



THAÍS PORTELA MACHADO

ESTUDO DO IMPACTO DA IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA INTEGRADO DE
ADMINISTRAÇÃO DE MATERIAIS E SERVIÇOS (SIAD) NO PROCESSO DE
COMPRAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Belo Horizonte
Fundação João Pinheiro
Janeiro de 2004

MC
1931
ex.2

O prazo de empréstimo
poderá ser prorrogado,
caso a obra não tenha sido procurada
por outro usuário.

MC-1931 - ex.2



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Governo de Minas Gerais

BIBLIOTECA

Mod. 7010

MC
1931
ex 2

THAÍS PORTELA MACHADO

**O IMPACTO DA IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO
DE MATERIAIS E SERVIÇOS (SIAD) NO PROCESSO DE COMPRAS DO ESTADO
DE MINAS GERAIS**

Monografia apresentada no Curso
Superior de Administração – Habilitação em
Administração Pública (CSAP) promovido
pela Escola de Governo da Fundação João
Pinheiro sob a orientação de Marconi
Martins de Laia e Supervisão de Frederico
Santana Tescarolo.

Belo Horizonte
Fundação João Pinheiro
Novembro de 2004

REVISTA DE LA SOCIEDAD DE INVESTIGACIONES
CIENTÍFICAS
N.º MC 193
Vol. _____ Ex. 92
Data: 12/05/06

Dedico este trabalho aos meus pais, meus exemplos de vida e ao meu irmão, meu amigo de todas as horas, sempre presentes, me apoiando durante este período de conclusão de curso.

AGRADECIMENTOS

A execução deste trabalho contou com a colaboração de várias pessoas. Dessa maneira, correndo o risco de esquecer alguém neste momento, gostaria de agradecer àqueles que minha memória e apreço não me permitem esquecer: Professor Marconi Martins de Laia, meu orientador, por sua paciência e atenção; Frederico Tescarolo, meu supervisor de estágio, por sua presteza e por repartir comigo os seus conhecimentos imprescindíveis ao desenvolvimento deste trabalho; Dr. Jorge Santana e funcionários da SCRLP pela receptividade e colaboração.

Aos meus pais, irmão, Antônio e Bóris, por seu apoio irrestrito na elaboração deste trabalho, paciência e companheirismo.

A todos aqueles que, de alguma forma, contribuíram para a realização desta monografia, muito obrigada.

LISTA DE SIGLAS

BOLMAT – Sistema de Bolsa de Material

BP – Banco de Preços

CAGEF – Cadastro Geral de Fornecedores

CATMAS – Catálogo de Materiais e Serviços

COTEP – Cotação Eletrônica de Preços

CPL – Comissão Permanente de Licitação

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

GHC – Grupo Hospitalar Conceição

MARE – Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado

MATCON – Sistema de Material de Consumo

MATPEM – Sistema de Material Permanente

MP – Medida Provisória

PRODEMGE – Companhia de Processamento de Dados do Estado de Minas Gerais

RCC – Regimento de Carros de Combate

REGPRE – Sistema de Registro de Preços

SCRLTP – Superintendência Central de Recursos Logísticos e Patrimônio

SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SERHA – Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração

Siad – Sistema Integrado de Administração

SIAD – Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços

SIAFI – Sistema de Administração Financeira

SIASG – Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais

SISALI – Sistema de Alienação

SISAP – Sistema de Administração de Pessoal

SISCOM – Sistema de Compras

SISCON – Sistema de Contratos

SISFROV – Sistema de Frota de Veículos

SISMP – Sistema de Melhores Preços

SISPREL – Sistema de Pregão eletrônico

SISPREP – Sistema de pregão presencial

TI – Tecnologia da Informação

USFM – Universidade Federal de Santa Maria

SUMÁRIO

SUMÁRIO.....	7
1. INTRODUÇÃO	9
2. CONTEXTUALIZAÇÃO, PROBLEMÁTICA E METODOLOGIA DA PESQUISA.....	12
2.1 Contextualização	12
2.2 Problemática e Metodologia.	16
3. O MARCO REGULATÓRIO LEGALMENTE IDENTIFICADO.....	19
3.1 A Lei 8666 de 21 de junho de 1993	19
3.2 Princípios regentes do processo licitatório.....	23
3.3 Procedimentos da licitação: fase interna e fase externa.....	27
4. COMÉRCIO ELETRÔNICO E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO NAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS.....	33
4.1 Introdução ao conceito de software	33
4.2 Reflexos da utilização da TI nos procedimentos administrativos	35
4.3 Comércio eletrônico: um novo ambiente gerencial.	36
4.4 A implantação do Comércio eletrônico nas compras governamentais.....	38
4.4.1. O Pregão eletrônico	39
5. BENEFÍCIOS ESPERADOS COM A IMPLEMENTAÇÃO DE UM SISTEMA ELETRÔNICO DE COMPRAS SOBRE A GESTÃO DAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS.....	41
5.1 Benefícios esperados com a implementação de um sistema eletrônico de compras	41
5.2 Estudo de caso do dos benefícios advindos da implementação do SIASG/Comprasnet no âmbito da Administração Pública federal	48
6. O SIAD	59
6.1 Módulos do SIAD	64
6.2 O Módulo Compras.....	68
6.2.1 O Licitanet	76
7. IMPACTO DA IMPLEMENTAÇÃO DO SIAD NO PROCESSO DE COMPRAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS.....	81
7.1 Diagnóstico da gestão de materiais e serviços no Estado de Minas Gerais anterior à implementação do SIAD.	81
7.2 Avaliação dos gestores do SIAD – MG	82
7.2.1 Benefícios do SIAD	86

7.2.2 Críticas ao SIAD	87
7.3 Benefícios obtidos com a implementação do SIAD	88
7.4 Análise de resultados possíveis ainda não quantificados e sugestões para otimização do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços do Estado de Minas Gerais no processo de compras governamentais	92
8. CONCLUSÃO	96
9. REFERÊNCIAS	98
10. APÊNDICE	108
10.1 Roteiro da entrevista realizada com os gestores do SIAD	108
10.2 Modelos dos questionários encaminhados para os usuários finais	109
10.2.1 Questionário para o nível gerencial	109
10.2.2 Questionário para o nível operacional	112
11. ANEXOS	115
Decreto 42.873, de 9 de setembro de 2002.....	115
Decreto 43.699, de 11 de dezembro de 2003.....	119

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho é um primeiro estudo sobre os resultados apresentados pela Superintendência Central de Recursos Logísticos e Patrimônio da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão no ano de implementação do Sistema Integrado de Gestão de Materiais e Serviços (SIAD) no processo de compras do Estado de Minas Gerais. Avalia, portanto, o SIAD em seu estágio atual de implementação enfatizando, de forma específica, suas características de ferramenta gerencial aplicada às peculiaridades da esfera governamental.

Este tema torna-se ainda mais relevante em razão do caráter obrigatório do Decreto nº 43.699 de dezembro de 2003 que determinou a implementação do SIAD a partir de janeiro de 2004 no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública direta, autárquica e fundacional e as empresas estatais dependentes que recebem recursos do tesouro estadual.¹ Trata-se de uma opção gerencial impactante em todo o sistema de materiais do estado. A crítica apriorística padece de fundamentação empírica que é o que se buscará neste trabalho cuja função será de, ao final, introduzir os reais resultados da medida gerencial tomada pelo atual governo.

O setor de compras da administração pública estadual está organizado na forma de um sistema de controle do ciclo dos materiais e serviços, desde a requisição até a distribuição.²

O principal instrumento deste sistema é o SIAD que é um sistema informatizado, disponibilizado na Internet³, composto por módulos específicos e integrados, que possui como objetivo principal a padronização e o controle dos procedimentos de contratação relativos a bens e serviços, assim como a gestão de bens e contratos no Estado⁴.

A organização sistêmica é adotada para as atividades mais relevantes de apoio administrativo não só na área de materiais, mas também nas áreas de auditoria, planejamento, orçamento e informática e não é nova na administração pública brasileira. O modelo pioneiro foi introduzido em 1967 pelo Decreto-lei nº 200 que em seu artigo 30 já definia:

1 MINAS GERAIS, art. 1º do Decreto nº 43.699, de 11/12/2003.

2 MINAS GERAIS, art. 1º do Decreto nº 42.873, de 09/09/2002.

3 Deveria ser nos termos do Decreto nº 43.699, de 11 de dezembro de 2003, mas ainda não o é totalmente.

4 MINAS GERAIS. Decreto nº 43699 de 11 de dezembro de 2003.

Art. 30 Serão organizadas sob a forma de sistema as atividades de pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria, e serviços gerais, além de outras atividades auxiliares comuns a todos os órgãos da Administração que, a critério do Poder Executivo, necessitem de coordenação central. (grifo nosso).

Esta modelagem preceitua uma subordinação técnica que se faz sem prejuízo da subordinação hierárquica dos órgãos setoriais e seccionais. A atualidade da organização sistêmica se mostra não apenas no processo de compras do Estado de Minas Gerais. É exemplo de organização sistêmica atual, correlato e pertinente que pode ser citado, a organização da Auditoria Geral do Estado em subsistemas de auditoria operacional⁵.

É importante esclarecer que a pesquisa foi realizada na Superintendência Central de Recursos Logísticos e Patrimônio – SCRLP da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG. A SEPLAG é uma Secretaria sistêmica incumbida de determinar normas e diretrizes para os demais órgãos estaduais. A SCRLP cuida especificamente da difusão das normas referentes à gestão de materiais para todo o Estado.

Estruturalmente, o conteúdo deste trabalho se encontra organizado em capítulos, sendo este o Primeiro.

O Segundo Capítulo apresenta a contextualização do surgimento e implementação do SIAD, a problemática deste trabalho e a metodologia adotada.

O Terceiro Capítulo apresenta uma caracterização geral do marco regulatório legalmente identificado, a Lei nº 8.666/93, apresentando quais são os princípios e os procedimentos dos processos licitatórios brasileiros.

O Quarto Capítulo consiste na apresentação do papel do comércio eletrônico e da tecnologia da informação nas compras governamentais, apresentando conceitos básicos referentes a esse tema e introduzindo o pregão neste trabalho.

O Quinto Capítulo apresenta o referencial teórico relativo aos benefícios esperados da implementação de um sistema eletrônico de compras governamentais e apresenta o estudo de caso do SIASG/Comprasnet.

⁵ Vide art. 5º da Lei Delegada nº 92, de 29/01/2003 e art. 17 do Decreto nº 43.242, de 27/03/2003.

O Sexto Capítulo consiste na apresentação do Sistema Integrado de Administração de materiais e serviços, o SIAD, e os seus módulos, tratando mais detalhadamente do módulo compras, nosso objeto de pesquisa.

O Sétimo Capítulo trata da avaliação e prospectiva do SIAD: os benefícios já constatados de sua implementação, a projeção dos benefícios que poderão ser obtidos e sugestões para que o SIAD tenha suas potencialidades exploradas ao máximo.

O Oitavo Capítulo apresenta as conclusões a respeito do trabalho realizado.

Por fim, encerram o trabalho as Referências Bibliográficas, o Apêndice e os Anexos, respectivamente.

Reitero ao leitor que se trata de uma experiência limitada vez que se destacou para análise apenas parte do sistema em estudo. Propusemo-nos a estudar o impacto do módulo compras do SIAD, para avaliar o impacto da implementação de tal sistema no processo de compras do Estado. O estudo de caso pinçado no sistema não reflete todas as variáveis sujeitas às análises críticas cabíveis, mas representa, em grande medida, mudanças. É na avaliação dessas mudanças que o objetivo primordial deste trabalho mantém-se incólume na sua rasteira pretensão: promover pioneiramente uma avaliação das mudanças operadas pela implementação do sistema integrado de gestão de materiais e serviços no que tange ao ganho de eficiência, entendida esta no seu sentido mais amplo.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO, PROBLEMÁTICA E METODOLOGIA DA PESQUISA

2.1 Contextualização

Anotações de reforma na gestão pública têm sido registradas desde a formação dos Estados-Nação europeus enquanto personificação institucional fictícia⁶ da junção dos interesses coletivos. Desde então, o processo de reforma, nas várias acepções de Estado que a teoria abraçou, mostrou-se presente, quase que num grau evolutivo concomitantemente à própria sociedade.

No capitalismo, aponta BRESSER-PEREIRA (2002, p 32) houve duas reformas emblemáticas e paradigmáticas que merecem destaque: a primeira foi a Reforma Burocrática que ocorreu nos países desenvolvidos na segunda metade do século XIX e nos anos 30 no Brasil. A segunda é a Reforma da Gestão pública que está acontecendo desde os anos 80 nos países desenvolvidos e desde 90 no Brasil.

Muito criticada desde seu surgimento na Inglaterra durante o governo Thatcher, a Reforma da Gestão foi taxada de conservadora, neoliberal e até contrária aos interesses da administração pública⁷. No Brasil, a reforma da gestão foi pensada e levada adiante em função das nossas necessidades, de nossos problemas e adaptada às nossas realidades, ou seja, respondendo às demandas da sociedade global sem desconsiderar as características do Estado brasileiro. Em termos gerais, a reforma no Brasil estruturava-se nos pilares da modernização e descentralização da gestão e concessão de maior autonomia aos gestores e responsabilização dos mesmos perante à sociedade. Na dimensão gestão⁸ a Reforma do Estado tem sido rediscutida em âmbito acadêmico nacional com fôlego destacado desde o lançamento, em meados da década de 90, do Plano Diretor de Reforma do Estado, efetuado pelo então Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado – MARE.

O Plano Diretor de Reforma do Estado lançado pelo MARE foi um marco de direcionamento nas proposições que surgiam em resposta às mudanças orientadas pelo contexto de globalização, crise de financiamento do setor público e crise do modelo de gestão e consolidou,

⁶ VIANNA (2004)

⁷ RIBEIRO, DOMINGUES e KUREDA (2003)

⁸ Surpreendentemente, à época do lançamento do Plano, eram três os modelos de gestão vigentes na administração pública brasileira: patrimonialista, burocrático e gerencial.

como princípios reformistas, a orientação para o cidadão, o foco no resultado, a descentralização administrativa, a transparência e o controle social, a flexibilidade e a competitividade.

O mencionado Ministério teve papel meramente estimulador na divulgação do Plano. Contou com o apoio do Comitê Executivo de Reforma do Estado e a orientação da Câmara da Reforma do Estado, dois parceiros fundamentais no processo de divulgação dos princípios e diretrizes que, a princípio, em termos federativos, era orientado pela União para os Estados e Municípios.

À época do lançamento do Plano, eram três as linhas básicas de atuação: no plano horizontal, havia o projeto de Avaliação Estrutural, que examinava de forma global a estrutura do Estado. No nível das atividades exclusivas de Estado operaram de forma vertical, em maior profundidade, o projeto das Agências Autônomas e, no nível dos serviços não-exclusivos, o projeto das Organizações Sociais acompanhado pelo programa de publicização e pelos projetos adicionais, dentre os quais se destacavam os projetos Rede do Governo e Sistemas de Gestão Pública, projetos verdadeiramente pioneiros na promoção e divulgação da tecnologia da informação na gestão governamental.

Enquanto o projeto Rede de Governo promoveu a infra-estrutura e o ambiente necessário à difusão da tecnologia da informação em âmbito governamental, o projeto Sistemas de Gestão Pública cuidou da utilização, divulgação e controle das informações gerenciais via rede.

O projeto Rede de Governo visava ao provimento de uma moderna rede de comunicação de dados interligando de forma segura e ágil a administração pública e, permitindo um compartilhamento adequado das informações contidas em bancos de dados dos diversos organismos do aparelho do Estado, bem como um serviço de comunicação (baseado em correios, formulários, agenda e "listas de discussão", todos eletrônicos) de forma a poder repassar à sociedade em geral e aos próprios órgãos do governo, a maior quantidade possível de informação, contribuindo para melhor transparência e maior eficiência na condução dos negócios do Estado. A avaliação deste projeto foge aos objetivos deste trabalho e, por isso, não cabe ser feita. Importante ressaltar, no entanto, ter sido este o marco inicial promotor do ambiente propício ao desenvolvimento dos softwares integrados de gestão pública, caso do SIAD.

O projeto Sistemas de Gestão Pública consistia no desenvolvimento de vários sistemas de informações, com graus variados de automação.⁹ Esses sistemas administrativos voltados para a gestão pública abrangeram áreas diversas: pessoal civil, serviços gerais, organização e modernização administrativa, informação e informática, planejamento e orçamento e controle interno. O objetivo desses sistemas era permitir a transparência na implementação das diversas ações do governo, possibilitando seu acompanhamento e avaliação, bem como a disponibilização das informações não privativas e não confidenciais para o governo como um todo e a sociedade.

A partir desse Plano Diretor de Reforma do Estado várias outras reformas já foram propostas sendo que, na esfera da tecnologia da informação, o salto tecnológico exigido revela-se mais exigente que em outras esferas. Conforme afirma SAUR (1997, página 88) qualquer alternativa moderna de reforma do estado estará, inevitavelmente, impregnada de elementos oriundos da ciência da informação.

Em verdade, pode-se dizer que a administração pública tem convivido desde meados da década de 90 com um novo paradigma tecnológico: o ambiente das plataformas tecnológicas abertas onde a competitividade de fornecedores pode realmente ser exercida preservando, *em princípio*, a melhor alocação do recurso público.

A convergência de várias especialidades técnicas da tecnologia da informação não mais permite ao administrador público restringir-se à informática. Diferentemente do que ocorria na década de 60, época do pioneirismo do processamento de dados na área da gestão pública, quando o modelo de gestão da informação era de economia de escala, centralizado e insulado, após o surgimento dos microcomputadores na chamada segunda geração de plataformas tecnológicas e dos computadores pessoais, diversas especialidades passaram coexistir no ambiente informacional dos sistemas sendo que algumas tornaram-se instrumentos tecnológicos capazes de efetivamente ajudar o aparelho do estado a enfrentar seus desafios.

⁹ São exemplos desses sistemas o registro dos gastos efetuados pelo Tesouro Nacional (SIAFI), a folha de pagamento e os dados cadastrais dos servidores civis federais (SIAPE), o orçamento de investimentos (SIDOR), o planejamento de ações do governo (SISPLAN), a movimentação do cadastro de fornecedores, de preços e do catálogo de materiais e serviços (SIASG) correlato do SIAD mineiro.

Nesse esteio, tendo por referência a crescente preocupação com o uso eficiente dos recursos públicos, ao acompanhar a evolução tecnológica do setor privado¹⁰, algumas atividades tiveram de se adaptar remodelando processos, revisando conceitos e, principalmente, embarcando tecnologia. Uma delas é a gestão de suprimentos, objeto mediato de estudo deste trabalho.

Embora as despesas da área de materiais, suprimentos e contratações representem uma parcela menor do orçamento relativamente à despesa de pessoal, por exemplo, o bom gerenciamento dos recursos aplicados em custeio constitui uma alternativa complementar ao aumento da eficiência das organizações governamentais.

Um panorama de referência acerca da situação da gestão de suprimentos no Brasil pode ser extraído de um estudo realizado pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP em três instituições sediadas no Rio Grande do Sul – UFSM¹¹, 4º RCC¹² e GHC¹³.

As fragilidades constatadas não se distinguem das encontradas em outros entes governamentais, como é o caso da administração mineira. De qualquer forma, são fragilidades emblemáticas: controles ineficientes, existência de almoxarifados clandestinos, inexistência de manuais de procedimento, sistema computadorizado lento e inadequado, descrição imprecisa dos produtos nas requisições, descentralização desordenada, dimensionamento de necessidades impreciso, falta de referencial de preços e excesso de burocracia. Os efeitos gerados embora previsíveis, mostravam-se preocupantes. Destacavam-se as demonstrações financeiras não fidedignas, o sucateamento do almoxarifado, a necessidade de improvisação de procedimentos, *stress* dos profissionais, perda de tempo, aquisições impróprias e onerosas, demora na localização de materiais, compras fragmentadas, recebimento em desacordo com as requisições, inventários inconsistentes, dentre muitos outros.

Mais importante que o diagnóstico de fragilidades e efeitos, nesse trabalho, a ENAP aponta a solução utilizada em duas das três instituições: o aproveitamento das vantagens da informatização na área de suprimentos, fundamentais na diminuição dos níveis de estoque e custos, maior eficiência quanto as compras e seleção de fornecedores, maior consistência

10 Como é o caso do *e-buiseness* e *e-procurement*.

11 Universidade Federal de Santa Maria.

12 4º Regimento de Carros de Combate.

13 Grupo Hospitalar Conceição.

confiabilidade das informações, qualidade, rastreabilidade, levantamento de custos das não conformidades e atualização global e simultâneas das informações.

A solução buscada na tecnologia da informação não é exclusividade gaúcha. Recentemente, as organizações públicas vêm buscando na informática os meios para a melhoria dos processos de trabalho. É o caso do Governo de Minas Gerais que, com esse intuito, criou o SIAD em 2002.

Saliente-se, no entanto, que a melhoria na gestão de suprimentos não dependerá apenas da implantação de softwares. Outras ferramentas de gestão se fazem necessárias e devem ser utilizadas sempre objetivando a mudança de comportamento no âmbito das organizações, o que implica o abando de práticas ultrapassadas e a aceitação da dinamicidade das mudanças.

2.2 Problemática e Metodologia.

O Estado é, em todos os países, um dos maiores consumidores e, conseqüentemente, um dos maiores compradores de material.¹⁴ A administração pública necessita, continuamente, em suas diversas áreas, dos mais variados artigos em quantidades significativas, as quais poucas empresas se equiparam. Ou seja, o material é um dos elementos mais importantes da administração pública, servindo de insumo para o atendimento de suas finalidades públicas.

A eficiência, guardadas as peculiaridades de todos os órgãos e entidades que acomete, é princípio constitucional, exigência institucional decorrente do modelo weberiano impregnado na burocracia nacional¹⁵ e responsabilidade de todo gestor público incumbido, vinculada ou discricionariamente, de exercer o múnus público como é o caso em estudo, referente à administração de materiais.

Ante ao extenso conjunto de ações propostas pela atual gestão do Governo do Estado de Minas, destaca-se a implementação de um instrumento concebido formalmente no ano

14 LEWINSOHN, Richard. O Estado como comprador, Revista do Serviço Público, ano V, nº. 2, maio de 1942, pág 5-9 apud JAMENSON, Samuel Haig. Administração de Material – Textos Selecionados de Administração Pública, volume XI, 2º edição, FGV, 1963. pág 61.

15 WEBER, Max. Economia e sociedade. 1ª ed. Brasília: Unb, 1991. Vol

de 2002, o SIAD, que supostamente serviria como instrumento para o ganho de eficiência na administração de materiais e serviços.

O SIAD foi proposto com a finalidade primordial de controlar o ciclo dos materiais e serviços, desde a requisição até a distribuição no âmbito do estado de Minas Gerais. No ano de 2003, o mencionado sistema foi implementado em caráter não experimental, mas obrigatório. Portanto, não obstante a necessidade de um prévio ciclo de testes, a partir de 1º de janeiro de 2004, todos os órgãos e entidades da administração pública direta, autárquica e fundacional e as empresas estatais dependentes, que são aquelas que recebem recursos do tesouro estatal foram compelidos a utilizar o SIAD para aquisições e contratações de bens e serviços.

Posto isso, estabelece-se a problemática: qual o impacto da implementação de um sistema eletrônico sobre a gestão das compras governamentais? Houve ganho de eficiência com a implementação do SIAD? Se houve, em que medida e em razão de que fatores?

Metodologicamente, trata-se de pesquisa exploratória¹⁶ com objetivo de apresentar uma primeira avaliação do sistema e dos potenciais que ele possui. Nessa empreitada, pretende-se ainda determinar quais os fatores influenciaram positiva e negativamente a eficiência do sistema.

Para responder às indagações supramencionadas foram adotados os seguintes instrumentos metodológicos: consulta a obras publicadas sobre o tema, entrevistas com os gestores do SIAD baseadas em roteiro pré-definido e o encaminhamento de questionários¹⁷ às superintendências de administração financeira e orçamentária do Estado, ou diretorias similares, com o propósito de apurar as perspectivas tanto dos gestores do sistema quanto de seus usuários finais a respeito do funcionamento do SIAD. Além disso, foram utilizados os mais recentes relatórios exarados pela Superintendência Central de Recursos Logísticos e Patrimônio acerca dos resultados apurados no SIAD e observação *in loco*. Todo o conjunto de informações resultante dessas várias fontes de pesquisa foi compilado, ordenado e discutido no corpo do texto.

¹⁶ Segundo BATITUCCI (2002, pg. 34) pesquisa exploratória é aquela que é construída no sentido de aumentar a familiaridade com um fenômeno qualquer, seja ele pouco estudado, muito dinâmico ou ainda não analisado sob o prisma que desejamos fazê-lo. Essa metodologia adotada se explica pelas características do SIAD enquanto experiência precursora, ainda em curso de implementação.

¹⁷ Como instrumento de pesquisa foram elaborados dois tipos de questionários, sendo um de natureza operacional e outro gerencial. O questionário para o nível 1 deveria ser respondido pelo nível gerencial enquanto o 2 pelo nível operacional do sistema. Os modelos de questionários e entrevistas são apresentados no Apêndice deste trabalho.

Utilizar-se-ão ainda instrumentos de extrapolação de natureza empírica e teórica para possibilitar, além de uma análise crítica mais completa acerca dos impactos da implementação do SIAD já constatados, maior maturidade nas expectativas e propostas construídas ao final deste trabalho. Tal medida se justifica vez que, por se tratar de seu ano de implementação, o SIAD ainda não possui um relatório contundente capaz de subsidiar avaliação mais completa.

O estudo de caso do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerias - SIASG/Comprasnet, sistema do governo federal, será utilizado ao longo do trabalho para exemplificação comparativa e orientação crítica já que se trata de um sistema informatizado de compras públicas que já apresenta resultados publicados.

3. O MARCO REGULATÓRIO LEGALMENTE IDENTIFICADO.

3.1 A Lei 8666 de 21 de junho de 1993

No Brasil, a Constituição da República de 1988 determina que, ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação¹⁸ pública que assegure igualdade¹⁹ de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei.

Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

.....

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.²⁰

A Lei Federal nº 8666, de 21 de junho de 1993, veio a tratar em específico dessa determinação constitucional, instituindo normas e dando providências gerais, ou seja, regulando a matéria e tornando obrigatória a obediência às suas orientações. “Esta lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (art. 1º).

A Lei nº 8666/93 foi elaborada e promulgada em um contexto histórico peculiar. A opinião pública debatia acerca das propostas de combate à corrupção disseminada nas atividades

18 “Licitação (do latim *licitacione*): ato ou efeito de licitar, oferta de lances nem leilão ou hasta pública”. De acordo com a Lei nº 8666/93, licitação é “o procedimento administrativo pelo qual a Administração Pública, obediente aos princípios constitucionais que a norteiam, escolhe a proposta de fornecimento de bem, obra ou serviço mais vantajosa para o erário”. (MOTTA, 1999, p. 26).

19 A pedra fundamental da licitação estabelecida na Constituição: é a garantia da igualdade aos concorrentes, também presente na legislação infraconstitucional que regulou a contratação pública.

20 Vide art. 37 da Constituição Federal de 1988.

do Estado. Sensibilizado, o Congresso Nacional concorreu para o detalhismo exagerado da Lei que, a princípio, seria de caráter geral, deixando ínfimo o grau de discricionariedade do gestor público.

A Lei de licitações alcança além da administração direta os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades que sejam controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

MEIRELLES (2002, p. 25) conceitua licitação como:

(...) o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

Para DI PIETRO (2003, p. 299) a licitação é:

(...) o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para celebração de contrato.

Leciona JUSTEN FILHO (2002, p. 18):

“Licitação” significa um procedimento administrativo formal, realizado sob regime de direito público, prévio a uma contratação, pelo qual a Administração seleciona com quem contratar e define as condições de direito e de fato que regularão essa relação jurídica.

Já o conceito de licitação dado por BANDEIRA DE MELLO (2001, p. 466), enfatiza a concorrência entre os participantes:

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

No mesmo sentido SUNDFELD (1995, p. 15) conceitua licitação como:

(...) o procedimento administrativo destinado à escolha de pessoa a ser contratada pela Administração ou a ser beneficiada por ato administrativo singular, no qual são assegurados tanto o direito dos interessados à disputa como a seleção do beneficiário mais adequado ao interesse público.

Apesar de não haver uma conceituação uniforme desse procedimento, a partir da doutrina e da legislação vigente podemos extrair seus traços essenciais e suas finalidades: a busca da oferta mais vantajosa para a Administração Pública e o oferecimento de iguais oportunidades aos administrados, de virem a ser contratados por ela.

As modalidades, procedimentos e requisitos legais de compra e venda por meio de licitações públicas estão especificados nesta que é conhecida como Lei de licitações. São seis as modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e pregão:

I. Concorrência: Modalidade mais ampla, que permite a participação de qualquer interessado, desde que observadas as exigências previstas no edital. É obrigatória sempre que o valor da obra ou serviço de engenharia a ser contratado for superior a R\$ 150.000,00 ou que o valor da aquisição de bens ou contratação de outros serviços a superar o limite de R\$ 650.000,00. Por se tratar de modalidade que lida com os valores mais vultuosos também é a mais detalhista, burocrática e, conseqüentemente, a mais demorada.

II. Tomada de Preços: Modalidade de licitação obrigatória para a contratação de obras e serviços de engenharia de valor superior a R\$ 150.000,00, e para a aquisição de bens ou contratação de serviços de valores acima de R\$ 80.000,00. Possui a mesma estrutura da concorrência, porém seus prazos são reduzidos e há uma habilitação preliminar. Para participar de determinado processo licitatório as empresas interessadas deverão estar cadastradas ou atender a todas as condições para cadastramento até o terceiro dia útil anterior à data prevista para a abertura dos envelopes.

III. Convite: Modalidade utilizada nas licitações de menor complexidade e com valores entre R\$ 8.000,00 e R\$ 80.000,00, para aquisição de bens e serviços em geral, e entre R\$ 15.000,00 e R\$ 150.000,00 para obras e serviços de engenharia. A Administração Pública convoca

para a disputa, no mínimo, três empresas que operam no ramo pertinente ao objeto licitado, cadastradas ou não. As empresas que não tenham sido convidadas também poderão participar, desde que devidamente cadastradas no ramo pertinente e que tenham manifestado seu interesse até 24 horas antes da apresentação das propostas.

IV. Concurso: Modalidade utilizada para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico (predomina a criação intelectual), mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, de acordo com critérios estabelecidos no edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 dias. Em regra, aplica-se a casos em que se busque a melhor técnica, e não o menor preço. Tal modalidade se encerra com a classificação dos trabalhos e o pagamento devido ao selecionado, conseqüentemente não conferindo nenhum direito à contratação com a Administração Pública.

V. Leilão: Modalidade utilizada para a venda de bens imóveis inservíveis para a Administração Pública ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação. Nesta modalidade não é necessária a habilitação prévia dos licitantes, já que a venda, na maioria dos casos, ocorre ou à vista ou em curto prazo.

O art. 23 da Lei nº 8666/93 estabelece o principal diferencial entre uma modalidade e outra, que é a estruturação procedimental baseada no valor estimado da contratação. Cada modalidade segue um determinado procedimento que busca adequar, da melhor forma possível, a disputa ao objeto a ser contratado.

O art. 24 e 25 da mesma lei trata de outras duas possibilidades: a dispensa e a inexigibilidade de licitação, respectivamente. A primeira ocorre quando a Administração pode optar ou não pelo caminho da competição pública. Já a exigibilidade ocorre quando, pela natureza do objeto não é possível proceder a uma disputa eficiente. Em ambos os casos a contratação é direta e devidamente justificada. Segundo DALLARI (2000, p. 46) os casos de inexigibilidade são aqueles que, logicamente, não existe possibilidade de licitação. Os casos de dispensa são aqueles em que, havendo possibilidade de licitação, uma circunstância relevante autoriza uma discriminação.

A dispensa de licitação, que pode ocorrer até um valor limite – R\$ 8 mil e R\$ 15 mil, respectivamente, para bens e serviços ou obras e serviços de engenharia – é permitida em situações de emergência, calamidade, guerra e quando o processo licitatório conduzir a resultados anti-econômicos. No referido artigo, podem ser vislumbradas as 24 situações de dispensa, relativas a produtos ou serviços com características peculiares.

As situações de inexigibilidade de licitação admitidas se aplicam a produtos ou serviços de natureza singular que pressuponham “notória especialização”, ou no caso de profissionais artísticos. É considerada inexigível a licitação para a aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor ou vendedor exclusivo, porque, por não ser passível de competição de preço ou qualidade, seria inútil licitar. Na Lei de licitações é determinada a inexigibilidade quando for inviável a competição e são especificados alguns casos especiais.

A Medida Provisória 2026, de 4 de maio de 2000 criou uma nova modalidade de licitação: o pregão, um procedimento licitatório mais simples, mais rápido e mais eficiente²¹. “Pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, promovida exclusivamente no âmbito da União, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública.” (art. 2º da MP 2182 - 18, de 23 de agosto de 2001, reedição da MP 2026/2000). Trataremos mais detalhadamente sobre o pregão em capítulo apropriado.

Após este breve intróito, faz-se mister de início destacar o significado teórico do procedimento licitatório nacionalmente identificado.

3.2 Princípios regentes do processo licitatório

O tema licitação insere-se no nicho de conhecimento das ciências públicas onde remanescem princípios que desde há muito conduzem as atividades chamadas de estado.

21 Vide PEREIRA, Adailton Vieira. Os impactos da implementação do pregão como nova modalidade de licitação, na Administração Pública do Estado de Minas Gerais, 2003; e COELHO, Renata. Pregão eletrônico: um estudo de seus benefícios para as aquisições de materiais da Secretaria do Estado de Recursos Humanos e Administração, 2001.

Explicitamente²², destacam-se na Carta Constitucional os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, aplicáveis à administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Conjuntamente, tais princípios dão corpo a uma ciência: o direito administrativo, considerado autônomo justamente devido à existência desses princípios que lhe são peculiares e que formam uma unidade coerente, um sistema, um regime jurídico-administrativo. Nesse sentido, segue-se a esclarecer brevemente o conteúdo de cada princípio posto que, dessa forma, tornar-se-á translúcida sua relação com o tema deste trabalho.

Considerando a vasta doutrina aplicada ao tema, referencia-se a obra de FARIA (2001, pág. 256) que trata dos princípios e identifica seus aspectos que regem especificamente a licitação.

O princípio da legalidade aplicado à licitação vincula o procedimento à observância de regras jurídicas positivas como leis e regulamentos. Toda atividade administrativa está subordinada à lei, sendo necessária a previsão legislativa para o seu exercício. Tanto a Administração Pública quanto os licitantes submetem-se às regras do edital, no qual são estabelecidos todos os seus requisitos, prescrições e procedimentos. O descumprimento eiva de nulidade o procedimento licitatório.

O princípio da impessoalidade determina que a administração deve operar voltada ao interesse coletivo, geral e não individual. Todos os concorrentes devem ter tratamento igualitário, igualdade de condições. O direcionamento para um ou outro particular torna o procedimento anulável. Este princípio decorre de um dos pilares da ciência administrativa pública: a clássica busca da finalidade, que impinge ao administrador público, quando da prática de um ato, a clara e retilínea observância de seu fim legal.

O princípio da moralidade constitui pressuposto de validade para todo ato da Administração e conforme preceitua MEIRELLES (1990, pág 83) compõe-se por regras de boa administração, suscitadas pela distinção do bem e do mal, pela vontade constante de viver

22 Há na ordem jurídica-administrativa pátria princípios que não aqueles expostos no caput do artigo 37 da Constituição de 1988. A extração dos mesmos se dá mediante um sem número de processos como o teleológico, sistemático, analógico, dentre outros. Exemplos desses princípios são a probidade administrativa, a razoabilidade, a proporcionalidade, a finalidade e a equidade.

honestamente sem prejudicar outrem, dando a cada um o que lhe pertence. A moralidade administrativa está intimamente ligada ao conceito de bom administrador que, no dizer autorizado de Franco Sobrinho citado por MEIRELLES (1990, pág 84) “(...) é aquele que, usando de sua competência legal, se determina não só pelos preceitos vigentes, mas também pela moral comum”. Importante ressaltar a diferenciação entre moral comum e moral jurídica. O universo de aplicação é distinto: a jurídica, espécie da comum, constitui-se num conjunto de regras de conduta afetas à disciplina interior da Administração.

O princípio da publicidade obriga a Administração a divulgar oficialmente os seus atos para conhecimento público. Trata-se de condição para início de efeitos externos. Tanto o é que leis, contratos e atos administrativos exigem a publicidade para produzirem efeito jurídico fora dos órgãos que os emitem. Validade universal requer conhecimento universalizado. Os atos e contratos administrativos que omitirem ou desatenderem à publicidade não só deixam de produzir seus regulares efeitos como se expõem à invalidação por falta de requisito de eficácia e moralidade.

A partir do ordenamento constitucional introduzido pela Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1998, o princípio da eficiência tornou-se um dos princípios da Administração Pública, a comprovação da ineficiência implicando em aplicação de responsabilidade. Entende-se por dever da eficiência na Administração Pública aquele que “impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros” (MEIRELLES, 1998, p.14). No âmbito da legalidade, descortina-se o desafio ante ao administrador que deve encontrar a melhor forma de conduzir a máquina pública na concretização dos melhores resultados.

O procedimento licitatório se submete não apenas aos princípios expressos no art. 37 da Constituição Federal e no art. 3º da Lei das licitações, mas também aos demais princípios implícitos ou contemplados em outros capítulos da nossa carta magna com reflexo sobre a matéria.

O princípio da motivação expresso no inciso X do art. 93 da Constituição Federal de 1988 determina que as decisões administrativas dos tribunais devem ser motivadas. É de entendimento geral que a mesma obrigatoriedade recai sobre as decisões proferidas pela Administração Pública, inclusive aquelas praticadas no procedimento licitatório.

O princípio do julgamento objetivo dispõe que as propostas deverão ser julgadas de forma objetiva, devendo a Comissão de Licitação realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, com os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório com os fatores exclusivamente tratados nele, de maneira a afastar qualquer discricionariedade da escolha da proposta.

O princípio da adjudicação compulsória impede que a Administração Pública, após a conclusão do procedimento licitatório, atribua o seu objeto a outrem que não o legítimo vencedor. "(...) o direito de vencedor limita-se, porém à adjudicação, ou seja, à atribuição a ele do objeto da licitação e não ao contrato imediato (...) a Administração pode, licitamente, revogar ou anular o procedimento ou ainda adiar o contrato quando ocorrerem motivos para essas condutas". (MEIRELLES, 1998, p. 29).

O princípio da celeridade visa garantir a agilidade nos procedimentos, ou seja, o menor dispêndio de tempo possível na realização dos atos, sem que a finalidade almejada, a segurança da Administração Pública e dos direitos dos interessados sejam prejudicados.

O princípio da razoabilidade orienta para o uso do bom senso pelas autoridades em suas decisões sobre licitação, quando lhes for permitido usar de discricionariedade, sem ignorar os demais princípios que regem tal matéria.

O princípio da proporcionalidade visa o equilíbrio entre as exigências sobre a qualificação técnica e econômico-financeira, bem como outras que surgirem, e o bem a ser licitado, ou seja, as exigências devem ser compatíveis e proporcionais ao objeto da contratação, visando à garantia do cumprimento das futuras obrigações.

O princípio do preço justo determina que a escolha das propostas deve ser feita considerando os padrões de qualidade necessários à realização do interesse público, conjugado

com a adequada retribuição econômica, ou seja, busca-se o menor preço com um nível de qualidade satisfatório.

O princípio da competitividade tem por objetivo garantir a igualdade de oportunidade entre os interessados por meio de uma competição justa. Para tanto, as normas que disciplinam o procedimento devem ser interpretadas em favor da ampliação da disputa, sendo vedada qualquer prática que limite a competição.

Outros princípios não explícitos na carta constitucional merecem destaque. Insurgentes na avaliação holística e sistêmica que se faz da legislação infraconstitucional atuam em conluio com os já citados, são eles o princípio da probidade administrativa que muito se aproxima ao já mencionado princípio da moralidade; o princípio da igualdade congênere ao princípio da impessoalidade e, por fim, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório que na mais moderna doutrina e jurisprudência é afeto ao princípio da legalidade sob o argumento de que o edital vincula as partes com força de lei.

Os princípios têm a finalidade de resguardar o processo licitatório de eventuais vícios que possam comprometer a competição estabelecida ou a seleção da proposta mais vantajosa.

3.3 Procedimentos da licitação: fase interna e fase externa

A divisão do procedimento em duas fases facilita a operacionalização da licitação proporcionando um gerenciamento rápido, sem erros e atrasos. Uma fase interna bem planejada e formalizada, na qual os passos legais foram observados, garante uma otimização da fase externa, sem impugnações, recursos ou denúncias que venham a atrasar o resultado.

1. Fase interna: autoridade competente²³ determina a abertura do processo de licitação, define o seu objeto (tanto quantitativa quanto qualitativamente) e indica os recursos para sua aquisição.

2. Fase externa: tem início com a publicação do edital ou carta convite, instrumentos pelos quais a Administração Pública leva ao conhecimento do público a abertura do procedimento de concorrência, tomada de preços, concurso, pregão ou leilão.

No instrumento de convocação são determinados o objeto, as condições de sua realização e convoca os interessados para a apresentação das propostas. O prazo para impugnação do edital, caso o mesmo seja omissivo em pontos essenciais ou discriminatório, é de até 5 (cinco) dias úteis da abertura dos envelopes de habilitação, por qualquer cidadão, e de 2 (dois) dias úteis por participantes do processo licitatório.

No caso de qualquer modificação do edital e de seus anexos, que altere a formulação das propostas, de acordo com o art. 21, § 4º da Lei nº 8666/93, deverá ser retomado o prazo inicialmente estabelecido para a apresentação das propostas. É conveniente que isto somente ocorra quando se estiver diante de alteração das propostas, evitando-se que o procedimento se estenda muito além do prazo.

Em relação a isto, observa JUSTEN FILHO (2000, p. 193) que:

(...) é obrigatório reabrir o prazo quando a inovação trazida não puder ser atendida no prazo remanescente. Assim, por exemplo, modificar a data ou o local de entrega de proposta, não envolvem maior problema para os licitantes. O mesmo se diga quanto a modificações acerca das condições de participação ou de elaboração de propostas que não importem ampliação de encargos ou substituição de dados. A questão é problemática, eis que poderá afetar indiretamente o interesse dos licitantes.

Da transcrição acima inferimos que a norma deve ser interpretada de forma cautelosa. Pode-se afirmar que se as alterações do texto de edital ou de seus anexos não afetarem a documentação a ser apresentada pelos licitantes e manifestamente não implicarem alteração na

23 Deve-se entender por autoridade competente o dirigente máximo do órgão ou entidade que está realizando o pregão, podendo atuar por meio de sua delegação o ordenador de despesas ou o agente encarregado da compra no âmbito da Administração.

formulação das propostas, bastará uma nova divulgação nos mesmos meios utilizados pela Administração Pública ou diretamente aos que adquiriram o edital.

Após a publicação do instrumento de convocação ocorre a habilitação dos licitantes, ou seja, a abertura dos envelopes “documentação”, em ato público, e sua apreciação com o objetivo de verificar a regularidade dos documentos comprovantes da habilitação. Os documentos exigíveis para a habilitação, fixados pela Lei nº 8666/93²⁴, somente podem referir-se à habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira e regularidade fiscal (vide art. 27, Lei nº 8666/93).

Analisada a documentação, o órgão competente manifestar-se-á sobre a habilitação dos licitantes, habilitando-os ou inabilitando-os. É considerado habilitado ou qualificado o proponente que demonstrou possuir os requisitos pré-estabelecidos pelo edital; já inabilitado ou desqualificado é o que não demonstrou atender às exigências do edital, este recebe de volta fechado o envelope que contém a sua proposta.

Verificada a habilitação dos participantes do processo, ocorre o julgamento das propostas, fase na qual ocorre o confronto das ofertas, classificação das propostas e a escolha do vencedor.

A classificação das propostas dar-se-á mediante a ordenação das ofertas, sendo que em primeiro lugar deve ser colocada a mais vantajosa, ou seja, aquelas que atende melhor aos interesses da Administração, de acordo com o critério estabelecido no ato convocatório, que pode ser:

1. o de menor preço – permite a escolha mais objetiva, por ser, nesse tipo, o preço o fator decisivo para a escolha da Administração. É utilizado geralmente na compra de materiais e produtos padronizados.

2. o de melhor técnica – a técnica como fator só pode ser utilizada na hipótese de contratos que tenham por objeto serviços de natureza predominantemente intelectual.

²⁴ Esses documentos estão indicados nos arts. 28 (relativos à habilitação jurídica), 29 (regularidade fiscal), 30 (qualificação técnica) e 31 (qualificação econômico-financeira) da referida lei.

3. o de técnica e preço – neste tipo combinam-se os dois fatores: técnica satisfatória e preço vantajoso.

4. o de maior lance ou oferta – no caso de alienação de bens ou concessão de direito real de uso.

A desclassificação da proposta pode ocorrer quando estas não se apresentam de acordo com o edital, ou quando são manifestamente inexeqüíveis.

Após o julgamento das propostas ocorre a homologação, que consiste no ato pelo qual a autoridade responsável pela deliberação final sobre o julgamento verifica se houve algum vício de ilegalidade durante o processo. No caso de ocorrência de vício, ela anula o procedimento. Se não, confirma a classificação das propostas e adjudica o objeto ao vencedor da licitação.

A adjudicação consiste na atribuição, pela autoridade que realizou a homologação, ao vencedor do objeto da licitação e posteriormente a realização da sua contratação. (COELHO, 2001, p. 14).

De acordo com o disposto no inciso XVI do art. 6º e art. 51 da Lei de licitações, a constituição de Comissão Permanente de Licitação – CPL, é necessária para todos os órgãos e entidades públicos que estejam obrigados a licitar. A CPL é instituída por ato administrativo do titular do órgão ou entidade, não podendo a sua vigência exceder a 12 meses, vedada a recondução da totalidade de seus membros para a mesma comissão no período subsequente. Essa comissão é criada para dirigir e julgar a generalidade das licitações. Quando o objeto licitado apresentar características que exijam, diversamente do julgamento, componentes qualificados, cria-se a comissão especial de licitação.

O procedimento licitatório existe porque a administração pública, diferentemente da iniciativa privada, não é livre para promover as compras e as alienações de que necessita na medida do livre alvedrio e da vontade. Enquanto o particular sujeita-se apenas a regras de Direito Comercial e Direito Civil e aos costumes do mercado, a administração pública deve observar certas condições legais que lhe são impostas em razão de sua condição de sujeição à finalidade pública, condições estas balizadas pelos princípios supramencionados e determinadas pela legislação infraconstitucional aplicável.

138

Por meio dos processos licitatórios o Poder Público analisa e avalia comparativamente as ofertas, com o objetivo de definir qual é a mais vantajosa para a Administração, considerando como vantajosa a proposta que combina os seguintes fatores: custo/benefício e adequação ao uso, segundo LEIRIA (1998,p. 19), o que se aproxima da idéia de qualidade na compra pública. A licitação visa ser um instrumento limitador da discricionariedade administrativa ao obter a compra mais vantajosa para o poder público, além de ser uma demonstração do correto emprego do dinheiro público. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello:

A licitação visa a alcançar duplo objetivo: proporcionar às entidades governamentais possibilidades de realizarem o negócio mais vantajoso (pois a instauração de competição entre ofertantes preordena-se isto) e assegurar aos administradores ensejo de disputarem a participação nos negócios que as pessoas governamentais pretendam realizar com os particulares.

As condições legais a que a Administração é vinculada a observar no procedimento licitatório nem sempre corroboram com a maior eficiência da atividade. A garantia da aplicabilidade dos princípios tem um custo. A observância da legalidade e da publicidade gera reflexos nos resultados, aumentando muitas vezes os custos. Como a eficiência não pode ser comprometida cabe ao administrador vislumbrar uma saída que conjugue todos os princípios.

Reduzir os custos sem deixar de atender a princípios como a legalidade e a publicidade, agilizando rotinas e procedimentos nas compras e contratações é uma meta que perpassa por todos os entes da federação.

Um dos instrumentos capaz de promover esses resultados é a informática. A modernização da informática tem proporcionado a experimentação de novas tecnologias pela esfera pública. No que tange ao processo de compras não é diferente.

Nesse sentido, o SIAD é um marco na introdução dessa tecnologia e na busca pela eficiência. Buscando proporcionar uma primeira avaliação do SIAD no que tange a sua capacidade de agregar eficiência à máquina pública este trabalho debruça-se sobre os primeiros resultados apresentados pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão após a decretação²⁵ de sua obrigatoriedade para os órgãos e entidades da administração pública direta, autárquica e

25 Vide art.1º do Decreto nº 43.699, de 11/12/2003.

fundacional, as empresas estatais dependentes, que recebem recursos do tesouro estadual a partir de 1º de janeiro último.

4. COMÉRCIO ELETRÔNICO E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO NAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS

4.1 Introdução ao conceito de software

O poder transformador do software ultrapassa os limites impostos pelas fronteiras eletrônicas e atinge um sem número de esferas da atividade humana dentre as quais se destaca a esfera gerencial.

No Brasil, a indústria do software ainda é jovem, com pouco mais de dez anos e concentra-se em empresas de pequeno e médio porte que oscilam entre a prestação de serviços e o desenvolvimento de produtos de aplicação específica.

Leciona O'BRIEN (2002, pg. 22) que o conceito de software engloba todos os conjuntos de instruções de processamento da informação. Este conceito genérico inclui não só os conjuntos de instruções operacionais chamados programas, que dirigem e controlam o hardware, mas também os conjuntos de instruções de processamento da informação requisitada por pessoas, chamados procedimentos.

LAUDON (2004, pg 3) refere-se ao termo software tratando-o como um conjunto de instruções detalhadas e pré-programadas que controlam e coordenam os componentes do hardware de um sistema de informação.

Os produtos de software têm sido classificados, tradicionalmente, em três categorias: infra-estrutura, ferramentas e aplicativos.

A categoria de softwares de infra-estrutura é responsável pelo controle e acesso aos recursos do hardware do sistema. Os softwares de infra-estrutura são comumente denominados de sistemas operacionais.²⁶

O software ferramenta, por sua vez, cumpre a função de auxiliar na construção de outros programas e aplicações.

²⁶ Além do sistema operacional, são softwares de infra-estrutura os programas servidores, o middleware, o gerenciador de redes, o gerenciador de armazenagem e o gerenciador de sistemas.

Por fim, e mais importante para o desenvolvimento deste trabalho, a terceira categoria de software: os aplicativos. Os aplicativos são softwares especializados destinados à execução de uma determinada tarefa.²⁷ Frequentemente, suas entradas e saídas estão associadas a atividades humanas e, por isso, em seu bojo, com vistas a garantir sua melhor utilização, há a importância de se otimizar a interação via aperfeiçoamento de interfaces. Nesse esteio, o SIAD se enquadra como um software aplicativo destacado na atividade de compras da função gestão de materiais.

Outra forma de se caracterizar um software é a que se baseia na avaliação do mercado ao qual se destina. O software será horizontalizado quando puder ser utilizado por qualquer tipo de usuário, sendo necessários para sua construção apenas conhecimentos de informática básica. São exemplos de softwares horizontalizados todos os aplicativos genéricos como editores de texto, planilhas e editores gráficos. De outra feita, será verticalizado quando estiver relacionado a um tipo de atividade específica e, por conseguinte, exigir do usuário conhecimento apropriado. Sua construção requer, além dos conhecimentos específicos de informática, conhecimentos da atividade ou negócio a que se propõe instrumentalizar. É neste conceito de sistema verticalizado que o SIAD se encaixa juntamente com softwares para administração hospitalar, previsões meteorológicas, dentre outros.

Em resumo, o SIAD pode ser caracterizado como software aplicativo verticalizado destacado na atividade de compras da função gestão de materiais.

²⁷ São exemplos de softwares aplicativos além do SIAD o Enterprise Resource Planning – ERP (voltado para processos administrativos, financeiros, de controle de ativos e de fabricação), o Customer Relationship Management – CRM (possibilita maior conhecimento sobre clientes), o Supply Chain Management – SCM (otimiza o fluxo de produtos), o Sistema de Recursos Humanos, além dos usuais editores de texto, as planilhas e os editores gráficos.

4.2 Reflexos da utilização da TI nos procedimentos administrativos

Tecnologia da Informação - TI é um conceito nascido da fusão de duas tecnologias: informática e telecomunicações. Trata-se de uma tecnologia referenciada na criação, arquivamento, troca e utilização da informação muito disseminada via consultoria, desenvolvimento de aplicativos (software sob encomenda), integração²⁸, treinamento, suporte técnico e manutenção. Segundo SAUR (1997, pág 89) tecnologia da informação é um conjunto de técnicas, máquinas e meios de suporte auxiliar que coletam, processam, armazenam e disseminam dados que, tratados convenientemente, passam a constituir individual ou coletivamente, informações.

GUTIERREZ e ALEXANDRE (2004, página 68) relatam que os países em desenvolvimento têm utilizado cada vez mais a TI como instrumento de gestão. Prova disso, asseguram as autoras, é o fato de que a empresa Novell registra, atualmente, que 25% do seu faturamento no Brasil provem de órgãos ligados ao setor público.

A utilização da tecnologia da informação nos procedimentos de administração de materiais e serviços pela administração pública estadual representa um importante passo no sentido de racionalizar tecnologicamente procedimentos imprescindíveis ao funcionamento da máquina que, em especial, desde a crise do setor público no Brasil configurada a partir dos anos 80, detém um histórico de onerosidade e lentidão. Conforme apontam sucintamente BELTRÃO, ABRUCIO e LOUREIRO (1998), como na maioria dos países latino-americanos, a partir de iniciada essa crise do setor público brasileiro, a reforma do Estado tornou-se a questão central da agenda pública. Ganham relevância propostas como a de abertura comercial, desregulamentação dos mercados e de enxugamento do Estado através da privatização das empresas estatais, ajuste fiscal e saneamento do déficit público, aí se incluindo a racionalização tecnológica dos procedimentos.

A importância da utilização da tecnologia da informação não se restringe, no entanto, à capacidade de promover racionalização de procedimentos. Autores como KAMBIL (1997, pág 56-61), BLOCH, PIGNEUR e SEGEV (2000) demonstram, desde 1997, que o comércio eletrônico tem influência direta na gestão, nos processos e na estrutura das organizações.

²⁸ Integração compreende o detalhamento e o gerenciamento da implantação de um software ou sistema, de maneira a garantir o perfeito funcionamento do software e a sua interligação com os demais sistemas.

Focando as transações comerciais, os referidos autores anotam que transformações no ambiente de negócios decorrentes do crescimento do comércio eletrônico podem gerar resultados positivos diretos²⁹ e externalidades positivas muito significativas na medida em que aumentam a velocidade de troca de informações, redefinem a relação com o cliente, exigem readaptação dos processos, diminuem os custos transacionais na negociação de bens e serviços e promovem ganho de escala decorrente da utilização de um mercado muito mais amplo que o usual. Em se tratando de transação alavancada pelo poder público, essas externalidades são alavancadas.

4.3 Comércio eletrônico: um novo ambiente gerencial.

O comércio eletrônico é a realização de toda a cadeia de valor dos processos de negócio num ambiente eletrônico, por meio da aplicação intensa das tecnologias de comunicação e de informação, atendendo aos objetivos de negócio.³⁰ Esse conceito surge num ambiente gerencial novo: a Internet. DORIA (1995, pág 33) define o ambiente da internet como “*cyberspace* que é um banco de dados que recebe informação constantemente”. O *cyberspace* não foi planejado. Surgiu, conforme narra CHARLAB (1995, pág 19), “quando muitos computadores começaram a serem conectados uns com os outros pelas redes. Uma dessas redes era a Internet, que acabou se tornando a maior e mais atraente delas”. Lembra LACERDA (2004) que o conceito de Internet enquanto rede já existia desde a guerra fria.³¹

29 A centralização aliada à utilização da tecnologia da informação, neste caso, promove a alocação eficiente em razão do ganho de escala, da possibilidade de se promover negociações multilaterais e do tratamento de mais informações que, como os demais insumos do procedimento, não direcionadas para um único centro.

30 Conceito disseminado em ALBERTIN, Alberto L.(2000, pg 15).

31 Nessa ocasião, o Departamento de Defesa dos Estados Unidos denominado *ARPA - Advanced Research Projects Agency* decidiu concretizar um projeto capaz de estabelecer uma rede computadorizada de informação entre todas as instituições militares. O projeto mostrou-se realizável e foi então que o surgiu a *ARPAnet* que continuou a crescer lentamente durante os anos 70, mas por razões de segurança, continuava a ser uma rede controlada pelos militares e inacessível a largos setores da comunidade acadêmica. No início dos anos 80, com a adoção dos protocolos TCP/IP, essa rede experimental foi dividida em duas: a *National Science Foundation - NSFnet*, orientada fundamentalmente para fins científicos e a *MILnet*, com fins exclusivamente militares. Foi no âmbito da *NSFnet* que a Internet teve seu espaço de crescimento. Se o primeiro grande salto qualitativo na evolução da Internet esteve na sua abertura às Universidades, a nível mundial, o segundo motor da sua expansão foi o interesse dos seus serviços por parte de muitas organizações comerciais, que viram neste novo meio de comunicação um amplo mercado a explorar.

O crescimento desse ambiente de rede foi determinado também, em grande medida, pelos usuários que o integravam, cada qual trazendo suas informações, tornando-se fonte e fortificando a rede. Em determinado momento, porém, o ambiente passou a determinar os usuários e a troca se estabeleceu como regra. Criou-se uma simbiose³² entre usuário e rede, ambos convivendo num ambiente comum.

TENENBAUM, CHOWDHRY e HUGHES (1997 *apud* ALBERTIN, pg 49) argumentam que a Internet está revolucionando o comércio. Ela estabelece a primeira forma possível e segura para ligar espontaneamente pessoas e computadores por fronteiras organizacionais. Disso resulta o aparecimento de um grande número de empresas inovadoras, companhias virtuais, mercados e comunidades comerciais.

Tendo por caracterizado o ambiente tecnológico em que o comércio eletrônico atua, GOMES FERNANDES (2003, pág 224) anota que “os governos tem um papel fundamental na preservação das condições adequadas para que o comércio eletrônico, em geral, e os portais de trocas eletrônicos, em particular, possam atuar com eficiência. Essas condições não são apenas materiais, mas envolvem também numerosos aspectos institucionais e legislativos”.

A importância do papel do governo em implantar e manter uma infra-estrutura de telecomunicações adequada ao desenvolvimento da Internet é ressaltada pela autora supramencionada que destaca a necessidade de se preservar a segurança das operações virtuais e incentivar os e-negócios através da redução da burocracia³³ que, enfatiza, às vezes emperra a criação e a operação de empresas que atuam no *cyberspace*.

KLEIN, PIGNEUR e SCHMID (1996 *apud* ALBERTIN, pg 90), defendem a hipótese de que os governos e as administrações públicas utilizam tecnologias de informação e comunicação³⁴ a fim de criar e sustentar plataformas e mercados eletrônicos para as necessidades públicas como a infra-estrutura nacional, procura, chamadas públicas para licitação e mercados públicos regulados.

32 Símiose aqui entendida como associação de benefício mútuo, cooperação mútua entre, pessoas, grupos, instituições e ambientes de uma sociedade.

33 Burocracia não aplicada no seu conceito weberiano, mas conforme afirma a autora, geradora de ineficiência na medida em que provoca redundância na coleta de dados e informações exigidas das empresas.

34 Termo divulgado e mundialmente conhecido na língua inglesa como ICT – Information and Communication Technology.

A regulamentação das redes de informação, certificação, segurança, legislação adequada e fomento do comércio eletrônico são elementos de governança que se associam aos aspectos mais específicos do *e-procurement* governamental, mas que não são objeto específico deste trabalho.

Admitindo a restrição severa do tema deste trabalho, reafirmo que a pedra de toque desta monografia é o estudo da possibilidade de se utilizar a tecnologia da informação a disposição da máquina estatal na Internet para obter melhorias no processo de gestão governamental, em especial do processo de compras.

Nesse portento, o estado assume o papel de sujeito ativo na utilização da Internet e não o de usual de garantidor das condições adequadas para que o comércio eletrônico possa operar com eficiência.

Dessa forma, a Internet será tratada como um insumo, um ambiente capaz de propiciar a modernização da relação entre os governos e seus fornecedores comparativamente ao que se tem observado na esfera privada que, utilizando o chamado *e-procurement* tem reduzido custos e melhorado a qualidade das compras.

Se a Internet é o ambiente, o SIAD é o instrumento, a princípio, capaz de propiciar maior eficiência à gestão de suprimentos no âmbito da administração pública estadual.

4.4 A implantação do Comércio eletrônico nas compras governamentais

A trajetória de sistemas como o SIAD na administração pública, assim como a de outros sistemas como o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG, seu correlato em âmbito federal, tem despertado grande interesse no contexto de disseminação internacional do comércio eletrônico e de transformações que envolvem aspectos inerentes aos avanços na área pública de tecnologia de informação.

Tecnicamente, pode-se dizer que o primeiro passo para o fomento dos negócios eletrônicos no Brasil foi a criação da infra-estrutura de chaves públicas brasileira – <http://www.icpbrasil.gov.br> . Editando a medida provisória nº 2200, em 28 de junho de 2001, o

Governo Federal promoveu a primeira *regulação garantidora de autenticidade, integridade e validade jurídica de documentos em forma eletrônica*. Em seguida, organizou um Comitê Gestor de infra-estrutura de chaves públicas brasileiras³⁵ possibilitando, desde então, a emissão de certificados para aquelas autoridades certificadoras que desejavam fazer parte do ICP-Brasil. São exemplos de organizações que concluíram o processo de credenciamento as empresas públicas Serpro e Caixa Econômica e as instituições privadas Serasa e Certisign.

Outra grande inovação na regulamentação surgiu no cerne das compras públicas que é a já mencionada Lei de licitações. A esta foi incluída uma nova modalidade de licitação: o pregão. A modalidade pregão foi a primeira alteração profunda no sistema de compras público decorrente da implementação de inovações tecnológicas capaz de remodelar a relação entre compradores públicos e fornecedores privados. A despeito de ter sido aprovado para utilização exclusiva pela União³⁶ em 2000, já em 2002 o legislador federal estendia a modalidade pregão para Estados, Distrito federal e Municípios conforme se lê na Lei nº 10.520, de 17 de julho. No âmbito do Estado de Minas Gerais, a Lei nº 14.167, de 10 de janeiro de 2002 adotou o pregão como modalidade de licitação para a aquisição de bens e serviços comuns³⁷.

4.4.1. O Pregão eletrônico

Por meio da edição do Decreto 3697 em 21, de dezembro de 2000, foi regulamentado o parágrafo único da MP 2026, de 23 de novembro de 2000, que trata do pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, estabelecendo normas e procedimentos para a realização desta modalidade, via Internet.

O pregão eletrônico é uma modalidade de licitação pregão, realizada em sessão pública, que se desenvolve em um ambiente virtual, por meio de sistema eletrônico que promova a comunicação pela Internet.

35 Vide Decreto nº 3.872, de 18 de julho de 2001.

36 Vide Decreto nº 3.555, de 08 de agosto de 2000.

37 Vide PEREIRA, 2003, p. 71.

Por ser realizado por meio da Internet e esta ser de acesso livre para qualquer cidadão, o que permite que haja transparência no processo e controle pelo público, o sistema utiliza recursos de criptografia³⁸ e de autenticação que assegurem a segurança em todas as etapas do certame, garantindo a participação somente de empresas realmente interessadas e devidamente credenciadas. Por isto, num primeiro momento a Administração Pública assume a condição de provedor do sistema eletrônico, ficando responsável também pela adoção das tecnologias próprias no âmbito da segurança da informação (PEREIRA, 2003, p.83).

Avanços como o *pregão*³⁹ eletrônico e as divulgações das licitações via Internet já integram o cotidiano da administração pública brasileira. No Estado de Minas Gerais, a experiência mesmo ainda incipiente já reflete que a modernização tecnológica e gerencial do setor de compras governamental alcançou o dinamismo comparável ao do mercado⁴⁰.

Essas informações referentes à modalidade *pregão* serão importantes para o futuro entendimento de dois módulos integrantes do SIAD apresentados neste trabalho, o SISPREP e O SISPREL.

38 Criptografia é um conjunto de técnicas, para criptografar, cifrar, codificar a escrita tornando-a incompreensível, segundo normas estabelecidas num código ou numa cifra, e dificultar o acesso por pessoas estranhas a essas convenções.

39 Vide Lei federal nº 10.520, de 17/07/2002 e Lei estadual nº 14.167, de 10/01/2002.

40 Para maiores informações a respeito deste tema consultar COELHO (2001, pg. 38-49)

5. BENEFÍCIOS ESPERADOS COM A IMPLEMENTAÇÃO DE UM SISTEMA ELETRÔNICO DE COMPRAS SOBRE A GESTÃO DAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS

5.1 Benefícios esperados com a implementação de um sistema eletrônico de compras

A utilização de um sistema eletrônico de compras governamentais pode gerar benefícios diretos sobre o processo de compras abrangendo todas ou parte das etapas do ciclo de suprimentos. Benefícios indiretos podem afetar os projetos de governo eletrônico como um todo e inclusive ultrapassar os limites da Administração Pública. Os ganhos almejados com o uso de compras eletrônicas e de mercados eletrônicos decorreriam da redução de preços e da alavancagem do poder de compra do governo, além da redução de custos administrativos (PWC, 2002, pg. 26). GANSLER (2002, pg. 12) aponta como benefícios a ampliação de opções do comprador e de acesso pelas empresas; a diminuição do tempo requerido para transações e a redução de custos de transação. TALERO (2001, pg. 5) apresenta os seguintes impactos positivos: custos de informação e de transação são diminuídos; aumento da competição e melhor especialização dos processos de compras, como consequência da maior facilidade de delegação de responsabilidades pela gestão das transações.

Segundo SEGAL e TAYLOR (2001, pg. 3), os benefícios diretos das compras eletrônicas para a Administração Pública podem ser sistematizados da seguinte forma: redução de custos, incremento da competição e do acesso, redução de custos administrativos e fortalecimento da *accountability* em relação às transações públicas. A redução de custos pode ser obtida por meio da facilitação da comparação de custos, da agilização de compras⁴¹, da redução da participação das compras fora do sistema e da agregação de compras. O incremento da competição e do acesso resulta da ampliação de participação do mercado e do maior acesso e conveniência aos participantes. A redução de custos administrativos se traduz em maior rapidez nas transações, redução de procedimentos manuais e maior facilidade de gerenciamento das compras e dos custos. Finalmente, o fortalecimento de controles será decorrência da maior transparência nas transações.

41 Just-in-time procurement.

De acordo com MACMANUS⁴² (2002, *apud* FERNANDES, 2003, p. 59), a maior facilidade de acesso à informação e a ampla abertura do processo promovida em virtude da utilização de canais intensivos em informação, traduz-se em menor incerteza para os fornecedores ao participarem de procedimentos de contratação com a Administração Pública. Além disso, através da utilização dos *sites* de compras, propicia-se a equalização do acesso à informação, reduzindo o risco de ocorrência de nepotismo no processo licitatório, graças ao acesso mais amplo e detalhado a informações sobre as contratações. A transparência nas contratações governamentais também permite o acompanhamento pela sociedade, o que deve resultar em uma maior *accountability* por parte dos governantes, dissuadindo a má gestão de recursos públicos em função da maior visibilidade proporcionada, da simplificação de processos e da inibição da corrupção.

Abordando mais resumidamente o tema, podemos enumerar como vantagens dos sistemas de compras eletrônicas para os governos (BNDES, 2001, pg. 7):

- facilidade de acesso;
- redução de custos operacionais na aquisição de bens e serviços, com repercussão sobre a cadeia produtiva;
- a possibilidade de descentralização das decisões de compra, mantido espaço único de negociação, na forma de *site* na Internet;
- a dispensa de realização de gastos com instalações físicas;
- a redução de custos de transação dos fornecedores, com ganhos em termos de intensificação da competição;
- a maior transparência e fluidez assegurada às transações, reduzindo ineficiências de mercado e aumentando sua eficiência; e
- os impactos positivos sobre a organização, propiciando integração dos sistemas e difusão de instrumentos de trabalho eletrônicos, inclusive com melhoria da eficiência nos

42 MACMANUS, Susan A. Understanding the incremental nature of Eprocurement Implementation at the state and local levels. *Journal of Public Procurement*.

procedimentos específicos de compras, através da padronização dos documentos e dos procedimentos.

Nessa linha de abordagem, COULTHARD e CASTLEMAN⁴³ (2001, *apud* FERNANDES, 2003, pg. 60) identificam efeitos positivos ampliados, na disseminação das melhorias de eficiência para os diversos *stakeholders*⁴⁴ envolvidos nos procedimentos licitatórios e na geração de economias que possam ser aplicadas em outros programas. Os autores consideram ainda que a expansão das compras governamentais em meio eletrônico tem influencia no fomento ao comércio eletrônico, por meio do impacto sobre a cadeia de fornecedores, atuando o governo no sentido da sua preparação para as transações eletrônicas. Finalmente, vislumbram efeitos de indução ao redesenho de processos na administração pública como um todo, especialmente por meio da criação de fluxos que integrem mais os seus órgãos/entidades.

JACKSON⁴⁵ (2002, *apud* FERNANDES, 2003, pg. 60) indica como benefícios da aplicação dos processos eletrônicos às compras, o redimensionamento de pessoal alocado em áreas-meio e a maior transparência e facilidade de integração da função obtenção (*procurement*) a outras funções da organização.

A implementação de sistemas de compras eletrônicas pelos governos pode representar força impulsionadora da agenda de competitividade dos países na economia global, conectada em rede, conforme sugere TALERO (2001). Desta forma, a redução de despesas fiscais, na forma de redução de preços e de custos das transações públicas, pode ser favorável para o sucesso de programas de ajuste macroeconômico. A ampliação do acesso à Internet, resultando em aumento dos padrões de transparência dos governos, gera desincentivos à fraude e contribui para a melhoria da equidade e da eficiência distributiva das compras públicas.

A análise de impactos esperados com a implementação de sistemas de compras governamentais eletrônicas, obtida a partir dos estudos examinados, indica ampla convergência

43 COULTHARD, Darryl e CASTLEMAN, Tanya. (2001). Electronic Procurement in Government: More Complicated than Just Good Business. School of Management Information Systems, Working Papers n.º 2001/08, Deakin University, Australia.

44 O termo "stakeholders" foi criado para designar todas as pessoas ou empresas que, de alguma maneira, são influenciadas pelas ações de uma organização (GOLDSCHMIDT)

45 JACKSON, Paul. (2002). Adding the "e" to Procurement, "Government Opportunities" (forthcoming). Disponível na Internet no endereço: <www.ipf.co.uk/egovernment>.

num conjunto de benefícios diretamente decorrentes das mudanças nos procedimentos e métodos de compra, vinculados à adoção das tecnologias da informação. Vários benefícios indiretos são também apontados, compreendendo impactos que extrapolam os limites das áreas e atividades relacionadas as compras ou que afetam outras dimensões da organização de governo. A sistematização dos dois tipos é de grande importância para o desenho e avaliação de sistemas de compras governamentais eletrônicas.

Esses estudos apontam como impactos diretos esperados dos sistemas de compras (FERNANDES, 2003, pg. 61):

- 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;
- melhoria do acesso do governo a informações do mercado e maior facilidade de comparação de preços;
- melhoria do acesso a informações sobre as contratações governamentais, pelos fornecedores;
- melhoria de conveniência para participação dos fornecedores nas contratações governamentais; melhoria de eficiência de procedimentos do governo por meio da maior especialização, redução de procedimentos manuais, padronização de documentos e procedimentos, simplificação e agilização dos processos de compra;
- 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;
- melhoria da gestão das compras governamentais, por meio da automação e padronização de procedimentos, disponibilidade de informações gerenciais e melhoria dos controles; e
- 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.

Devem ser considerados como impactos ampliados, ou que desencadeiam relações indiretas de causalidade na forma de benefícios mais amplos:

- melhoria da integração da função obtenção (*procurement*) a outras funções da Administração Pública;

- melhoria da gestão do governo, por meio do redesenho de processos que integrem os órgãos/entidades; e

- fomento ao *e-commerce*, por meio da preparação da cadeia de fornecedores.

A seguir apresentamos um quadro elaborado por FERNANDES (2002, pg. 63), que sistematiza o conjunto de impactos esperados da adoção de sistemas de compras eletrônicas, em relação a possíveis evidências e indicadores que possam ser objeto de estudo de caso. De acordo com o autor, abrangência, inserção e as próprias características das funcionalidades do sistema eletrônico, uma vez constatadas, são evidências relevantes de impactos favoráveis na gestão das compras. Não obstante, estas evidências podem ser corroboradas com o levantamento de indicadores quantitativos, em especial daqueles relativos à comparação entre situações antes e após a adoção do sistema eletrônico. No caso de nosso objeto de estudo, por se tratar de seu ano de implementação, ainda não há muitos dados para realizar essa comparação, porém, serão utilizados além dos dados disponibilizados pela SCRLP, estudos de caso como o caso do SIASG, do governo federal e os do Rio Grande do Sul, além de pesquisas que geram dados quantitativos (questionários) e qualitativos (entrevistas).

Quadro 1
Indicadores e evidências de impactos dos sistemas eletrônicos sobre a gestão das compras governamentais

Tipos/ Impactos esperados	Indicadores e/ou evidências
Diretos	
<p>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>	<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>
<p>Melhoria do acesso do governo a informações do mercado e maior facilidade de comparação de preços.</p>	<p>Funcionalidades de registro de preços praticados e de pesquisa de mercado.</p>
<p>Melhoria do acesso a informações sobre as contratações governamentais, pelos fornecedores.</p>	<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>
<p>Melhoria de conveniência para participação dos fornecedores nas contratações governamentais.</p>	<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</p>

	<p>sistema eletrônico.</p> <p>Quantitativo e perfil geográfico e/ou socioeconômico de fornecedores cadastrados, antes e depois da adoção do sistema eletrônico.</p>
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.	<p>Funcionalidades de preparação de documentos (termo de referência, edital, ata e outros) e de tramitação de procedimentos em meio eletrônico.</p> <p>Tempo requerido para realização de licitação antes e depois da adoção do sistema eletrônico.</p>
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.	<p>Funcionalidades de geração de informações gerenciais sobre o desempenho das compras governamentais.</p> <p>Funcionalidades de controle automático sobre erros e/ou ilegalidades nos procedimentos de compras e contratações.</p>
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.	<p>Funcionalidades de geração de informações consolidadas de interesse público sobre o desempenho das compras governamentais.</p> <p>Funcionalidades de consulta à legislação e normas de compras e contratações.</p>
Indiretos	
Melhoria da integração da função compras	Integração do sistema de compras aos

<i>(procurement)</i> a outras funções da administração pública	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.

Fonte: FERNANDES, 2002, pg. 63.

Para este trabalho nos interessam os impactos diretos da implementação de um sistema eletrônico de compras públicas para a Administração Pública, portanto, basta sabermos que além deles há também os indiretos.

Para subsidiar este capítulo apresentaremos, além da parte teórica já exposta, os resultados obtidos com a implementação do SIASG para determinar quais seriam os benefícios que poderão vir a ser alcançados com a implementação do SIAD, vez que ainda não há relatórios sobre os resultados obtidos nesse ano, seu ano de implementação.

5.2 Estudo de caso do dos benefícios advindos da implementação do SIASG/Comprasnet no âmbito da Administração Pública federal

A área de compras do governo federal está organizada da mesma maneira que o setor de compras da administração pública estadual, ou seja, na forma de um sistema de controle do ciclo dos materiais e serviços⁴⁶, integrado por unidades administrativas distribuídas por todos órgãos civis da Administração Pública direta, autarquias e fundações da administração federal. Trata-se do Sistema de Serviços Gerais – SISG, cujo órgão central é a Secretaria de Logística de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI⁴⁷, que compõe a estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP.

⁴⁶ Vide referência à organização do sistema estadual de compras no capítulo 4 deste trabalho.

⁴⁷ A SLTI desempenha as mesmas funções que a SCRLP em relação ao SIASG.

O Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG, segundo o portal Comprasnet, consiste em:

(...) um conjunto informatizado de ferramentas para operacionalizar internamente o funcionamento sistêmico das atividades inerentes ao Sistema de Serviços Gerais - SISG⁴⁸, quais sejam: gestão de materiais, edificações públicas, veículos oficiais, comunicações administrativas, licitações e contratos, do qual o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP é órgão central normativo.

O SIASG, conjuntamente com o seu portal, o Comprasnet, é o sistema eletrônico que processa todas as contratações da Administração Pública Federal, movimentando recursos da ordem de R\$ 14 bilhões ao ano, interligando mais de 2 (dois) mil órgãos compradores e possui cerca de 170.000 fornecedores cadastrados (FERNANDES, 2003, pg. 12). Trata-se de uma inovação da administração federal que se tornou referência para a modernização das compras governamentais⁴⁹ e que vem sendo replicada no setor público, como é o caso de nosso objeto de estudo, o SIAD - MG.

Assim como o SIAD, o SIASG é composto por módulos, sendo eles:

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

48 O SISG, instituído pelo Decreto n.º 1.094, de 23 de março de 1994, consiste no sistema em que foram organizadas as atividades de administração de edifícios públicos e imóveis residenciais, material, transporte, comunicações administrativas e documentos da Administração Pública direta, das autarquias federais e fundações públicas. O SISG compreende: I - o órgão central, responsável pela formulação de diretrizes, orientação, planejamento e coordenação, supervisão e controle dos assuntos relativos a Serviços Gerais; II - os órgãos setoriais, unidades incumbidas especificamente de atividades concernentes ao SISG, nos Ministérios e órgãos integrantes da Presidência da República; III - os órgãos seccionais, unidades incumbidas da execução das atividades do SISG, nas autarquias e fundações públicas. Nesta mesma norma ficou prevista a criação do SIASG, como auxiliar do SISG destinado a sua informatização e operacionalização, com a função de integrar e dotar os órgãos da administração federal, de instrumentos de modernização, como o Catálogo unificado de materiais e serviços, o cadastramento unificado de fornecedores e o registro de preços de bens e serviços (art. 7º, Decreto nº 1.094/94).

49 O SIASG/Comprasnet foi recomendado pelo Banco Mundial para a modernização das compras públicas em países latino-americanos, de acordo com a Secretaria de Logística e Tecnologia de Informação – SLTI. Também foi indicado como referencial para a modernização de processos internos de trabalho dos governos estaduais, no âmbito do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão nos Estados e no Distrito Federal – PNAGE, em implementação com recursos do governo federal e do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (FERNANDES, 2003, pg. 12).

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 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, 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, 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.

De acordo com informações obtidas no portal Comprasnet do governo federal e segundo a SLTI, os resultados obtidos com o SIASG são os seguintes:

- rápido aumento da participação do pregão no conjunto das licitações já no ano da implementação do sistema, o que é benéfico, pois esta modalidade conjuga a maior competição com a simplificação de procedimentos, acarretando em uma maior economia tanto de recursos quanto de custos operacionais. No caso do governo federal, o pregão, com a implementação do SIASG, passou a ser a terceira modalidade mais utilizada, assim como dispõe a Tabela 1;

Tabela 1
Valor da despesa por modalidade de licitação – 2001

Modalidade	Valor	Em R\$ mil	
			%
Dispensa e Inexigibilidade	6.950.579		48,9
Concorrência	5.222.498		36,6
Tomada de preços	929.773		6,5
Pregão	544.357		3,8
Convite	471.161		3,3
Concurso e Consulta	42.884		0,3
Suprimento de fundos	87.422		0,6
Total	14.248.673		100,0
Concorrência + Tomada de preços + Pregão + Convite + Concurso	7.210.673		50,6
Inexigibilidade + Dispensa + Suprimento de fundos	7.038.000		49,4
Total	14.248.673		100,0

Fonte: SIASG

- a média de transações mensais aumentou 252% (duzentos e cinquenta e dois por cento) com a implementação do sistema, passando de 233.072, em 1.999, para 586.789, em 2.001 (Tabela 2).

Tabela 2
Portal Comprasnet
Número Máximo de Transações por Mês: 1999-2001

Mês	Ano			Crescimento	
	1.999 (1)	2.000 (2)	2.001 (3)	(2) (1)	(3) (1)

Janeiro	106.993	171.755	379.155	160%	354%
Fevereiro	133.368	226.195	561.312	170%	420%
Março	175.660	287.215	552.949	163%	315%
Abril	255.307	267.873	601.686	105%	236%
Maiο	251.428	261.128	579.127	104%	230%
Junho	242.608	316.595	583.669	130%	240%
Julho	228.612	312.441	527.836	137%	231%
Agosto	255.237	345.158	518.285	135%	203%
Setembro	257.434	366.624	573.369	142%	223%
Outubro	271.118	395.253	618.625	146%	228%
Novembro	310.891	423.706	673.586	136%	217%
Dezembro	308.217	391.957	871.875	127%	283%
Média	233.072	313.825	586.789	135%	252%

Fonte: SIASG

- o portal Comprasnet conta com mais de 33 mil usuários cadastrados para recebimento dos serviços por assinatura, com previsão de aumento futuro da adesão em função do lançamento de novos produtos;

- o SICAF, no período compreendido entre 1.997 e 2.001, teve sua base ampliada em 146% pelos cadastros, evoluindo de 61.113 para 150.600 fornecedores (Tabela 3); Além do aumento da participação dos fornecedores, com a implementação do SIASG também se verificou que fornecedores de todas as unidades da federação passaram a participar dos processos de compra pública (Tabela 4), o que se deu graças à possibilidade de acesso aos avisos e editais e de participação direta em pregões e cotações eletrônicas, proporcionada pelo SIASG aos fornecedores, independentemente da sua sede geográfica;

Tabela 3
SICAF
Fornecedores Cadastrados: 1997-2001

Ano	Nº de fornecedores	Crescimento anual
1997	61.113	n.d.

1998	84.701	38,5%
1999	106.563	25,8%
2000	130.384	22,3%
2001	150.600	15,5%
1997-2001	-----	146,4%

Fonte: SIASG

Tabela 4
Comprasnet
Distribuição Geográfica dos Fornecedores Cadastrados: 2001

Unidade da Federação	Fornecedores cadastrados	Participação
Acre	1.045	0,7%
Alagoas	1.414	0,9%
Amazonas	3.440	2,3%
Amapá	829	0,6%
Bahia	6.248	4,1%
Ceará	4.846	3,2%
Distrito Federal	10.144	6,7%
Espírito Santo	2.875	2,0%
Goiás	5.201	3,5%
Maranhão	3.140	2,1%
Mato Grosso	3.681	2,4%
Mato Grosso do Sul	3.731	2,5%
Minas Gerais	12.834	8,5%
Pará	4.336	2,9%
Paraíba	2.761	1,9%

Pernambuco	5.990	4,0%
Piauí	1.991	1,3%
Paraná	8.704	5,8%
Rio de Janeiro	20.196	13,4%
Rio Grande do Norte	2.761	1,8%
Rondônia	1.849	1,2%
Roraima	1.085	0,7%
Rio Grande do Sul	14.726	9,8%
Santa Catarina	5.681	3,8%
São Paulo	18.599	12,3%
Sergipe	1.367	0,9%
Tocantins	1.126	0,7%
Total	150.600	100,0%

Fonte: SIASG

- a divulgação de avisos de licitação na Internet, por intermédio do Comprasnet, registra uma média diária de 155 avisos publicados, atualmente. Considera-se que a simplicidade de utilização desta ferramenta pelas unidades responsáveis por compras (UASG), tem conduzido a uma mais ampla divulgação. Assim, modalidades como o convite, que não tinham publicação obrigatória pela imprensa oficial e pela grande imprensa, passaram a encontrar no Comprasnet um veículo poderoso que pode ser acessado em todo o país. Nos últimos anos, as publicações na Internet têm suplantado por larga diferença o meio convencional, em jornal. Em 2001, esta diferença foi de 233%, registrados 12.457 avisos no Diário Oficial e 29.092 no Comprasnet, a Tabela 5 apresenta esses dados (SLTI, 2001, pg. 23).

Tabela 5
Comprasnet
Número de Avisos de Licitações Publicados

Comparativo com o DO: 1997-2001

Ano	Diário Oficial (1)	Comprasnet (2)	(2/1)
1997	660	1.400	212%
1998	1.958	4.068	207%
1999	7.790	17.994	231%
2000	11.307	26.055	230%
2001	12.457	29.092	233%

Fonte: SIASG

- a publicação eletrônica contempla obrigatoriamente os editais de compras e contratações em todas as modalidades, à exceção do convite. Até o mês de novembro de 2001, foram divulgados 6.318 editais, sendo baixadas 30.349 cópias por fornecedores. O serviço de Listas Preferenciais⁵⁰, que cadastra fornecedores por tipo de produtos e serviço de seu interesse, recentemente lançado na forma de assinatura, suscitou expressivo interesse, dispondo atualmente de cerca de 9 mil fornecedores cadastrados.

- houve redução de prazos de licitação graças à utilização do pregão, particularmente do pregão eletrônico. Os prazos para a realização de concorrências – modalidades de maior complexidade – são de aproximadamente 60 (sessenta) dias, enquanto o pregão permite que todo o processo se conclua em até 20 dias. O pregão eletrônico ainda reduz este prazo, para até 14 dias (Tabela 6).

Tabela 6
Tempo Requerido para Realização de Licitação: Comparação entre Modalidades

Etapa	Modalidade de licitação
	Nº de dias aproximado

⁵⁰ Esse serviço encaminha diariamente um número médio de 1.600 avisos de licitações abertas.

	Convite	Tomada de preços	Concorrência	Concurso	Pregão	Pregão eletrônico
Requisição de bem ou serviço	1	1	1	1	1	1
Aprovação materiais	5	6	7	6		
Aprovação do orçamento	1	1	1	1	1	1
Aprovação autoridade ordenadora	1	1	1	1		
Elaboração do edital ou convite	6	7	8	7	3	1
Publicação do aviso de edital	2	2	2	2	2	2
Habilitação e recebimento de propostas	5	15	30	45	8	8
Julgamento da habilitação	2	6	7	6	-	-
Julgamento de propostas	2	5	6	5	2	1
Divulgação do vencedor	3	3	3	3		
Número total de dias	28	47	66	77	17	14

Fonte: Price Waterhouse e Coopers

Utilizando o referencial teórico apresentado no item 7.1, conjuntamente com essas informações obtidas a respeito do resultado da implementação do SIASG e de acordo com FERNANDES (2003, pg. 150), podemos constatar que:

- a criação dos cadastros eletrônicos de materiais e de serviços facilitou o acesso a informações sobre o mercado por parte do gestor de compras;

- a melhoria do acesso às informações sobre contratações governamentais, proporcionada pela publicação na Internet dos editais com as propostas de compras, beneficiou os fornecedores;

- houve ampliação da circulação de informações relativas aos processos de compra pública e do público alcançado por elas, sendo evidência de tal fato os dados de crescimento do volume de publicações e de consultas no portal Comprasnet;

- o crescimento expressivo da base de fornecedores cadastrados no SICAF e sua abrangência nacional são indicações no sentido de uma maior conveniência para a participação

dos fornecedores nas contratações governamentais proporcionada pelas funcionalidades do SIASG/Comprasnet;

- os resultados de desempenho dos pregões eletrônicos demonstram a intensificação da competição entre os fornecedores. Os dados disponibilizados mostram que a utilização da modalidade pregão tem crescido aceleradamente desde a sua criação;

- análise das mudanças nos procedimentos, especialmente por meio da sua simplificação e agilização, indicou a melhoria de eficiência, implicando em redução de custos de transação tanto para a Administração Pública quanto para os fornecedores. A esse respeito, o SIASG/Comprasnet oferece uma série de funcionalidades de apoio à obtenção de informações para a preparação, pelos órgãos de compras, da documentação inerente ao processo de contratação, facilitando especificamente o cumprimento das exigências legais. Essas funcionalidades possuem impacto direto sobre as etapas críticas do processo de compra, freqüentemente responsáveis pela protelação nos prazos e pela incidência de erros, como por exemplo na descrição técnica do produto ou serviço, na orientação normativa e na estimativa do preço de contratação. As novas funcionalidades introduzidas pelo SIASG/Comprasnet na habilitação agilizaram procedimentos e reuniram num único cadastro grande volume de informação anteriormente dispersa, de forma que a habilitação do fornecedor para participação nas licitações da Administração federal passou a envolver um canal único de relacionamento com a Administração Pública, o SICAF;

- a divulgação dos editais pela Internet, com as funcionalidades que foram a ela acopladas, representa alternativa aos canais tradicionais com várias vantagens em questão de facilidade de acesso e de custos. Por outro lado, os procedimentos do pregão eletrônico, no seu conjunto, trazem uma maior facilidade de participação dos fornecedores na sessão pública, não importando a sua localização geográfica, o que traz a possibilidade de equalização dos custos envolvidos em suas participações;

- quanto à melhoria de controles, a criação de funcionalidades que promovem o controle automático do cumprimento dos procedimentos legais, em conexão com a agilização e simplificação de procedimentos, é a prova de que estão sendo feitos avanços nesse sentido. Os controles encontram-se embutidos nos procedimentos de descrição técnica de produtos e serviços,

de estimação de preços das contratações e na habilitação por meio de consulta direta às bases de dados dos órgãos de arrecadação. A operação dessas funcionalidades impede a realização de procedimentos em desacordo com as normas e padrões estabelecidos e, simultaneamente, torna desnecessária a auditoria *a posteriori*.

- a transparência dos processos de compra perante a sociedade foi beneficiada com as facilidades de divulgação eletrônica de informações e seu acesso pela Internet. Todos os módulos do SIASG, assim como informações e estatísticas disponíveis, desde que não haja restrição legal, são abertos à consulta pública no Comprasnet.

- impactos decorrentes da integração a outras funções ocorreram na forma da interligação da liberação de pagamentos, entre o SIASG/Comprasnet e o Sistema de Administração Financeira (SIAFI). Essa interligação abriu espaço para o estabelecimento de um processo contínuo de gestão dos recursos financeiros destinados às aquisições e contratações, valendo-se de funcionalidades eletrônicas.

6. O SIAD

O SIAD⁵¹ é um sistema informatizado de gestão de materiais, que foi criado pelo Decreto nº 42.873, de 9 de setembro de 2002 e regulamentado no Decreto nº 43.699, de 15 de dezembro de 2003, que também instituiu a obrigatoriedade de sua utilização em todos os órgãos e entidades da Administração Pública direta e fundacional e nas empresas estatais dependentes, que recebem recursos do Tesouro Estadual a partir do dia 1º de janeiro do ano corrente, para a aquisição e contratação de bens e serviços, que desde então deverão ser realizadas através dos módulos de compras e contratos, independentemente de tratar-se de processo licitatório, ou de hipótese de dispensa ou inexigibilidade.⁵²

O Decreto nº 43.699/2003 conceitua o SIAD como:

(...) o sistema informatizado, disponibilizado na Rede Mundial de Computadores (Internet), composto por módulos específicos e integrados, que visa, especialmente, a padronizar e controlar os procedimentos de contratação relativos a bens e serviços, assim como a gestão de bens e contratos no Estado⁵³.

LAUDON & LAUDON (2004, p.6) apresentam o seguinte conceito de sistema de informação: “(...) conjunto de componentes inter-relacionados que coleta (ou recupera), processa, armazena e distribui informações destinadas a apoiar a tomada de decisões, a coordenação e o controle de uma organização”.

Já O'BRIEN (2002, p. 17), difunde o seguinte: “Um sistema é um grupo de componentes inter-relacionados que trabalham juntos rumo a uma meta comum recebendo insumos e produzindo resultados em um processo organizado de transformação”. O'BRIEN (2002, p. 6) ainda explica: “Sistema de informação é um conjunto organizado de pessoas, hardware, software, redes de comunicações e recursos de dados que coleta, transforma e dissemina informações em uma organização”.

51 O SIAD – Sistema integrado de Administração de Materiais, diferencia-se do Siad – Sistema integrado de Administração, que foi um projeto da antiga SERHA conjuntamente com a PRODEMGE, iniciada em abril de 2000. O projeto Siad era constituído de duas vertentes principais de trabalho: enquanto a PRODEMGE desenvolvia módulos do que viria a ser o primeiro sistema de administração de materiais do Estado, a SERHA fazia um diagnóstico da situação da gestão de materiais e serviços do Estado.

52 Vide art. 1º do Decreto nº 43.699/2003.

53 Vide § 2º, do art. 1º do Decreto nº 43.699/2003.

O DIAGNÓSTICO DA GESTÃO DE MATERIAIS DO ESTADO (2001, p. 46) apresenta o seguinte conceito de sistema integrado:

Os sistemas integrados são mapeamentos detalhados de todos os procedimentos e dados necessários ao processo decisório utilizando os recursos tecnológicos da microinformática e dos sistemas de transmissão de dados a longa distância, seja com circuitos internos de comunicação, como rede local, ou com recursos externos via linha telefônica. Esses sistemas tecnológicos conseguem receber dados de setores distintos, mesmo a longa distância, em tempo real, compatibilizando-os e tornando-os acessíveis a consulta, tanto interna quanto externa, ou, ainda, gerando relatórios gerenciais imprescindíveis à tomada de decisão.

O SIAD é um sistema criado com a finalidade de “controlar o ciclo dos materiais e serviços, desde a requisição até a distribuição dos materiais de consumo, a baixa dos bens permanentes do patrimônio e a realização dos serviços” (DECRETO N° 42.873/2002, art. 1°), é composto por vários módulos (que serão apresentados mais adiante) e tem como objetivos básicos: classificar, codificar e padronizar os materiais e serviços; organizar o cadastro geral de fornecedores; racionalizar e padronizar os procedimentos de compra, alienação, estoque, patrimônio e contrato; gerenciar a frota de veículos; integrar-se com outros sistemas⁵⁴ do Estado para possibilitar a formulação, de maneira mais eficaz, através de informações consolidadas em nível estadual, do planejamento estratégico das ações, visando a redução de custos⁵⁵. Com a implementação do SIAD é esperada a obtenção de uma visão sistêmica e estratégica da gestão de suprimentos, assim como o desenvolvimento de uma gestão pró-ativa; normatização; padronização; acompanhamento e orientação a respeito dos processos pertinentes a cada módulo e uma possibilidade maior de controle, fiscalização e auditoria⁵⁶.

Os procedimentos de compra e contratação de bens e serviços realizados pelos órgãos e entidades a partir de 1° de janeiro, ou seja, através do SIAD, têm suas notas de empenho geradas pelo Sistema de Administração Financeira (SIAFI), de acordo com o lançamento dos preços homologados no SIAD, independentemente de terem se originado de processo licitatório

54 Dentre os sistemas aos quais o SIAD está integrado podemos citar o SIAFI, SISAP e DETRAN, por exemplo.

55 Vide art. 2° do Decreto n° 42.873/2002.

56 Vide MANUAL DE MATERIAL DE CONSUMO_APRESENTAÇÃO, 2004, p.9.

ou de hipótese de dispensa ou inexigibilidade⁵⁷. O SIAFI bloqueia qualquer transação de compra ou contratação que não for realizada por meio do SIAD. Ou seja, os dois sistemas trabalham de forma interativa cobrindo todo o fluxo de material e serviço no Estado⁵⁸.

A plataforma de *hardware/software* do SIAD está subdividida nos seguintes pilares estruturais:

1. Mainframe: sistema grande, rápido e potente. Possui alta capacidade de processamento e de armazenamento primário⁵⁹. Gerencia as necessidades de processamento de informações do sistema de administração de materiais e serviços do Estado. É amplamente utilizado como supervisor para as grandes redes clientes/servidor e sites com elevado volume de transações via Internet, o que é o caso do SIAD, vez que todos os processos de aquisição e contratação são feitos por meio dele. Segundo O'BRIEN (2002, p. 50), são razões para a utilização de mainframes como servidores para o comércio eletrônico: dados são mais seguros no mainframe do que em muitos servidores; as ferramentas de Internet são integradas diretamente em um sistema operacional do mainframe; novos mainframes oferecem enormes economias em espaço, energia e manutenção; segurança incorporada ao mainframe pode ser combinada com novos co-processadores criptográficos e capacidades de barreira de proteção.

2. Banco de dados Adabas: Um banco de dados realiza a consolidação de registros previamente armazenados em arquivos separados em uma fonte comum de registros de dados que fornece dados para muitas aplicações. Os dados armazenados em um bando de dados são independentes dos programas aplicativos que utilizam e do tipo de dispositivos de armazenamento secundário nos quais estão armazenados.

3. Linguagem natural: linguagem utilizada na maioria dos bancos de dados para evitar que o usuário encontre limitações por não conhecer outro tipo de linguagem específica. Permite que se obtenha facilmente respostas imediatas a pedidos específicos, basta teclar poucas perguntas curtas para conseguir a informação desejada.

57 Vide art. 6º do Decreto nº 43.699/2003.

58 Vide *DIAGNÓSTICO DA GESTÃO DE MATERIAIS DO ESTADO DE MINAS GERAIS*, 2001, volume 1, p.62.

59 Sua memória principal pode ir de centenas de megabytes a milhares de gigabytes (O'BRIEN, 2002, p. 49).

4. Gerenciador de teleprocessamento CICS: O sistema de identificação e controle de clientes⁶⁰ é amplamente utilizado para redes locais baseadas em mainframe, assim como no SIAD.

Este ano, a partir do mês de novembro, está previsto o desenvolvimento de um armazém de dados (*Data Warehouse*) visando a disponibilização de informações para tomadas de decisões gerenciais sobre licitações, leilões, patrimônios, frotas, imóveis, obras e serviços de engenharia, contratos, convênios etc. O'BRIEN (2002, p. 147) apresenta em sua obra o seguinte conceito:

Uma *data warehouse* armazena dados do ano em curso e anos anteriores que foram extraídos dos vários bancos de dados operacionais de uma organização. É uma fonte central de dados que foram classificados, editados, padronizados e integrados de tal forma que podem ser utilizados por gerentes e outros profissionais usuários finais para uma multiplicidade de formas de análise (...), pesquisa de mercado e apoio à decisão.

O *Data Warehouse*: constitui-se num extrator de dados estatísticos. Fornecerá subsídios para que se implementem melhorias no sistema, visando maior eficiência e adequabilidade às demandas dos processos de compra pública estadual, além de apresentar os resultados obtidos no primeiro ano de sua implementação.

De acordo com determinação legal, a SEPLAG, por meio da Superintendência Central de Recursos Logísticos e Patrimônio - SCRLP, é o órgão central, responsável pela formulação de diretrizes, orientações, planejamento, coordenação, supervisão e controle dos assuntos relativos a logística pública, materiais e serviços. Os órgãos setoriais são unidades incumbidas especificamente de atividades relativas ao SIAD nas Secretarias e órgãos autônomos integrantes do Poder Executivo, sendo eles responsáveis pela execução das atividades de aquisições, contratações de bens e serviços, gestão de contratos e suprimentos, logística e patrimônio, bem como pela articulação e coordenação dos órgãos seccionais, que são unidades incumbidas da execução das atividades do SIAD nas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes do Tesouro Estadual, responsáveis pela execução das mesmas atividades que os órgãos setoriais, porém nessas entidades.

60 Esse sistema é globalmente conhecido por seu nome em inglês: *Customer Identification and Control System* (O'BRIEN, 2002, p. 92).

Os órgãos setoriais e seccionais do sistema prestarão todas as informações e apoio necessário à SCRLP, que realiza a gestão tanto do SIAD quanto do portal www.compras.mg.gov.br⁶¹, para que esta possa executar as suas atividades e responsabilidades, competindo-lhes, ainda, a alimentação dos dados necessários ao processamento dos módulos.

Como já mencionado, o SIAD é composto por um conjunto de módulos que realizam vários procedimentos do processo de compras e contratações, dentre eles: o cadastramento de fornecedores, a catalogação de materiais e serviços, a divulgação eletrônica de compras, o registro e acompanhamento dos contratos e o acesso a um conjunto de informações pela Internet, oferecidas pelo portal de Compras do: www.compras.mg.gov.br. O portal oferece os seguintes serviços: programas de compras eletrônicas voltados para realização do pregão eletrônico, o apoio ao pregão presencial e a cotação eletrônica. Os módulos estão conectados à plataforma web, possibilitando o acesso por meio da Internet, tendo como ponto de entrada o portal do www.compras.mg.gov.br. No portal também pode ser feita consulta a uma base de legislação, normas e manuais sobre compras.

São usuários do SIAD, além das unidades de compras e seus funcionários devidamente cadastrados, os fornecedores também o são, por intermédio do portal www.compras.mg.gov.br, com acesso aos módulos e respectivas funcionalidades que sejam voltados para a participação do fornecedor nas contratações da Administração Pública estadual. O público em geral também se torna usuário do portal, vez que lhe é permitido o acesso a várias funcionalidades disponíveis, voltadas para a consulta a informações sobre compras públicas.

A seguir será realizada uma breve descrição dos módulos do SIAD, sendo feito um quadro posteriormente para melhor identificação das funcionalidades de cada módulo, o que facilitará o entendimento da análise feita no capítulo 7.

61 A SCRLP tem o apoio da Companhia de Processamento de Dados do Estado de Minas Gerais – PRODEMGE, no aspecto técnico do programa.

6.1 Módulos do SIAD

O SIAD é composto pelos seguintes módulos principais⁶²:

1. Cadastro Geral de Fornecedores – CAGEF: registro cadastral, que possui o objetivo de habilitar pessoas físicas e jurídicas cadastradas no sistema mediante a apresentação da documentação determinada no art. 27 da Lei de licitações⁶³, possibilitando a análise quanto à habilitação jurídica, regularidade fiscal e qualificação técnica e econômico-financeira, ou seja, este módulo cadastra e habilita parcialmente pessoas físicas e jurídicas interessadas em participar das contratações da Administração Pública estadual.

2. Catálogo de Materiais e Serviços – CATMAS: permite a catalogação dos materiais e serviços destinados às atividades, tanto fim quanto meio, da Administração Pública estadual. Essa catalogação segue os critérios adotados no *Federal Supply Classification*⁶⁴ e a identificação dos itens catalogados com os padrões de desempenho desejados.

3. Compras – SISCOM: possibilita o gerenciamento de todo o processo de aquisição, desde a requisição até a entrega do material ou a realização do serviço. É integrado aos demais módulos do SIAD, tendo como propósito controlar, agilizar e padronizar os procedimentos.

4. Cotação Eletrônica de Preços – COTEP: realiza, por meio eletrônico, com recursos da Internet, a cotação de preços para os processos de aquisição de bens e contratações de serviços, que se enquadram no caso de dispensa de licitação devido ao seu valor, efetuados pela Administração Pública estadual.

5. Pregão Presencial – SISPREP: possibilita a realização dos procedimentos e o acompanhamento, inclusive pela Internet, da licitação na modalidade pregão, do tipo presencial.

62 Informações baseadas no art. 3º do Decreto nº 43.699/2003.

63 Esses documentos estão indicados nos arts. 28 (relativos à habilitação jurídica), 29 (regularidade fiscal), 30 (qualificação técnica) e 31 (qualificação econômico-financeira) da referida lei.

64 Cadastro internacional de notório reconhecimento.

6. Pregão Eletrônico – SISPREL: possibilita a realização dos procedimentos e o acompanhamento, inclusive pela Internet, da licitação da modalidade pregão, tipo eletrônico, utilizando-se de recursos da tecnologia da informação e Internet.

7. Registro de preços – REGPRE: permite o controle dos procedimentos e das atas para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para parâmetro de aquisições e contratações futuras, pela Administração Pública estadual.

8. Melhores Preços – SISMP: módulo ainda não implementado, que registrará os valores praticados nas contratações de bens e serviços, discriminados por unidade de medida padrão e marcas ofertadas, almejando orientar o gestor na estimativa de preço para subsidiar o julgamento nos processos de licitação e, antes da respectiva homologação, para confirmar se o preço a ser contratado é compatível com o praticado pelo Estado. A contratação de bens e serviços não poderá exceder a 10% (dez por cento) os preços registrados no SISMP, observado o comportamento dos preços praticados no mercado.

9. Contratos – SISCON: realiza o cadastramento dos contratos firmados pela Administração Pública estadual e o envio eletrônico dos extratos para publicação pelo MINAS GERAIS, além de registrar os cronogramas físico-financeiros e acompanhar a execução contratual para fins de autorizar a realização dos pagamentos aos fornecedores.

10. Material Permanente – MATPEM: permite a gestão do material permanente do Estado, e dos bens móveis de propriedade dos Órgãos e Entidades da Administração Pública estadual obrigados a utilizar o SIAD⁶⁵.

11. Material de Consumo – MATCON: permite a gestão dos materiais de consumo pela Administração Pública estadual, controlando seu recebimento, armazenamento, requisição e distribuição.

12. Alienação – SISALI: possibilita o controle de todas as alienações de material inservível para a Administração Pública estadual.

65 Vide pg. 55.

13. Bolsa de Material – BOLMAT: permite a gestão de material permanente e de consumo, disponibilizados pelos órgãos e entidades, para sua redistribuição ou reaproveitamento.

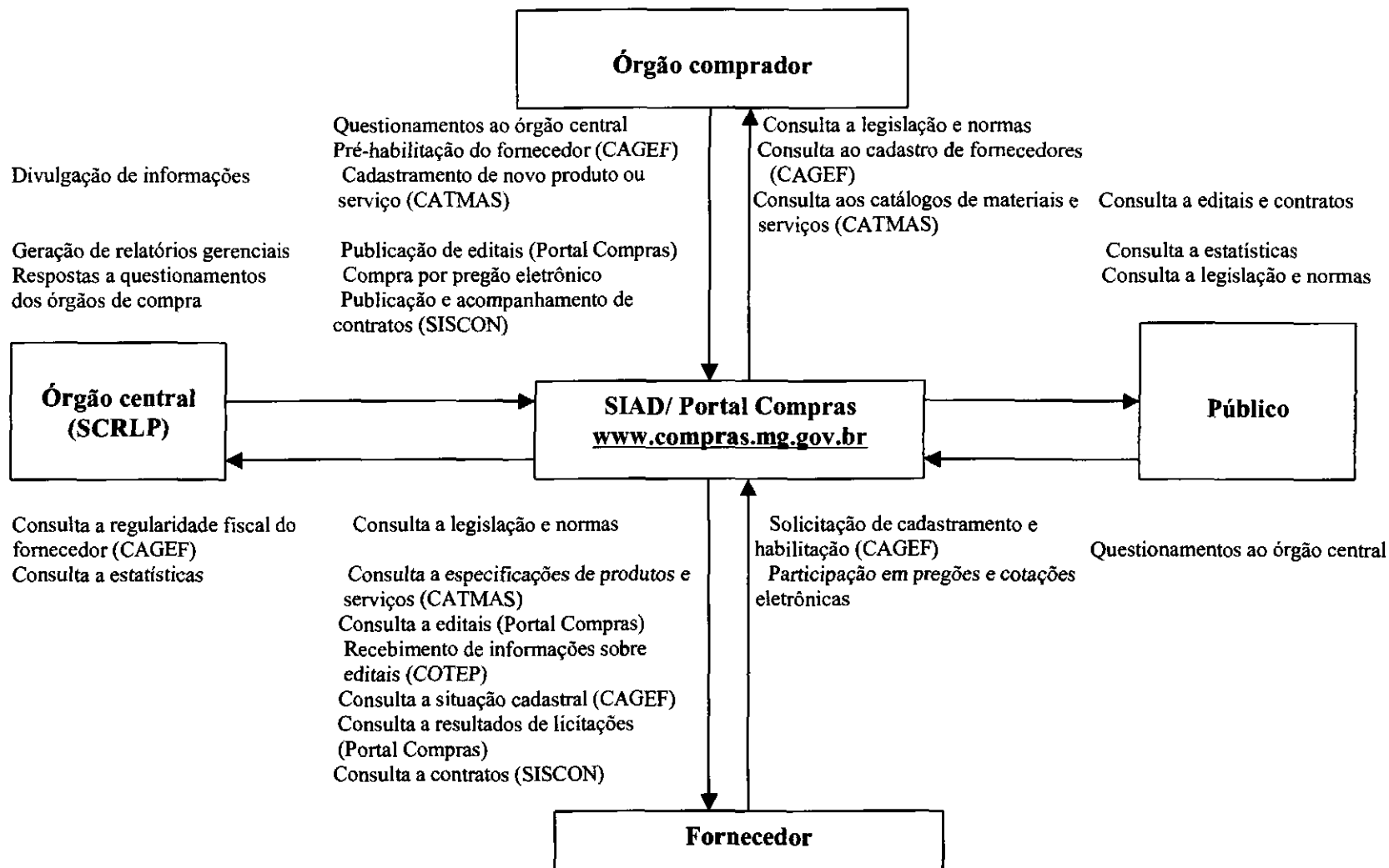
14. Frota de Veículos – SISFROV: estabelece processo padronizado de distribuição, alienação, conservação, guarda, manutenção e utilização de veículos oficiais, em todo o Estado.

15. Escola Virtual SIAD: módulo que promove a capacitação dos servidores estaduais, nos módulos disponíveis, de forma virtual, com recursos da Internet.

Os módulos são disponibilizados no portal de compras do governo estadual, com acesso à legislação vigente, aos editais, as publicações (como avisos e manuais dos módulos), resultados de licitações, extratos de contratos, a opção para o cadastramento no Cadastro Geral de Fornecedores – CAGEF, além dos programas de acesso ao pregão e à Cotação Eletrônica de preços, assim como havia sido explicitado anteriormente.

Segue um diagrama que ilustra os relacionamentos e as funcionalidades básicas do SIAD, que busca facilitar a compreensão deste capítulo.

Diagrama 1: Relacionamentos e funcionalidades básicas do SIAD



6.2 O Módulo Compras

Este é o módulo que mais nos interessa neste estudo e, portanto, será merecedor de análise mais aprofundada.

De acordo com o MANUAL DE MATERIAL DE CONSUMO do Estado de Minas Gerais (2004, p. 9), o módulo Compras do SIAD é composto pelos seguintes sub-módulos:

1. **Registro de Preços – REGPRE:** que como explicado anteriormente é o sub-módulo que através do controle de registros e atas formalmente registra os preços praticados pela Administração Pública estadual, para a formação de parâmetro para as aquisições e contratações futuras.

Segundo o Portal Compras:

Este módulo tem como objetivo servir de instrumento para o cadastramento dos preços dos materiais regularmente adquiridos pelos diversos órgãos do Estado de Minas Gerais, mantendo-os permanentemente atualizados num banco de preços, a fim de serem utilizados para: orçar as novas solicitações de compra; realizar novas reservas orçamentárias e servir de base de comparação na análise, validação e julgamento dos preços ofertados nas propostas apresentadas pelos fornecedores habilitados nas aquisições/licitações; e possibilitar uma constante avaliação do comportamento do mercado.

O Banco de preços⁶⁶ a ser formado pelo sistema terá como seus principais componentes:

- I. Caracterização dos orçamentos e dos tipos de preços;
- II. Parametrização dos grupos e classes de materiais da classificação da Linha de Fornecimento SIAD, de acordo com o comportamento do mercado;
- III. Realização e registros e orçamentos para aquisições de materiais, tanto de consumo quanto permanentes;

⁶⁶ Banco de Preços: é uma coleção de preços de itens de materiais e seus respectivos fornecedores, coletados a partir de várias fontes. Esta coleção é a base a partir da qual o preço de referência de um item de material é calculado.

- IV. Realização, emissão e registro de coletas de preços;
- V. Controle e manutenção da rotatividade dos preços no Banco de Preços;
- VI. Manutenção e análise do histórico dos preços de referência;
- VII. Emissão de relatórios.

O Banco de Preços permitirá que a Administração Pública estadual, através da formação de parâmetros de preços, realize suas contratações e aquisições de bens e serviços mais conscientemente, além de possibilitar um planejamento mais preciso do processo licitatório, pois, de posse de um preço referencial em sintonia com o mercado, a Administração Pública pode barganhar com os fornecedores de forma mais eficiente, obtendo uma maior economia de recursos.

2. **Melhores Preços – SISMP:** também já supramencionado, registrará e comparará os preços praticados pela Administração Pública estadual com o objetivo de subsidiar a determinação dos valores de referência⁶⁷ para as futuras contratações e aquisições de serviços e bens. Este sistema está sendo implementado na Administração Pública estadual. O SISMP ainda não foi implantado, vez que a implantação dos módulos do SIAD está sendo feita gradualmente, por motivos tanto de disponibilidade de recursos técnicos e financeiros quanto para permitir um monitoramento mais próximo, o que garantirá a correção mais eficaz de possíveis erros e a capacitação necessária à operação do sistema sem falhas.

3. **Cotação Eletrônica de Preços – COTEP:** sub-módulo já implementado que realiza, por meio da Internet, a cotação de preços para processos de aquisição e contratação que se enquadram no caso de dispensa de licitação por motivo de seu valor, ou seja, contratações de bens e serviços até um valor limite – R\$ 8 mil e R\$ 15 mil, respectivamente, para bens e serviços ou obras e serviços de engenharia⁶⁸.

67 Preço de referência: preço utilizado como estimativa de valor para os itens de materiais de uma Solicitação de Compras, como base de comparação dos preços ofertados nas propostas de preços apresentadas nas aquisições/licitações e na avaliação do comportamento do mercado.

68 O decreto 43.698/2003 instituiu o sistema de cotação eletrônica de preços no âmbito da Administração Pública direta e indireta do estado de Minas Gerais, especificando em seu artigo 2º os casos nos quais deverá ser utilizada a cotação eletrônica de preço.

A Resolução nº 55 da SEPLAG, de 28 de junho de 2004, regulamenta os procedimentos para realização de cotação eletrônica para aquisição de bens e contratação de serviços de pequeno valor, por dispensa de licitação, com fundamento nos incisos I e II do artigo 24 da Lei nº 8.666 de 1993, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder executivo do Estado de Minas Gerais. Essa Resolução determina que o processo de compras aprovado pelo SIAD, que se enquadre no caso de dispensa de licitação, devido ao seu valor, poderá ser realizado por meio da Cotação Eletrônica de Preços - COTEP.

O COTEP deverá observar algumas regras determinadas no art. 3º do Decreto nº 43.698/2003, sendo elas:

I. Deverão ser fornecidas senhas aos fornecedores participantes do processo licitatório;

II. O pedido de cotação deverá ser divulgado em página da Internet com encaminhamento, por e-mail, aos fornecedores previamente cadastrados e com a devida documentação regular, cujas áreas de atuação sejam a mesma linha de fornecimento do respectivo processo de compra;

III. A disputa se dará por meio de lances sucessivos, em valor inferior ao último preço registrado, durante o período indicado na Solicitação de Cotação Eletrônica de Preços, período este nunca inferior a 8 (oito horas); o objeto da cotação deverá ser entregue em até trinta dias do recebimento da nota de empenho ou, em caso de entrega parcelada, na forma do pedido da cotação.

Tanto o pedido da cotação eletrônica quanto o processo e seu resultado serão públicos, divulgados por meio da Internet, assegurado o acesso aos participantes e a qualquer interessado.

O órgão promotor da cotação eletrônica deverá conduzi-la, contando com o apoio técnico e operacional da SEPLAG, por intermédio da SCRLP, que atua como provedora do sistema eletrônico. Para a realização do processo licitatório por meio do COTEP, o órgão promotor deverá: providenciar alocação de recursos orçamentários e financeiros para o pagamento das obrigações decorrentes do processo; verificar se a especificação do item a ser adquirido

encontra-se disponível no módulo CATMAS do SIAD e atende às necessidades do órgão, caso contrário este deverá fazer a proposta de criação do item, no referido módulo; inserir e aprovar o processo de compras no SIAD, para disponibilização, divulgação e realização da cotação eletrônica de preços no COTEP, informando a data e horário limite para recebimento das propostas de preços e apresentação de lances; adjudicar o objeto ao fornecedor vencedor e homologar a dispensa de licitação; formalizar o recebimento do objeto de contratação nas condições estipuladas no processo de compras realizado por meio do COTEP; efetuar o pagamento correspondente, no prazo estabelecido, contado a partir da entrega da Nota Fiscal e recebimento definitivo do objeto; e providenciar a abertura de processo físico para arquivamento dos documentos relativos à cotação eletrônica realizada, organizados em série anual de numeração, contendo os seguintes documentos⁶⁹:

- a) pedidos de materiais ou serviços emitidas pelo SIAD, que deram origem ao processo de compra;
- b) relatório de classificação dos fornecedores participantes da sessão de lances, emitida pelo COTEP;
- c) despacho de adjudicação do objeto e homologação da contratação pela autoridade competente;
- d) cópia da Nota de Empenho emitida pelo SIAFI;
- e) cópia da nota fiscal contendo a formalização do recebimento do material ou serviço; e
- f) cópia da nota de liquidação e do aviso de pagamento (Inciso VII do art. 3º da Resolução da SEPLAG nº 55/2004).

Os fornecedores interessados em participar da cotação eletrônica deverão primeiramente inscrever-se no CAGEF, na modalidade simplificada, após o seu cadastramento, eles já estão aptos a participar do processo licitatório, devendo para tanto acompanhar as

⁶⁹ Vide art. 3º da Resolução da SEPLAG nº 55/2004.

operações no sistema, sendo ele responsável pelos ônus decorrentes de quaisquer mensagens emitidas pelo sistema ou de sua desconexão. Assim como no pregão eletrônico, a responsabilidade pela utilização da senha e pelas transações que forem efetuadas em seu nome, no sistema, é exclusiva do participante.

A COTEP tem por objetivo tornar as compras por dispensa, por razão de valor, mais competitivas, vez que os fornecedores já cadastrados são avisados pessoalmente, por e-mail, da realização do processo licitatório; mais econômica, pois quanto maior o número de competidores maiores as chances dos preços finais serem melhores para a Administração Pública; e, conseqüentemente, mais eficiente.

4. Pregão Presencial e Eletrônico – SISPREP e SISPREL: permite que o pregão presencial e o eletrônico sejam realizados e acompanhados pela Internet com a utilização de ferramentas da tecnologia da informação.

O pregão é a modalidade de licitação utilizada no caso de aquisição de bens e serviços que apresentem três características distintivas básicas: aquisição habitual e corriqueira no dia-a-dia administrativo; refira-se a objeto cujas características encontrem no mercado padrões usuais de especificação; os fatores e critérios de julgamento das propostas sejam rigorosamente objetivos, centrados no menor preço.

Conseqüentemente, não preenchem tal perfil obras e serviços de engenharia, nem compras e serviços cuja especificação demande maior complexidade técnica, por necessitarem de maior apuro para a formulação, a análise e o julgamento das propostas.

Sobre essa matéria, o magistrado e professor Jessé Torres Pereira Júnior, em seu artigo "Pregão, a sexta modalidade de licitação", ressalta, *verbis*:

No rito definido para o processamento da licitação na modalidade pregão, não há previsão de terceiro envelope para conter proposta técnica, nem esta poderia ser elaborada no exíguo prazo de oito dias úteis, assinado pela MP nº 2.026/00 (art. 4º, V). Veja-se que na sucessão dos atos procedimentais, a ênfase é posta, exclusivamente, no preço (art. 4º, incisos VIII, IX e X). Tudo a confirmar que a simplicidade do objeto, inerente ao fato de tratar-se de bem ou serviço "comum", torna o pregão inconciliável com as licitações dos tipos melhor técnica e técnica e preço. (PEREIRA JÚNIOR, *apud* LIMA, 2002).

O Pregão traz a possibilidade da Administração Pública obter, junto aos participantes, uma alteração da proposta inicial que tome a contratação mais vantajosa. Para tanto, no rol dos procedimentos do Pregão existe a etapa da realização dos lances. Nesta etapa é dada aos licitantes selecionados a possibilidade de modificarem suas propostas originais, através de lances que deverão ter preços decrescentes em relação à proposta selecionada de menor valor.

No Pregão, a tradicional Comissão Permanente de Licitação é substituída pela figura do pregoeiro, servidor que fica encarregado, então, das seguintes atribuições: credenciamento dos interessados; recebimento dos envelopes das propostas de preços e da documentação de habilitação; abertura dos envelopes das propostas de preços, o seu exame e a classificação dos proponentes; condução dos procedimentos relativos aos lances e à escolha da proposta ou do lance de menor preço; adjudicação da proposta de menor preço; elaboração de ata; condução dos trabalhos da equipe de apoio; recebimento, exame e a decisão sobre recursos; e encaminhamento do processo devidamente instruído, após a adjudicação, à autoridade superior, visando à homologação e à contratação. Para ser designado pregoeiro é necessário ao servidor cumprir o pré-requisito de capacitação específica, demandado pela lei. Esta capacitação é adquirida através de um curso preparatório de pregoeiros, que habilitará o servidor ao cumprimento das funções inerentes à função.

A respeito das atribuições da equipe de apoio do pregoeiro, NÓBREGA (2002) afirma que:

(...) embora não se delegue aos seus membros poderes idênticos àqueles atribuídos ao pregoeiro, não se pode afirmar que haja isenção de responsabilidade, porquanto subsiste, em relação a cada um deles o dever de representar quando vier a ter conhecimento de irregularidades praticadas, respondendo pela omissão eventualmente constatada. A verificação de envolvimento em algum fato anormal, do qual resulte dano à administração, importará no dever de responsabilização como será feito em relação ao pregoeiro.

No que tange ao aspecto procedimental, a maior inovação trazida pelo pregão foi a inversão da ordem de habilitação dos licitantes. Enquanto nas demais modalidades de licitação verifica-se, primeiramente, toda a documentação dos licitantes para averiguar se os mesmos estão aptos a terem suas propostas analisadas, no pregão é adotado o caminho contrário. Neste, os concorrentes apresentam dois envelopes distintos para a proposta e a habilitação; entretanto, a

comprovação documental da habilitação só será verificada após a análise e negociação de todas as propostas, e apenas para o concorrente que houver vencido o certame. Essa providência visa à simplificação do processo, evitando o trabalho e a morosidade da análise da extensa documentação apresentada por todos os participantes. Ocorre, então, uma inversão entre as fases do julgamento e da habilitação.

A esse respeito, PEREIRA JÚNIOR (2000, p. 376) assinala que:

(...) na Lei nº 8.666/93, o procedimento julgador propriamente dito da licitação tem início com a abertura dos envelopes que contêm os documentos exigidos no edital para comprovar a habilitação jurídica, a regularidade fiscal, a qualificação técnica e a qualificação econômico-financeira do concorrente. (...) A MP nº 2.026/2000 também demanda de cada licitante que apresente, na sessão inaugural do julgamento, dois envelopes, porém inverte a ordem de abertura destes. Em primeiro lugar, o pregoeiro deve abrir o envelope da proposta de preço.

A sua realização poderá se dar de duas maneiras: o pregão presencial (regulamentado pelo Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000, com redação alterada pelo Decreto nº 3.693, de 20 de dezembro de 2000) e o pregão eletrônico (regulamentado pelo Decreto nº 3.697, de 21 de dezembro de 2000), sendo que a diferença entre eles é que na primeira, os proponentes se reúnem em sessões públicas para apresentarem seus lances, enquanto que na segunda, por meio da tecnologia da informação, Internet, os proponentes se reúnem virtualmente para participação e apresentação de seus lances.

Os fundamentos que regem o pregão não se diferenciam em razão de ser o mesmo realizado sob a forma presencial ou eletrônica⁷⁰. De acordo com os dizeres da Administração Pública Federal, na introdução de seu Manual do Pregoeiro – Pregão Eletrônico:

(...) o pregão é um aperfeiçoamento do regime de licitações para a Administração Pública Federal. Esta nova modalidade possibilita o incremento da competitividade e a ampliação das oportunidades de participação nas licitações, contribuindo para o esforço de redução de despesas de acordo com as metas de ajuste fiscal. O pregão garante economias imediatas nas aquisições de bens e serviços, em especial aquelas compreendidas pelas despesas de custeio da máquina administrativa federal.

70 o pregão eletrônico é a modalidade de licitação pregão, realizada em sessão pública, que se desenvolve em um ambiente virtual, por meio de sistema eletrônico que promova a comunicação pela Internet.

Essa modalidade permite ainda maior agilidade nas aquisições ao desburocratizar os procedimentos para a habilitação e o cumprimento da seqüência de etapas da licitação (COMPRASNET, 2002 apud PEREIRA, 2003, p. 89).

Assim como as demais modalidades de licitação, o Pregão é juridicamente condicionado aos princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, bem como os princípios correlatos da celeridade, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, competitividade, justo preço, seletividade e comparação objetiva de propostas. No Estado de Minas Gerais, a Lei Estadual nº 14.167/2002 determinou em seu art. 5º a aplicação do pregão como nova modalidade de licitação, trazendo, também os princípios que o norteiam, congruentes com os preceitos jurídicos mencionados a seguir:

O princípio da celeridade: o pregão pretende proporcionar à Administração Pública e ao particular participante do processo licitatório um procedimento mais rápido e uma contratação menos demorada. A inversão entre as fases de julgamento das propostas e de habilitação e o prazo menor de publicação do aviso de licitação são importantes avanços nesse sentido.

Sobre o princípio da finalidade aponta JUSTEN FILHO (2000, p.58):

(...) a licitação destina-se a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, com a observância do princípio da isonomia. A vantagem se caracteriza em face da adequação e satisfação ao interesse público por via da execução do contrato. A maior vantagem possível configura-se com a prestação de dois aspectos complementares. Um dos ângulos relaciona-se com a prestação a ser executada por parte da Administração; o outro se vincula à prestação a cargo particular. A maior vantagem se apresenta quando a Administração assumir o dever de realizar a prestação menos onerosa e o particular se obriga a realizar a melhor e mais completa prestação. A maior vantagem corresponde à situação de menor custo e maior benefício para a Administração.

O princípio da razoabilidade: é utilizado como meio de impor limitações à discricionariedade administrativa, ampliando-se o âmbito de apreciação do ato administrativo. DALLARI (2000, p.39) assinala:

(...) a razoabilidade é realmente fundamental em toda atuação administrativa e especialmente na licitação. Por exemplo: para nós não é razoável excluir um licitante em virtude de falhas

meramente formais e perfeitamente sanáveis, como uma autenticação ou um reconhecimento de firma.

O princípio da competitividade: no caso do Pregão este princípio é particularmente marcante, vez que possibilita a negociação pública, através dos lances verbais ou virtuais de preços, abre-se o leque da competitividade, facilitando mais efetivamente a obtenção da proposta mais vantajosa, aqui entendida não apenas como a de menor preço, mas a que apresenta as melhores condições para a Administração Pública.

O princípio do justo e menor preço: considera-se preço justo aquele praticado no mercado. A Administração Pública não pode, sob pena de se afastar dos princípios básicos, contratar e pagar preços exorbitantes e excessivos, que se encontram fora da realidade de mercado. É inadmissível, após a realização de um certame licitatório, pagar-se mais do que o preço praticado no mercado.

O princípio da seletividade e comparação objetiva das propostas: primeiro verificar-se-á se a proposta apresentada encontra-se em conformidade com o instrumento convocatório, sob o perfeito atendimento às especificações do objeto, forma de execução, forma de composição dos preços, prazo de validade e de todas as demais exigências contidas no edital. Segundo o pregoeiro analisará os preços fazendo uma pré-qualificação das propostas para identificar a de menor preço e as que se encontram num intervalo de até 10% superior ao menor valor cotado.

Em resumo: o pregão, tanto presencial quanto eletrônico, traz maior agilidade e economia ao processo licitatório, principalmente em decorrência da inversão das fases de habilitação e proposta e da possibilidade dos participantes poderem apresentar propostas melhores ao longo da etapa competitiva.

6.2.1 O Licitanet

O Licitanet é o ambiente web onde os pregões eletrônicos são realizados no Estado.

Nele encontram-se à disposição de todos a legislação que rege o Pregão Eletrônico e Presencial, manuais de operação para uso dos sistemas, de pregão presencial e eletrônico, e

minutas de Editais de Pregões aprovadas pela Advocacia Geral do Estado. Há também esclarecimentos ao fornecedor que deseja credenciar-se para participar dos pregões eletrônicos realizados nesse site.

Pode-se também consultar o site para pesquisar o status dos pregões:

8. **“FUTUROS”**: Opção de consulta aos futuros pregões, eletrônicos e presenciais, que foram publicadas mas que ainda não estão em fase de acolhimento de propostas;
9. **“ACOLHIMENTO PROPOSTAS”**: Opção de consulta aos pregões que estão em fase de recebimento de propostas;
10. **“ACOLHIMENTO ENCERRADO”** Opção de consulta aos pregões que encerraram a fase de acolhimento de propostas;
11. **“PROPOSTAS ABERTAS”**: Opção de consulta aos pregões cujas propostas foram abertas e estão em análise pelo Pregoeiro. **Exclusiva do pregão eletrônico.**
12. **“EM DISPUTA”**: Opção de consulta aos pregões, eletrônicos e presenciais, que estão em fase de sessão de lances.
13. **“DISPUTA ENCERRADA”**: Opção de consulta aos pregões, eletrônicos e presenciais, que encerraram a fase de sessão de lances e foram adjudicados.
14. **“CONCLUÍDOS”**: Opção de consulta aos pregões, eletrônicos e presenciais, que foram concluídos (homologados).
15. **“TODOS”**: Opção de consulta a todos os pregões. (MANUAL PE_Autoridade, p. 5).

O site possui *links* específicos para autoridades competentes, fornecedores, pregoeiros e compradores, através dos quais poderão acessar suas respectivas funções dentro do processo licitatório do pregão.

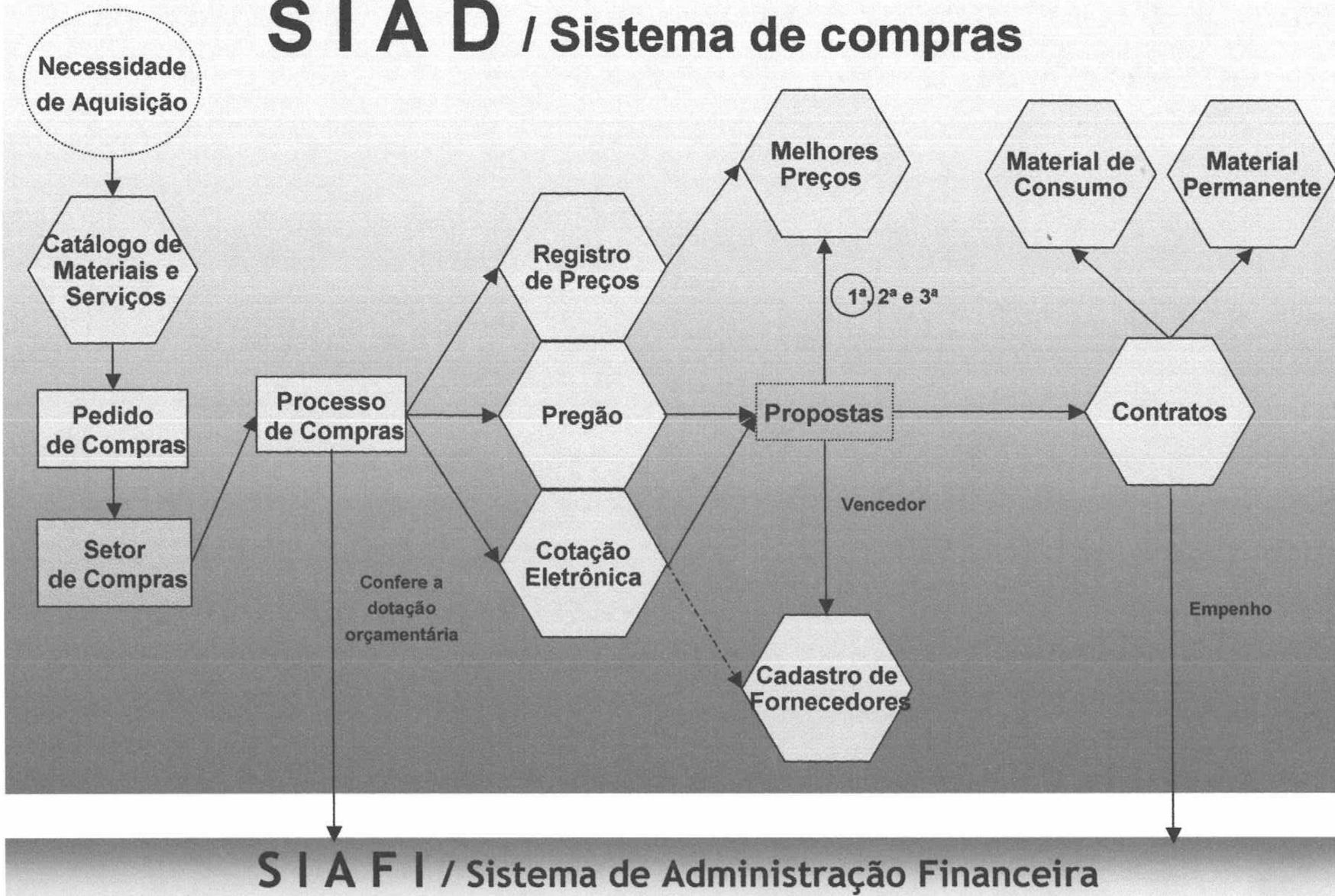
Portanto, o Licitanet é o endereço eletrônico onde são disponibilizadas todas as informações a respeito dos pregões do Estado, no qual os interessados podem participar de tais processos e a Administração Pública pode gerenciá-los, sendo importante instrumento para esta modalidade de licitação.

Quadro 2
Estrutura de módulos e funcionalidades do SIAD

Módulo/ Escopo	Funcionalidades
<p>Cadastro de fornecedores</p> <p>Cadastro Geral de Fornecedores – CAGEF</p> <p>Cadastra e habilita pessoas físicas e jurídicas interessadas em participar de licitações.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Pré-cadastramento na Internet. - Consulta lista de fornecedores homologados e linha de fornecimento. - Consulta <i>on line</i> à regularidade fiscal dos fornecedores em terminal ou Internet. - Conexão com sites dos órgãos de arrecadação tributária e de contribuições.
<p>Catálogo de Materiais e Serviços</p> <p>Catálogo de Materiais e Serviços – CATMAS</p> <p>Cadastra materiais e serviços conforme padrões técnicos de descrição e desempenho.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Consulta à descrição de materiais e serviços. - Consulta e <i>download</i> de arquivos de linhas de materiais e serviços.
<p>Compras</p> <p>Sistema de gestão de Compras – SISCOM</p> <p>Gerencia todo o processo de aquisição, controla, agiliza e padroniza os procedimentos licitatórios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Cotação de preços para aquisição de bens e serviços que se enquadram no caso de dispensa em razão do seu valor. - Realização de Pregão, tanto eletrônico quanto presencial. - Registro e consulta dos valores praticados na compras e contratações realizadas pelo Estado.
<p>Material Permanente</p> <p>Material Permanente – MATPEM</p> <p>Possibilita a gestão do material permanente dos móveis de propriedade do Estado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Cadastro de entrada e baixa de material permanente. - Avaliação do estado de conservação de material permanente. - Permite a realização de consultas a respeito de materiais permanentes.

<p>Material de Consumo</p> <p>Material de Consumo – MATCON</p> <p>Possibilita a gestão dos materiais de consumo pela Administração Pública do Estado.</p>	<p>- Registro e controle da entrada, estocagem, distribuição e retribuição de materiais de consumo nos estoques dos órgãos e entidades do Estado.</p>
<p>Frota de Veículos</p> <p>Sistema de gestão da Frota de Veículos – SISFROV</p> <p>Padroniza a gestão dos veículos oficiais em todo o Estado.</p>	<p>- Padroniza a distribuição, conservação, guarda, manutenção e utilização de veículos oficiais.</p>
<p>Escola Virtual SIAD</p> <p>Promove a capacitação dos servidores estaduais por meio de recursos da Internet.</p>	<p>- Capacitação dos servidores estaduais nos módulos disponíveis.</p>
<p>Gestão de contratos</p> <p>Sistema de Gestão de Contratos – SISCON</p> <p>Cadastra os contratos firmados pela Administração Pública estadual e os envia para publicação no MINAS GERAIS.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Registro de contratos celebrados, inclusive de alterações por Termo Aditivo. - Registro e consulta de extratos de contratos celebrados, no Portal Compras. - Encaminhamento automático da publicação de extratos ao MINAS GERAIS. - Registro dos cronogramas físico-financeiros dos objetos contratados. - Acompanhamento da execução contratual. - Emissão automática da ordem de pagamento (empenho).

S I A D / Sistema de compras



7. IMPACTO DA IMPLEMENTAÇÃO DO SIAD NO PROCESSO DE COMPRAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

7.1 Diagnóstico da gestão de materiais e serviços no Estado de Minas Gerais anterior à implementação do SIAD.

Toda avaliação prescinde de parâmetros. Nesse sentido, traz-se ao bojo deste trabalho a caracterização do sistema da gestão de materiais e serviços do Estado de Minas Gerais antes da implementação do SIAD. Para tanto, nada mais apropriado que a utilização do diagnóstico de gestão de materiais do Estado de Minas Gerais elaborado no ano de 2000 e publicado em 2001 pela Fundação João Pinheiro para a Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (FUNDEP), como parte do Programa de Modernização Administrativa do Estado.

Nesse diagnóstico são abordados aspectos relacionados a recursos humanos, recursos tecnológicos, instrumentos gerenciais, estrutura orgânica e estrutura física, questões relacionadas a compras, almoxarifado e patrimônio.

Pois bem, em abril de 2000 a então Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração - SERHA propôs o primeiro projeto conjunto de diagnóstico da gestão de materiais do Estado de Minas Gerais. Eram partícipes do projeto além da mencionada Secretaria a Fundação João Pinheiro e a Companhia de Processamento de Dados do Estado de Minas Gerais - PRODEMGE. Naquele momento, já havia a intenção de se projetar um sistema integrado de administração que definisse uma linguagem padronizada para os órgãos no que se refere à gestão de materiais⁷¹. A PRODEMGE, inclusive, já vinha desenvolvendo um sistema que contasse com essas características fazia alguns meses. Daí a importância dúbia do diagnóstico para este trabalho: além de parametrizar a situação em que se encontrava a administração pública mineira contribuiu com desenvolvimento do sistema integrado de administração, gênese do SIAD.

71 Siad – Sistema Integrado de Administração.

O grande referencial do projeto era a constatada insuficiência de dados acerca da situação de materiais e serviços do Estado, fato que, conforme assegura a boa doutrina administrativa, dificulta quando não inviabiliza a boa gestão de recursos públicos.

O resultado do diagnóstico pode ser apresentado, sinteticamente, com duas abrangências: uma organizacional, da então SERHA, responsável pela definição, implantação e gestão das diretrizes gerais e políticas de administração de materiais patrimônio e serviços gerais no âmbito do Estado e outra estadual, cuja abrangência alcançou a administração direta, autarquias e fundações públicas.

No âmbito da SERHA, conforme aponta COELHO (2001, pg 28-31), o diagnóstico constatou a ineficácia do gerenciamento da área de materiais como sendo resultante da inépcia na compreensão da legislação regulatória aliada à impropriedade dos procedimentos utilizados. No que tange especificamente aos procedimentos, constatou-se a falta de planejamento das compras, a incontinência da liberação de recursos por parte do Tesouro e a conseqüente desarticulação entre usos e necessidades da administração e liberação de recursos, falta de pessoal qualificado, inexistência de um manual de procedimentos internos e de um banco de preços e, por fim, a ineficiência dos sistemas disponíveis – cadastramento e especificação e materiais.

Já, no estado como um todo – administração direta, autarquias e fundações públicas, de todas as constatações apresentadas no diagnóstico, destacaram-se, além das mencionadas no âmbito da SERHA, a necessidade de absorção de novas tecnologias, necessidade de centralização das atividades político-normativas e a necessidade de padronização de contratos e procedimentos.

7.2 Avaliação dos gestores do SIAD – MG

Através de entrevista semi-estruturada realizada com os gestores do SIAD, obtivemos uma perspectiva do sistema e dos resultados de sua implementação aproveitável para a avaliação das potencialidades do sistema como um todo.

Apesar de ainda não ter sido implementado o módulo que irá extrair as informações do sistema (*Data Warehouse*), nem haver dados consolidados sobre preços até 2004, já há informações sobre as economias obtidas com a modalidade pregão e estimativas de economia com o uso do SIAD, decorrentes da diminuição de erros, tais quais os de especificação e os processuais.

As informações apontam em direção à redução de custos e de prazos, principalmente porque algumas fases internas do processo foram automatizadas, padronizadas e impedem erros como o lançamento de informações incorretas, como dotações orçamentárias incorretas, ou realização de etapas repetitivas como a especificação de compras. Porém, alguns gestores afirmam que certos órgãos, por ainda não dominarem o funcionamento do SIAD, estão demorando mais para realizar os procedimentos.

O processo de administração de materiais e, conseqüentemente, o de compras, apresentou uma racionalização evidente para os gestores, pois, antes do sistema, existiam diversos entendimentos sobre como realizar determinadas etapas, muitas delas de acordo com a legislação vigente. Com a implementação do sistema foi possível realizar a identificação das melhores⁷² práticas e defini-las como padrão a ser seguido por todo o Estado. Qualquer melhoria implementada em um módulo é usufruída por todos os órgãos. Como exemplo, no módulo de material de consumo (estoque), foi identificado que um órgão tinha controle de centros de custos, o que é uma primeira etapa do gerenciamento de custos. A implementação desta melhoria no módulo por solicitação deste órgão será um benefício para todos os órgãos do Estado graças à padronização de procedimentos que o sistema traz.

A implementação do SIAD enfrentou algumas dificuldades sendo a primeira delas o curto período que foi dado à PRODEMGE para o desenvolvimento do sistema. Além disso, o sistema foi colocado em uso sem um período de testes apropriado.

Mudar os hábitos dos usuários também foi uma árdua tarefa enfrentada pela SCRLP. O SIAD promoveu uma mudança radical de procedimentos, além de uma observância imediata de alguns princípios previstos em lei. Todas essas mudanças são de difícil assimilação para pessoas que estão acostumadas com uma determinada rotina de procedimentos na qual não

⁷² As mais eficientes e mais rápidas.

era demandado o uso de conhecimentos de informática. O SIAD, em sua implementação, também sofreu resistência política, vez que com o sistema o controle das informações passa a ser feito pelas respectivas áreas competentes, isso fez com que alguns dirigentes, embora não tenham demonstrado abertamente, se sentissem incomodados com o acesso a informações do seu órgão. Apesar da resistência, as mudanças de hábito e de cultura foram evidentes. Para exemplificar tal fato, um dos gestores citou que um dirigente, após conhecer os procedimentos do sistema, chegou a disponibilizar 80% de sua equipe, composta por 50 funcionários, para outros setores.

Outro problema seríssimo que remanesce é a falta de capacitação dos usuários finais, o que leva à dificuldade de operar o sistema. A SEPLAG não conhecia o usuário final do sistema, sua capacitação e a qualidade do equipamento de hardware que se encontrava disponível.

Os gestores consideram que o treinamento dado, apesar de ter sido extenuante, não foi eficiente. A despeito do pouco tempo para se treinar os usuários, a estrutura utilizada teria sido muito maior do que qualquer treinamento já dado para servidores desta área. Foram disponibilizados cursos on-line, manuais detalhados das passos para realizar cada rotina, treinamentos presenciais e ainda uma central de atendimento. Porém, mesmo com toda essa estrutura, os usuários continuaram com dificuldades em relação ao uso do sistema. A partir deste ponto encontramos uma divergência entre os gestores.

Alguns acreditam que a velocidade de aprendizagem dos usuários finais foi satisfatória, outros acreditam que os usuários demonstraram falta de interesse em ler os manuais e de comprometimento com a aprendizagem, vez que ao invés de estudar os manuais eles já utilizam o sistema e, quando encontram alguma dificuldade, ligam para os atendentes e tiram dúvidas que estão explicadas no manual. Muitos ainda consideram que uma maior capacitação dos usuários finais é necessária para a melhor utilização do sistema, pois além da falta de conhecimento de informática básicos, eles também estão demonstrando que não possuem conhecimento da legislação relativa ao processo de compra pública.

Os gestores relataram ainda que os usuários não gostaram do treinamento virtual, provavelmente por falta de capacitação dos mesmos em relação ao manuseio de computadores para este fim. Já no treinamento presencial o que se constatou foi a falta de compromisso dos usuários, que se inscreviam e não compareciam ao curso. Outro problema relacionado ao

treinamento é a alta rotatividade dos funcionários da área de compras, o funcionário é treinado, aprende a utilizar o sistema, mas depois é trocado e novo treinamento tem que ser fornecido.

Ainda em relação às dificuldades enfrentadas pela implementação do SIAD, os gestores afirmam que faltou recurso humano, tanto por parte da PRODEMGE quanto da SEPLAG para colocar o sistema todo funcionando perfeitamente e em toda a sua potencialidade (todos os módulos implementados).

A falta de um período de teste do sistema também é apontada como uma das maiores dificuldades que a SEPLAG teve que enfrentar, porque ao mesmo tempo em que o sistema estava sendo implementado nos órgãos a SEPLAG também estava tendo os seus primeiros contatos com ele, não possuindo tempo para estudá-lo melhor, identificar e corrigir erros, o que foi feito ao longo desse ano juntamente com as unidades de compras.

Outro problema que remanesce é a falta de um bom equipamento para que as unidades de compra utilizem o SIAD, a maioria do *hardware* disponível nos órgãos é antiquada, o que dificulta a utilização do sistema.

Os usuários do sistema fornecem um *feedback* aos gestores, sendo que o mais imediato é relacionado aos problemas que eles encontram no sistema. Há elogios também sendo feitos, mas segundo a maioria dos gestores, as reclamações são muito mais freqüentes que os elogios. A causa disso seria a falta de capacitação do usuário final e a falta de compromisso e interesse do mesmo, vez que, os órgãos que participaram ativamente do processo de implementação, sempre interessados em melhorar são aqueles que apresentam a maior adaptação ao sistema e que conseguem extrair melhor os benefícios que este tem a oferecer, reconhecendo que o sistema realmente é um avanço em direção ao melhor gerenciamento da área de materiais estadual. Um dos gestores comentou que os usuários reconhecem que o sistema é uma excelente idéia, mas devido ao despreparo para lidar com recursos da tecnologia da informação, não gostam de utilizá-lo.

Até hoje não foi relatado nenhum caso do sistema ter permitido erro e/ou ilegalidade, porém, de acordo com os gestores, como o Sistema Compras ainda não está

interligado com o Sistema de Material de Consumo, há a possibilidade do usuário cadastrar determinada compra mesmo sem tê-la efetuado.

Por fim, qualquer outro tipo de impacto, assim como a mudança do perfil dos fornecedores e a economia resultante da implementação do SIAD, ainda não pode ser mensurado, vez que não há relatórios nem informações para subsidiar este tipo de análise.

A seguir apresentaremos as críticas e benefícios apresentados pelos gestores.

7.2.1 Benefícios do SIAD

Estes são os benefícios apresentados pelos gestores, segundo depoimento registrado:

- o sistema traz transparência e agilidade para o processo de compra;
- o sistema obriga os usuários a realizar um planejamento de suas compras, o que melhora a qualidade dos materiais e dos serviços;
- em relação ao Pregão, o sistema já apresenta uma economia de recursos para o Estado;
- a padronização e a normatização das rotinas garante um maior controle do que está sendo feito pelas unidades de compra e procedimentos de compra mais adequados;
- o SIAD é uma ferramenta que fornecerá informações gerenciais sobre o processos de aquisição e contratação de materiais e serviços estaduais;
- o SIAD traz praticidade na realização dos procedimentos, desde que o usuário possua conhecimento da Lei de licitações, o que deveria ser prerrogativa para alguém que trabalha com o processo de compra pública;
- o SIAD fornece um instrumento para que vários órgãos possam comprar em conjunto, visando economia de escala. Através desse instrumento- compra centralizada - cada órgão faz o seu pedido de compras e executa seu contrato, mas realiza-se apenas uma licitação; e

- as descrições padronizadas de serviços e materiais estabelecem um parâmetro para que os usuários realizem compras corretamente.

7.2.2 Críticas ao SIAD

Estas são críticas apresentadas pelos gestores, segundo o próprio depoimento dos gestores:

- o sistema não permite a realização de alguns procedimentos que podiam ser realizados antes da implementação do sistema realizar anteriormente e quando o usuário comete algum erro, como não colocar alguma informação imprescindível numa etapa e só perceber em uma etapa posterior, por exemplo, não há como retornar para a etapa anterior para consertá-lo.

- o sistema faz com que o usuário recomece o processo se até a confirmação o sistema cair;

- em razão do continuo processo de aprimoramento do sistema, o usuário se depara ocasionalmente com erros e mudanças que impedem que o processo seja concluído;

- a linguagem utilizada pelo sistema, mainframe, é desatualizada, o usuário está acostumado a utilizar a Internet e agora tem que retroceder e aprender a usar uma linguagem que não é mais comum. Já há um plano para realizar um *downsizing* do sistema para tirá-lo da plataforma proprietária da IBM e colocá-la em uma plataforma aberta.

- o sistema ainda não gera informações gerenciais. Com a implementação do *Data Warehouse* poderão ser extraídas do sistema tais informações.

Finalmente, registrados os benefícios e as críticas resultantes das entrevistas, saliento que como a avaliação considera apenas os depoimentos dos gestores do sistema, esta pode ser tendenciosa. No entanto, não se mostrou dissonante em relação à tentativa frustrada de se apurar a perspectiva dos usuários finais que, assim como foi explicado na metodologia deste

trabalho, receberam os questionários simplificados com a devida antecedência⁷³, mas não os responderam. Resta confirmada, portanto, a falta de interesse e compromisso dos usuários finais. Logo, fica a sugestão para um próximo trabalho de apurar as perspectivas dos mesmos⁷⁴ e confrontá-las com as dos gestores do SIAD com a ressalva de se tratar de trabalho árduo.

7.3 Benefícios obtidos com a implementação do SIAD

Até janeiro de 2003, os processos de compra pública estavam inseridos em um contexto no qual a falta de diretrizes para aquisições e contratações; a falta de padrão de classificação de materiais e serviços; a dificuldade de obter informações de materiais e serviços no âmbito do Estado; a existência de diversos sistemas (Estoque, Patrimônio, Compras, Catálogos de materiais e serviços, Cadastro de Fornecedores), implantados nos órgãos e entidades do Estado; a falta de integração entre os diversos sistemas e eventos administrativos e contábeis; e a existência de controles manuais demandava da Administração Pública mineira e, particularmente, da SCRLP, uma atitude em direção à racionalização e eficiência dos processos. A implantação do SIAD, em caráter de uso obrigatório, a partir de janeiro de 2004 nos órgãos e entidades da administração pública direta, autárquica e fundacional e nas empresas estatais dependentes que recebem recursos do tesouro estadual pode ser considerada um atitude com objetivo de reverter esse quadro.

O SIAD ainda se encontra em seu estágio de implementação, sendo que alguns de seus módulos ainda não estão disponibilizados para o uso.

Cabe-nos, neste sub-item do trabalho, com base em informações obtidas junto à SCRLP e aos órgãos centrais de compras do Estado de Minas Gerais, apresentar quais foram os benefícios alcançados via SIAD até o momento.

73 Considera-se prazo razoável para resposta dos questionários o período de três dias úteis, foi concedido o período de oito dias úteis, mesmo assim, os usuários finais não responderam.

74 No intuito de descobrir quais são as maiores dificuldades dos usuários finais do SIAD, a SEPLAG realizará nos dias 12 e 13 de dezembro do corrente ano um fórum para eles apresentarem as suas dúvidas e dificuldades.

Seguindo o mesmo padrão de análise utilizado na avaliação do SIASG/Comprasnet⁷⁵ constatamos que o SIAD, antes mesmo da conclusão dos primeiros relatórios gerenciais consolidados, já apresenta uma série de melhorias no processo de compras do Estado, dentre as quais destacaram-se:

- Atualmente há 1.209 unidades de compras cadastradas e 3.480 servidores autorizados a utilizarem o SIAD, números expressivos comprobatórios da extensão de funcionamento alcançada pelo o sistema;

- Antes da implementação do SIAD, o sistema de compras contava com 180 fornecedores de cadastro simplificado e 1.546 de cadastro completo em seu banco de dados. Após o SIAD, só no corrente ano, já foram cadastrados 6.156 e 2.302 fornecedores de cadastro simplificado e completo respectivamente;

- O crescimento expressivo da base de fornecedores cadastrados no CAGEF é indicação de que o SIAD propiciou a participação no processo de compras governamental de fornecedores que até então não contratavam com o Estado, seja por critérios de economia, seja por critérios de oportunidade;

- A divulgação dos editais pela Internet proporcionou à Administração uma alternativa aos canais tradicionais de divulgação e, ao mesmo tempo, uma economia de custo. Além disso, o acesso à informação via Internet trouxe mais visibilidade ao processo de compras e facilitou o acesso dos fornecedores a informações relevantes relativas as regras das contratações feitas pela Administração Pública estadual.

- As novas funcionalidades introduzidas pelo SIAD, no que tange à habilitação, agilizaram procedimentos e reuniram num único cadastro grande volume de informação anteriormente dispersa, de forma que a habilitação do fornecedor para participação nas licitações da Administração federal passou a envolver um canal único de relacionamento com a Administração Pública, o CAGEF;

⁷⁵ Tal padrão foi descrito no item 5.2.

- Com a divulgação na Internet de informações sobre o processo de compra pública beneficiou-se o relacionamento do Estado com a sociedade, vez que proporciona transparência aos processos licitatórios.

- A integração entre o SIAD e o Sistema de Administração Financeira – SIAFI, que ocorreu na forma da interligação da liberação de pagamentos, criou um caminho para o estabelecimento de um processo contínuo de gestão dos recursos financeiros destinados às contratações estaduais, utilizando-se de funcionalidades eletrônicas.

- Em 2004 já foram cadastrados 6.527 contratos no SIAD;

- De um total de empenhos de R\$ 231.913.020,98 ocorridos em 2004, foram anulados pouco mais de 9% (nove por cento) e foram necessários reforços que representam pouco mais de 12 % desse montante;

- O SIAD traz maior controle para o processo de compra pública vez que impossibilita a realização de procedimentos em desacordo com as normas e padrões estabelecidos e, simultaneamente, facilita a auditoria prévia, concomitante e subsidia a auditoria externa normalmente promovida *a posteriori*. O SIAD trouxe consigo uma série de funcionalidades que promovem o controle automático do cumprimento dos procedimentos legais, juntamente com a agilização e a simplificação de procedimentos. Esses controles encontram-se embutidos nos procedimentos de descrição técnica de produtos e serviços e de estimação de preços das contratações.

- Aproximadamente 90% das aquisições de suprimento foram realizadas via SIAD;

- Com vistas a acompanhar o inevitável incremento tecnológico promovido pelo SIAD no processo de compras os funcionários afetos às funções intrínsecas do sistema estão se especializando. Nos últimos dois anos - 2003 e 2004 - foram formados 1500 pregoeiros. Além disso, 2.650 pessoas realizaram o treinamento virtual do SIAD e 1.100 fizeram o presencial no ano de 2004;

- O cadastro de materiais e serviços já conta com 66.435 itens cadastrados, sendo que 62.635 itens de materiais e 3.800 itens de serviços;

- Graças à criação do Cadastro Eletrônico de Materiais e Serviços (CATMAS) o gestor de compras teve seu acesso às informações sobre o mercado facilitado.

- No ano de 2003 foram realizados 20 pregões. De janeiro a julho de 2004 foram realizados 1.170 pregões.

- Para o benefício da Administração Pública estadual, a implementação do sistema trouxe uma intensificação da competição entre os fornecedores, o que é comprovado pelos resultados de desempenho dos pregões eletrônicos, modalidade que cada vez mais vem sendo utilizada nos processos de compra estadual. Já para os fornecedores, o pregão eletrônico, no seu conjunto de procedimentos, facilita a participação na sessão pública, não importando a sua localização geográfica, o que traz a possibilidade de equalização dos custos transacionais envolvidos em suas participações.

- As mudanças nos procedimentos, especialmente por meio da simplificação e agilização, indicam a melhoria da eficiência, implicando em redução de custos de transação tanto para a Administração Pública quanto para os fornecedores. O SIAD oferece uma série de funcionalidades, para o gestor de compras, de apoio à obtenção de informações para a preparação, pelos órgãos de compras, da documentação inerente ao processo de contratação, facilitando principalmente o cumprimento das exigências legais. Essas funcionalidades possuem impacto direto sobre as etapas do processo de compra nas quais freqüentemente ocorriam atrasos seja pela incidência de erros como, por exemplo, na descrição técnica do produto ou serviço, seja na orientação normativa e na estimativa do preço de contratação.

- A duração média dos processos de aquisição por pregão tem sido de 20 dias enquanto que, nos idos de 2001, utilizando-se a modalidade convite considerada a mais simples e usual das disponibilizadas pela legislação, gastava-se em média 31 dias;

- O SIAD oferece um ambiente permanente de capacitação denominado Escola virtual e ainda detém a capacidade de disponibilizar, em tempo real, informações gerenciais.

7.4 Análise de resultados possíveis ainda não quantificados e sugestões para otimização do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços do Estado de Minas Gerais no processo de compras governamentais

Apresentados os resultados obtidos com a implementação do SIAD, bem como seus benefícios e críticas apontados pelos gestores do sistema, este item visa analisar quais benefícios ainda podem vir a ser obtidos ao longo do tempo com a implementação do SIAD.

Além de todos os dados empíricos já apresentados, serão insumo deste capítulo os referenciais teóricos discutidos no capítulo 5.1 deste trabalho.

É argumento deste trabalho que os resultados obtidos com a implementação do SIAD⁷⁶, apesar de serem satisfatórios devido ao curto tempo de sua implantação, não demonstram a amplitude dos benefícios que essa modalidade pode oferecer à Administração Pública estadual.

A seguir apresentaremos algumas expectativas relacionadas à implementação do SIAD e algumas sugestões para que o mesmo atinja sua potencialidade máxima. É importante esclarecer que muitos dos resultados que podem ser esperados desse sistema já devem estar acontecendo, porém não há registro deles ainda.

Com a implementação do SIAD é de se esperar que haja uma maior circulação de informações relativas aos processos de compra pública e do público alcançado por elas, ou seja, que ocorra um crescimento do volume de publicações e de consultas no portal Compras.

A implementação do SIAD gera um *redesenho do processo de compras de cada órgão público*, de forma a garantir a efetiva redução de custos de materiais e serviços adquiridos, a melhoria do relacionamento comercial e desenvolvimento de fornecedores, além de trazer maior eficiência aos procedimentos administrativos e mais transparência do processo de compras para a sociedade.

⁷⁶ Vide itens 7.2 e 7.3 deste trabalho.

O que fica claro, portanto, é que para o êxito do SIAD, é preciso promover a modernização da máquina administrativa e orçamentária do Estado, o que implica em investimentos em tecnologia e treinamento de pessoal. Uma mudança cultural na Administração Pública deve acompanhar a implementação do SIAD. É necessário que se prepare os servidores para realizar as aquisições segundo o conceito de gerenciamento integral dos processos de compras. Cada compra passa a ser vista não como um processo isolado, mas como parte de uma política de compras com múltiplos objetivos, especialmente os de redução de custos, maior segurança e melhor qualidade dos bens adquiridos.

O SIAD abrange parcialmente o processo de compras: o sistema 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 ocorre internamente nos órgãos da Administração Pública estadual, possui 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 (FERNANDES, 2003, pg. 147).

Também existem lacunas na abrangência das funcionalidades do SIAD, no que tange à habilitação dos fornecedores, 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 necessidade de apresentação de documentação manual se interpõe aos procedimentos eletrônicos, embora avanços significativos permitam o registro e a consulta às informações sobre o fornecedor, à exceção da habilitação técnica. Para uma melhora do sistema, em relação a este aspecto, 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.

Os procedimentos de pregão eletrônico e a cotação eletrônica estão plenamente inseridos no SIAD, mas, conforme foi apresentado no item 4.4, somente as compras e

contratações de bens padronizados (comuns) podem ser realizadas valendo-se destas modalidades de licitação. A aplicação de sistemas eletrônicos a compras de bens e serviços não-comuns envolve relevante dificuldade devido à necessidade de análise minuciosa de cada proposta apresentada, não sendo possível a adoção de critério objetivo de preço (FERNANDES, 2003, pg. 148). Desta forma, a incorporação ao SIAD de novos componentes e funcionalidades, poderia ser direcionada para a facilitação da análise, realizada pelo gestor de compras, de planilhas e projetos. Uma outra forma de abordar esse tema seria a proposta de mudanças na legislação de compras para que se ampliasse a aplicabilidade do pregão, inclusive trazendo a supressão de diversas das modalidades de licitação existentes. TALERO (2001, pg. 9) afirma que há uma desnecessária hiper-regulamentação das compras na Administração Pública, sendo que a maioria delas é relativa aos produtos padronizados, que poderiam ser adquiridos por meio de procedimentos mais simplificados. Assim, seria recomendável a migração da maioria das compras governamentais para procedimentos licitatórios mais simplificados, assim como o pregão e a cotação eletrônica. Os dados apresentados pela SCRLP demonstram que o Estado está nesse caminho de preterir procedimentos complexos de licitação e selecionar o pregão⁷⁷.

A gestão de contratos está ainda embrionariamente abrangida pelo SIAD, vez que o sistema apóia somente a publicação e a liberação de pagamentos aos fornecedores. Um caminho a ser percorrido na expansão do sistema é a gestão de contratos por meio de relatórios e registros eletrônicos.

A maioria das funcionalidades do SIAD é transacional, ou seja, caracteriza-se pela sua resolutividade. Portanto, o SIAD possibilita a realização de transações completas junto ao seu usuário para a emissão de minuta de empenho, o encaminhamento de avisos de editais para publicação e consulta às bases de dados para habilitação dos fornecedores. Além disso, todas os procedimentos envolvidos na compra realizada por meio de pregão ou cotação eletrônica são transacionais. Para a exploração de toda a potencialidade que o sistema possui poder-se-iam criar novas funcionalidades com o intuito de apoiar a preparação das contratações, na fase da requisição. Isso viria a agilizar procedimentos e melhorar a qualidade do processo de contratação.

⁷⁷ Vide pg. 85 deste trabalho.

Apesar de terem sido expressivos os impactos do SIAD no redesenho de rotinas 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, proposição e de contratação, as mudanças não abrangeram todo o processo, não alcançando o máximo do potencial de aplicação das funcionalidades eletrônicas. Para melhor desenvolvimento do sistema deve-se fomentar a integração do ciclo de procedimentos desde a identificação de necessidades de contratação até o encaminhamento do edital para publicação, o que representaria um grande avanço, desde que acompanhada do redesenho do processo como um todo.

Outro fator importantíssimo para que o Estado consiga atingir o máximo desempenho do SIAD é o treinamento dos funcionários que atuam na área de compras, o que deve constituir-se em atividade permanente. A existência do módulo da Escola Virtual no SIAD já é um importante passo para tal, mas é necessário também que as unidades de compras do Estado demandem de seus funcionários uma constante atualização, a ser fornecida pela SEPLAG, através da SCRLP. Muitos dos problemas apresentados pelos usuários do SIAD seriam facilmente solucionados se houvesse uma maior capacitação dos operadores do sistema.

Também deveria ser considerada a possibilidade de abertura para consulta pública de todos os módulos a exceção daqueles protegidos por restrição legislativa, proporcionando, assim, maior transparência ao processo de compra pública do Estado de Minas Gerais.

8. CONCLUSÃO

A implementação de sistemas eletrônicos de compras governamentais tem sido considerada um viável e promissor caminho a ser trilhado pela administração pública, adotada como motivação básica, a perspectiva de realização dos processos licitatórios com maior eficiência na alocação de recursos. A área de compras oferece potencial estratégico para a obtenção de economias que possam apoiar a sustentação do esforço em direção ao governo eletrônico, em especial sob contextos de pressão fiscal (PWC, 2002, pg. 8). É fato que a implementação de projetos nessa área proporciona vantagens de oportunidade, vez que possibilita ganhos imediatos desde seus estágios iniciais, mediante baixos requisitos de volume de investimentos, quando comprado a outros projetos de governo eletrônico (TALERO, 2001, 6).

Como demonstrado ao longo do trabalho, a utilização do SIAD proporciona benefícios tanto para a Administração Pública estadual quanto para os fornecedores e sociedade. Ganha-se em agilização, simplificação, automação, padronização, desburocratização, transparência, controle e acesso a informações (tanto pelo governo quanto pelos fornecedores e sociedade). Propicia-se economia referente a custos de transação (para o governo estadual e para os fornecedores), de participação (para os fornecedores) e de recursos financeiros (para a Administração Pública).

Embora a análise do sistema tenha demonstrado que a implementação do SIAD resultou em ganho para o setor de administração de materiais e serviços governamental, a experiência mineira defronta-se com a necessidade de avançar em direção à plena utilização das potencialidades da tecnologia na transformação dos processos de trabalho.

Resta constatada a necessidade de se promover a modernização da máquina administrativa e orçamentária do Estado, o que implica em investimentos em tecnologia e treinamento de pessoal; uma mudança cultural (os servidores precisam encarar cada compra como parte de uma política de compras com múltiplos objetivos, especialmente o de redução de custos, maior segurança e melhor qualidade dos bens adquiridos); necessidade de se criar funcionalidades que identifiquem as necessidades de compra e contratação, que elaborem instrumentos fundamentais que instruem o processo (edital e projeto básico) e vários outros procedimentos requeridos para a tramitação e aprovação de requisição de compra, de acordo com a legislação

vigente; de constituir uma integração entre todos os bancos de dados referentes à documentação exigida no processo de habilitação e de sua manutenção, reduzindo, quando não suprimindo totalmente, a tramitação de documentos em papel e de incorporação no SIAD de novos componentes e funcionalidades que facilitem a análise realizada pelo gestor público de planilhas e projetos referentes a materiais considerados não-comuns.

Também se verifica a necessidade de mudanças na legislação que imponham aos órgãos responsáveis pelas compras públicas a maior utilização do pregão e da cotação eletrônica em detrimento de outras modalidades menos eficientes; de expandir o sistema no que tange à gestão de contratos por meio de relatórios e registros eletrônicos; de se criar novas funcionalidades com o intuito de apoiar o preparo das contratações, na fase de requisição.

A adoção de práticas inovadoras de gestão também é algo muito desejável no que se refere à exploração das potencialidades do sistema, vez que se fosse adotada a contratação conjunta a Administração Pública estadual obteria ganhos de escala e poder de negociação. Também deveria ser considerada a possibilidade de abertura para consulta pública de todos os módulos, desde que não houvesse restrição legal, proporcionando, assim, maior transparência ao processo de compra pública do Estado de Minas Gerais.

Outro fator importantíssimo para que o Estado consiga atingir o máximo desempenho do SIAD é o treinamento dos funcionários das áreas de compras, o que deve constituir-se em atividade permanente. A existência do módulo da Escola Virtual no SIAD já é um importante passo para tal, mas é necessário também que as unidades de compras do Estado demandem de seus funcionários uma constante atualização, a ser fornecida pela SEPLAG, através da SCRLP. Muitos dos problemas apresentados pelos usuários do SIAD seriam facilmente solucionados se houvesse uma maior capacitação dos funcionários que o operam.

Todas essas sugestões, se adotadas, trarão para o Estado de Minas Gerais um melhor aproveitamento do que o SIAD tem a oferecer.

9. REFERÊNCIAS

- 1 ALBERTIN, Luiz Alberto. **Comércio eletrônico: modelo, aspectos e contribuições de sua aplicação**. 2.^a edição, São Paulo, Atlas, 2000.
- 2 AMNER, Dean S. **Administração de Material**. Rio de Janeiro, Livros técnicos e científicos editora, 1979. 528 p.
- 3 ARAÚJO, Jorge Sequeira de. **Administração de Materiais**. 5o. edição. São Paulo, Atlas, 1978. 300p.
- 4 BARROSO, José Manuel Durão. **A Reforma do Estado – qual o papel das tecnologias de informação**. Portugal, 28 de maio de 2002. Disponível http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos/Governos_Constitucionais/GC15/Ministerios/PCM/MAPM/Comunicacao/Intervencoes/20020528_MAPM_Int_TI_Reforma_Estado.htm . Acesso no dia 11 de junho de 2004.
- 5 BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. **Material elaborado para a disciplina de Metodologia do trabalho científico**. Programa de especialização em Administração Pública – IIPROAP.Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.2002. 39 p.
- 6 BELTRÃO, Ricardo E. V., ABRUCIO, Fernando e LOUREIRO, Maria Rita. **Reforma da burocracia pública e federalismo no Brasil: a experiência do programa de demissão voluntária nos governos estaduais**, 1998. Disponível na Internet em 28/10/2004 em: <<http://www.fia.com.br/REFORMA/TEXTOS.HTM>>.
- 7 BLOCH, Michael, PIGNEUR, Yves and SEGEY, Arie, **On the Road of Electronic Commerce-a Business Value Framework, Gaining Competitive Advantage and Some Research Issues**, March 1996 disponível na internet em 21 de outubro de 2004 em: <http://www.geocities.com/cis677_e_commerce/article_rev.html>;
- 8 BRASIL. Constituição do, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasil, 1988. Disponível na Internet em 25 de maio de 2004 em: <<https://www.planalto.gov.br>>.

- 9 BRASIL. **Lei nº 8.666** de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível na Internet em 17 de abril de 2004 em: < <https://www.planalto.gov.br>>.
- 10 BRASIL. **Decreto n.º 1.094, de 23 de março de 1994**. Disponível na Internet em 22 de setembro de 2004 em: <<https://www.planalto.gov.br>>.
- 11 BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e gestão. **A Tecnologia da Informação na Gestão das Compras Governamentais na Administração Pública Federal Brasileira**. Brasília, maio de 2002. Disponível na Internet em 20/10/2004 em: <http://www.federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0001896.pdf>
- 12 BREEN, George Edward. **Do-It-Yourself marketing research**. MacGraw - Hill Inc. 1977.
- 13 BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos **Uma resposta estratégica aos desafios do capitalismo global e da democracia**. Seminário Balanço da Reforma do Estado no Brasil, páginas 29-36. A nova gestão Pública, Brasília, agosto de 2002. Brasília: MP, SEGES, 2002. Memo. 294 p.
- 14 CHARLAB, Sérgio. **Você e a Internet no Brasil**. Edit. Objetiva, RJ, 1995.
- 15 COELHO, Renata Resende. **Pregão eletrônico: um estudo de seus benefícios para as aquisições de materiais da Secretaria de Recursos Humanos e Administração**. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 2001.
- 16 DALLARI, Adilson Abreu. **Aspectos Jurídicos da Licitação**. 5ª edição, Editora Saraiva, 2000.
- 17 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 12ª edição, Atlas, 2000.
- 18 DIAS, Marco Aurélio P. **Administração de Materiais: uma abordagem logística**. 3o. edição. São Paulo, Atlas, 1990. 517p.

- 19 DORIA, Pedro R. **Manual para a Internet**. Edit. Revan, RJ, 1995.
- 20 FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Diagnóstico da gestão de materiais do Estado de Minas Gerais**. Volume 1. Belo Horizonte, 2001. 215p.
- 21 FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de Direito Administrativo Positivo**. Belo Horizonte, 4ª edição, Del Rey, 2001.
- 22 FARREL, Paul V., HEINRITZ, Stuart F. **Compras: princípios e aplicações**. São Paulo, Atlas, 1977. 550p.
- 23 FERNANDES, Ciro Campos Christo. **Sistemas de compras eletrônicas e sua aplicação à Administração Pública – O caso SIASG/Comprasnet**. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003. Disponível na Internet em 15 de maio de 2004 em: www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp_dissertacoes.asp?cd_cur=3&cd_lip=2&cl_status=D
- 24 FERNANDES, Ciro Campos Christo. Impactos do sistema de compras eletrônicas na administração pública: o caso do SIASG/ Comprasnet. In: CHAHIN, Ali; CUNHA, Maria Alexandra; KNIGHT, Peter T.; PINTO, Sólton Lemos. **E-gov.br. A próxima revolução brasileira: o governo eletrônico no Brasil e no mundo**. Prentice Hall. São Paulo, 2004. pg. 234 – 244.
- 25 JUSTEN FILHO, Marçal. **Pregão: Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**, 8ª edição, São Paulo. Editora Dialética, 2000.
- 26 GANDELMAN, Henrique. **De Gutenberg à internet: direitos autorais na era digital**. Edit. Record, Rio de Janeiro, 1997.
- 27 GANSLER, Jacques S. **A vision of the government as a World-Class Buyer: Majors Procurement Issues for the Coming Decade**. The PricewaterhouseCoopers Endowment for the business of Government. Janeiro, 2002.

- 28 GOLDSCHMIDT, Andréa. **Stakeholders: como interagir com tantos públicos diferentes**. Disponível na Internet em 15 de outubro de 2004 em: <http://integracao.fgvsp.br/ano6/04/financiadores.htm>.
- 29 GOMES FERNANDES, Andréa Campos. Negócios eletrônicos e compras públicas: a experiência brasileira de G2B. In: CHAHIN, Ali; CUNHA, Maria Alexandra; KNIGHT, Peter T.; PINTO, Sólon Lemos. **E-gov.br. A próxima revolução brasileira: o governo eletrônico no Brasil e no mundo**. Prentice Hall. São Paulo, 2004. pg. 225 – 233.
- 30 GOODE, William J., HATT, Paul K. **Métodos em pesquisa social**. 4ª edição. Companhia editora nacional, São Paulo, 1972.
- 31 GUTIERREZ, R.M.V. e ALEXANDRE, P.V.M. **Complexo Eletrônico: Introdução ao Software**. Rio de Janeiro, BNDES Setorial, nº 20 de setembro de 2004. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2004.
- 32 JEPPEPERSON, Ronald, L.; MEYER, John W. – The public order and the construction of formal organizations. In: POWELL, W.; DIMAGGIO, P. (orgs.) – **The new institucionalism in organizational analysis**. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1991.
- 33 KAMBIL, Ajit. **Doing Business in the Wired World**, 1997, IEEE Computer, Pages (56 - 61), New York University, Stern School of Business. Disponível na Internet em 20/10/2004 em: http://www.geocities.com/cis677_e_commerce/article_rev.html.
- 34 KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: PEREIRA, L.C. Bresser e SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- 35 LACERDA, Paulo Martins. **O Mundo Interligado**. Revista Galileu, edição nº 153 de abril de 2004. Disponível na Internet em 28/10/2004 em: <http://revistagalileu.globo.com/Galileu/0,6993,ESD580-1707,00.html>.

- 36 LAUDON, Keneth C. & LAUDON, Jane Price. **Sistemas de Informação Gerenciais: administrando a empresa digital**. Pearson Education do Brasil, São Paulo, 2004.
- 37 LEIRIA, Jerônimo Souto. **Terceirização: uma alternativa de flexibilidade empresarial**. 5ª edição, Porto Alegre. Sagra – DC Luzzatto, 1993.
- 38 LEWINSOHN, Richard. O Estado como comprador. In: JAMESON, Samuel Haig (compilador). **Administração de material: Textos selecionados de Administração Pública**. Volume XI. 2o. edição. Fundação Getúlio Vargas, 1963. Páginas 61-69.
- 39 LIMA, Jonas Sidnei Santiago de Medeiros. **A impossibilidade de utilizar a licitação por pregão para bens e serviços de informática**. Jus Navigandi, Teresina, a. 7, n. 60, nov. 2002. Disponível em: <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3532>>. Acesso em: 07 nov. 2004.
- 40 MACMANUS, Susan A. **Understanding the Incremental nature of Eprocurement Implementation at the state and local levels**. Journal of Public Procurement.
- 41 MATTAR, Fauze Najib. **Pesquisa de marketing: metodologia, planejamento**. 5ª edição, São Paulo. Editora Atlas, 1999.
- 42 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26ª edição, São Paulo. Editora Malheiros, 2001.
- 43 MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e Contrato Administrativo**. 10ª edição, São Paulo. Ed. Revista dos Tribunais, 1991.
- 44 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 13ª edição, São Paulo. Editora Malheiros, 2001.
- 45 MEYER, John W.; ROWAN, Brian – Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. In: POWELL, W.; DIMAGGIO, P. (orgs.) – **The new institucionalism in organizational analysis**. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1991.

- 46 MILLER, Delbert Charles. **Handbook of research desing and social measurement**. 5a edição, Sage Publications, 1991.
- 47 MINAS GERAIS. **Decreto nº 42.873**, de 9 de setembro de 2002. Institui o sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços do Estado de Minas Gerais – SIAD-MG. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003. Disponível em: [<www.almg.gov.br>](http://www.almg.gov.br) . Acesso no dia 12 de maio de 2004.
- 48 MINAS GERAIS. **Decreto nº 43.645** de 03 de novembro de 2003. Dispõe sobre a locação de imóveis por órgãos e entidades da Administração Pública estadual, autárquica e fundacional e dá outras providências. Belo Horizonte, 2003. Disponível em: [<www.almg.gov.br>](http://www.almg.gov.br) . Acesso no dia 15 de maio de 2004.
- 49 MINAS GERAIS. **Decreto nº 43.653**, de 16 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o programa estadual de parcerias público-privadas. Belo Horizonte, 2003. Disponível em: [<www.almg.gov.br>](http://www.almg.gov.br). Acesso no dia 15 de maio de 2004.
- 50 MINAS GERAIS. **Decreto nº 43.652**, de 12 de novembro de 2003. Regulamenta o sistema de registro de preços previstos no art. 15 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Belo Horizonte, 2003. Disponível em [<www.almg.gov.br >](http://www.almg.gov.br). Acesso no dia 12 de maio de 2004.
- 51 MINAS GERAIS. **Decreto nº 43.693**, de 11 de dezembro de 2003. Altera o Decreto nº 43.053, de 28 de novembro de 2002, que regulamenta, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do poder executivo, a aquisição, a incorporação, a armazenagem, a movimentação, o reaproveitamento, a alienação e outras formas de desfazimento na gestão de material. Belo Horizonte, 2003. Disponível em [<www.almg.gov.br >](http://www.almg.gov.br). Acesso no dia 12 de maio de 2003..
- 52 MINAS GERAIS. **Decreto nº 43.696**, de 11 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a otimização da demanda e do consumo de energia elétrica no âmbito da Administração Pública direta e indireta do poder executivo e dá outras

- providências. Belo Horizonte, 2003. Disponível em <www.almg.gov.br>. Acesso no dia 12 de maio de 2004.
- 53 MINAS GERAIS. **Decreto nº 43.698**, de 11 de dezembro de 2003. Institui o sistema de cotação eletrônica de preços no âmbito da Administração Pública direta e indireta do poder executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Belo Horizonte, 2003. Disponível em <www.almg.gov.br> . Acesso no dia 12 de maio de 2004.
- 54 MINAS GERAIS. **Decreto nº 43.699**, de 11 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a utilização obrigatória do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços do Estado de Minas Gerais – SIAD-MG pelos órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta do poder executivo estadual, altera o dispositivo do Decreto nº 42.873 de 09 de setembro de 2002, e dá outras providências. Belo Horizonte, 2002. Disponível em <www.almg.gov.br>. Acesso no dia 15 de maio de 2004.
- 55 MINAS GERAIS. **Decreto nº 43.701**, de 15 de dezembro de 2003. Regulamenta o cadastro geral de fornecedores, o cadastro de fornecedores impedidos de licitar e contratar com a Administração Pública estadual, bem como disciplina a aplicação de sanções administrativas a fornecedores inadimplentes. Belo Horizonte, 2003. Disponível em <www.almg.gov.br> . Acesso em: 12 de maio de 2004.
- 56 MINAS GERAIS. **Lei nº 14.868**, de 16 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o programa estadual de parcerias público-privadas. Belo Horizonte, 2003. Disponível em <www.almg.gov.br> Acesso no dia 15 de maio de 2004.
- 57 MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Manual CADFOR para fornecedores**. Belo Horizonte, abril de 2004. Disponível em <<http://www.compras.mg.gov.br/download/Manual%20CADFOR%20para%20Fornecedores.PDF>> . Acesso no dia 22 de maio de 2004.

- 58 MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Material Consumo _ Apresentação**. Belo Horizonte, dezembro de 2003. Disponível em: <http://www.compras.mg.gov.br/download/Material%20Consumo_Apresentacao.pdf>. Acesso no dia 15 de maio de 2004.
- 59 MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Manual Pregão eletrônico e presencial_Autoridade competente**. Belo Horizonte, fevereiro de 2004. Disponível na Internet em 22 de maio de 2004 em: <<http://www.compras.mg.gov.br/download/Pregao%20Eletronico%20e%20Presencial%20-%20Autoridade%20Competente.PDF>>.
- 60 MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Resolução nº 55, 2004**. Belo Horizontes, 2004. Disponível na Internet em 30 de outubro de 2004 em: <<https://www.sistemas.mg.gov.br/cotacao/pdf/Legislacao.pdf>>.
- 61 MOTTA, Carlos Pinto. **Eficácia na licitações e contratos, estudos e comentários sobre as leis nº 8.666/93 e 8.987/95, com a redação da lei 9.648 de 27 de maio de 1998**. 8ª edição. Belo Horizonte. Del Rey, 1999.
- 62 NASSUNO, Marianne. **Três exemplos de mudança na gestão de suprimentos na Administração Pública Federal: UFSM, GHC e 4º RCC**. Pesquisa. ENAP – Escola Nacional de Administração Pública – Texto para discussão. Brasília, ENAP, 2002. Memo.
- 63 NÓBREGA, Airton Rocha. **Responsabilidades e Atuação do Pregoeiro**. Jus Navigandi, Teresina, a. 5, n. 51, out. 2001. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=2103>>. Acesso em: 07 nov. 2004.
- 64 O'BRIEN, James A. **Sistemas de Informação e as decisões gerenciais na era da Internet**. São Paulo, Editora Saraiva, 2002.
- 65 PEREIRA, Adailton Vieira. **Os impactos da implementação do pregão como nova modalidade de licitação, na Administração Pública do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 2003.

- 66 PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública:** (Lei nº 8.666/93, com a redação da Lei nº 8.883/94; e Lei nº 8.987/95). Rio de Janeiro: Renovar, 1995.
- 67 PWC. **Estudo de Benchmarking Global em e – Government.** Price Waterhouse & Coopers (minuta), 2002.
- 68 RIBEIRO, Fernando, DOMINGUES, Marta Regina e KUREDA, Rui. **Globalizações, ideário neoliberal e Reforma do Estado.** Texto base grupo de trabalho sobre Estado e políticas públicas da CUT. Memo. 23 p.
- 69 SAUR, Ricardo Adolfo de Campos. **A tecnologia da informação na reforma do estado.** Considerações sobre a prestação de serviços de informática na área pública. Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia – Ministério da Ciência e Tecnologia. Biblioteca Virtual Temática/ciência da informação. Disponível em: www.ibict.br/cienciadainformacao. Acesso em: 11/11/2004.
- 70 SEGAL, Geoffrey e TAYLOR, Matthew. **Electronic Procurement: How Technology is changing government purchasing.** E-Brief nº 111. Fevereiro, 2001.
- 71 SCHIRM, Helena. **Apresentação de referências, citações e notas de rodapé.** Texto elaborado para a disciplina Metodologia da Pesquisa – Projeto de Monografias dos Cursos de Especialização e Graduação promovidos pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2003. 35p.
- 72 SCHIRM, Helena. **Apresentação de trabalhos acadêmicos.** Texto elaborado para a disciplina Metodologia da Pesquisa – Projeto de Monografias dos Cursos de Especialização e Graduação promovidos pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2003. 32p.
- 73 SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos do Direito Público.** 2ª edição, Editora Malheiros. São Paulo, 1993.

- 74 TALERO, Eduardo. **Eletronic Government Procurement – Concepts and Country Experiences**. The World Bank, Discussion Papers. Setembro, 2001. Disponível na Internet em 20 de outubro de 2004 em: [http://wbln0018.worldbank.org/OCS/egovforum.nsf/c3c9b2819079a45d852569bc007722a0/e5596442988cccf85256af5006af56a/\\$FILE/ATTUQ5LL/egpdiscpaperdraft16.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/OCS/egovforum.nsf/c3c9b2819079a45d852569bc007722a0/e5596442988cccf85256af5006af56a/$FILE/ATTUQ5LL/egpdiscpaperdraft16.pdf).
- 75 TROSA, Sylvie. **Gestão pública por resultados – quando o Estado se compromete**. Rio de Janeiro, Renvan; Brasília, DF: ENAP, 2001.
- 76 VIANNA, Alexander Martins. **Estado-Nação, razão e identidade**. Revista Espaço Acadêmico, n. 35, abril/2004. Disponível na Internet em 20 de novembro de 2004 em: <http://www.espacoacademico.com.br/035/35evianna.htm>.
- 77 WEBER, Max. **Economia e sociedade**. 1. ed. Volume 1. Brasília: Unb, 1991.

10. APÊNDICE

10.1 Roteiro da entrevista realizada com os gestores do SIAD

1. Quais foram, em seu entendimento, os principais impactos provocados pela implementação do SIAD no processo de compras governamentais?
2. Houve redução de custos?
3. Houve redução de prazos?
4. Você entende que as compras governamentais estão sendo realizadas de forma mais eficiente e eficaz?
5. Há indicadores ou relatórios que mostrem os resultados da implementação?
6. Quais foram, em seu entendimento, as principais dificuldades na implementação do SIAD?
7. Você entende que o treinamento disponibilizado foi efetivo (eficiente – processos e eficaz – resultados)?
8. Qual é a sua avaliação sobre o comportamento dos servidores públicos e a mudança em suas formas de trabalho após a implementação do SIAD?
9. Você recebe retorno dos órgãos e entidades em relação a implementação do SIAD? De forma geral o sistema é avaliado positiva ou negativamente?
10. Cite as duas principais críticas ao SIAD.
11. Cite os dois principais benefícios apresentados pelo SIAD.
12. Houve mudança no perfil dos fornecedores do Estado? Justifique a sua resposta.
13. O SIAD possui brechas para erro e/ou ilegalidade? Justifique a sua resposta.

14. Há funcionalidades que permitam a realização de compras conjuntas envolvendo diferentes órgãos? Justifique a sua resposta.

10.2 Modelos dos questionários encaminhados para os usuários finais

10.2.1 Questionário para o nível gerencial

QUESTIONÁRIO 1_ GERENCIAL SIAD

Identificação do responsável pelo envio e validação dos dados enviados

POR GENTILEZA RESPONDA DA FORMA MAIS SINTÉTICA POSSÍVEL AS QUESTÕES ABAIXO, DE ACORDO COM O SEU CONHECIMENTO DO SIAD:

1. Cite as duas principais dificuldades enfrentadas durante o processo de implementação do SIAD em seu setor:

- a)
- b)

2. Cite as duas principais críticas ao SIAD:

- a)
- b)

3. Cite os dois principais benefícios apresentados pelo SIAD:

- a)
- b)

4. Houve mudança no perfil dos fornecedores do seu setor? **Justifique a sua resposta.**

5. O SIAD possui brechas para erro e/ou ilegalidade? **Justifique a sua resposta.**

5.1 Qual seria?

5.2 Houve caso, em seu setor, de erro e/ou ilegalidade **antes** da implementação do SIAD? **Justifique a sua resposta.**

5.3 Já houve caso, em seu setor, de erro e/ou ilegalidade **após** a implementação do SIAD? **Justifique a sua resposta.**

5.4 Se houve erro, favor especificar qual (is) foi (ram), se foram procedimentais, de descumprimento da legislação ou de não atendimento a formalidades:

6. Há funcionalidades que permitam a realização de compras conjuntas envolvendo diferentes órgãos? **Justifique a sua resposta.**

7. Descreva qual foi a sua impressão do SIAD, quais foram as melhorias e as piores percebidas com a utilização do sistema? O sistema ajudou ou atrapalhou? Justifique a sua resposta.

10.2.2 Questionário para o nível operacional

QUESTIONÁRIO 2_ OPERACIONAL SIAD

1. Responda com **S** para Sim e **N** para Não, dentre as opções abaixo, de acordo com a sua experiência com o SIAD:

FUNCIONALIDADE	S/N
1. As informações sobre procedimentos para requisição de compra estão disponíveis para consulta na Internet?	
2. As requisições de compra podem ser encaminhadas ao órgão ou unidade responsável em meio eletrônico?	
3. A decisão sobre a aceitabilidade da requisição é realizada automaticamente e	
4. encaminhada ao interessado?	
5. Há catálogos disponíveis para consulta, com especificações padronizadas de produtos e serviços?	
6. As informações do catálogo de produtos e serviços estão organizadas de forma a permitir consultas estruturadas por parte dos gestores públicos?	
7. A inscrição de produto ou serviço pode ser realizada instantaneamente, por fornecedor ou gestor público?	
8. O catálogo permite a comparação automática entre produtos e serviços para decisão sobre preços?	
9. Há modelos eletrônicos de requisitos e padrões para elaboração do projeto?	
10. O encaminhamento do projeto básico pode ser realizado em meio eletrônico?	
11. A elaboração e exame de adequação do projeto básico são realizados por meio de ferramentas de <i>work group</i> ?	
12. Informações sobre preços praticados nas licitações e sobre preços de mercado estão disponíveis para consulta?	
13. As informações sobre os requisitos de juridicidade das licitações estão disponíveis para consulta pelos gestores públicos, em meio eletrônico?	
14. O encaminhamento da solicitação e documentação para o exame de juridicidade pode ser realizado em meio eletrônico?	
15. A emissão do parecer é realizada em meio eletrônico, sendo encaminhada diretamente ao órgão responsável pela compra?	
16. As informações sobre requisitos e padrões para elaboração do edital estão disponíveis na Internet. Há modelos eletrônicos do documento padronizados?	
17. O encaminhamento do edital para publicação pode ser realizado por meio eletrônico?	
18. Informações adicionais sobre o edital são publicadas na Internet?	

19. Fornecedor e público em geral podem encaminhar questões relativas ao edital?	
20. Ferramentas de Chat proporcionam discussão interativa sobre questões relativas ao edital?	
21. As informações sobre credenciamento de fornecedor estão disponíveis para consulta?	
22. Informações, inclusive modelos de documentos e planilhas, estão disponíveis para apoio ao fornecedor na preparação da proposta.	
23. O sistema permite o recebimento de propostas e a publicação de resultados e de informações aos participantes, mas os procedimentos do rito de cotação e de pregão não são totalmente realizados em meio eletrônico?	
24. Os resultados são informados diretamente ao interessado, por e-mail. A análise e a decisão sobre recursos podem ocorrer em sessão com acesso eletrônico instantâneo?	
25. Recursos referentes a processos licitatórios que não ocorrem em meio eletrônico podem ser enviados pela Internet?	
26. Os resultados estão disponíveis para consulta de forma estruturada, permitindo consultas personalizadas por parte do fornecedor ou do público em geral?	
27. Os resultados são comunicados diretamente ao participante, por e-mail?	
28. Os contratos celebrados estão disponíveis para consulta de forma estruturada, por parte do público em geral?	
29. Há modelos de contratos padronizados?	
30. O contrato pode ser emitido e encaminhado em meio eletrônico para assinatura?	
31. O contrato é assinado e registrado em meio eletrônico?	
32. O acompanhamento físico-financeiro é realizado on-line na Internet, com comunicação direta ao fornecedor de qualquer novo registro ou ocorrência?	
33. Há evidência de redução de preços obtida por objeto de contratação, antes e depois da adoção do sistema eletrônico?	
34. Há evidência de agregação de requisições, com elevação do valor das contratações, envolvendo diferentes unidades administrativas e/ou órgãos e entidades?	
35. Há evidências de redução de quantidade e valor das compras realizadas fora do sistema ou sua total eliminação?	
36. Há evidências de maior facilidade de acesso a informações sobre o mercado, pelos órgãos responsáveis pelas contratações, inclusive de comparação de preços?	
37. Há evidências de melhoria do acesso a informações sobre as contratações governamentais por parte dos fornecedores?	
38. Há funcionalidades de apoio à preparação de proposta pelo fornecedor?	
39. A inserção do sistema como canal único para realização de compras com o Governo facilitou a participação do fornecedor?	

2. Há evidência de redução de custos e de agilização prazos dos procedimentos e outras relacionadas aos custos de transação envolvidos? Sim ou Não

Se **sim**, aponte o motivo:

- A) Padronização de documentos;
- B) Padronização de procedimentos;
- C) Conferência automática de limitações legais, como prazos;
- D) Possibilidade de diminuição do número de pessoas envolvido com o processo;
- E) Outro: _____

3. Houve dificuldade na utilização do SIAD?

Se **sim**, aponte qual:

- A) Falta de treinamento;
- B) Falta de domínio de informática;
- C) Dificuldade de obtenção de informação;
- D) Mudança na forma de trabalho;
- E) Outro: _____

4. Descreva qual foi a sua impressão do SIAD, quais foram as melhorias e as pioras percebidas com a utilização do sistema? O sistema ajudou ou atrapalhou? Justifique a sua resposta.

11. ANEXOS

Decreto 42.873, de 9 de setembro de 2002.

Institui o Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços do Estado de Minas Gerais – SIAD-MG.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS, no uso de atribuição que lhe confere o artigo 90, inciso VII, da Constituição do Estado,

DECRETA:

Art. 1º - Fica instituído o Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços do Estado de Minas Gerais, SIAD-MG, com a finalidade de controlar o ciclo dos materiais e serviços, desde a requisição até a distribuição dos materiais de consumo, a baixa dos bens permanentes do patrimônio e a realização dos serviços.

Art. 2º - O SIAD-MG é composto por subsistemas e tem como objetivos básicos:

I - classificar, codificar e padronizar os materiais e serviços;

II - organizar o cadastro geral de fornecedores;

III - racionalizar e padronizar os processos de compra, alienação, estoque, patrimônio e contrato;

IV - gerenciar a frota de veículos;

V - integrar-se com outros sistemas do Estado para possibilitar a formulação, de maneira mais eficaz, do planejamento estratégico das ações, buscando a redução de custos.

Art. 3º - São usuários do SIAD-MG:

I - obrigatórios: os órgãos da Administração Direta, as autarquias, fundações públicas e fundos do Poder Executivo;

II - por opção: as empresas públicas, sociedades de economia mista e os órgãos e entidades dos Poderes Legislativo e Judiciário, o Tribunal de Contas e o Ministério Público.

Art. 4º - A coordenação geral do SIAD-MG será realizada pela Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração - SERHA, por meio da Superintendência Central de Modernização Administrativa - SUMOR, Superintendência Central de Administração de Materiais - SCAM, e Superintendência Central de Administração de Transporte, Imóveis e Serviços - SCATIS.

Art. 5º - Para apoiar a SERHA na coordenação geral do SIAD, fica criada a Comissão Gestora e Consultiva, composta pelos seguintes membros:

I - Diretor da Superintendência Central de Modernização Administrativa da Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração - SUMOR/SERHA;

II - Diretor da Superintendência Central de Administração de Materiais da Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração - SCAM/SERHA;

III - Diretor da Superintendência Central de Administração de Transporte, Imóveis e Serviços da Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração - SCATIS/SERHA; IV - Diretor de Negócios da Companhia de Processamento de

Dados de Minas Gerais - PRODEMGE; V - Diretor da Superintendência Administrativa da Secretaria de Estado da Fazenda - SAD/SEF;

VI - Diretor da Superintendência de Administração e Finanças da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral - SAF/SEPLAN;

VII - Diretor da Superintendência Administrativa da Secretaria de Estado da Educação - SAD/SEE;

VIII - Diretor da Superintendência Administrativa da Secretaria de Estado da Saúde - SAD/SES;

IX - Diretor da Superintendência Administrativa da Secretaria de Estado da Segurança Pública - SAD/SESP;

X - Diretor Administrativo da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais - FHEMIG;

XI - Diretor Financeiro - Administrativo do Departamento de Estradas de Rodagem - DER;

XII - Diretor de Apoio Logístico da Polícia Militar de Minas Gerais - PMMG;

XIII - Diretor de Apoio Logístico do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais - CBMMG.

Parágrafo único - Representantes de outros sistemas ou de outros órgãos e entidades poderão ser convocados pela Comissão, para cooperar no processo de desenvolvimento e implantação do SIADMG.

Art. 6º - A Comissão Gestora e Consultiva tem por finalidade apoiar a SERHA e a PRODEMGE no desenvolvimento, implantação, evolução e utilização do SIAD-MG, competindo-lhe ainda:

I - propor estratégias para a integração do SIAD-MG com outros sistemas;

II - propor e definir processos e projetos que alterem ou ampliem o SIAD-MG;

III - validar a definição conceitual e lógica dos subsistemas do Sistema;

IV - acompanhar a implantação dos subsistemas do Sistema;

V - propor modificações na plataforma operacional do Sistema;

VI - zelar pela concepção original do SIAD-MG;

VII - propor a alocação de recursos de informática nas unidades operacionais do SIAD-MG.

Art. 7º - A coordenação da Comissão Gestora e Consultiva caberá à Superintendência Central de Modernização Administrativa - SUMOR, que terá as seguintes atribuições:

I - acompanhar o processo de desenvolvimento, implantação, gestão, evolução e utilização do SIAD;

II - promover, sempre que necessário, e em conjunto com os membros da Comissão Gestora e Consultiva, ações que assegurem o bom andamento do processo de desenvolvimento e implantação do Sistema;

III - coordenar a realização das reuniões da Comissão Gestora e Consultiva;

IV - promover a integração necessária entre as instituições que compõem a Comissão Gestora e Consultiva e dessa com outros parceiros.

Parágrafo único - a SUMOR contará com uma Secretaria Executiva, que terá as seguintes atribuições:

1. preparar a agenda e secretariar as reuniões, assegurando o devido registro e divulgação das deliberações;
2. manter arquivo das deliberações e das memórias de reunião;
3. convocar reuniões;
4. manter os órgãos e entidades informados sobre o estágio de desenvolvimento e implantação do Sistema.

Art. 8º - A Comissão Gestora e Consultiva reunir-se-á, ordinariamente, uma vez por mês e, extraordinariamente, por convocação da coordenação ou por solicitação da maioria dos seus membros.

Art. 9º - A PRODEMGE prestará apoio técnico e operacional à Comissão Gestora e Consultiva, com vistas à viabilização de solução tecnológica compatível com a racionalização e unificação do Sistema, tornando-o acessível a todos os seus usuários.

Art. 10 - A SERHA baixará instruções sobre a operacionalização do SIAD, bem como definirá, em conjunto com a PRODEMGE, no prazo de 60 (sessenta) dias da data deste Decreto, por meio de instrumento próprio, o cronograma de desenvolvimento e implantação de cada um dos subsistemas do SIAD.

Art. 11 - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 12 - Revogam-se as disposições em contrário, em especial a Resolução Conjunta nº 15, de 27 de janeiro de 1998.

Palácio da Liberdade, em Belo Horizonte, aos 09 de setembro de 2002.

Itamar Franco - Governador do Estado

Decreto 43.699, de 11 de dezembro de 2003.

Dispõe sobre a utilização obrigatória do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços do Estado de Minas Gerais - SIAD-MG pelos Órgãos e Entidades da Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual, altera dispositivo do Decreto nº 42.873 de 9 de setembro de 2002, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS, no uso de atribuição que lhe confere o inciso VII do art. 90, da Constituição do Estado,

Decreta:

Art. 1º - Os Órgãos e Entidades da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional e as Empresas Estatais dependentes, que recebem recursos do Tesouro Estadual utilizarão, obrigatoriamente, a partir de 1º de janeiro de 2004, o Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços do Estado de Minas Gerais - SIAD-MG, para aquisições e contratações de bens e serviços.

§ 1º Para efeito deste Decreto, as expressões Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços do Estado de Minas Gerais, SIAD-MG e SIAD são equivalentes.

§ 2º O SIAD é o sistema informatizado, disponibilizado na Rede Mundial de Computadores (Internet), composto por módulos específicos e integrados, que visa, especialmente, a padronizar e controlar os procedimentos de contratação relativos a bens e serviços, assim como a gestão de bens e contratos no Estado.

§ 3º A obrigatoriedade para utilização dos demais módulos do SIAD deverá ser fixada, no decorrer do exercício de 2004, por ato do Secretário de Estado de Planejamento e Gestão.

§ 4º Serão registradas no SIAD todas as informações inerentes aos processos licitatórios, inclusive aquelas referentes aos processos de dispensa e inexigibilidade, independentemente da

modalidade utilizada, para formação de banco de dados necessário ao Processo de Gestão de Informações da Administração Pública Estadual.

Art. 2º - Integram o SIAD os Órgãos e Entidades da Administração Pública Estadual Direta e Indireta, assim definidos:

I - Órgão Central - a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG, por meio da Superintendência Central de Recursos Logísticos e Tecnológicos - SCRLT, responsável pela formulação de diretrizes, orientação, planejamento, coordenação, supervisão e controle dos assuntos relativos a logística pública, materiais e serviços;

II - Órgãos Setoriais - unidades incumbidas especificamente de atividades relativas ao SIAD nas Secretarias e Órgãos Autônomos integrantes do Poder Executivo, responsáveis pela execução das atividades de aquisições, contratações de bens e serviços, gestão de contratos e suprimentos, logística e patrimônio, bem como pela articulação e coordenação dos Órgãos Seccionais; e

III - Órgãos Seccionais - unidades incumbidas da execução das atividades do SIAD nas Autarquias, Fundações e Empresas Estatais dependentes do Tesouro Estadual, responsáveis pela execução das atividades de aquisições, contratações de bens e serviços, gestão de contratos e suprimentos, logística e patrimônio.

§ 1º Os Órgãos Setoriais subordinam-se tecnicamente ao Órgão Central e os Órgãos Seccionais vinculam-se aos respectivos Órgãos Setoriais, para os estritos efeitos do disposto neste Decreto, sem prejuízo, respectivamente, da subordinação administrativa e da vinculação decorrentes de sua posição na estrutura organizacional do Poder Executivo.

§ 2º Os Órgãos Setoriais e Seccionais do Sistema prestarão ao Órgão Central do SIAD todas as informações e o apoio necessário para a consecução de suas atividades e responsabilidades, competindo-lhes, ainda, a alimentação dos dados necessários ao processamento dos módulos.

Art. 3º - Constituem módulos principais do SIAD:

I - Cadastro Geral de Fornecedores - CAGEF: registro cadastral, cujo objetivo é habilitar pessoas físicas e jurídicas cadastradas no Sistema, mediante a apresentação da documentação

estipulada no art. 27 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, possibilitando a análise quanto à habilitação jurídica, regularidade fiscal e qualificação técnica e econômico-financeira;

II - Catálogo de Materiais e Serviços - CATMAS: permite a catalogação dos materiais e serviços destinados às atividades-fim e às atividades-meio da Administração Pública Estadual, de acordo com critérios adotados no *Federal Supply Classification*, cadastro internacional de notório reconhecimento, e a identificação dos itens catalogados com os padrões de desempenho desejados;

III - Compras - SISCOM: permite gerenciar todo o processo de aquisição, desde a requisição até a entrega do material ou a realização do serviço, integrado aos demais módulos do SIAD, tendo como objetivo controlar, agilizar e padronizar os procedimentos;

IV - Cotação Eletrônica de Preços - COTEP: realiza, por meio eletrônico, com recursos da Internet, a cotação de preços para os processos de aquisição de bens e contratações de serviços, precedidas de dispensa de licitação em razão do valor, efetuados pela Administração Pública Estadual.

V - Pregão Presencial - SISPREP: permite realizar os procedimentos e o acompanhamento, inclusive pela Internet, da licitação na modalidade pregão, do tipo presencial;

VI - Pregão Eletrônico - SISPREL: permite realizar os procedimentos e o acompanhamento da licitação na modalidade pregão, tipo eletrônico, utilizando-se de recursos da tecnologia da informação e Internet;

VII - Registro de Preços - REGPRE: permite o controle dos procedimentos e das atas para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para aquisições e contratações futuras pela Administração Pública Estadual;

VIII - Melhores Preços - SISMP: registra os valores praticados nas contratações de bens e serviços, discriminados por unidade de medidas padrão e marcas ofertadas, visando a orientar o gestor na estimativa de preço para subsidiar o julgamento nos processos de licitação e, antes da respectiva homologação, para confirmar se o preço a ser contratado é compatível com o praticado pela Administração Pública Estadual;

IX - Contratos - SISCON: efetua o cadastramento dos contratos firmados pela Administração Pública Estadual e o envio eletrônico dos extratos para publicação pelo órgão oficial dos Poderes do Estado, bem como o acompanhamento da execução contratual, por intermédio do respectivo cronograma físico-financeiro;

X - Material Permanente - MATPEM: permite a gestão do material permanente do Estado, e dos bens móveis de propriedade dos Órgãos e Entidades da Administração Pública Estadual abrangidos neste Decreto;

XI - Material de Consumo - MATCON: permite a gestão dos materiais de consumo pela Administração Pública Estadual, controlando o recebimento, o armazenamento, a requisição e a distribuição;

XII - Alienação - SISALI: permite o controle de todas as alienações de material inservível para a Administração Pública Estadual;

XIII - Bolsa de Material - BOLMAT: permite a gestão de material permanente e de consumo, disponibilizados pelos Órgãos e Entidades, para sua redistribuição ou reaproveitamento;

XIV - Frota de Veículos - SISFROV: estabelece processo padronizado de distribuição, alienação, conservação, guarda, manutenção e utilização de veículos oficiais, em todos os Órgãos e Entidades Estaduais; e

XV - Escola Virtual SIAD: promove a capacitação dos servidores estaduais, nos módulos disponíveis, de forma virtual, com recursos da Rede Mundial de Computadores.

Art. 4º - Serão disponibilizadas no portal de compras do Governo Estadual, com acesso pela Internet, as informações sobre as licitações e contratações da Administração Pública Estadual, bem como a legislação vigente, os editais, as publicações e a opção para o cadastramento no Cadastro Geral de Fornecedores - CAGEF.

Art. 5º - As contratações de bens e serviços pelos Órgãos e Entidades integrantes do SIAD deverão ser realizadas obrigatoriamente através dos módulos de compras e contratos, com os respectivos códigos e descrições de bens ou serviços constantes do CATMAS,

independentemente de tratar-se de processo licitatório, ou de hipótese de dispensa ou inexigibilidade.

Parágrafo único. A contratação de bens e serviços não poderá ter preços 10% (dez por cento) superiores aos registrados no SISMP, observado o comportamento dos preços praticados no mercado.

Art. 6º - As notas de empenho relativas às compras e contratações realizadas pelos Órgãos e Entidades serão geradas pelo Sistema de Administração Financeira - SIAFI, de acordo com o lançamento dos preços homologados no SIAD, independentemente de se originarem de processo licitatório, ou de hipótese de dispensa ou inexigibilidade.

Art. 7º - Os contratos firmados ou prorrogados a partir de 1º de janeiro de 2004 deverão ser registrados no SISCON, com as respectivas informações sobre os cronogramas físico-financeiros.

§ 1º Os cronogramas físico-financeiros relativos a prestação de serviços continuados ou parcelados e de manutenção em geral, inclusive os referentes a obras e serviços de engenharia, dos contratos firmados anteriormente à vigência deste Decreto e que estejam em vigor, deverão ser registrados de acordo com cronograma a ser publicado pela SEPLAG.

§ 2º As informações referentes aos processos licitatórios, incluídas aquelas referentes aos processos de dispensa e inexigibilidade, iniciados antes da data de publicação deste Decreto, deverão ser registradas no SIAD até 31 de janeiro de 2004.

Art. 8º - Sem prejuízo do disposto no inciso III do art. 21 da Lei Federal nº 8.666, de 1993, os avisos de licitações, bem como as suas alterações, revogações ou anulações e os resultados parciais ou finais deverão ser remetidos eletronicamente, pelas Unidades de Compra, para divulgação no Portal de Compras e publicação pelo órgão oficial dos Poderes do Estado.

Parágrafo único. As informações sobre convites, bem como possíveis alterações, deverão ser registradas no Portal de Compras, sendo facultado às Unidades de Compras decidir sobre a publicação no órgão oficial dos Poderes do Estado.

Art. 9º - O SIAD será integrado ao Sistema de Administração Financeira - SIAFI e aos demais sistemas corporativos do Estado.

§ 1º O SIAD será integrado ao SIAFI, a partir de 1º de janeiro de 2004, para a emissão da nota de empenho das aquisições e contratações de bens e serviços.

§ 2º O SIAFI bloqueará qualquer transação de aquisições e contratações de bens e serviços que não forem realizadas através do SIAD.

§ 3º As demais rotinas do SIAFI e do SIAD serão integradas, no decorrer do exercício de 2004, por ato conjunto dos Secretários de Estado de Planejamento e Gestão e de Fazenda.

Art. 10 - Os dirigentes máximos dos Órgãos e Entidades usuários do SIAD determinarão o cadastramento ou a atualização de seus dados até 19 de dezembro de 2003.

Art. 11 - Fica vedado qualquer reconhecimento de dívida por via administrativa, a partir de 1º de março de 2004, de bens recebidos ou serviços prestados que não tenham sido adquiridos ou contratados na forma deste Decreto.

Art. 12 - A SEPLAG, a Secretaria de Estado de Fazenda - SEF e a Companhia de Processamento de Dados do Estado de Minas Gerais - PRODEMGE adotarão as medidas necessárias para o cumprimento deste Decreto.

Art. 13 - A SEPLAG decidirá os casos omissos e expedirá as normas complementares que se fizerem necessárias.

Art.14 - O art. 4º do Decreto nº 42.873, de 09 de setembro de 2002, passa a vigorar com a seguinte alteração:

"Art. 4º A coordenação geral do SIAD-MG será realizada pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG, por meio da Superintendência Central de Recursos Logísticos e Tecnológicos -SCRLT." (nr)

Art. 15 - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 16 - Ficam revogados os arts. 3º e 5º a 9º do Decreto nº 42.873, de 9 de setembro de 2002.

Palácio da Liberdade, em Belo Horizonte, aos 11 de dezembro de 2003, 215º da Inconfidência Mineira.

Aécio Neves - Governador do Estado