Transformações na gestão de compras da administração pública brasileira[1]

Ciro Campos Christo Fernandes

A utilização da tecnologia da informação nos procedimentos de compras e contratações da administração federal no Brasil representa importante experiência de aplicação de sistemas de compra eletrônica ao ambiente dos governos. O Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG, é a ferramenta de apoio informatizado aos processos de licitação, que tem percorrido trajetória de avanço em direção a sua consolidação como ferramenta de uso unificado e abrangente. Ao mesmo tempo, o desenvolvimento do SIASG tem contemplado mais recentemente a tentativa de aprofundar a exploração das potencialidades da tecnologia em direção à introdução de inovações nos procedimentos de compra, abarcando inclusive a revisão de leis e normas. Um marco nesse sentido foi a criação do portal de compras Comprasnet, na Internet, que permitiu a ampliação do leque de funcionalidades oferecido bem como a forma de acesso.

Os itens de 1 a 4 a seguir, abordam de forma descritiva a estrutura organizacional, o marco legal e normativo, os procedimentos de contratação vigentes e o perfil do Governo Federal como comprador[2]. O item 5 analisa o desenvolvimento do SIASG/Comprasnet e a sua conformação atual sob os aspectos de inserção institucional, abrangência sobre o ciclo de compra e impactos transformadores que tem ensejado sobre as estruturas e processos da área de compras. As conclusões do artigo apresentam uma apreciação do seu grau de maturidade e consolidação, indicando as limitações e lacunas a serem equacionadas no seu desenvolvimento futuro.

1. Organização da área de compras governamentais

A área de compras governamentais está organizada na forma de sistema, integrado por unidades administrativas distribuídas por todos os ministérios, autarquias e fundações públicas da administração federal. Trata-se do Sistema de Serviços Gerais – SISG[3], cujo órgão central é a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI, que compõe a estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP. O SISG abrange os 22 ministérios civis[4], as Secretarias da Presidência da República e mais de 300 autarquias e fundações públicas.[5] Esse Sistema organiza a gestão das atividades de serviços gerais, o que inclui as licitações, contratações, transportes, comunicações administrativas, documentação e administração de edifícios públicos e de imóveis funcionais. O SIASG é a ferramenta informatizada de apoio à gestão dos serviços gerais.

A organização sistêmica é adotada para as principais atividades de apoio administrativo na administração federal, a exemplo das áreas de planejamento, orçamento, execução financeira, pessoal e

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

[2] Nestes itens são retomadas e atualizadas informações apresentadas em textos do autor (Fernandes, 2002 e SLTI/MP, 2002c). Registros anteriores da experiência do SIASG estão disponíveis em trabalhos realizados no âmbito do Governo Federal (Pinto, 2000 e DLSG/MP, 2001).

[3] O SISG foi instituído pelo Decreto n.º 1.094, de 23 de março de 1994.

[4] O Ministério da Defesa não integra o SISG devido às peculiaridades da logística na área militar. Os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público da União dispõem de autonomia administrativa, de forma que estabeleceram estrutura organizacional e normas próprias para suas respectivas áreas de serviços gerais.

[5] As autarquias e fundações são entidades que executam atividades típicas de administração pública e que gozam de autonomia administrativa e financeira.

informação e informática[6]. O órgão central do Sistema é responsável pela orientação normativa, supervisão técnica e fiscalização dos denominados órgãos setoriais ou seccionais.[7] Trata-se de relação de subordinação técnica, sem prejuízo da subordinação hierárquica dos órgãos setoriais aos respectivos ministros e dos seccionais aos dirigentes máximos das autarquias e fundações[8].

As competências da SLTI são basicamente de normatização e supervisão técnica das áreas de serviços gerais. Dessa forma, a Secretaria tem a responsabilidade pela elaboração das normas e procedimentos para as compras e contratações no âmbito da administração federal, inclusive a proposição de leis e de decretos sobre esta matéria. A estrutura da Secretaria compõe-se de 3 Departamentos e do Gabinete do Secretário. Conta com cerca de 108 servidores, dentre os quais aproximadamente 15 gerentes e assessores. A Secretaria foi criada em janeiro de 1999, no contexto da transição para o segundo mandato do Presidente Cardoso, sucedendo à Secretaria de Logística e Projetos Especiais, como decorrência da extinção do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, e da subseqüente absorção das suas atividades pelo então recém-criado MP.

As funções relacionadas às compras e contratações governamentais estão concentradas no Departamento de Logística e Serviços Gerais - DLSG. Com este propósito, o DLSG expede normas e orienta a sua aplicação nas áreas de administração de materiais, obras e serviços, transportes, comunicações administrativas e licitações e contratos. O DLSG também é responsável pelo gerenciamento e operacionalização sistêmica das atividades do SISG, por meio do SIASG, cujos serviços de operação são prestados pela empresa pública Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro.

No âmbito de cada órgão ou entidade, a responsabilidade pelas compras e contratações é das unidades administrativas setoriais ou seccionais de serviços gerais, geralmente subordinadas a um gerente (Sub-Secretário de Administração, Planejamento e Orçamento), responsável pela gestão de todas as funções administrativas (planejamento, orçamento, execução financeira, informática e serviços gerais). Na prática, a gestão direta das compras e contratações é realizada por gerentes em unidades denominadas Unidades Administrativas de Serviços Gerais - UASG, disseminadas nos Ministérios, autarquias e fundações públicas.

Verifica-se acentuada descentralização nas compras, que pode ser analisada criticamente como levando à pulverização do poder de contratação do Governo Federal. Assim, há 2.005 unidades gestoras de compras (UASG), dispersas por todo o território nacional, embora com maior concentração em Brasília e na região Sudeste.

2. Aparato legal e normativo das compras governamentais

No Brasil, está estabelecida na Constituição a exigência do processo licitatório para a compra ou alienação de bens e a contratação de obras e serviços de qualquer natureza, visando assegurar a igualdade de condições a todos os interessados em vender ou comprar do Estado (art. 37, XXI). As

[6] Os sistemas informatizados de apoio administrativo em operação são, além do SIASG, os seguintes: Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE, Sistema Integrado de Dados Orçamentários - SIDOR e Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI.

[7] Os órgãos setoriais são as unidades administrativas responsáveis pela execução das atividades de serviços gerais nos Ministérios e órgãos da Presidência da República. Os órgãos seccionais são as unidades com essas mesmas funções, no âmbito das autarquias e fundações públicas.

[8] Este modelo foi definido pelo Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, que tem norteado a organização da administração federal brasileira desde os anos 60.

modalidades, procedimentos e requisitos legais de compra e venda por meio de licitações públicas estão especificados na Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, conhecida como *lei das licitações*. Os dispositivos dessa lei alcançam também a aquisição de bens e serviços pelas entidades da administração indireta e pela administração pública dos Estados e dos Municípios.

A lei das licitações foi elaborada e aprovada em contexto histórico peculiar, marcado pela repercussão sobre a opinião pública de denúncias de corrupção no Estado. Esta circunstância, que sensibilizava particularmente o Congresso, concorreu para o detalhismo de procedimentos e o caráter exaustivo da lei, a qual deixa pouca ou nenhuma margem para a tomada de decisão pelo gestor público, para a adaptação de procedimentos a circunstâncias específicas e para a normatização autônoma, em cada órgão ou entidade (SLTI/MP, 2001; MARE, 1998: 51-53).

A legislação brasileira estabelece as seguintes modalidades de licitação para compras e contratações:

a) Concorrência: os interessados devem comprovar atender a requisitos de qualificação exigidos em edital; aplica-se a compras em valores acima de R$ 650 mil (US$ 216 mil) ou de R$ 1,5 milhão (US$ 500 mil), no caso de obras e serviços de engenharia;
b) Tomada de Preços: convoca fornecedores previamente cadastrados, aplicando-se a compras em valores até R$ 650 mil (US$ 216 mil) ou até R$ 1,5 milhão (US$ 500 mil), no caso de obras e serviços de engenharia;
c) Pregão: aberto aos interessados que atendam aos requisitos de qualificação, aplica-se à aquisição de bens e serviços comuns, de qualquer valor;
d) Convite: prevê a escolha e convite a um mínimo de três fornecedores no ramo pertinente ao objeto, podendo ser adotada para compras em valor até R$ 80 mil (US$ 26 mil), ou R$ 150 mil (US$ 50 mil), em se tratando de obras e serviços de engenharia;
e) Concurso: adotado para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante atribuição de prêmio ou remuneração conforme critérios definidos em edital;
f) Leilão: modalidade adotada para venda de bens inservíveis, produtos apreendidos ou penhorados, mediante lances.

Como critérios para julgamento das propostas, a legislação prevê as alternativas de menor preço, melhor técnica, a combinação entre técnica e preço.

É permitida a *dispensa de licitação*, que pode ocorrer até um valor limite (R$ 8 mil e R$ 16 mil, respectivamente, para bens e serviços ou obras e serviços de engenharia)[9], em situações excepcionais de emergência, calamidade, guerra e quando o processo licitatório conduzir a resultados antieconômicos. Grande variedade de outras hipóteses de dispensa foi prevista em lei, relativamente a produtos ou serviços com características peculiares, sendo que sucessivas emendas estabeleceram outras situações de dispensa, perfazendo atualmente um total de 24 exceções, previstas em lei. Da mesma forma, são admitidas inúmeras situações de *inexigibilidade de licitação*, que se aplicam a produtos ou serviços de natureza singular que pressuponham "notória especialização", ou no caso de profissionais artísticos.

Algumas inovações foram implantadas no processo de licitação, sendo a de maior impacto até o

[9] US$ 2,6 mil e US$ 5,3 mil, respectivamente.

momento, o pregão, sob duas formas: o pregão presencial e o eletrônico.[10] Esta modalidade de licitação propicia a confrontação direta entre os interessados, por meio de lances, até a proclamação de um vencedor. A disputa é travada com o objetivo de reduzir os preços propostos inicialmente. A sua aplicação só é possível para a aquisição de bens ou serviços com características de padronização, que permitam a comparação e julgamento das propostas com base exclusivamente no critério de menor preço. No pregão eletrônico, a confrontação se dá em meio virtual, na Internet, possibilitando a participação à distância do fornecedor, em qualquer local do país. A contratação por cotação eletrônica de preços é uma modalidade com procedimentos similares aos do pregão eletrônico, voltada para a aquisição de bens de pequeno valor (inferior a R$ 8 mil) junto a fornecedores do mesmo município, visando a sua pronta entrega. Substitui a compra direta por dispensa de licitação.[11] Outra importante inovação foi a regulamentação da Licitação por Registro de Preços, prevista na Lei de Licitações[12]. É uma forma de concorrência por meio da qual é escolhida a proposta de preço vencedora, à qual podem aderir os demais participantes da licitação, para fornecimentos sucessivos, desde que aceitem aquele preço.

3. Processo de compras e suas fases

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

A descrição do processo de compras da administração pública é apresentada de forma genérica, sistematizada conforme a seguinte seqüência de fases: preparação, convocação, habilitação, competição e contratação. Não se pretendeu a abordagem estrita sob a ótica jurídica, sendo que a referência à terminologia específica só é utilizada quando necessário à compreensão dos procedimentos[13].

a) Preparação

Durante esta fase, os órgãos de compras atuam junto às áreas que tenham necessidades de compra e contratação de serviços, sendo que os trabalhos são realizados exclusivamente em âmbito interno. A Lei 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, denominado "agente de compras". A necessidade da compra ou contratação é fundamentada em documentos técnicos que comporão um termo de referência que 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.

[10] O Pregão foi instituído pela Medida Provisória n.º 2.026, de 4 de maio de 2000, posteriormente convertida em Lei n.º 10.520, de 17 de julho de 2002. O Decreto n.º 3.555, de 8 de agosto de 2000 regulamenta os dispositivos da Lei. O pregão eletrônico, realizado na Internet, foi regulamentado pelo Decreto n.º 3.697 de 21 de dezembro de 2000.

[11] Portaria n.º 306, de 13 de dezembro de 2001.

[12] O Decreto n.º 2.743, de 21 de agosto de 1998, regulamentou a contratação por Registro de Preço.

[13] A abordagem jurídica detalhada, adotando a terminologia convencional, é encontrada em textos de referência em direito administrativo aplicado à administração pública brasileira (BANDEIRA DE MELLO, 2000: 496-532).

No contexto da administração pública federal, não há procedimentos e ferramentas que realizem o levantamento sistemático dessas demandas, em conexão com a gestão de estoques e com estratégias e políticas de compras. Por outro lado, a legislação enfoca de forma restrita, tão somente os procedimentos relacionados com a seleção do fornecedor e o rito de compra ou contratação *stricto sensu*. A normatização e as prioridades de política na área de compras tendem a focalizar, em demasia, o cumprimento dos requisitos de regularidade legal dos procedimentos de compra, o que não raro resvala em puro e simples controle formal do processo (SLTI/MP, 2001).

O edital, peça-chave do processo, é o documento de publicidade da licitação, sendo que seu 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 orienta 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.

b) Convocação

A convocação é a fase na qual a licitação é divulgada, por meio da publicação de aviso, sendo este um extrato do conteúdo do edital. Ambos documentos devem estar disponíveis para consulta por qualquer interessado. A publicação do aviso é obrigatória na imprensa oficial. A tendência atual é no sentido de torná-la compulsória também na Internet, o que já acontece no âmbito da administração federal, por meio do portal Comprasnet. Além da publicação oficial, as licitações por concorrência, tomada de preços, concursos, leilões e – dependendo do valor – os pregões, devem ter publicação em jornal de grande circulação. A Lei fixa prazos mínimos para conhecimento dos editais pelos interessados.

c) Habilitação

A fase de habilitação consiste na verificação da capacidade do licitante em atender ao fornecimento a ser contratado, com base nos requisitos estabelecidos no edital. Compreende o exame dos aspectos jurídicos e econômico-financeiros da empresa e da sua situação perante as obrigações fiscais[14]. A habilitação jurídica e a qualificação técnica e econômico-financeira obedecem aos critérios estabelecidos no edital. A regularidade fiscal deve ser verificada em relação à Fazenda Nacional, à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS. São procedimentos geralmente demorados e sujeitos a protelações, interposição de recursos pelos licitantes e dúvidas quanto à aceitação de documentos apresentados. Nesse sentido, a informatização do cadastramento dos fornecedores tem representado importante avanço, como se abordará adiante.

[14] A habilitação em sentido amplo se desdobra 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.

Outro avanço é a realização dos procedimentos de habilitação somente do fornecedor vencedor, na fase de competição. Conhecida como "inversão de fases", esta simplificação do processo foi introduzida juntamente com a criação do pregão, como nova modalidade de licitação. Assim, fica dispensado o desnecessário exame de toda a documentação dos participantes na licitação, uma vez que somente o vencedor de fato deverá estar habilitado.

d) Competição

A fase de competição 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, sendo que a vencedora só terá efetividade se o licitante também cumprir com os requisitos de habilitação. No caso do pregão, as propostas iniciais estão sujeitas à disputa por lances, na qual os fornecedores podem reduzir preços. A sessão pública ocorre em dia, hora e local previamente determinados e serve também ao exame de habilitação. A realização da sessão requer ainda procedimentos específicos de identificação formal dos participantes, por meio de credenciamento. Em modalidades avançadas de licitação, como o pregão eletrônico, a sessão ocorre de forma virtual, na Internet. No pregão presencial, é apoiada por sistema informatizado de registro, cálculo e seleção das propostas escritas e dos lances verbais.

A abertura das propostas também implica na 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 preços praticados em licitações realizadas com o mesmo objeto. Embora aparentemente simples, a execução deste procedimento pressupõe a existência de bancos de dados com o registro de preços praticados na administração pública.

O processo se conclui com a declaração do licitante vencedor, sendo que diante da eventual existência de recursos deverá haver, previamente, decisão a respeito. Segue-se a homologação da licitação pelo dirigente responsável (autoridade competente), o 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.

e) Contratação e Execução

O procedimento denominado adjudicação consiste na convocação do licitante vencedor para celebração do contrato, no prazo definido no edital. Nos pregões, este procedimento é mais expedito, realizado ao final da sessão pública. 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 empenho,[15] para subseqüente liquidação, na forma de crédito

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

bancário. No caso de contratos de serviço, os pagamentos são realizados conforme cronograma físico-financeiro de desembolso, sendo que a cada pagamento deve corresponder a verificação de execução do serviço. O cronograma é utilizado também em contratos de entrega programada de bem. Os procedimentos de "ateste" e de emissão de empenho, já estão informatizados e integrados ao sistema de administração financeira (SIAFI). Considera-se que a boa gestão dos contratos seja tão importante quanto a seleção do fornecedor, porque contempla a aferição de cumprimento efetivo das cláusulas contratuais.

4. Perfil das compras governamentais

O perfil de compras da administração federal é de um comprador de vulto, quando considerado em seu conjunto, embora pulverizado numa miríade de órgãos com autonomia para realizar contratações. Há forte concentração na prestação de serviços, que envolve em geral relacionamentos comerciais de fornecimento contínuo. O fenômeno conhecido entre os dirigentes da área como "fuga das licitações" encontra forte evidência e será analisado em suas conexões com a necessidade de melhoria da eficiência dos procedimentos.

As despesas totais com aquisição de bens e serviços alcançam R$ 14,2 bilhões (US$ 4,7 bilhões), anualmente, no âmbito da administração pública federal, incluídas as autarquias e fundações públicas, conforme dados de 2001 (Tabela 1, Anexo). Deste total, quase a metade (49,4%) é representada por modalidades não-competitivas de contratação, por meio de inexigibilidade, dispensa ou suprimento de fundos. São compras e contratações realizadas livremente, sem necessidade de observância obrigatória dos procedimentos complexos e demorados de licitação competitiva, valendo-se da previsão de exceções na legislação. Contudo, em muitos casos são despesas realizadas por meio de contratações especiais, dispensadas de licitação porque providos por fornecedores internos da administração federal, a exemplo da prestação de serviços de informática.

As despesas de custeio são a mais importante fatia das compras governamentais, compreendendo cerca de R$ 10,9 bilhões (US$ 3,6 bilhões) (Tabela 2, Anexo). Essas despesas abrangem aqueles itens que a administração federal compra ou contrata para atender às necessidades de manutenção da máquina administrativa, não estando incluídos os gastos com bens e serviços que sejam consumidos diretamente pelos cidadãos, tais como serviços médicos e hospitalares, materiais farmacêuticos, etc. Representam itens de consumo direto da administração pública, em atividades-meio, cujo controle é enfocado com grande ênfase pelos dirigentes da administração federal[16]. O item de despesa com maior peso é a prestação de serviços de pessoas jurídicas, que é responsável por 57% do custeio. Esse item inclui os serviços prestados por empresas de manutenção predial em atividades como limpeza, conservação e segurança, com elevado impacto nas despesas totais.

A apresentação mais desagregada de parte dessas despesas, mostrada na Tabela 3 (Anexo), individualiza aqueles componentes dos serviços de pessoas jurídicas, que constituem a maioria das despesas com manutenção predial e de equipamentos, no valor anual de aproximadamente R$ 2,2 bilhões (US$ 733 mil). Representam itens de despesas tipicamente adquiridos por meio de licitação em modalidades competitivas e que têm sido objeto de especial atenção com vistas à melhoria dos processos de compra. Observa-se que o item de maior peso é representado pelas despesas com materiais e serviços de informática, responsáveis por 52,1% das despesas totais. Trata-se de item de

[16] Estas despesas constituem alvo preferencial para ações de redução de custos, sem afetar a cobertura e qualidade dos serviços oferecidos ao cidadão. A melhoria do processo de compras e contratações é percebida pela SLTI como uma das linhas de ação para redução de despesas.

despesa que adquiriu expressiva participação, como resultado da informatização crescente da administração federal. Ainda representam parcela importante das despesas de manutenção, a contratação dos serviços de limpeza e vigilância, que somados perfazem cerca de 23,5% das despesas. Os serviços de telecomunicações respondem por cerca de 10 % das despesas totais.

5. Implantação de sistema eletrônico de apoio às compras

Este item analisa o desenvolvimento e a inserção do SIASG/Comprasnet nas estruturas organizacionais e no processo de compras, focalizando a sua consolidação como sistema unificado de uso obrigatório abrangendo a administração federal como um todo, o grau de abrangência alcançado em relação às diversas etapas do processo de compras e as transformações ocorridas na gestão em decorrência da sua implementação.

O SIASG é constituído por um conjunto de módulos que realizam procedimentos do processo de compras e contratações. Todos os módulos estão conectados a plataforma *web*, possibilitando o acesso por meio da Internet, tendo como ponto de entrada o portal Comprasnet. O portal também permite a consulta a uma base de legislação, normas e manuais sobre compras. A estrutura de módulos do SIASG/Comprasnet é descrita a seguir.[17]

Cadastro de fornecedores: o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF, cadastra e habilita parcialmente as pessoas físicas ou jurídicas interessadas em participar das contratações da administração federal.

Catálogos de materiais e de serviços: o Catálogo Unificado de Materiais - CATMAT e o Catálogo Unificado de Serviços - CATSER, registram de forma padronizada as especificações técnicas que descrevem e estabelecem requisitos de desempenho para os materiais e serviços adquiridos, integrando os editais e contratos da administração federal.

Divulgação eletrônica de editais: o Sistema de Divulgação Eletrônica de Compras – SIDEC, divulga no portal Comprasnet os avisos e editais relativos a contratações[18] e realiza o seu encaminhamento simultâneo para publicação pela Imprensa Nacional.

Registro de preços praticados: o Sistema de Preços Praticados – SISPP, registra e compara os valores praticados nas contratações da administração federal para subsidiar a determinação dos valores de referência que integram os editais.

Emissão de ordem de pagamento: o Sistema de Minuta de Empenho - SISME, emite as minutas de empenho para pagamento de bens a serem licitados ou de parcelas de contratos de prestação de serviços que tenham sido executadas[19], as quais são encaminhadas automaticamente ao sistema de execução financeira da administração federal (SIAFI), que procede ao empenho do respectivo valor.

Gestão de contratos: o Sistema de Gestão de Contratos – SICON, cadastra os extratos de contratos

[17] A Instrução Normativa SLTI n.º 1, de 8 de agosto de 2002, apresenta a denominação e o escopo dos módulos que constituem o SIASG.

[18] O edital é o documento de publicidade da licitação, contendo a descrição do objeto da compra ou contratação, dos requisitos para participação do fornecedor e dos critérios de julgamento das propostas. O aviso é um resumo de edital para divulgação ampla, inclusive na imprensa.

[19] O empenho é o ato administrativo por meio do qual são comprometidos os recursos orçamentários para o pagamento de fornecedores.

celebrados pela administração federal e procede ao seu encaminhamento para publicação pela Imprensa Nacional, além de registrar os cronogramas físico-financeiros e sua execução para fins de autorização da realização dos pagamentos aos fornecedores.

Portal Comprasnet: é o portal de compras do Governo Federal na Internet, no endereço eletrônico www.comprasnet.gov.br, no qual são oferecidos serviços de cadastramento de fornecedores no SICAF, de consulta aos catálogos (CATMAT e CATSER) e aos preços praticados (SISPP), de publicação de avisos, editais, resultados de licitações, extratos de contratos, além dos programas de acesso ao pregão e à cotação eletrônica e da consulta a estatísticas do SIASG e à base de legislação, normas e publicações sobre licitações.

Os órgãos e entidades da administração federal fazem uso do SIASG no processamento de todas as compras e contratações de bens e serviços[20], sendo que o sistema está disseminado pelas 2.005 unidades administrativas responsáveis por compras. O acesso se dá por terminais dedicados ou por microcomputadores conectados à Internet. A gestão do SIASG e do seu portal (Comprasnet) é realizada pelo Departamento de Logística e Serviços Gerais - DLSG, com apoio técnico e operacional da empresa pública de informática Serviço Federal de Processamento de Dados - Serpro.

5.1. 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 e entidades da administração federal. Considera-se que esta inserção está consolidada enquanto sistema eletrônico de compras governamentais de uso obrigatório, unificado e disseminado por todos os órgãos e entidades. A consolidação foi apoiada na estrutura organizacional adotada para a área de serviços gerais, na administração pública federal, a qual subordina todos os órgãos e entidades a um órgão central de supervisão técnica e normativa. Assim, o exercício das prerrogativas de normatização pela SLTI, na qualidade de órgão central, viabilizou o avanço em direção à unificação dos procedimentos de compra, valendo-se das facilidades tecnológicas da informatização.

A criação do SIASG, simultaneamente à do SISG, em 1994, atendia à necessidade de informatizar as rotinas de serviços gerais envolvendo todos os ministérios, autarquias e fundações.[21] Dessa forma, o Governo Federal dotou a área de serviços gerais de uma estrutura organizacional uniforme, capilarizada por todos os órgãos e entidades, ao mesmo tempo em que introduziu uma ferramenta informatizada como instrumento da modernização dessa atividade.

O cadastro de fornecedores se afirmou mais rapidamente como ferramenta de ampla utilização na administração federal, desde 1994. O Governo Federal se empenhou em afirmar o papel do SICAF como cadastro unificado, qualificando-o de "registro cadastral oficial do Poder Executivo Federal" e proibindo a realização qualquer compra ou contratação junto a fornecedores não-cadastrados.[22] Controvérsias a respeito da obrigatoriedade de um cadastro único levaram à reiteração da condição do

[20] A Presidência da República, os ministérios civis e suas entidades 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 simples consulta. O Ministério da Defesa é usuário de algumas das funcionalidades do SIASG.

[21] O Decreto n.º 1.094, de 1994, criou o SISG e determinou a implantação do SIASG e seus módulos iniciais: CATMAT, CATSER, SICAF e SIREP (atual SISPP).

[22] Instrução Normativa MARE n.º 5, de 21 de julho de 1995 e Decreto n.º 3.722, de 9 de janeiro de 2001.

SICAF como cadastro de inscrição obrigatória para os fornecedores[23]. A regulamentação em vigor resultou de revisão da norma, visando preservar a faculdade de não-cadastrados participarem das licitações, exigida a inscrição no SICAF como condição para celebração do contrato.[24] O cadastro passou a ser utilizado também por empresas estatais, mediante adesão[25]. 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 *online* com os sistemas de arrecadação tributária.

Os catálogos de materiais e de serviços (CATMAT e CATSER), por sua vez, se defrontaram com trajetória de mais difícil e lenta consolidação, devido à complexidade envolvida na sistematização dos registros. Com a definição de uma metodologia de catalogação, a partir de fevereiro de 1997, mediante adoção de um padrão internacional[26], foi possível estabelecer uma regulamentação que tem promovido a gradativa constituição dos catálogos, a partir da consulta obrigatória na elaboração do edital e do registro do bem ou serviço que eventualmente não seja encontrado na base de dados[27]. A consulta e o registro de preços praticados nas licitações passou a ser procedimento obrigatório, objeto de regulamentação específica em 1999.[28] Previamente à adjudicação da licitação, os gestores de compra devem verificar a relação de preços praticados.[29]

A utilização da Internet como veículo de publicação dos avisos de licitação se disseminou, a partir do lançamento do Comprasnet e do módulo de divulgação eletrônica de editais (SIDEC), em 1998. Foi tornada obrigatória desde 2001, com a integração entre a publicação na Internet e na Imprensa Nacional.[30]

A integração ao sistema 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. O primeiro passo nesse sentido foi a regulamentação do registro obrigatório de todos os contratos celebrados no SIASG, conjugado ao lançamento do empenho automático, em março de 1999. As informações relativas ao desembolso financeiro dos contratos passaram a ser registradas e processadas no âmbito do SIASG.[31]

Como próximo passo na sua disseminação, está previsto o ingresso em breve, no SIASG, das empresas estatais e dos órgãos e entidades do Legislativo e do Judiciário, por decisão do Congresso Nacional.[32]

---

[23] As controvérsias decorriam da interpretação da Lei de Licitações (Lei n.º 8.666, de 1993), que faz referência a cadastros e não prevê expressamente a possibilidade de sua unificação. Os órgãos de controle interno da administração federal passaram a questionar a proibição de participação de fornecedores não-cadastrados no SICAF em licitações.

[24] Instrução Normativa SLTI n.º 1, de 8 de agosto de 2002.

[25] O SICAF tem sido adotado também por Estados e Municípios, mediante celebração de convênio.

[26] Trata-se da *Federal Supply Classification*, adotada pelo governo dos EUA.

[27] Portaria SLTI n.º 3 de 29 de outubro de 2001 e Instrução Normativa SLTI n.º 1, de 8 de agosto de 2002.

[28] Instrução Normativa SEAP n.º 4, de 8 de abril de 1999.

[29] A comparação deve considerar os preços praticados no trimestre anterior, no respectivo Estado, relativo ao bem ou serviço, averiguando a sua compatibilidade com outras licitações que tenham o mesmo objeto, admitida faixa de tolerância nos valores, em até 20% a maior.

[30] Os avisos anunciam a abertura de procedimento licitatório nas modalidades convite e concorrência. A Portaria SLTI n.º 4 de 29 de outubro de 2001, estabeleceu o procedimento de encaminhamento para publicação no Diário Oficial por meio de funcionalidade do SIASG/Comprasnet que promove a simultânea divulgação na Internet.

[31] Instrução Normativa MOG n.º 3, de 31 de março de 1999.

[32] A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) determina que seja promovido o ingresso de todos os órgãos e entidades que participem dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos das estatais (Lei n.º 10.266, de 24 de julho de

Além disso, o Governo Federal tem franqueado o acesso ao SIASG a outros níveis e esferas de Governo, por meio da celebração de acordos de cooperação técnica. Há interesse em permitir a disseminação das ferramentas e da base de dados constituída no Sistema. Os acordos permitem a consulta aos módulos ou a utilização de ferramentas e funcionalidades.

5.2. Abrangência sobre o ciclo de compra

Este sub-item enfoca a amplitude com a qual o SIASG/Comprasnet incorpora as fases do processo de compras governamental, conforme delineamento apresentado no item 3: preparação; convocação; habilitação; competição e contratação. De uma forma geral, o SIASG/Comprasnet ainda não abarca todo o ciclo de compra. O mapeamento destes procedimentos mostra lacunas importantes a serem preenchidas.

A fase de preparação, que compreende a decisão e subseqüente 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[33]. 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 do pregão, pregão eletrônico e cotação eletrônica. Além disso, há um sistema de comunicação entre o órgão central e os setoriais e seccionais (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 (CATMAT e CATSER), os quais abrangem a maioria dos tipos de materiais e serviços adquiridos pela Administração Pública Federal[34]. A despeito dos avanços realizados, os catálogos ainda não fornecem, em todos os casos, o detalhamento de especificações exigido, situação na qual o gestor de compras pode dar prosseguimento à contratação, sem a utilização das informações do SIASG/Comprasnet.

O SIASG/Comprasnet não dispõe de funcionalidades para a elaboração do termo de referência da licitação. Trata-se de documento que instrui o processo interno de análise e aprovação da compra, sendo que no caso da contratação de prestação de serviço é exigida adicionalmente, a elaboração do projeto básico. Assim, não há *templates* eletrônicos para elaboração destes documentos nem tampouco funcionalidades voltadas para a sua tramitação eletrônica, que em geral envolve diferentes unidades administrativas e instâncias de análise e decisão.

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 estes procedimentos.

Para a consulta e definição de preço de referência do contrato, há o sistema de registro eletrônico dos

2001, art. 86). Consagra ainda a utilização do SIASG como base de consulta na apreciação da proposta orçamentária e no seu acompanhamento e fiscalização (art. 76).

[33] Estas informações estão na seção do portal Comprasnet Base de Legislação, Normas e Manuais.

[34] O Catálogo já conta com 52.030 itens de materiais e 2.320 itens de serviços, organizados em 15.130 linhas de fornecimento (DLSG/SLTI/MP, 2002b:19).

preços praticados nas licitações (SISPP)[35]. Esta 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. Dessa forma, permite a consulta aos preços praticados em todas as contratações, no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, para cada tipo de bem ou serviço, fornecendo automaticamente os 50 últimos, pelo critério cronológico.

Embora operando desde 1994, o SISPP não se viabilizou de imediato como ferramenta apta à utilização no controle de preços praticados nas licitações. O Sistema deve proceder ao registro e permitir a comparação dos preços, evitando a aceitação, pela administração pública, de valores incompatíveis com os de mercado. As dificuldades de implementação do SISPP se devem à necessidade de que a consulta de preços considere critérios uniformes de descrição do produto e das condições de seu fornecimento. Os preços são afetados por características de desempenho e de qualidade e também por cláusulas que podem variar em cada edital, tais como quantidade, prazo de fornecimento, local de entrega, etc. A abrangência plena de todas as contratações, no âmbito do SISPP, foi alcançada somente em janeiro de 2001 e a regulamentação da consulta obrigatória ao histórico de preços registrados, pelos gestores de compras, só veio a ocorrer em agosto de 2002[36].

A reserva de dotação orçamentária para a licitação, exigida pela legislação, tem no SIASG/Comprasnet, uma funcionalidade voltada para a consulta e emissão eletrônica de empenho prévio de dotação orçamentária ("pré-empenho"), realizada pelo SISME.

Não há funcionalidades de apoio à elaboração e tramitação do parecer jurídico que atesta a legalidade dos procedimentos cumpridos para a instrução do processo de licitação, conforme exigência legal. A elaboração deste parecer envolve as procuradorias jurídicas, exigindo a integração com os seus procedimentos.

Da mesma forma, não há *templates* eletrônicos de apoio à elaboração do edital de licitação, documento crucial ao processo de contratação. Projeto em andamento no âmbito do DLSG está preparando um conjunto de modelos de editais que estarão disponíveis no portal Comprasnet e servirão de referência para consulta pelos gestores de compras. 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 convocação, durante a qual são divulgadas as licitações e habilitados os fornecedores interessados, é apoiada pelas funcionalidades do SIASG/Comprasnet em todos os seus procedimentos, à exceção do escrutínio dos editais junto aos fornecedores e ao público em geral. O acesso aos editais por parte dos fornecedores é oferecido por meio de publicação eletrônica no portal Comprasnet. São publicados todos os avisos de editais e respectivos textos, na íntegra, embora o acesso a estes últimos seja restringido aos assinantes de serviços opcionais do SIASG/Comprasnet.

O módulo de divulgação eletrônica de compras (SIDEC), encaminha automaticamente os documentos a serem publicados, de forma simultânea, na Internet e na Imprensa Nacional. A partir de 2001, a divulgação da íntegra dos editais de licitação no Comprasnet tornou-se obrigatória, tornando desnecessário o comparecimento do fornecedor ao órgão para retirada de documentação.[37]

[35] Originalmente Sistema de Registro de Preços - SIREP, teve sua denominação alterada em agosto de 2002, mantidas as suas características e objetivo.
[36] Instrução Normativa SLTI n.º 1, de 8 de agosto de 2002 (art. 1º, § 2º).
[37] Portaria SLTI n.º 4, de 29 de outubro de 2001.

Entretanto, o escrutínio do edital pelos fornecedores e pelo público em geral, é realizado por meio de troca de documentação em papel, protocolada diretamente junto ao órgão responsável pela licitação. Não há funcionalidade no SIASG/Comprasnet destinada a promover a comunicação entre fornecedores e gestores públicos, visando o esclarecimento de dúvidas e a prestação de informações. A exceção é o caso do pregão eletrônico, em relação ao qual há funcionalidade voltada para a comunicação instantânea entre pregoeiro e fornecedores participantes, por meio de recursos de *chat*. O escrutínio do edital é também facultado ao público em geral, o qual pode dirigir questionamentos e pedidos de esclarecimento à administração pública. A retificação de editais, situação na qual a legislação obriga à sua republicação, está abrangida pelo SIASG/Comprasnet e é realizada obrigatoriamente por meio do SIDEC.

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 SIASG/Comprasnet oferece formulários eletrônicos de pré-cadastramento de fornecedor, para fins de solicitação de sua inclusão no cadastro unificado da administração federal (SICAF). O processo prossegue com o comparecimento em órgão de compras e contratação (UASG) para apresentação da documentação em papel. O SICAF permite a consulta *online*, relativa à regularidade fiscal do fornecedor cadastrado, perante os principais órgãos de arrecadação.[38] 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 sistema também não permite o exame da regularidade fiscal relativa a tributos estaduais e municipais, restringindo-se à esfera da União. Assim, 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 competição consiste na apresentação de propostas pelos fornecedores, seu exame e aceitação pela Administração Pública, podendo envolver ainda a disputa e negociação em torno do preço. O SIASG/Comprasnet dispõe de funcionalidades para esta fase que são utilizadas somente nas modalidades de licitação recentemente criadas, cujos procedimentos são executados inteiramente em meio eletrônico: são elas, o pregão eletrônico e a cotação eletrônica. 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. Para as modalidades eletrônicas, o credenciamento de fornecedores é realizado por meio de formulários eletrônicos.

Da mesma forma, a elaboração, o encaminhamento, a aceitação e a classificação das propostas iniciais apresentadas pelos fornecedores, ocorre por meio de comunicação eletrônica *online* na Internet, provida por programas do Comprasnet[39]. As propostas são elaboradas em formulários eletrônicos, sendo que no caso de contratação de serviços, as planilhas contendo o detalhamento da composição de custos da proposta também são encaminhadas em meio eletrônico, na forma de arquivo anexado à proposta. A divulgação da aceitação e da classificação das propostas ocorre instantaneamente, no transcurso da

[38] O SICAF está interligado com as bases da Secretaria da Receita Federal – SRF, da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional - PGFN, do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS (administrado pela Caixa Econômica Federal – CEF).

[39] O mesmo programa que realiza o pregão eletrônico é também de utilização obrigatória como apoio à sessão de pregão presencial, para análise, classificação e indicação do vencedor e emissão da ata da sessão.

sessão de pregão ou da cotação eletrônica. A negociação e/ou disputa entre fornecedores acontece em seguida ao recebimento, aceitação e classificação das propostas, transcorrendo em meio eletrônico, sendo que o programa fornecido pelo Comprasnet dispõe das funcionalidades requeridas para o encaminhamento, recebimento, registro e divulgação dos lances e subseqüente indicação da proposta vencedora.

Os procedimentos para o recebimento, análise e decisão sobre recursos eventualmente apresentados pelos participantes questionando o processo de licitação, não estão abrangidos pelo SIASG/Comprasnet. No caso das modalidades eletrônicas (Pregão e Cotação Eletrônica), deve ser manifestada por meio de comunicação eletrônica, a intenção de interpor recurso, a qual, desde que liminarmente admitida pelo pregoeiro ou pelo responsável pela Cotação, deverá ser complementada pela apresentação de documentação em papel protocolada junto ao órgão condutor da licitação. Com relação às demais modalidades de licitação, não há qualquer funcionalidade aplicável aos procedimentos para recurso.

A divulgação dos resultados da licitação é realizada por meio de publicação no portal Comprasnet e simultâneo encaminhamento para a Imprensa Nacional, sendo obrigatória em todas as licitações. Esta funcionalidade é provida pelo módulo SIDEC do SIASG/Comprasnet, alcançando todas as modalidades de licitação, inclusive os casos de contratação por dispensa ou inexigibilidade. A divulgação, contudo, ocorre somente a partir da homologação da licitação. Nas modalidades eletrônicas, a comunicação *online* com os fornecedores permite a divulgação ao final da sessão de pregão ou de cotação eletrônica, da proposta vencedora (adjudicação), sendo posteriormente homologada a 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 estas funções são providas pelo sistema de gestão de contratos (SICON), de forma integrada ao sistema de emissão de minutas de empenho para pagamento aos fornecedores (SISME). Mas nem todos os procedimentos envolvidos estão abrangidos pelo Sistema. Não há *templates* eletrônicos de apoio à elaboração dos contratos, a qual é realizada fora do Sistema. O registro eletrônico de contratos celebrados pela Administração Pública Federal depende ainda de avanços no marco legal dos contratos, ainda em curso[40].

Todos os contratos celebrados são publicados em forma de extrato, no Comprasnet, conforme determina a legislação, simultaneamente à publicação pelo Diário Oficial. Não há acesso à íntegra dos mesmos. O acompanhamento da execução se dá pelo cronograma físico-financeiro, que está armazenado no SIASG/Comprasnet, integrado à funcionalidade de emissão de empenho (SISME). Assim, os procedimentos de emissão do atestado de cumprimento de cada etapa de execução do contrato e o subseqüente empenho de recursos do orçamento para pagamento ao fornecedor, são realizados no âmbito do Sistema.

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

[40] Foi criado em 2000, o aparato legal e institucional da infra-estrutura de chaves públicas para a administração pública federal, que permite a tramitação e o registro eletrônico de documentos em conformidade com padrões de segurança e validade legal (Medida Provisória nº 2.200 de 28 de junho de 2001).

as que estejam protegidas por sigilo[41]. 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.

O acesso público a editais, contratos e documentos de licitações é proporcionado pela sua publicação e por recursos de consulta eletrônica a estes documentos, franqueada ao público no portal Comprasnet. Estão disponíveis todas as publicações realizadas, compreendendo os avisos de licitação, resultados e resumos de contratos. Conforme mencionado, a consulta ao texto integral dos editais está restrita aos assinantes de serviços do SIASG/Comprasnet.

Está disponível para acesso público, um conjunto de estatísticas e informações sobre compras e contratações governamentais. O Informativo Comprasnet publica dados sobre valor das contratações, consolidados por órgão, por modalidade de licitação e por tipo de despesa, abrangendo a administração federal como um todo[42]. Diversas tabulações se prestam à análise comparativa de dados entre os ministérios, sendo que o Informativo apresenta informações que resultam do cruzamento de dados de compras e contratações, que transitam pelo SIASG com os dados financeiros do sistema de administração financeira (SIAFI). A base de dados disponível alcança até 1994, sendo que desde 2001 engloba efetivamente a totalidade das compras e contratações realizadas, após a integração ao SIAFI. O portal oferece também dados específicos sobre a utilização e o volume de serviços prestados e sobre o quantitativo de fornecedores cadastrados.

As informações gerenciais para controle e avaliação de desempenho das compras, inclusive dos órgãos e entidades, podem ser obtidas por meio de ferramentas de extração dos dados da base do SIASG/Comprasnet. O acesso e a manipulação destas informações está restrito aos gestores públicos da área de compras, com senha de acesso[43] e aos órgãos de controle do Executivo Federal e do Congresso Nacional. Assim, o Tribunal de Contas da União - TCU, e a Comissão Mista de Orçamentos do Congresso Nacional, dispõem de acesso franqueado às informações para utilização nos trabalhos de acompanhamento das contas públicas. É possível também o monitoramento de cada transação de compra, mediante consulta, organizada com base na cronologia de publicação.

5.3. Mudanças 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 representam um redesenho de processos que abranja estas fases como um todo. 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 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.

[41] As informações cadastrais dos fornecedores referentes à sua situação de regularidade fiscal, disponíveis no SICAF, não são divulgadas ao público e só podem ser consultadas pelo próprio cadastrado.
[42] O Informativo Comprasnet é publicado mensalmente desde 1999, inicialmente sob a denominação Boletim Estatístico de Serviços Gerais. Desde janeiro de 2001 adotou a forma eletrônica e a denominação atual.
[43] A utilização do extrator é permitida aos gestores do órgão central (SLTI) estando em implantação o acesso direto por usuários do Comprasnet (gestores de compras e fornecedores) e por gerentes estratégicos da administração federal.

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 sistema de registro de preços praticados (SISPP) introduziu a consulta instantânea a 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, sendo redefinido enquanto simples consulta instantânea a base de dados, com autorização automática. Nesse caso, a funcionalidade de reserva automática de recursos do orçamento (SISME), por meio da integração com o sistema de execução financeira (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), valendo-se da integração com a Imprensa Nacional, 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 identificação de necessidades de compra e contratação e na elaboração do termo de referência e do projeto básico (no caso de contratação 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 ao gestor de compras promovendo a melhoria do acesso a informações. Entretanto, não houve alterações na forma como estes procedimentos são executados.

Na fase de convocação, 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 compras[44]. O escrutínio do edital em meio eletrônico também suprime o encaminhamento e recebimento pelo fornecedor de documentação protocolada em papel e torna mais ágil 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 (SICAF), a solicitação de cadastramento (pré-cadastramento) pode ser preenchida e encaminhada eletronicamente, o que agilizou o cumprimento das etapas posteriores, permitindo ao órgão de compras proceder ao agendamento prévio da presença do fornecedor para encaminhamento da documentação manual. Além

[44] Na perspectiva do fornecedor, a publicação eletrônica estabelece um canal de informação com características diferentes 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.

disso, a consulta aos órgãos de arrecadação tributária sobre a regularidade fiscal do fornecedor é realizada de foram 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. Mas, está limitada à verificação dos requisitos de habilitação relativos à regularidade fiscal junto aos órgãos de arrecadação da esfera federal. Diversas outras verificações continuam a serem realizadas manualmente.

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 que é exigida para a habilitação do fornecedor.[45] É possível também a comunicação ativa ao fornecedor, por meio do Comprasnet, da necessidade de apresentar nova documentação para manutenção da sua condição de habilitado.

A fase de competição concentra um conjunto de inovações que redefinem 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 redução de preços das propostas e a agilização de prazos e procedimentos durante a licitação. Estas inovações foram promovidas por meio de leis e normas que instauraram a nova modalidade de licitação de uso facultativo, mantendo intacto o aparato legal e normativo representado pela atual Lei de Licitações. O pregão eletrônico representou uma transposição dos procedimentos de licitação que já haviam sido revistos em profundidade[46], para o meio eletrônico. 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. Os resultados são conhecidos ao final da sessão. A automatização de procedimentos concomitante à sua simplificação e padronização, permite a condução simultânea de diversos pregões por um único pregoeiro[47].

De uma 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 se fez acompanhar da revisão da legislação e das normas. Outros avanços estão ainda em fase de projeto, com a elaboração de proposta para nova lei de contratações da administração pública, destinada a substituir a atual Lei de Licitações para as contratações de bens e serviços, exceto obras de engenharia[48]. As mudanças legais e normativas são consideradas indispensáveis à implementação de um conjunto de avanços em sintonia 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 o reconhecimento legal de transações e contratos em meio eletrônico.

[45] Os registros no SICAF permitem a habilitação jurídica, a comprovação da regularidade fiscal e a qualificação econômico-financeira, mas não contemplam a qualificação técnica.

[46] As principais mudanças foram a redução geral de prazos, a simplificação dos procedimentos para aceitação da interposição de recursos contra a licitação e a realização dos procedimentos de habilitação somente do participante vencedor da licitação. No pregão eletrônico, houve redução adicional de prazos.

[47] O programa de pregão eletrônico comporta a realização simultânea de pelo menos 150 pregões.

[48] Trata-se do denominado Anteprojeto de Lei Geral de Contratações da Administração Pública, cuja última versão foi divulgada em outubro de 2002 (SLTI/MP, 2002a).

Mudanças na estrutura organizacional da área de compras também não ocorreram em articulação com os avanços na implantação do SIASG/Comprasnet. De fato, 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, viabiliza a implementação de estratégias e mecanismos de coordenação de compras entre os órgãos, em linha com as inovações atuais em curso na gestão de suprimentos.

6. Conclusões

A pesquisa realizada contemplou a análise das transformações recentes verificadas na gestão das compras governamentais do Governo Federal no Brasil, focalizando o SIASG/Comprasnet. De forma específica, foi analisado o avanço no desenvolvimento e 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 uma forma geral, o estágio de maturidade e desenvolvimento do SIASG/Comprasnet o qualifica como sistema consolidado e com alto grau de desenvolvimento em suas funcionalidades, 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. Esta situação foi em grande medida facilitada pela estrutura organizacional pré-existente, 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, cadastramento de fornecedores, realização de pregões eletrônicos e 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 aprovação da requisição de compra, conforme a legislação vigente. Esta fase, que transcorre internamente aos órgãos da administração federal, apresenta elevado potencial para eventual redesenho de processos e 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, cujos procedimentos abrangem somente a solicitação de cadastramento e habilitação e o processo interno de consulta, pelos órgãos de compra, à regularidade fiscal relativa a tributos federais. A apresentação de documentação manual se interpõe aos procedimentos eletrônicos, embora avanços relevantes permitam o registro e a consulta às informações sobre o fornecedor, à exceção da habilitação técnica. Ou seja, desenvolvimentos futuros poderão ocorrer em direção à inclusão do ciclo completo de habilitação do fornecedor, em todas as suas modalidades, com atualização automática desta informação junto aos bancos de dados.

Por outro lado, os procedimentos de pregão eletrônico e seu congênere, a cotação eletrônica, estão plenamente inseridos no SIASG/Comprasnet. Mas, conforme foi observado, somente as compras e contratações de bens padronizados podem ser realizadas valendo-se desta modalidade de licitação, a qual foi inserida como alternativa às modalidades convencionais. 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[49]. Conforme observa Talero (2001), há uma desnecessária hiper-regulamentação das compras na administração pública, sendo que a maior parte delas se refere a produtos padronizados, que poderiam ser adquiridos por meio de procedimentos mais simplificados. Sendo assim, seria recomendável a migração da maioria das compras governamentais para procedimentos com as características inovadoras do pregão.

A celebração e a execução de contratos está embrionariamente abrangida pelo SIASG/Comprasnet: o sistema apóia somente a publicação e a liberação de pagamentos aos fornecedores. Sendo assim, a gestão dos contratos por meio de relatórios e registros eletrônicos é também caminho a ser percorrido na expansão futura do sistema.

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 a meio-caminho da explicitação plena dos potenciais de aplicação de 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 do processo como um todo. 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.

Bibliografia

BANDEIRA DE MELLO. (2000). Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**, 12ª edição. São Paulo: Malheiros.

DLSG/SLTI/MP. (2001). **Comprasnet - Portal de Compras do Governo Federal**. Brasília: Departamento de Logística e Serviços Gerais, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

_____. (2002a). **Despesas de Custeio e Licitações: Governo Federal - Período 1995/2002**. Brasília: Departamento de Logística e Tecnologia da Informação, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível na Internet em: http://www.comprasnet.gov.br/

_____. (2002b). **Relatório de Atividades - Exercício de 2002**. Brasília: Departamento de Logística e Tecnologia da Informação, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. (2001). **As Tendências Atuais na Gestão de Suprimentos diante do Marco Legal das Licitações**, Fundação Getulio Vargas, Trabalho apresentado à disciplina Gestão de Produção e Logística do Curso de Mestrado Executivo em Gestão Empresarial. Brasília (não publicado).

[49] O potencial de expansão da utilização do pregão é estimado pela SLTI em 17% das despesas com contratações, sendo que atinge atualmente somente cerca de 5% desse valor (Tabela 1).

_____. (2002). **A Tecnologia da Informação na Gestão das Compras Governamentais da Administração Pública Federal Brasileira: Estudo de Caso do Comprasnet**, Fundação Getulio Vargas, Trabalho apresentado à disciplina Comércio Eletrônico do Curso de Mestrado Executivo em Gestão Empresarial. Brasília (não publicado).

PINTO, Solon Lemos. (2000). **A Aplicação da Tecnologia da Informação às Compras Governamentais na Administração Federal** in: Informática Pública, ano 2, n.º 2, (dezembro).

PWC. (2002). **Estudo de Benchmarking Global em e-Government.** Price Waterhouse & Coopers (minuta).

SEGAL, Geoffrey e TAYLOR Matthew. (2001). **Electronic Procurement: How Technology is Changing Government Purchasing.** E-Brief n.º 111(February).

SLTI/MP. (2000). **Pregão: Uma Nova Modalidade de Licitação**, Elaborado por Ciro Campos Christo Fernandes. Brasília: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

_____. (2001). **Problemas da Lei de Licitações**. Brasília: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

_____. (2002a). **Anteprojeto de Lei Geral de Contratações da Administração Pública**

Síntese das principais inovações propostas. Brasília, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (Atualizada em outubro de 2002 conforme a nova versão, com contribuições da consulta pública). Disponível na Internet em: http://www.comprasnet.gov.br/publicacoes/anteprojeto_lei/inovacoes.pdf

_____. (2002b). **Oito Anos de Governo – 1995-2002**. Brasília: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

_____. (2002c). **SIASG/Comprasnet: A Tecnologia da Informação na Gestão das Compras Governamentais na Administração Pública Federal Brasileira.** Elaborado por Ciro Campos Christo Fernandes. Brasília: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

TALERO, Eduardo. (2001). **Electronic Government Procurement - Concepts and Country Experiences**. The World Bank, Discussion Papers (September).

Legislação e normas

BRASIL. Decreto n.º 1.094, de 23 de março de 1994. Dispõe sobre o Sistema de Serviços Gerais (SISG) dos órgãos civis da Administração Federal direta, das autarquias federais e fundações públicas, e dá outras providências. **Diário Oficial** (da República Federativa do Brasil), Brasília, 24 de março de 1994.

_____. Decreto n.º 3.555, de 8 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. **Diário Oficial** (da República Federativa do Brasil), Brasília, 9 de agosto de 2000.

_____. Decreto n.º 3.931, de 19 de setembro de 2001. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial** (da República Federativa do Brasil), Brasília, 20 de setembro de 2001.

_____. Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a reforma Administrativa, e dá outras providências. **Diário Oficial** (da República Federativa do Brasil), Brasília, 27 de fevereiro de 1967.

_____. Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. **Diário Oficial** (da República Federativa do Brasil), Brasília, 22 de julho de 1993.

_____. Lei n.º 10.266, de 24 de julho de 2001. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2002 e dá outras providências. **Diário Oficial** (da República Federativa do Brasil),

Brasília, 25 de julho de 2001.

_____. Lei n.º 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. **Diário Oficial** (da República Federativa do Brasil), Brasília, 17 de julho de 2002.

MARE. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Instrução Normativa MARE-GM n.º 5, de 21 de julho de 1995. **Diário Oficial** (da República Federativa do Brasil), Brasília, 22 de julho de 1995.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Portaria n.º 3.324, de 19 de novembro de 1998. **Diário Oficial** (da República Federativa do Brasil), Brasília, 20 de novembro de 1998.

MP. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria n.º 306, de 13 de dezembro de 2001. **Diário Oficial** (da República Federativa do Brasil), Brasília, 14 de dezembro de 2001.

SLTI/MP. Instrução Normativa n.º 1, de 8 de agosto de 2002. **Diário Oficial** (da República Federativa do Brasil), Brasília, 9 de agosto de 2002.

SEAP. Instrução Normativa SEAP n.º 3, de 31 de março de 1999. Dispõe sobre procedimentos a serem adotados para lançamento dos valores relativos aos empenhos a serem emitidos pela Administração Pública Federal, no âmbito do Sistema de Serviços Gerais – SISG. **Diário Oficial** (da República Federativa do Brasil), Brasília, 1º de abril de 1999.

_____. Instrução Normativa SEAP n.º 4, de 8 de abril de 1999. Dispõe sobre procedimentos a serem adotados para compras de bens, no âmbito do Sistema de Serviços Gerais – SIASG. **Diário Oficial** (da República Federativa do Brasil), Brasília, 9 de abril de 1999.

SLTI/MP. Projeto de Lei. Institui normas gerais sobre licitações e demais procedimentos de contratação para a Administração Pública, Brasília, outubro de 2002. Disponível na Internet em: http://www.comprasnet.gov.br/publicacoes/anteprojeto_lei/anteproj_lei.pdf

_____. Portaria SLTI n.º 2, de 27 de outubro de 2001. **Diário Oficial** (da República Federativa do Brasil), Brasília, 30 de outubro de 2001.

_____. Portaria SLTI n.º 3, de 27 de outubro de 2001. **Diário Oficial** (da República Federativa do Brasil), Brasília, 30 de outubro de 2001.

_____. Portaria SLTI n.º 4, de 29 de outubro de 2001. **Diário Oficial** (da República Federativa do Brasil), Brasília, 30 de outubro de 2001.

Síntese biográfica

Ciro Campos Christo Fernandes

O autor é Gestor Governamental no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, atuando como assessor na Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. É graduado em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais e mestre em Gestão Empresarial, pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas. Ocupou cargos no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado como assessor e diretor de programa, no período 1995-1998. Anteriormente, exerceu funções em diferentes períodos nos Ministérios da Previdência Social, do Trabalho e Previdência Social e da Economia, Fazenda e Planejamento, desde 1990. Endereço para contato: Esplanada dos Ministérios, Bloco C, 3º andar. Brasília-DF, CEP 70040-900. Fone: 55061 313-1400; Fax: 55061 322-1393; e-mail: ciro.fernandes@planejamento.gov.br; ciro.fernandes@uol.com.br

Anexo

TABELAS

Tabela 1
Administração Pública Federal
Valor de Despesas por Modalidade de Contratação: 1995-2002
Em R$ mil

Modalidade	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002[a]
Concorrência	2.293.053	2.325.925	2.875.599	2.934.702	2.922.203	4.591.489	5.217.624	5.765.652
Tomada de preços	1.127.930	1.034.036	1.065.529	948.326	801.185	940.870	922.185	1.002.777
Pregão	-	-	-	-	-	-	538.492	841.782
Convite	626.894	626.726	635.284	541.197	490.951	523.157	468.389	498.642
Concurso	23.827	10.419	20.434	4.181	10.844	12.684	1.490	1.736
Consulta	-	-	-	-	-	-	41.394	62.812
Dispensa	1.875.799	1.866.540	1.820.355	2.182.903	2.411.708	2.516.693	4.103.348	4.346.023
Inexigibilidade	1.771.116	1.844.109	1.986.816	2.262.201	2.576.845	2.905.326	2.829.581	3.009.061
Suprimento de fundos		44.005	45.999	54.041	58.249	86.207	87.077	84.159
Total	7.718.620	7.751.760	8.450.017	8.927.552	9.271.985	11.576.425	14.209.580	15.612.646
Modalidades competitivas [b]	4.071.704	3.997.106	4.596.846	4.428.406	4.225.183	6.068.200	7.189.574	8.173.401
Modalidades não-competitivas [c]	3.646.915	3.754.654	3.853.170	4.499.145	5.046.802	5.508.226	7.020.006	7.439.243
Total	7.718.620	7.751.760	8.450.017	8.927.552	9.271.985	11.576.425	14.209.580	15.612.646

Fonte: SIAFI
a - Dados estimados pelo DLSG
b - Modalidades competitivas: Concorrência + Tomada de preços + Pregão + Convite + Concurso
c - Modalidades não-competitivas: Inexigibilidade + Dispensa + Suprimento de fundos

Tabela 2
Valor das Despesas de Custeio por Elemento de Despesa: 2001
Em R$ mil

Despesa	Valor	%
Diárias	304.565	2,8
Passagens	298.724	2,7
Material de consumo 1	781.649	7,2
Consultoria	108.244	1,0
Serviços de Pessoa Física 2	363.315	3,3
Locação de Mão-de-obra	640.522	5,9
Serviços de Pessoa Jurídica 3	6.224.651	57,0
Obras e Instalações	2.198.352	20,1
Total	10.920.023	100,0

Base: dados de janeiro a dezembro de 2001.
Fonte: SLTI
Observações:
1-Não inclui materiais farmacológicos, laboratoriais, odontológicos e hospitalares.
2-Serviços de terceiros prestados por pessoa física. Não inclui serviços médicos e odontológicos e de perícia médica por benefício.
3-Serviços de terceiros prestados por pessoa jurídica. Não inclui serviços médico-hospitalares e odontológicos, laboratoriais e de perícia médica por benefício.

Tabela 3
Valor das Despesas de Custeio com Manutenção Predial e de Equipamentos, por Subelementos de Despesa: 2001
Em R$ mil

Despesa	Valor	%	Observações
Informática	1.157.456	52,1	Serviços de processamento de dados, material de processamento de dados, aquisição e locação de *softwares*
Limpeza	222.590	10,0	Materiais e serviços de limpeza e conservação
Vigilância	296.932	13,5	Vigilância ostensiva
Energia elétrica	221.120	9,9	Serviços de energia elétrica
Água e esgoto	100.574	4,5	Serviços de água e esgoto
Telecomunicações	223.237	10,0	Serviços de telecomunicações
Total	2.221.908	100,0	

Base: dados de janeiro a dezembro de 2001.
Fonte: SLTI