

## **Impactos dos sistemas de compras governamentais eletrônicas na administração pública: algumas evidências recentes da experiência brasileira**

**Ciro Campos Christo Fernandes**

### **1. Introdução**

Este trabalho trata de atualizar evidências e discutir a situação atual e tendências no desenvolvimento do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG e seu portal Comprasnet, na Internet ([www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br)). Ao analisar a experiência brasileira, retoma algumas questões relativas à aplicação das compras eletrônicas no contexto da administração pública. Resgata a análise desenvolvida em trabalho anterior (Fernandes, 2004) corroborando-a com novas evidências, além de apresentar um balanço da situação atual e das iniciativas em curso, relacionadas com o planejamento estratégico e a gestão do SIASG/Comprasnet.

A implantação de sistemas de compras governamentais eletrônicas é um caminho promissor que tem sido trilhado pela administração pública para a melhoria da eficiência das compras. Há um conjunto de impactos com encadeamentos diretos e indiretos que se traduzem em benefícios para o processo de compras, para os projetos de governo eletrônico e para o mercado de fornecedores governamentais. De uma forma geral, considera-se que a adoção das compras eletrônicas pode concorrer para a diminuição de preços e a alavancagem do poder de compra do governo, além da redução de custos administrativos<sup>1</sup>.

A redução de preços decorre da maior facilidade de comparação de custos, da agilização de procedimentos, da redução da participação das compras fora do sistema eletrônico (a “fuga” aos procedimentos de licitação) e da agregação das compras. O incremento da competição é fomentado pela ampliação de participação do mercado e do maior acesso e conveniência aos participantes. A redução de custos administrativos, por sua vez, possibilita maior rapidez nas transações, redução de procedimentos manuais e maior facilidade de gerenciamento das compras e dos custos. O fortalecimento de controles é concomitante à maior transparência nas transações.

Diversas especificidades devem ser consideradas no desenho de sistemas de compras eletrônicas voltados para o ambiente do setor público. O processo de compras governamentais está envolvido por um aparato legal e normativo mais complexo e de cumprimento mais difícil que o aplicável ao setor privado, o que impõe custos administrativos adicionais aos processos. As exigências de escrutínio público e de transparência são também um requisito que é peculiar ao setor público.

### **2. Visão geral do Sistema<sup>2</sup>**

O SIASG/Comprasnet processa todas as contratações da administração pública federal no Brasil, envolvendo recursos da ordem de R\$ 11,4 bilhões anualmente (US\$ 3,8 bilhões)<sup>3</sup>. Interliga mais de 2 mil unidades administrativas responsáveis por compras e alcançou em 2003 cerca de 194 mil fornecedores cadastrados.

---

<sup>1</sup> Uma breve sistematização conceitual dos impactos esperados da utilização de sistemas eletrônicos de compras governamentais é apresentada em outro trabalho do autor (Fernandes, 2003: 58-65).

<sup>2</sup> A descrição pormenorizada do SIASG/Comprasnet e da estrutura organizacional, procedimentos e perfil de despesas na área de compras da administração pública federal no Brasil é apresentada em outros trabalhos do autor (Fernandes, 2003a: 17-30 e 86-91; Fernandes, 2003b).

<sup>3</sup> Dados de 2003.

O Sistema 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.

**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<sup>4</sup> 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<sup>5</sup>, 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 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, localizado no endereço eletrônico [www.comprasnet.gov.br](http://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 brasileira fazem uso do SIASG no processamento de

---

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> O empenho é o ato administrativo por meio do qual são comprometidos os recursos orçamentários para o pagamento de fornecedores.

todas as compras e contratações de bens e serviços,<sup>6</sup> sendo que o sistema está disseminado por todas as 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 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP, o qual é órgão central responsável pela política, supervisão técnica e normatização da função compras na administração federal brasileira<sup>7</sup>.

### **3. Impactos sobre a gestão das compras**

O desempenho do SIASG/Comprasnet e os resultados alcançados no seu atual estágio de implementação são abordados nesse item, por meio de um conjunto de evidências e indicadores de impactos da aplicação de sistemas eletrônicos sobre a gestão das compras. O Quadro 1 no Anexo apresenta uma sistematização conceitual dos impactos esperados. As evidências levantadas nesse trabalho são em sua maioria baseadas em dados coletados no próprio Sistema. Devem ser entendidas como uma primeira aproximação à avaliação de impactos, numa abordagem ainda exploratória. O objetivo é tão somente subsidiar a discussão e a pesquisa futura em torno da construção de indicadores sistemáticos para a avaliação dos sistemas eletrônicos e sua aplicação às compras no ambiente de governo.

Conforme detalhado nos sub-itens que se seguem, os impactos contemplam a redução de preços e potencialização do poder de compra do governo, a melhoria de acesso a informações por parte dos gestores públicos e dos fornecedores, a ampliação da participação e da competição nas licitações, a maior eficiência de procedimentos com redução de custos administrativos e avanços nos mecanismos de controle e na transparência das compras. De forma mais ampla, como impactos indiretos, a disseminação do sistema eletrônico de compras tem contribuído para a integração entre os sistemas informatizados da administração pública, inclusive por meio do redesenho de alguns processos e também para o fomento ao comércio eletrônico.

#### **3.1. Preços e poder de compra**

Os impactos consistem na redução de preços e na alavancagem da capacidade de compra do governo, com aumento do poder de negociação e da escala das contratações. A principal evidência é o resultado obtido com a introdução de modalidades simplificadas de compra, na forma dos denominados pregões, as quais promovem a intensificação da competição entre os participantes<sup>8</sup>. Estimativas do governo brasileiro indicam a geração de economias da ordem de 20% entre as propostas de preço iniciais e as vencedoras, nos pregões presenciais e eletrônicos. A economia potencial proporcionada pela disseminação destas novas modalidades é estimada em 3,5% do valor total das despesas com

---

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> O apoio técnico e operacional à gestão do SIASG/Comprasnet é realizado pela empresa pública de informática Serviço Federal de Processamento de Dados - Serpro.

<sup>8</sup> O pregão, nas suas formas presencial e eletrônica, propicia a confrontação entre os interessados, por meio de lances, até a proclamação de um vencedor, sendo a disputa 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 com base exclusivamente no critério de menor preço. No pregão eletrônico, a confrontação se dá em meio virtual, na Internet (SLTI, 2000).

contratações.<sup>9</sup>

Evidências específicas referentes ao impacto do pregão eletrônico foram obtidas em estudo de caso que constatou economias nos preços, agilização de prazos, maior participação e transparência, identificando, em particular, o impacto favorável à eficiência e eficácia dos procedimentos criados (Joia e Zamot, 2002). As economias verificadas neste estudo foram da ordem de 30%<sup>10</sup>.

A agregação de compras é outro importante impacto esperado da aplicação de sistemas eletrônicos de compras no contexto da administração pública. Entretanto, embora o SIASG/Comprasnet disponha de funcionalidades de comunicação aptas a realizar a agregação das requisições de compra e contratação, esta prática só ocorre esporadicamente. A pulverização de pontos de compra e a autonomia administrativa de que dispõem os ministérios e entidades da administração federal, são circunstâncias que ensejam obstáculos e resistências à concentração de compras, que é advogada como inovação desejável.

### 3.2. Acesso a informações

Espera-se a melhoria do acesso a informações tanto por parte do governo quanto dos fornecedores. Com relação ao governo, a maior facilidade de acesso a informações do mercado é viabilizada pelo desenvolvimento dos cadastros de materiais e de serviços (CATMAT e CATSER). Estas funcionalidades permitem ao gestor de compras instruir o processo de requisição e a elaboração do edital com o apoio do acervo de especificações de materiais e de serviços.

Com relação aos fornecedores, a melhoria do acesso a informações sobre as contratações governamentais é proporcionada pelas funcionalidades de publicação eletrônica dos avisos e do edital (SIDECE), de escrutínio público do edital (restrita ao pregão e à cotação eletrônicos), de consulta a preços praticados (SISPP) e à legislação e normas de compras e contratações (base de legislação, normas e manuais do Comprasnet). Antes da introdução da publicação eletrônica, os fornecedores dependiam da consulta ao Diário Oficial<sup>11</sup> e da retirada de documentos diretamente na sede do órgão responsável pela compra. Da mesma forma, a consulta ao acervo de leis e normas sobre contratações, sujeito a contínua alteração, dependia do acesso a veículos de publicação jurídica ou de assessoramento especializado. O acesso por meio do portal Comprasnet representa agilização e simplificação de procedimentos, resultando em redução de custos de transação dos fornecedores.

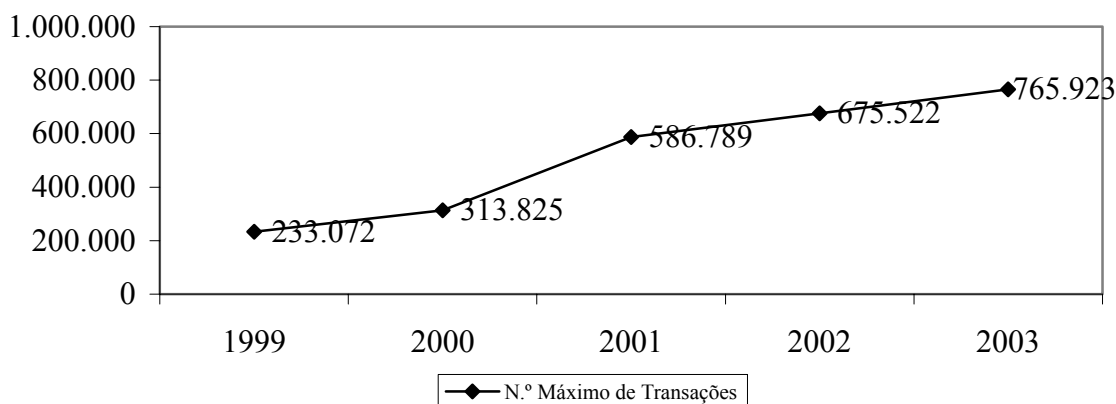
A evidência empírica do impacto positivo sobre o acesso a informações é o crescimento do volume de consultas ao portal Comprasnet, na Internet. A evolução do número de acessos mostra crescimento contínuo, da ordem de 329% no período recente: de uma média de 233.072 transações diárias, em 1999, para 765.923 transações, em 2003 (Gráfico 1).

<sup>9</sup>Segundo informações da SLTI, o potencial de abrangência do pregão é estimado em 17% das despesas totais com compras e contratações, correspondendo aos itens com características de padronização. Assim, o valor estimado considera economias da ordem de 20% das despesas abrangidas pelo pregão, representando cerca de 3,5% das despesas totais.

<sup>10</sup> Os autores analisaram um pregão para aquisição de produtos farmacêuticos, composto de 164 itens, dos quais 134 foram adjudicados, conduzido pelo Ministério da Previdência e Assistência Social em Brasília, no dia 18 de agosto de 2001. A variação encontrada foi de 29,62% entre o valor total de recursos orçamentários reservado às aquisições (R\$ 1.427.894) e o valor efetivamente despendido (R\$ 1.004.952) como consequência da redução de preços após a disputa por lances (Op cit.: 8-10).

<sup>11</sup> O Diário Oficial é o veículo de imprensa diária para as publicações obrigatórias no âmbito da administração pública federal brasileira.

**Gráfico 1 - Evolução da Quantidade de Transações no Comprasnet: 1999-2003**

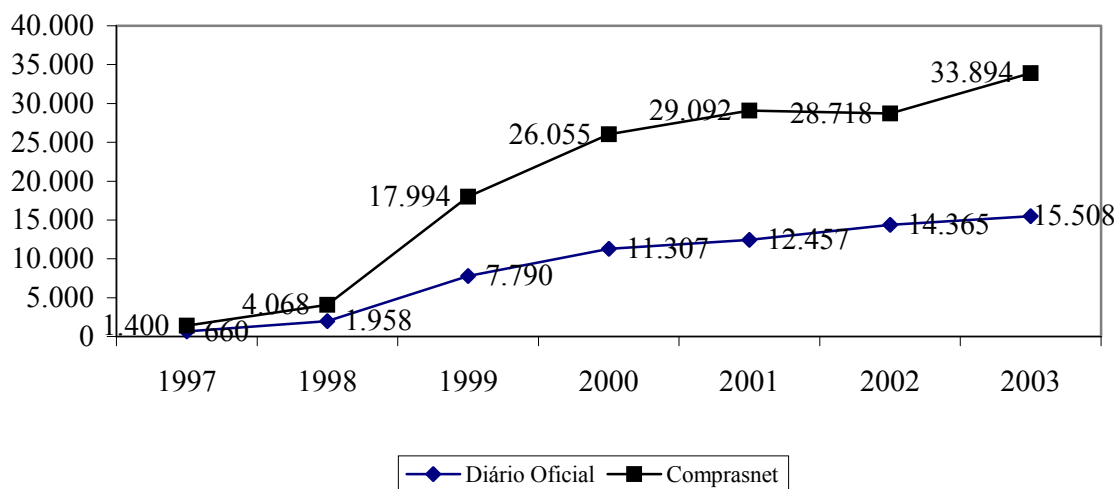


Obs.: média anual baseada nos valores mensais apurados com base no critério de número máximo de transações diárias.

Fonte: DLSG/SLTI

A utilização da divulgação eletrônica dos avisos de licitação na Internet, por intermédio do Comprasnet, registra uma média diária de 155 avisos publicados. O veículo eletrônico está sendo adotado na divulgação ampliada de licitações, mesmo nos casos em que não é exigida a publicação em veículo de imprensa. As publicações na Internet têm suplantado o meio convencional, em jornal. Em 2001, esta diferença foi de 233%, registrados 12.457 avisos no Diário Oficial e 29.092 no Comprasnet e de 200% em 2002 com 14.365 no Diário Oficial e 28.718 na Internet. Em 2003, a diferença foi de 218% com 33.894 publicações na Internet e 15.508 no canal convencional (Gráfico 2).

**Gráfico 2 - Evolução da Quantidade de Avisos de Licitações Publicados: 1997-2003**



Obs.: os avisos referem-se a licitações nas modalidades concorrência, pregão, tomada de preços e convite.

Fonte: DLSG/SLTI

Avanço relevante na ampliação do acesso dos fornecedores a informações é a facilidade de realização

de *download* de editais diretamente na Internet por meio do acesso ao portal Comprasnet. Em contratações de maior complexidade, o edital representa documento com informações técnicas, comerciais e legais essenciais ao êxito do fornecedor na disputa pelo contrato. A retirada por meio eletrônico facilita a participação na licitação, inclusive dispensando a retirada presencial do documento, a qual freqüentemente envolve custos de deslocamento até o órgão sede da licitação.

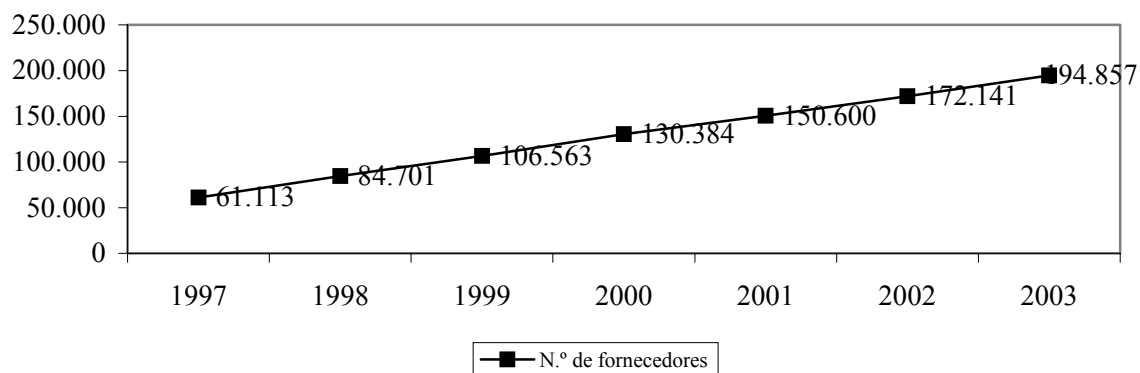
### 3.3. Participação de fornecedores

O impacto esperado decorre da melhoria de conveniência de participação nas licitações. São evidências nesse sentido as mudanças ocorridas nos procedimentos de cadastramento e de habilitação do fornecedor, as quais tornaram mais fácil o cumprimento dos requisitos. A agilização, ampliação e barateamento dos meios de acesso aos editais e outros documentos relacionados com as contratações governamentais também é importante fator.

A inserção do SIASG/Comprasnet como canal único para realização de compras com o Governo Federal facilita de forma crucial a participação do fornecedor, porque permite que o cadastramento e a habilitação - inclusive a sua manutenção ao longo do tempo - tenham validade para qualquer contratação no âmbito da administração federal, abrangendo todos os órgãos e entidades em todas as localidades do país, tornando desnecessária a habilitação simultânea em diversos órgãos e entidades da administração federal.

É evidência da maior facilidade de participação o crescimento do número de fornecedores cadastrados. No período compreendido entre 1997 e 2003, o cadastro ampliou sua base em 218%, evoluindo de 61.113 para 194.857 fornecedores (Gráfico 3).

**Gráfico 3 - Evolução da Quantidade de Fornecedores Cadastrados: 1997-2003**



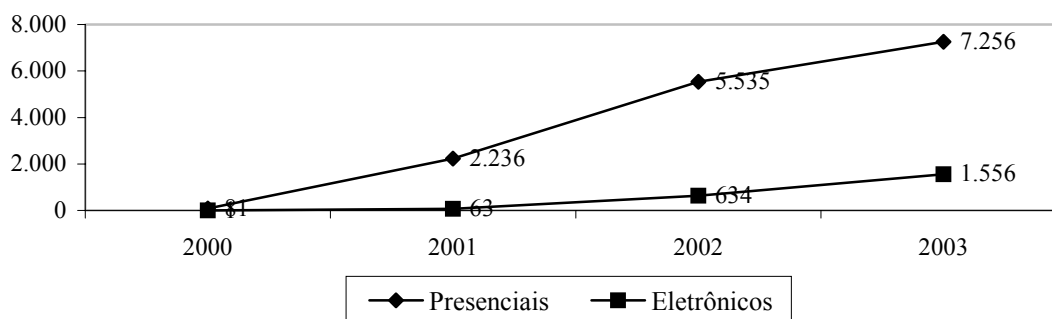
Fonte: DLSG/SLTI

A intensificação da competição pode ser entendida como decorrência da maior participação dos fornecedores nas licitações e também da introdução dos procedimentos de compra eletrônica os quais dão ensejo a oportunidades de intensificação da disputa. A criação do pregão trouxe diversas inovações aos procedimentos, sendo que a sua transposição para o ambiente eletrônico amplia as possibilidades de participação dos fornecedores ao suprimir a sessão presencial. Os dados evidenciam o aumento da participação do pregão no conjunto das licitações, convertendo-se na terceira modalidade mais utilizada, nos anos de 2001, 2002 e 2003.

Criado em agosto de 2000, o número de pregões presenciais realizados cresceu acentuadamente de 81 para 2.235, em 2001, 5.535 em 2002 e 7.256 em 2003, o que representa aumento de 2.760% em 2001, de 250% em 2002 e de 31% em 2003. O pregão eletrônico foi criado em dezembro de 2000, apresentando crescimento de 63 certames realizados em 2001 para 634 em 2002 (aumento de cerca de 1006%). Em 2003, foram realizados 1.556 pregões eletrônicos, o que representa crescimento da ordem de 145% em relação ao ano anterior. A evolução na disseminação destas modalidades inovadoras pode ser melhor percebida no Gráfico 4.

Embora expressiva, a expansão do pregão eletrônico tem sido muito menos rápida que seu congêneres presenciais, o que indica a existência de circunstâncias e obstáculos relacionados, com a necessidade de promoção de treinamento de gestores de compras e de fornecedores, conforme será analisado no item 4.

**Gráfico 4 - Quantidade de Pregões Realizados: 2000-2003**



Fonte: DLSG/SLTI

### 3.4. Eficiência de procedimentos

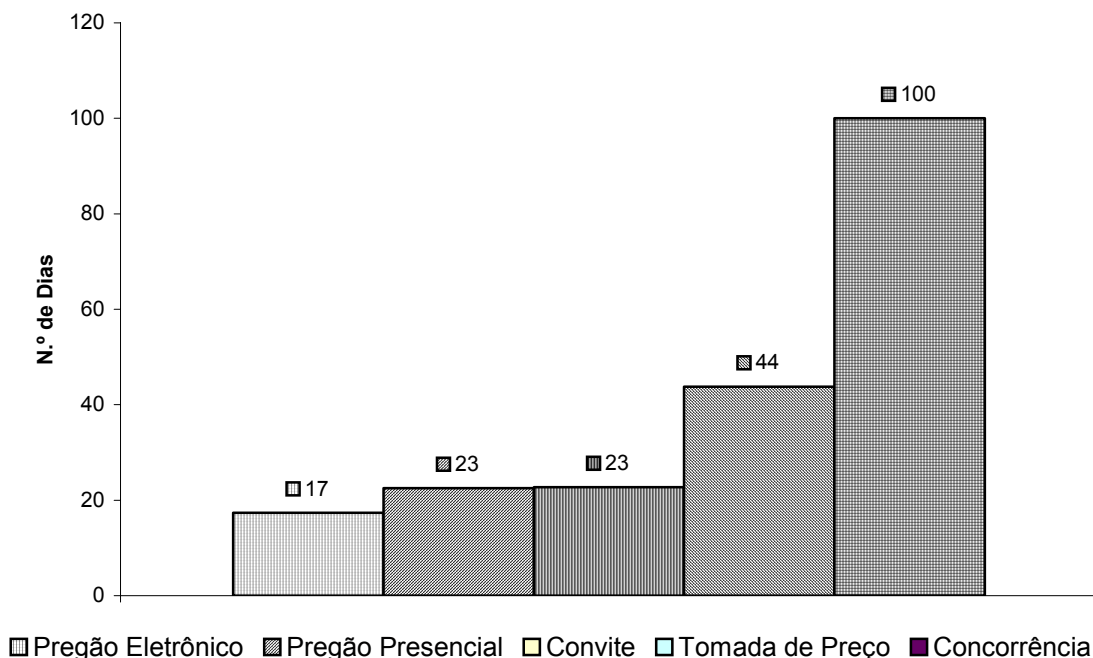
Os impactos na melhoria de eficiência dos procedimentos de compra e contratação podem ser identificados na simplificação e agilização dos processos de compra, por meio da eliminação de procedimentos manuais. A existência no SIASG/Comprasnet de diversas funcionalidades que facilitam a preparação e condução das contratações pelos gestores de compras e o cumprimento dos procedimentos pelos fornecedores indica a existência de avanços no sentido de reduzir custos de transação.

O SIASG/Comprasnet oferece diversas funcionalidades de apoio à obtenção de informações para a preparação, pelos órgãos de compras, da documentação inerente ao processo de contratação, facilitando em especial o cumprimento das exigências legais. O impacto destas funcionalidades incide sobre etapas críticas do processo de compra, freqüentemente responsáveis pela protelação nos prazos e pela incidência de erros, quando não de irregularidades, a exemplo da descrição técnica do produto ou serviço, da orientação normativa e da estimação do preço de contratação. As funcionalidades introduzidas na habilitação agilizaram procedimentos e reuniram num mesmo cadastro grande volume de informação anteriormente dispersa, de modo que a habilitação do fornecedor para participação nas licitações da administração federal passou a envolver um único canal de relacionamento com a administração (o SICAF).

Conforme evidenciado no Gráfico 5 as contratações por meio de pregão eletrônico e presenciais são

realizadas em 17 e 23 dias, respectivamente, sendo esse prazo consideravelmente mais reduzido que o exigido para as contratações de maior complexidade, realizadas na modalidade de concorrência<sup>12</sup>. A comparação com o tempo de contratação de uma modalidade simplificada de feição tradicional – a tomada de preços<sup>13</sup> – demonstra que os pregões trazem inovações nos seus procedimentos que são responsáveis pela agilização do processo como um todo. A comparação com outra modalidade simplificada tradicional - o convite - não evidencia ganhos no tempo médio requerido para a realização dos procedimentos, embora seu uso seja limitado a compras de baixo valor<sup>14</sup>.

**Gráfico 5 - Tempo Médio para Compras, por Modalidade: 2003**



Fonte: DLSG/SLTI

O novo canal de divulgação dos editais pela Internet, com as funcionalidades que foram a ele acopladas, representa alternativa aos canais tradicionais (em especial, a publicação na imprensa) com diversas vantagens em termos de facilidade de acesso e de custos. Por outro lado, os procedimentos do pregão eletrônico, no seu conjunto, facilitam a participação do fornecedor na sessão pública, abrindo a possibilidade de equalização dos custos envolvidos em função da localização geográfica do participante.

<sup>12</sup> A modalidade concorrência 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. Pressupõe o exame detalhado das qualificações e da habilitação dos fornecedores participantes e pode contemplar a aplicação de critérios de seleção baseados em preço e em pontuação técnica das propostas.

<sup>13</sup> A modalidade 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.

<sup>14</sup> A modalidade convite prevê a seleção envolvendo um mínimo de três fornecedores, mas sua utilização é restrita às compras em valor até R\$ 80 mil (US\$ 26,6 mil), ou R\$ 150 mil (US\$ 50 mil), no caso de obras e serviços de engenharia.



### 3.5. Controle e transparência

Os impactos sobre o controle e a transparência das compras governamentais são decorrência da melhoria de procedimentos, da ampliação da disponibilidade de informações gerenciais e da introdução de controles de novo tipo, baseados na aplicação dos recursos do SIASG/Comprasnet. Evidência de avanço no controle por meio de sistemas eletrônicos é a implantação de diversas funcionalidades dos SIASG/Comprasnet que promovem o controle automático sobre erros e/ou ilegalidades nos procedimentos de compras e contratações. Assim, a descrição técnica precisa do produto ou serviço fornecida pelos Catálogos (CATMAT e CATSER), dificulta o descumprimento do contrato pelo fornecedor e permite a comparação rigorosa entre as propostas apresentadas. A consulta ao histórico de preços praticados (SISPP) nas contratações estabelece um limite dinâmico à prática de valores superfaturados. Em ambos os casos, são mecanismos de controle de simples e imediata utilização que incidem sobre a contratação durante o seu transcurso e não *a posteriori*.

Avanços foram obtidos também na confiabilidade dos procedimentos de habilitação, em função da unificação do cadastro e da sua integração com as bases de dados dos órgãos de arrecadação, na esfera federal. A multiplicidade de cadastros e o seu registro e manipulação manual, eram circunstâncias que favoreciam a ocorrência de irregularidades - a exemplo de falsificação de certidões - e a ineficácia dos controles, devido à inexistência de comunicação entre os cadastros e as bases de dados.

Com relação a controles gerenciais, as funcionalidades do SIASG/Comprasnet para a geração de informações gerenciais sobre o desempenho das compras governamentais são evidência de avanços nesse sentido. A geração de relatórios estatísticos com tabulações por órgão e por tipo de despesa (Informativo Comprasnet) e a uma ferramenta de integração entre dados estatísticos (extrator de dados), são recursos colocados à disposição dos gerentes de compras.

A maior transparência das compras governamentais perante a sociedade resulta da melhoria do controle sobre ilegalidades, da equalização do acesso à informação e da redução de riscos de acesso privilegiado a informação. São evidência nesse sentido as funcionalidades de acesso aos editais e aos documentos publicados sobre as licitações em meio eletrônico. Da mesma forma, as funcionalidades de geração de informações consolidadas de interesse público sobre o desempenho das compras governamentais (Informativo Comprasnet) e de consulta à legislação e a normas de compras e contratações, são evidência no sentido da maior oportunidade de acesso à informação.

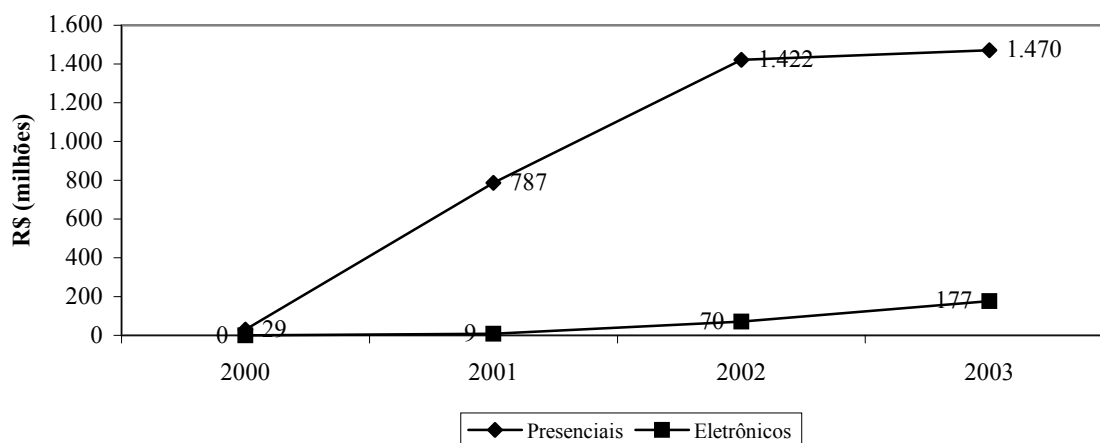
### 3.6. Integração com outras funções

A integração da função compras com outras funções pressupõe a interligação entre fluxos de transações do SIASG/Comprasnet com outros sistemas da administração federal. Os impactos esperados da aplicação de sistemas eletrônicos consistem no redesenho de processos atravessando horizontalmente órgãos e entidades da administração federal, de modo que os procedimentos possam ocorrer de forma contínua, atenuando a estagnação e suprimindo etapas de tramitação desnecessárias, em particular aquelas que envolvem o trânsito da informação entre um órgão e outro. O SIASG/Comprasnet registra avanços nesse sentido. A funcionalidade de emissão de empenho (SISME), está integrada ao sistema de administração financeira (SIAFI), o que representa importante avanço na consolidação do sistema como canal de transação obrigatório para todas as contratações da administração federal. A integração envolveu o redesenho de processo viabilizando o acesso direto pelos gestores de compras ao SIAFI, para fins de liberação dos pagamentos devidos pela entrega de bens ou pela execução de contrato de prestação de serviços. A publicação eletrônica de avisos de editais e de outros documentos (SIDECE) é também realizada por meio de funcionalidade integrada ao sistema da Imprensa Nacional.

### 3.7. Fomento ao comércio eletrônico

Os impactos sobre o comércio eletrônico ocorrem no fomento à preparação da cadeia de fornecedores da administração federal para a realização de transações eletrônicas. É evidência nesse sentido a evolução das compras realizadas sob modalidades de licitação eletrônica. Embora experimentando crescimento elevado do número de pregões eletrônicos, da ordem de 906% em 2002 e de 145% em 2003, esta modalidade ainda respondeu por somente 0,3% do valor total das compras realizadas pela administração pública federal em 2002 e por 1,5% em 2003. Nesse último ano, foram adquiridos R\$ 11,4 bilhões (US\$ 3,8 bilhões), dos quais R\$ 176,8 milhões (US\$ 59 milhões) por pregão eletrônico.

**Gráfico 6 - Valor das Contratações por Pregões: 2000-2003**



Fonte: DLSG/SLTI

Pelo critério de quantidade de eventos, foram realizados 634 pregões eletrônicos em 2002 e 1.556 em 2003 (Gráfico 4). Portanto, o impacto do SIASG/Comprasnet sobre a mobilização de fornecedores para a realização de transações de comércio eletrônico é limitado. Este impacto é mais amplo, todavia, quando considerada a preparação de fornecedores na utilização de ferramentas e procedimentos eletrônicos, que se dá por força do cadastramento no SICAF, da consulta aos editais (SIDECA) e a informações sobre compras (Base de legislação, normas e manuais do Comprasnet). Nesse sentido, os indicadores relativos à expansão da base de fornecedores e à utilização do Comprasnet são evidências mais enfáticas de possíveis impactos indiretos no desenvolvimento do comércio eletrônico.

### 4. Situação atual e perspectivas

Nesse item, é apresentado um balanço da situação atual do SIASG/Comprasnet e das perspectivas para o seu desenvolvimento considerando as múltiplas dimensões envolvidas: a relação do Sistema com o arcabouço legal e normativo que rege as compras e contratações, a estrutura organizacional e o perfil dos recursos humanos da área de compras e a abrangência e desenvolvimento das funcionalidades eletrônicas para o processo de compra. A análise crítica apresentada indica também perspectivas para o planejamento estratégico de futuros desenvolvimentos a serem implementados. Considera-se que essas propostas sejam igualmente aplicáveis a experiências similares de outros países.

#### 4.1. Arcabouço legal e normativo

As modalidades de licitação estabelecidas na legislação brasileira são desnecessariamente complexas, sobretudo em relação aos bens e serviços padronizados e/ou de aquisição rotineira<sup>15</sup>. A introdução do pregão abriu a possibilidade de uso alternativo de uma modalidade inovadora de compra pelos gestores públicos, mas, conforme referido ao longo do item 3, a sua disseminação ainda é limitada. Assim, o reforço do uso do pregão como modalidade preferencial ou mesmo a sua prescrição obrigatória para a aquisição de bens e serviços padronizados são medidas a serem adotadas. A supressão de modalidades de licitação cujos procedimentos se tornaram obsoletos e estão em superposição ao pregão também deve ser considerada<sup>16</sup> no bojo de uma mais ampla revisão do arcabouço legal e normativo em vigor. Além disso, faz-se necessária a criação de procedimentos melhor adequados à contratação de bens e serviços de informática de alta complexidade e de serviços técnicos especializados (consultorias), a qual deveria ocorrer em sintonia com a aplicação intensiva dos recursos do SIASG/Comprasnet.

Outra questão refere-se à compatibilização dos procedimentos para o controle de legalidade sobre atos e procedimentos que são inerentes às compras governamentais, com as possibilidades de aplicação de controles automáticos e de pronta comunicação proporcionada pelos sistemas informatizados. Constata-se que em grande medida, são os procedimentos de controle de legalidade e de verificação de conformidade jurídica, os responsáveis pela lentidão e freqüente necessidade de re-trabalho nos procedimentos de compra. Um caminho a ser adotado é o da padronização de documentos e sua inserção em ambiente eletrônico do SIASG/Comprasnet, sendo os mesmos devidamente adequados ao atendimento dos requisitos de segurança jurídica e de ampla transparência e controle social<sup>17</sup>.

#### 4.2. Estrutura Organizacional

De uma forma geral, as unidades administrativas responsáveis pela gestão de compras atuam de forma isolada, embora sejam semelhantes os problemas e circunstâncias com que se defrontam. As contratações são realizadas de forma desnecessariamente insulada, sendo que a maioria dos bens e serviços consumidos é similar no conjunto da administração pública, o que permitiria a obtenção de ganhos de escala na especificação dos serviços e na compra. Conforme mencionado no sub-item 3.1 as funcionalidades do SIASG/Comprasnet que se prestariam à agregação de compras não são utilizadas, em grande medida devido à ausência de um esforço de coordenação e de eventual redesenho organizacional e institucional da área de compras na administração federal brasileira.

Dessa forma, a perspectiva estratégica no que tange à dimensão organizacional deveria contemplar o reposicionamento da área de compras para a readequação de suas estruturas ao uso intensivo da tecnologia da informação e a altos padrões de especialização técnica, por meio do fortalecimento do órgão central de compras e contratações. Propostas como a da criação de uma agência de serviços ágil e dotada da necessária autonomia e recursos, incumbida de gerir o sistema eletrônico, conduzir compras de alta complexidade ou escala e manter os registros e cadastros de uso obrigatório, também devem ser consideradas.

---

<sup>15</sup> A Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, conhecida como “lei das licitações” define os procedimentos de compra abrangendo a administração pública federal brasileira e ainda os estados federados e os municípios. As inovações introduzidas por meio das novas modalidades de pregão foram estabelecidas em legislação adicional (Lei n.º 10.520, de 17 de julho de 2002) sem alterar a lei das licitações em vigor.

<sup>16</sup> A extinção das modalidades de convite e de tomada de preços e a utilização da concorrência somente para aquisições de alta complexidade são medidas atualmente em discussão.

<sup>17</sup> Uma dificuldade circunstancial refere-se à necessidade de regulamentação da utilização de documentos eletrônicos bem como sua segurança, confiabilidade e arquivamento.

A trajetória nessa direção poderá ser facilitada com a implementação imediata de iniciativas e mecanismos de ativação de instâncias de coordenação entre as unidades administrativas responsáveis pelas compras em cada órgão da administração pública. Ao mesmo tempo, o órgão central deve se converter, cada vez mais, em *locus* de acumulação de conhecimentos e competências na área de compras. O órgão central deve também exercer o acompanhamento e a avaliação global do desempenho da função compras no conjunto da administração pública. Além disso, a formação de pessoal especializado e a abordagem por famílias de produtos e serviços são caminhos a serem trilhados, sendo itens já contemplados no planejamento atual do governo federal brasileiro para o SIASG/Comprasnet.

### 4.3. Recursos Humanos

As novas modalidades de compra eletrônica ainda enfrentam obstáculos decorrentes da deficiente preparação do pessoal para a utilização dos meios eletrônicos. Conforme mencionado no sub-item 3.3 embora a instalação e utilização do programa informatizado que opera o pregão eletrônico seja relativamente simples, o ineditismo da realização de procedimentos eletrônicos *online* nos momentos do processo de compras que envolvem maior responsabilidade decisória do gestor de compras é percebido como obstáculo ou dificuldade que explicaria a menor rapidez de disseminação do pregão eletrônico. Por outro lado, não há também clara evidência de superioridade de desempenho e resultados do pregão eletrônico sobre o presencial, no estágio atual de sua disseminação.

A necessidade de uma política de capacitação voltada para atender às necessidades da área de serviços gerais impõe-se como componente indispensável a uma visão estratégica do futuro do SIASG/Comprasnet. O exercício nas áreas de compras tem baixo prestígio, sendo que inexiste um sistema de incentivos e de qualificação do pessoal, inclusive no que tange ao recrutamento de quadros. A criação de incentivos em conexão com a capacitação e a avaliação de desempenho, para o pessoal em exercício nessas áreas é de primordial necessidade. A estruturação de quadros inclusive com perfis especializados é também uma das formas a serem necessariamente adotadas.

### 4.4. Abrangência e desenvolvimento das funcionalidades

Com relação à abrangência sobre o processo de compras e ao grau de desenvolvimento de suas funcionalidades do SIASG/Comprasnet, algumas considerações são brevemente apresentadas a seguir<sup>18</sup>. De uma forma geral, a abrangência do SIASG/Comprasnet se limita a algumas etapas do processo de compra, deixando de abranger todo o ciclo do suprimento (estoque, transporte, recebimento, armazenamento, descarte). De imediato, há necessidade de introduzir funcionalidades para os procedimentos que são atualmente críticos no desempenho das compras, tais como a elaboração de projeto básico e edital e a gestão de contratos. O horizonte estratégico deve ser o de promover a abrangência de todo o ciclo do suprimento por meio de funcionalidades de apoio inseridas no SIASG (controle de estoques, requisição e descarte).

Para a criação de funcionalidades de apoio à elaboração de projetos básicos e editais poderiam ser definidos padrões de documentos com planilhas eletrônicas parametrizadas para a elaboração do edital e de outras peças do processo de licitação. As funcionalidades para especificação de produtos e serviços (CATMAT/CATSER) ainda estão parcialmente desenvolvidas, sendo recomendável aperfeiçoar a sistemática de catalogação, especialmente a de serviços e introduzir padrões de qualidade e de desempenho na especificação dos produtos e serviços catalogados bem como ferramentas de

<sup>18</sup> O tratamento mais detalhado desse tema está em outro trabalho do autor (Fernandes, 2003a: 92-121).

construção de indicadores de custo e de análise estatística de preços. O SIASG/Comprasnet também não dispõe de funcionalidades para apoiar a elaboração da proposta pelo fornecedor, o que dificulta a participação e aumenta a incidência de erros e impropriedades na documentação. Funcionalidades com esse propósito também poderiam ser desenvolvidas e implantadas.

Conforme mencionado, a disseminação da utilização das modalidades eletrônicas de licitação é ainda restrita e prejudicada por dificuldades e insegurança dos usuários no uso das funcionalidades do SIASG/Comprasnet. Essa questão está sendo focalizada no momento em que a política do governo brasileiro se volta para a ampliação da disseminação do pregão eletrônico. Medidas nesse sentido estão em curso, em conexão com mudanças na legislação e na normatização. Em particular, coloca-se a oportunidade de suprimir as modalidades obsoletas e ao mesmo tempo, converter as remanescentes em modalidades de licitação em meio eletrônico, total ou parcialmente.

## Referências

FERNANDES (2004). **Impactos dos Sistemas de Compras Eletrônicas na Administração Pública - O Caso do SIASG/Comprasnet**. In: Ali Chahin, Maria A. Cunha, Peter T. Knight e Solon L. Pinto (orgs.) E-gov.br – A Próxima Revolução Brasileira, Prentice Hall/Financial Times.

\_\_\_\_\_. (2003a). **Sistemas de Compras Eletrônicas e sua Aplicação à Administração Pública - O Caso do SIASG/Comprasnet**, Dissertação de Mestrado em Gestão Empresarial, Fundação Getulio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Brasília, 2003. Disponível na Internet em: [http://www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp\\_dissertacoes](http://www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp_dissertacoes)

\_\_\_\_\_. (2003b). **Transformações na Gestão de Compras da Administração Pública Brasileira**. Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 8 (2003 Oct. 28-31: Panamá). Disponível na Internet em: [www.clad.org.ve/fulltex/0047330.pdf](http://www.clad.org.ve/fulltex/0047330.pdf)

JOIA, Luiz Antonio e ZAMOT, Fuad. (2002). **Internet-Based Reverse Auctions by the Brazilian Government** In: The Electronic Journal on Information Systems in Developing Countries, EJISDC, 9, 6, 1-12. Disponível na Internet em: <http://www.ejisdc.org>

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

## Síntese biográfica

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.

**Anexo****Quadro 1 – Impactos Esperados dos Sistemas de Compras Eletrônicas sobre a Administração Pública**

<b>Tipo/Impacto Esperado</b>	<b>Indicadores e/ou Evidências</b>
<b>Diretos</b>	
Redução de preços e alavancagem do poder de compra do governo, por meio da agregação de requisições e de canais de transação e da redução de compras fora do sistema.	<p>Inserção do sistema como de uso obrigatório.</p> <p>Funcionalidades de agregação de compras.</p> <p>Valor e quantitativo de compras realizadas sob modalidades de licitação competitivas.</p> <p>Preço por objeto de contratação, antes e depois da adoção do sistema eletrônico.</p>
Melhoria do acesso do governo a informações do mercado e maior facilidade de comparação de preços.	Funcionalidades de registro de preços praticados e de pesquisa de mercado.
Melhoria do acesso a informações sobre as contratações governamentais, pelos fornecedores.	<p>Funcionalidades de publicação eletrônica do edital, de escrutínio público do edital, de consulta a preços praticados e à legislação e normas de compras e contratações.</p> <p>Levantamento de procedimentos requeridos para o acesso a informações sobre as contratações governamentais, pelos fornecedores, antes e depois da adoção do sistema eletrônico.</p> <p>Quantitativo de consultas a editais na Internet, por licitação ou por período.</p>
Melhoria de conveniência para participação dos fornecedores nas contratações governamentais.	<p>Inserção do sistema como canal único para realização de compras com o Governo.</p> <p>Funcionalidades de cadastramento e habilitação do fornecedor.</p> <p>Funcionalidades de apoio à preparação de proposta pelo fornecedor.</p> <p>Levantamento de procedimentos requeridos para realização de cadastramento e habilitação, antes e depois da adoção do sistema eletrônico.</p>

<b>Tipo/Impacto Esperado</b>	<b>Indicadores e/ou Evidências</b>
	Quantitativo e perfil geográfico e/ou sócio-econômico de fornecedores cadastrados, antes e depois da adoção do sistema eletrônico.
Intensificação da competição entre os fornecedores durante os procedimentos de contratação.	Funcionalidades de negociação e disputa por meio de procedimentos de licitação eletrônicos (pregão, cotação de preços e outros).
Melhoria de eficiência de procedimentos do governo, por meio da redução de procedimentos manuais, padronização de documentos e procedimentos, simplificação e agilização dos processos de compra.	Funcionalidades de preparação de documentos (termo de referência, edital, ata e outros) e de tramitação de procedimentos em meio eletrônico.  Tempo requerido para realização de licitação antes e depois da adoção do sistema eletrônico.
Maior facilidade e menor custo de cumprimento dos procedimentos de contratação com o governo, pelos fornecedores, por meio de maior facilidade de acesso à informação e transparência e menor incerteza em relação às regras e condições da contratação.	Tempo requerido para realização de cadastramento e habilitação, antes e depois da adoção do sistema eletrônico.
Melhoria da gestão das compras governamentais, por meio da melhoria de procedimentos, disponibilidade de informações gerenciais e melhoria dos controles.	Funcionalidades de geração de informações gerenciais sobre o desempenho das compras governamentais.  Funcionalidades de controle automático sobre erros e/ou ilegalidades nos procedimentos de compras e contratações.
Maior transparência das compras governamentais perante a sociedade, por meio da melhoria do controle sobre ilegalidades, equalização do acesso à informação e redução de riscos de acesso privilegiado a informação.	Funcionalidades de geração de informações consolidadas de interesse público sobre o desempenho das compras governamentais.  Funcionalidades de consulta à legislação e normas de compras e contratações.
<b>Indiretos</b>	
Melhoria da integração da função compras ( <i>procurement</i> ) a outras funções da administração pública	Integração do sistema de compras aos sistemas de administração financeira e de orçamento.
Melhoria da gestão do governo, por meio do redesenho de processos que cortem horizontalmente as agências.	Procedimentos eletrônicos para a realização de compras conjuntas.
Fomento ao <i>e-commerce</i> , por meio da preparação da cadeia de fornecedores.	Valor e quantitativo de compras realizadas sob modalidades de licitação eletrônica.