços (Catmat e Catser), por sua vez, defrontaram-se com trajetória de mais difícil e lenta consolidação, devido à complexidade envolvida na sistematização dos registros. A consulta e o registro de preços praticados nas licitações passaram a ser procedimento obrigatório, objeto de regulamentação específica em 1999. Previamente à conclusão da licitação, os gestores de compra devem verificar a relação de preços praticados.

A utilização da Internet como veículo de publicação dos avisos de licitação disseminou-se a partir do lançamento do Comprasnet e do módulo de divulgação eletrônica de editais (Sidec), em 1998. Essa utilização tornou-se obrigatória desde 2001, com a integração entre a publicação na Internet e a na Imprensa Nacional.

A integração ao Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) fortaleceu a inserção do Siasg/Comprasnet no processo de gestão, ao vincular a liberação de recursos para empenho ao registro e trânsito dos contratos celebrados no sistema. Dessa forma, todos os processos de

compra e contratação passaram a transitar obrigatoriamente pelo Siasg, consolidando a sua condição de sistema único de uso compulsório, desde 1999.

Transformações em processos e estruturas

As mudanças realizadas nos procedimentos de compras tiveram impactos transformadores, alcançando todo o processo de trabalho da fase de compra, para as modalidades de licitação eletrônica (pregão e cotação eletrônica). Mudanças de natureza transformadora também ocorreram em diversos dos procedimentos das fases de requisição, de proposição e de contratação, mas não têm representado um redesenho de processos que abranja todas essas fases. As estruturas organizacionais da área de compras têm sido mantidas sob a mesma configuração, à exceção de algumas inovações em curso na gestão do portal Comprasnet. Com relação à legislação e às normas que afetam a área, a criação de novas modalidades de licitação representou alteração de caráter transformador, que abriu caminho para a implantação dos procedimentos eletrônicos de compra.

Na fase de requisição, o redesenho de processos acompanhado de revisão da norma é constatado na implantação das funcionalidades para a descrição técnica de produtos e serviços, para a definição do preço de referência do contrato, para a reserva de dotação orçamentária e para a publicação do edital. A criação dos catálogos (Catmat e Catser) redefiniu rotinas com a introdução de procedimento de consulta instantânea, ao lado do estabelecimento de padrões para a descrição técnica dos produtos e serviços. Da mesma forma, o registro eletrônico de preços praticados (Sispp) introduziu a

consulta instantânea à base de dados única, no âmbito da administração federal, possibilitando a aplicação de critérios de comparação entre preços. Em ambas as situações, rotinas precariamente definidas e diferenciadas por órgão foram substituídas por procedimentos uniformes de consulta rápida, baseada na utilização em comum das funcionalidades implantadas. A norma foi alterada para regulamentar procedimentos e mecanismos de controle objetivos, baseados na confiabilidade dos catálogos e da base de preços praticados para instruir a elaboração do edital.

O procedimento para reserva de dotação orçamentária deixou de exigir a tramitação de documentação para exame e aprovação pela área de orçamento e foi redefinido como simples consulta instantânea à base de dados, com autorização automática. Nesse caso, a funcionalidade de reserva automática de recursos do orçamento pelo Sisme, por meio da integração com o sistema de execução financeira – o Siafi –, permitiu a fusão das etapas de encaminhamento de documentação, exame e aprovação, na forma de consulta e autorização direta. O encaminhamento eletrônico do edital para publicação (Sidec) também suprimiu etapas de tramitação de documentação, permitindo a entrada direta do documento a ser publicado no sistema do *Diário Oficial*.

Ainda com relação à fase de requisição, melhorias incrementais são observadas nos procedimentos para a identificação de necessidades de compra e contratação e na elaboração do projeto de prestação de serviço que instrui a contratação. As funcionalidades de consulta à base de legislação, normas e manuais do Comprasnet e as facilidades introduzidas na comunicação entre órgão central e órgãos de compra apóiam o gestor de compras, promovendo

a melhoria do acesso a informações. Entretanto, não houve alterações na forma como esses procedimentos são executados.

Na fase de proposição, transformações no canal de acesso aos editais e em determinadas etapas do cadastramento e da habilitação dos fornecedores acarretaram o redesenho de procedimentos. O acesso aos editais foi facilitado com a criação de novo canal – a publicação eletrônica pelo Sidec – com características inovadoras em relação aos mecanismos tradicionais. Assim, a publicação dos editais na Internet torna desnecessária a distribuição presencial do texto ao fornecedor na sede do órgão de compras¹⁴. O escrutínio do edital em meio eletrônico também suprime o encaminhamento e o recebimento pelo fornecedor de documentação protocolada em papel e torna mais ágeis e simples a prestação de informações e o esclarecimento de dúvidas, contudo está limitado às modalidades eletrônicas de licitação.

Com relação ao processo de habilitação com apoio no cadastro unificado de fornecedores – o Sicaf –, a solicitação de cadastramento (pré-cadastramento) pode ser preenchida e encaminhada eletronicamente, o que tem agilizado o cumprimento das etapas posteriores, permitindo ao órgão de compras proceder ao agendamento prévio da presença do fornecedor para encaminhamento da documentação manual. Além disso, a consulta aos órgãos de arrecadação tributária sobre a regularidade fiscal do fornecedor é realizada de forma integrada e permite a obtenção instantânea da informação. Trata-se de mudança que acelera o processo e introduz padrões de confiabilidade da informação muito mais rigorosos.

Os registros eletrônicos mantidos no Sicaf permitem a consulta instantânea à

situação do fornecedor, integrando, num só procedimento, múltiplas consultas aos bancos de dados de arrecadação, o que simplifica o processo de habilitação pelo órgão de compras. O cadastro registra a maior parte da informação exigida para a habilitação do fornecedor. É possível também a comunicação ativa ao fornecedor, por meio do Comprasnet, da necessidade de apresentar nova documentação para a manutenção da sua condição de habilitado.

A fase de compra concentra um conjunto de inovações que redefine, em profundidade, os procedimentos tradicionais, no que tange às licitações eletrônicas. De fato, as transformações ocorridas são desdobramento das inovações introduzidas com a criação do pregão, que introduziu a disputa entre fornecedores para a redução de preços das propostas e a agilização de prazos e procedimentos durante a licitação. Essas inovações foram promovidas por meio de leis e normas que instauraram a nova modalidade de licitação, mantendo intacto o aparato legal e normativo representado pela atual Lei de Licitações (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993).

O pregão foi regulamentado, quando de sua criação em 2000, como modalidade alternativa em relação às previstas na lei, mas posteriormente tornou-se de uso obrigatório para a aquisição de bens e serviços comuns no âmbito da administração federal (Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005). O pregão eletrônico representou uma transposição dos procedimentos de licitação, que já haviam sido revistos em profundidade¹⁵, para o meio eletrônico. Sua utilização é preferencial em relação ao pregão presencial. A cotação eletrônica é também de utilização preferencial nos casos de dispensa de licitação.

Assim, o encaminhamento de propostas pelos fornecedores e a participação na sessão durante a qual são apresentados lances, até a proclamação do vencedor, transcorrem na Internet. A classificação das propostas e dos lances é realizada automaticamente por meio de programa de computação, que apóia o pregoeiro ao longo da realização da sessão, ao fim da qual os resultados são conhecidos. A automatização de procedimentos, concomitante à sua simplificação e padronização, permite a condução simultânea de diversos pregões por um único pregoeiro.

De forma geral, as funcionalidades do Siasg/Comprasnet estiveram associadas ao redesenho mais abrangente de procedimentos da fase de compra aplicados às licitações eletrônicas. Nesse caso, a mudança fez-se acompanhar da revisão da legislação e das normas. Mas outras mudanças legais e normativas são consideradas indispensáveis à implementação de um conjunto de avanços sintonizados com o desenvolvimento do Siasg/Comprasnet: contratação conjunta envolvendo diversos órgãos de compra, com ganho de escala e negociação; padronização e simplificação de exigências de elaboração de documentação técnica na fase de requisição; ampliação da utilização das modalidades simplificadas de licitação (pregão e cotação); utilização preferencial do canal eletrônico para divulgação de editais e documentos; e reconhecimento legal de transações e contratos em meio eletrônico.

Não ocorreram mudanças na estrutura organizacional da área de compras com os avanços na implantação do Siasg/Comprasnet, mas a sua consolidação, como sistema único, de uso obrigatório, ao lado da padronização de procedimentos e dos recursos de comunicação intensiva entre os órgãos de compras, tem viabilizado a implementação de estratégias

e mecanismos de coordenação de compras entre os órgãos, em consonância com as inovações atuais em curso na gestão de suprimentos.

6. Conclusões

Este trabalho analisou as transformações recentes na gestão das compras governamentais da Administração Pública Federal no Brasil, focalizando o Siasg/Comprasnet. De forma específica, foi analisado o avanço no desenvolvimento e na maturidade do sistema de compras eletrônicas governamentais. As conclusões que se seguem permitem identificar avanços e limitações no seu estágio atual de implementação, indicando possíveis linhas de ação para o seu desenvolvimento futuro.

De forma geral, o estágio de maturidade e desenvolvimento do Siasg/Comprasnet qualifica-o como sistema consolidado, embora com abrangência ainda limitada e impacto transformador de maior vulto concentrado no redesenho dos procedimentos da fase de compra, realizada por meio de pregão eletrônico. O Siasg/Comprasnet e as suas principais funcionalidades estão amparados em normatização que estabelece o seu caráter de sistema único de apoio às compras, com utilização compulsória no âmbito da Administração Pública Federal. Essa situação foi, em grande medida, facilitada pela estrutura organizacional preexistente, que prevê a configuração sistêmica para as funções administrativas, contemplando a atuação de órgão central com atribuições de supervisão técnica e normativa sobre os órgãos de compra.

A abrangência em relação ao processo de compras é parcial, embora efetiva no que tange aos seus principais procedimentos:

o Siasg/Comprasnet dispõe de funcionalidades para a divulgação de editais, o cadastramento de fornecedores, a realização de pregões eletrônicos e a divulgação de informações sobre compras aos fornecedores e ao público em geral. De forma específica, não há funcionalidades para a identificação de necessidades de compra e contratação, para a elaboração dos documentos fundamentais que instruem o processo (edital e projeto básico) e para diversos outros procedimentos requeridos para a tramitação e a aprovação da requisição de compra, conforme a legislação vigente. Essa fase, que transcorre internamente nos órgãos, apresenta elevado potencial para eventual redesenho de processos e para implantação de funcionalidades eletrônicas com ganhos de agilização e de qualidade da gestão, no prosseguimento do processo de construção do sistema.

Importantes lacunas na abrangência das funcionalidades do Siasg/Comprasnet persistem também com relação à habilitação do fornecedor, conforme demonstrado. Desenvolvimentos futuros poderão ocorrer em direção à inclusão do ciclo completo de habilitação do fornecedor, em todas as suas modalidades, com atualização automática dessa informação nos bancos de dados.

Por outro lado, os procedimentos de pregão eletrônico e seu congênere, a cotação eletrônica, estão plenamente inseridos no Siasg/Comprasnet e sua utilização tornou-se obrigatória. Mas, conforme observado, somente as compras e as contratações de bens padronizados podem ser realizadas, valendo-se dessa modalidade de licitação. A aplicação de sistemas eletrônicos a compras de bens e serviços com características de singularidade (não padronizados) envolve considerável dificuldade devido à necessidade de análise pormenorizada de

cada proposta apresentada, não sendo possível a adoção de critério objetivo de preço. Assim, a incorporação ao Siasg/Comprasnet de novos componentes e funcionalidades poderia ser direcionada para o apoio ao gestor de compras na análise de planilhas e projetos.

Uma estratégia nesse sentido deverá considerar também que mudanças na legislação de compras podem ampliar a aplicabilidade do pregão, inclusive suprimindo diversas das modalidades de licitação atualmente existentes, que poderiam ser substituídas pelo pregão. Conforme observa Talero (2001), há uma desnecessária hiper-regulamentação das compras na administração pública, considerando que a maior parte delas refere-se a produtos padronizados, que poderiam ser adquiridos por meio de procedimentos mais simplificados. Sendo assim, é recomendável a migração da maioria das compras governamentais para procedimentos com as características inovadoras do pregão, medida que já está sendo promovida pelo governo federal.

Os impactos transformadores do Siasg/Comprasnet foram expressivos no redesenho de procedimentos, abrangendo toda a seqüência de procedimentos da fase de compra, realizado em conexão com a implantação do pregão e da cotação eletrônica. Nas fases de requisição, de proposição e de contratação, as transformações foram circunscritas a procedimentos específicos, permanecendo no meio do caminho a explicitação plena dos potenciais de aplicação das funcionalidades eletrônicas. Assim, a integração do ciclo de procedimentos, desde a identificação de necessidades de contratação até o encaminhamento do edital para publicação, representaria notável avanço, desde que acompanhada do redesenho de todo o processo. Da mesma forma, a habilitação do fornecedor poderia ser beneficiada com a integração de todas as bases de dados cuja consulta é necessária para a sua concessão e manutenção, reduzindo, quando não suprimindo totalmente, a tramitação de documentos em papel.

(Artigo recebido em janeiro de 2005. Versão definitiva em junho de 2005)

Quadro: Análise da abrangência do SIASG/Comprasnet

Componente/ Procedimento	Funcionalidades	Abrangência/Componente do SIASG/Comprasnet
Requisição		
Identificação de necessidades de compra e contratação	Consulta a informações sobre compras, pelos gerentes	Base de legislação, normas e manuais
	Formulários eletrônicos para requisição	Não há
	Encaminhamento eletrônico de requisição	Não há
Descrição técnica do produto ou serviço	Catálogos com especificações de produtos e serviços	Catálogo de Materiais (Catmat) Catálogo de Serviços (Catserv)

(... continua)

(... continuação)

Componente/ Procedimento	Funcionalidades	Abrangência/Componente do SIASG/Comprasnet
<i>Requisição</i>		
Elaboração de termo de referência e de projeto básico	Consulta a informações pelos gerentes	Base de legislação, normas e manuais
	<i>Templates</i> eletrônicos para elaboração de termo de referência e projeto básico	Não há
	Encaminhamento eletrônico dos documentos	Não há
Designação de responsáveis pela condução e operacionalização da licitação	<i>Templates</i> eletrônicos para ato de designação	Não há
	Encaminhamento eletrônico dos atos	Não há
	Publicação eletrônica da designação	Não há
Consulta e definição de preço de referência do contrato	Sistemas de registro eletrônico de preços praticados e de preços de mercados	Sistema de Preços Praticados (Sispp)
Reserva de dotação orçamentária para a licitação	Consulta e emissão eletrônica de empenho prévio de dotação orçamentária Integração com sistema de orçamento	Sistema de Minuta de Empenho (Sisme)
Parecer jurídico sobre legalidade da licitação	<i>Templates</i> eletrônicos para emissão de parecer	Não há
Elaboração do edital da licitação	<i>Templates</i> eletrônicos para elaboração de edital	Não há
	Encaminhamento eletrônico do edital para publicação Integração com imprensa oficial e privada	Sistema de Divulgação Eletrônica de Compras (Sidec)
<i>Proposição</i>		
Acesso aos editais por fornecedores	Publicação eletrônica do edital	Sistema de Divulgação Eletrônica de Compras (Sidec)
Escrutínio do edital por fornecedores e público em geral	Publicação eletrônica de informações e esclarecimentos	Não há
	Comunicação eletrônica na Internet	Não há, exceto no caso do pregão e da cotação eletrônica

(... continua)

(... continuação)

Componente/ Procedimento	Funcionalidades	Abrangência/Componente do SIASG/Comprasnet
Proposição		
Habilitação de fornecedores: exame de requisitos de regularidade fiscal, jurídicos, econômico-financeiros e técnicos	Formulários eletrônicos para cadastramento e habilitação de fornecedor Encaminhamento eletrônico da solicitação de cadastramento e de habilitação	Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf) A solicitação de cadastramento (pré-cadastramento) pode ser preenchida e encaminhada eletronicamente
	Consulta eletrônica a informações sobre os fornecedores, para fins de habilitação Integração com órgãos de arrecadação de tributos e contribuições	Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf) A consulta permite a verificação dos requisitos de habilitação fiscal, relativos a tributos e contribuições no âmbito da União. Não abrange a regularidade fiscal relativa aos tributos estaduais e municipais
	Cadastramento e habilitação eletrônica, inclusive renovação da habilitação ao longo do tempo	Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf) Os registros no cadastro permitem a habilitação jurídica, a comprovação da regularidade fiscal e a qualificação econômico-financeira. Não abrange a qualificação técnica
Compra		
Credenciamento de fornecedores para participação em licitações eletrônicas	Formulários eletrônicos para credenciamento de fornecedor	Comprasnet Aplica-se somente à modalidade eletrônica de licitação (pregão) e à cotação eletrônica
Recebimento, aceitação e classificação das propostas	Formulários eletrônicos para encaminhamento de propostas às licitações	Comprasnet Aplica-se somente à modalidade eletrônica de licitação (pregão) e à cotação eletrônica
	Comunicação eletrônica na Internet	Comprasnet Aplica-se somente à modalidade eletrônica de licitação (pregão) e à cotação eletrônica

(... continua)

(... continuação)

Componente/ Procedimento	Funcionalidades	Abrangência/Componente do SIASG/Comprasnet
Compra		
Negociação e/ou disputa entre fornecedores, por meio de procedimentos de leilão (cotação de preços, pregão e outros)	Comunicação eletrônica na Internet, com fornecedores	Comprasnet Aplica-se somente à modalidade eletrônica de licitação (pregão) e à cotação eletrônica
Recebimento, análise e decisão sobre recursos	Conexão direta para comunicação <i>on-line</i> na Internet, com fornecedores	Comprasnet Aplica-se somente à modalidade eletrônica de licitação (pregão) e à cotação eletrônica
Indicação da proposta vencedora (adjudicação)	Comunicação eletrônica na Internet	Comprasnet Aplica-se somente à modalidade eletrônica de licitação (pregão) e à cotação eletrônica
Acesso aos resultados da licitação	Publicação eletrônica	Sistema de Divulgação Eletrônica de Compras (Sidec)
Contratação e Execução		
Celebração e execução do contrato	<i>Templates</i> eletrônicos para emissão de contratos	Não há
	Registro eletrônico seguro para celebração de contrato	Não há Depende de avanços no marco legal dos contratos
	Encaminhamento e publicação eletrônica	Sistema de Gestão de Contratos (Sicon)
	Acesso aos contratos celebrados	Sistema de Gestão de Contratos (Sicon)
	Acompanhamento eletrônico da execução do contrato	Sistema de Gestão de Contratos (Sicon) Abrange somente a liberação de pagamentos vinculada ao “atestes” de cumprimento do cronograma físico-financeiro
Informação e Controle		
Acesso público a editais, contratos e documentos de licitações	Publicação e consulta eletrônica a documentos pelo público	Comprasnet
Acesso público a estatísticas e informações sobre compras e contratações governamentais	Geração de relatórios estatísticos consolidados	Comprasnet (Informativo Comprasnet)
Controle e avaliação de desempenho das compras e contratações	Geração de relatórios estatísticos gerenciais Cruzamento e integração entre dados estatísticos, inclusive de outros sistemas e bases de dados	Comprasnet (Informativo Comprasnet) A informação disponível é composta pela resultante do cruzamento de dados do Siasg/Comprasnet com dados financeiros (Siafi)
Avaliação do desempenho de órgãos e entidades, agências e provedores de serviços	Consultas públicas à base documental e à base de registros sobre adjudicações realizadas, queixas, etc.	Não há

Notas

* Este artigo resgata, parcialmente, o conteúdo da dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, em fevereiro de 2003, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Gestão Empresarial.

¹ Os dados mencionados neste artigo estão atualizados até 2004.

² São experiências de sistemas de compras eletrônicas governamentais no Brasil: a Bolsa Eletrônica de Compras do Estado de São Paulo, o Comprasnet da Bahia, o sistema Comp@s.To do Tocantins, a Central de Licitações do Rio Grande do Sul e a Central de Compras do Mato Grosso do Sul, além dos sistemas de pregão eletrônico da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil, os quais podem ser utilizados também por governos (BNDES, 2002).

³ Outros tipos de transações eletrônicas também compõem o ambiente em formação do governo eletrônico, no qual estão inseridas as compras e as contratações governamentais. São elas: as transações C2G (*consumer-to-government*), envolvendo governo e cidadão, a exemplo do pagamento de impostos e da prestação de serviços e informações, e as transações G2G (*government-to-government*), entre governo e governo, que se podem dar horizontalmente, num mesmo nível de governo (por exemplo, no nível federal, entre entidades dos diferentes poderes ou entre órgãos e entidades do Poder Executivo), ou verticalmente, envolvendo diferentes níveis de governo (por exemplo, entre entidades da União e de estados ou municípios).

⁴ O levantamento realizado abrangeu os 13 países – incluído o Brasil – considerados mais avançados na implantação de projetos de governo eletrônico.

⁵ A abordagem jurídica detalhada, adotando a terminologia convencional, é encontrada em textos de referência em Direito Administrativo aplicado à administração pública brasileira (BANDEIRA DEMELLO, 2000, p. 496-532).

⁶ A rigor, as compras e as contratações da administração pública compreendem as licitações e as diversas outras situações nas quais é dispensado, ou não é obrigatório, o procedimento competitivo. Porém, em qualquer caso há rotinas e procedimentos estritos a serem seguidos, conforme estipulado em leis e normas.

⁷ A habilitação em sentido amplo desdobra-se em diferentes procedimentos, aos quais corresponde o exame de documentação específica: a habilitação jurídica, a qualificação técnica, a qualificação econômico-financeira, a verificação da situação de regularidade fiscal e da existência de antecedente de falência e concordata.

⁸ O empenho é o ato administrativo por meio do qual são comprometidos recursos orçamentários para o pagamento de fornecedores.

⁹ O modelo de sistema adotado como referência neste trabalho abrange somente as fases e os procedimentos que têm sido prioritariamente objeto de informatização e de inovação de processos. Funções avançadas de desenvolvimento de produto e de logística compartilhada não são ainda encontradas no Siasg/Comprasnet.

¹⁰ Além dos citados, é relevante considerar o grau de desenvolvimento das funcionalidades, em particular a sua capacidade de interatividade com o usuário, mas esse parâmetro não será abordado neste trabalho.

¹¹ O pregão é uma modalidade de licitação criada em 2000, que propicia a confrontação direta entre os interessados, por meio de lances, até a proclamação de um vencedor (SLTI, 2000). A disputa é travada com o objetivo de reduzir os preços propostos inicialmente. No pregão eletrônico, a confrontação entre as propostas se dá na Internet. A cotação eletrônica é um procedimento simplificado para a aquisição de bens de baixo valor cuja licitação é dispensada.

¹² A Presidência da República, os ministérios civis e suas autarquias e fundações vinculadas fazem uso compulsório do Siasg, com acesso a todas as suas funcionalidades. É permitida a

inscrição facultativa, por outros órgãos e entidades da administração federal, para utilização parcial de funcionalidades ou para simples consulta. O Ministério da Defesa é usuário de algumas das funcionalidades do Siasg

¹³ Os órgãos usuários do Siasg/Comprasnet integram o Sistema de Serviços Gerais (Sisg), estrutura que coordena horizontalmente as unidades administrativas responsáveis por essas atividades em cada ministério, autarquia ou fundação, sob a supervisão técnica e normativa de um órgão central: a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). Os serviços gerais abrangem, além das compras e contratações, as atividades relacionadas com transportes, comunicações administrativas, documentação e administração de edifícios públicos e de imóveis funcionais (Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994). O Sisg compõe uma organização sistêmica matricial das atividades comuns aos órgãos e às entidades da administração federal, que foi estabelecida pelo Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

¹⁴ Na perspectiva do fornecedor, a publicação eletrônica estabelece um canal de informação com características diferentes do da consulta à imprensa, permitindo menor mobilização de pessoal, maior agilidade e a utilização de ferramentas de recebimento seletivo de informações sobre licitações na sua linha de produto, pela Internet.

¹⁵ As principais mudanças foram a redução geral de prazos, a simplificação de procedimentos para aceitação da interposição de recursos contra a licitação e a habilitação somente do participante vencedor da licitação. No pregão eletrônico, houve redução adicional de prazos (SLTI, 2000). Nas demais modalidades de licitação, a fase de habilitação acontece antes da fase de julgamento, acarretando a necessidade de habilitar previamente todos os participantes.

Referências bibliográficas

- ACCENTURE. *E-government leadership: realizing the vision*. 2000. (The Government Executive Series)
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- BNDES. *Compras governamentais eletrônicas no Brasil: como funcionam os principais sistemas em operação*, *Informe-se*, nº 39, abr. 2002.
- ETHIRAJ, Sendil; GULER, Isin; SINGH, Harbir. *The impact of Internet and electronic technologies on firms and its implications for competitive advantage*. Philadelphia: The Wharton School, 2000.
- HEEKS, Richard. *Understanding e-governance for development, i-government*. 2001. (Working Paper nº 11)
- MAIRA, Arun N.; TAYLOR, Michael R. *The big picture: an overview of electronic commerce*. In: PRISM, Arthur D. Little. *First Quarter*, 1999.
- NOIE (National Office for the Information Economy). *Commonwealth electronic procurement: implementation strategy*. Canberra, Australia, 2000.
- PWC. *Estudo de benchmarking global em e-government*. Price Waterhouse & Coopers, 2002.
- SLTI. *Pregão: uma nova modalidade de licitação*. Brasília: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2000.

TALERO, Eduardo. *Electronic government procurement: concepts and country experiences*. The World Bank, September, 2001. (Discussion Papers)

TAYLOR, Michael R. *et al.* How electronic commerce is reshaping industry structures. In: Prism, Arthur D. Little. First Quarter, 1999.

Resumo - Resumen - Abstract**Abrangência, inserção e impacto transformador dos sistemas de compras eletrônicas na administração pública – análise do Siasg/Comprasnet***Ciro Campos Christo Fernandes*

Quais as funcionalidades necessárias aos sistemas de compras eletrônicas no ambiente da administração pública? Que parâmetros são relevantes para a análise e a avaliação desses sistemas? O trabalho aborda a aplicação da tecnologia da informação às compras governamentais, focalizando o caso do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg) e seu portal na Internet, o Comprasnet, desenvolvido pela Administração Pública Federal brasileira. Contextualiza a emergência do comércio eletrônico e sua aplicação à administração pública. Sistematiza as fases e os procedimentos do processo de compras e contratações na administração pública brasileira, indicando os componentes e as funcionalidades que devem compor os sistemas de compras eletrônicas governamentais. Propõe parâmetros de análise para a avaliação desses sistemas: abrangência, inserção e impacto na transformação da gestão. A aplicação desses parâmetros ao estudo de caso evidencia que o Siasg/Comprasnet apresenta abrangência ainda incompleta, inserção consolidada e impacto transformador mais acentuado sobre as compras realizadas por meio de modalidades de licitação eletrônicas.

Palavras-chave: gestão pública, licitações, informática e informação.

Alcance, inserción e impacto transformador de los sistemas de compras electrónicas en la administración pública – una análisis del Siasg/Comprasnet*Ciro Campos Christo Fernandes*

¿Cuales son las funcionalidades necesarias a los sistemas de compras electrónicas en el ambiente de la administración pública? ¿Cuales son los parámetros relevantes para el análisis e evaluación de dichos sistemas? Este artículo discute la aplicación de la tecnología de la información a las compras gubernamentales enfocando el caso del Sistema Integrado de Administración de los Servicios Generales (Siasg) y su portal en la Internet, el Comprasnet, mantenido por la administración pública federal brasileña. Contextualiza la emergencia del comercio electrónico y su aplicación a la administración pública brasileña, indicando las componentes y funcionalidades que deben integrar los sistemas de compras electrónicas gubernamentales. Propone parámetros de análisis para la evaluación de dichos sistemas: alcance, inserción e impacto en la transformación de la gestión. La aplicación de dichos parámetros al estudio de caso evidencia que el Siasg/Comprasnet presenta alcance incompleto, inserción consolidada y impacto transformador más acentuado sobre las compras realizadas por medio de las modalidades de licitación electrónicas.

Palabras-clave: gestión pública, licitaciones, informática e información.

Comprehensiveness, insertion and transformative impact of the electronic procurement systems in the public administration – an analysis of the Siasg/Comprasnet*Ciro Campos Christo Fernandes*

Which functionalities are required to build systems of electronic procurement in public administration? Which parameters are relevant to analyze and evaluate these systems? This article discusses the application of information technology to government electronic procurement focusing on a case study of the Integrated System of General Services Administration (Siasg) and its portal on

the Internet, the Comprasnet, implemented by the Brazilian Federal Administration. The paper discusses the context in which electronic commerce is being disseminated and its use in public administrations. It also describes the phases and procedures adopted for procurement and contracting in the Brazilian Public Administration, pointing out the components and functionalities needed in governmental electronic procurement systems. Some parameters of analysis are proposed to evaluate these systems: comprehensiveness, insertion and impact in transforming management. The application of these parameters to the case study reveals that Siasg/Comprasnet shows a still incomplete comprehensiveness, a consolidated insertion and a transformative impact that is more intense in the procurement performed through electronic procurement modalities.

Keywords: public management, procurement, informatics and information.

Ciro Campos Christo Fernandes

Doutorando em Administração e mestre em Gestão pela Fundação Getúlio Vargas/RJ, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, assessor na Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Contato: ciro.fernandes@uol.com.br.