

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Lucas Pedersoli Franco

ANÁLISE SOBRE COMPRAS GOVERNAMENTAIS NO ESTADO DE MINAS
GERAIS E A PLATAFORMA *E-MARKETPLACE*

Belo Horizonte

2019

Lucas Pedersoli Franco

ANÁLISE SOBRE COMPRAS GOVERNAMENTAIS NO ESTADO DE MINAS
GERAIS E A PLATAFORMA E-MARKETPLACE

Monografia de Conclusão apresentada ao Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Orientador: Elisa Maria Pinto da Rocha

Belo Horizonte
2019

F825a Franco, Lucas Pedersoli.
Análise sobre compras governamentais no estado de Minas Gerais e a plataforma *e-marketplace* [manuscrito] / Lucas Pedersoli Franco. – 2019.
[11], 70 f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2019.

Orientadora: Elisa Maria Pinto da Rocha

Bibliografia: f. 77-81

1. Compra (Serviço público) – Minas Gerais. 2. Comércio eletrônico – Minas Gerais. 3. Despesa pública – Minas Gerais. 4. Política pública – Minas Gerais. I. Rocha, Elisa Maria Pinto da. II. Título.

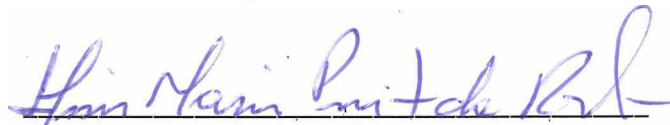
CDU 658.713:35(815.1)

Lucas Pedersoli Franco

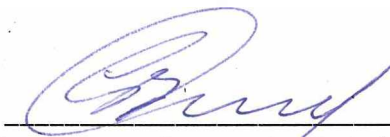
Análise sobre Compras Governamentais no Estado de Minas Gerais e a Plataforma E-Marketplace

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial de obtenção do título de bacharel em Administração Pública

Aprovado na Banca Examinadora



Prof. Elisa Maria Pinto da Rocha (Orientadora) – Fundação João Pinheiro



Prof. Giovanni José Caixeta (Avaliador) – Fundação João Pinheiro



Prof. Raphaella Aragão Vieira (Avaliadora) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 27 de novembro de 2019

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a minha família que nunca deixou de acreditar em mim nem de apoiar toda minha trajetória acadêmica. Renata, Glaucus, Daniel, Zulmira, Roberta, Diana, Wilson e tantos outros que estiveram do meu lado para todos os momentos de alegria e provação, sempre demonstrando seu amor por mim. Nesse momento tão difícil, não posso deixar de marcar eternamente um agradecimento especial ao meu avô Wilson Pedersoli. Sua simplicidade, humildade e carinho foram parte crucial no ser humano que me tornei hoje e sou eternamente grato por sua presença em minha vida.

Em segundo lugar, agradeço aos mestres que estiveram sempre à disposição para que este estudo pudesse se tornar realidade. Em especial, agradeço à Professora Elisa que com todo carinho, atenção e comprometimento acompanhou cada etapa da materialização desse trabalho, não medindo esforços para que o melhor resultado possível pudesse ser alcançado. Outro mestre que não poderia deixar de destacar é o Professor Reinaldo, que me apoiou na análise de dados e agregou importantes conhecimentos para que eu pudesse executar o estudo da maneira mais apropriada.

Aos meus amigos, agradeço por cada momento juntos e por cada diversão, discussão e apoio que me proporcionaram. Desde sempre me senti acolhido por aqueles que escolhi para serem meus colegas de caminhada e a cada dia tenho mais certeza de que fiz a escolha certa.

Por fim, agradeço a Deus, pois sem sua luz nenhuma das minhas conquistas iria sequer existir.

RESUMO

O presente trabalho estabelece o que é o *e-marketplace*, estreita sua relação com o setor público e define quais são seus potenciais benefícios para as compras governamentais no Estado de Minas Gerais, assim como analisa a atual situação das aquisições públicas tanto no âmbito brasileiro quanto na esfera do Governo do Estado de Minas Gerais. Para conceituar o *e-marketplace* e evidenciar sua relação com as compras públicas é feita uma revisão da bibliografia sobre o tema, e este é apontado como forma de operação do processo de compras à luz do exemplo do Governo italiano, em que a plataforma *e-marketplace* trouxe benefícios para operação do processo licitatório. No tangente às aquisições públicas, é feito o levantamento de como se dá a realização dos processos licitatórios a partir de revisão da bibliografia e de análise documental em que é descrito o fluxo de compras que rege as licitações no Estado de Minas Gerais, e são apontados os procedimentos do processo e seus respectivos responsáveis. Para concluir o estudo sobre as compras governamentais é feita análise sobre o insucesso nos processos licitatórios, primeiramente no cenário brasileiro a partir de revisão bibliográfica, depois em análise de dados do Armazém de Informação da Administração Pública do Estado de Minas Gerais, em que estão contidas informações a respeito dos processos licitatórios realizados no Estado. Os resultados apontam que o cenário das compras públicas é marcado pela presença de número relevante de licitações que não alcançam fornecedor vencedor e, portanto, são consideradas como insucessos, o que acaba incorrendo em prejuízos para a Administração Pública.

Palavras-chave: *E-Marketplace*. Compras Públicas. Comércio Eletrônico. Aquisição de materiais e serviços no Estado de Minas Gerais. Insucesso em processos licitatórios.

ABSTRACT

This paper establishes what e-marketplace is, strengthening its relationship with the public sector and defining what are its potential benefits for government procurement in the State of Minas Gerais, as well as analyzing the current state of public procurement both in Brazil and in the sphere of the Minas Gerais State Government. In order to conceptualize the e-marketplace and highlight its relationship with public procurement, a review of the literature on the subject is made, pointing this as a way of operating the purchasing process in light of the example of the Italian Government in which the e-marketplace platform brought benefits for operation of the bidding process. Concerning public procurement, a survey is made of how the bidding processes are carried out based on literature review and documentary analysis describing the flow of purchases that governs bids in the State of Minas Gerais, pointing out the procedures process and their respective persons. To conclude the study on government procurement, an analysis is made of the failure in the bidding processes, first in the Brazilian scenario and from a bibliographic review, then data analysis from the Minas Gerais State Public Administration Information Warehouse, where are located information about the bidding processes carried out in the State. The results indicate that the public procurement scenario is marked by the presence of a relevant number of bids that do not reach the winning supplier and, therefore, are considered as failures, which ends up causing losses to the Public Administration.

Keywords: *E-Marketplace*. Public Purchasing. E-commerce. Acquisition of materials and services in the state of Minas Gerais. Failure in bidding processes.

LISTA DE ABREVIATURAS

ASSJUR – Assessoria Jurídica

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CSC – Centro de Serviços Compartilhados

DPO – Diretoria de Planejamento, Orçamento e Logística

EC – Comércio Eletrônico (*eletronic commerce*)

EP – Processo de compras eletrônico (*e-procurement*)

LGL – Lei Geral de Licitações

MEC – Ministério da Educação

MEPA – Mercado Eletrônico da Administração Pública Italiana (*Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione*).

SEAPA – Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais.

SEI – Sistema Eletrônico de Informações

SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais

SIAD – Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços

TCU – Tribunal de Contas da União

TR – Termo de Referência

UnB – Universidade de Brasília

USP – Universidade de São Paulo

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Desfecho do Processo de Compra para Aquisição de Materiais e Serviços em Minas Gerais e nos anos de 2014 a 2018 (p.64)

Gráfico 2 - Situação da Licitação de Materiais e Serviços sem Fornecedor Vencedor ao final do Processo Licitatório, em Minas Gerais e nos anos de 2014 a 2018. (p.65)

Gráfico 3 - Pregões e Cotações Eletrônicas Malsucedidas em Minas Gerais nos anos de 2014 a 2018 (p.66)

Gráfico 4 - Desfecho da Licitação para Aquisição de Materiais/Serviços a partir da Modalidade Pregão em Minas Gerais e nos anos de 2014 a 2018 (p.67)

Gráfico 5 - Situação dos Pregões sem Fornecedor Vencedor ao final do Processo Licitatório, em Minas Gerais e nos anos de 2014 a 2018. (p.68)

Gráfico 6 - Análise do tempo de duração dos pregões em número de dias corridos, no Estado de Minas Gerais e entre os anos de 2014 e 2018 (p.69).

Gráfico 7 - Proporção de Pregões Eletrônicos e Presenciais, em Minas Gerais no período 2014-2018 (p.71)

Gráfico 8 - Custos Administrativos Incorridos pela Administração Pública pela Realização de Pregões Eletrônicos, em Minas Gerais e no período 2014-2018 (p.72)

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Infraestrutura *e-commerce* (p.21)

Figura 2 – Classificação *e-commerce* de acordo com as interações (p.25)

Figura 3 – Estrutura embrionária de um *e-marketplace* (p.29)

Figura 4 – Modelo Simplificado da Operação do *E-Marketplace* do Governo Italiano (p.30)

Figura 5 – A relação entre *E-Marketplace* e Compras Públicas. (p.35)

Figura 6 – Legenda das Informações contidas no Gráfico de Caixa. (p.51)

Figura 7 – Resumo do Fluxo de Compras analisado no Estado de Minas Gerais (p.61)

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Conceitos de *e-marketplace* selecionados por Grieger. (p.27)

Quadro 2 – Cálculo do Custo Administrativo Estimado para cada Pregão Eletrônico realizado pela Administração Pública no Estado de Minas Gerais. (p.72)

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. REVISÃO DA LITERATURA	16
2.1 Arranjos atuais do sistema de compras públicas brasileiro.....	16
2.2 Comércio eletrônico e <i>e-marketplace</i>	20
2.2.1 A plataforma <i>e-marketplace</i>	26
2.3 <i>E-Marketplace</i> e compras públicas.....	32
2.3.1 Funcionalidades do <i>e-marketplace</i> para as compras governamentais: serviços de precificação e de catálogo.....	37
2.4 Considerações sobre o insucesso na aquisição de materiais e serviços na Administração Pública brasileira.....	41
3. METODOLOGIA	46
4. DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO E DO FLUXO DE COMPRAS DE MATERIAIS E SERVIÇOS NO ESTADO DE MINAS GERAIS	53
4.1 Arranjos atuais do sistema de compras públicas em Minas Gerais.....	53
4.2 Fluxo de compras no Estado de Minas Gerais.....	55
4.2.1 Fase interna da licitação.....	55
4.2.2 Fase externa da licitação.....	59
5. ANÁLISE DAS COMPRAS PÚBLICAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS NO PERÍODO 2014-2018	63
5.1 Panorama geral das compras públicas no estado de Minas Gerais no período 2014-2018.....	63
5.2 Panoramadas aquisições via pregão no estado de Minas Gerais no período 2014-2018	66
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	74
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	77

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, tem-se atualmente um cenário em que o cidadão prima pela ampliação e pelo aumento da qualidade dos serviços prestados pelo setor público com maior exigência (FERREIRA, R. A.; ROCHA, E. M. P.; CARVALHAIS, J. N., 2015). Inúmeros instrumentos legais fazem menção à eficiência como fator chave dentro da condução de tudo aquilo que é público: a partir da Emenda constitucional nº19, de 4 de junho de 1998, esta passou a compor à categoria de princípio constitucional. Por conseguinte, todo agente da Administração Pública deve empregar a eficiência no planejamento, na execução e na fiscalização orçamentário-financeira da despesa pública (SILVA, M. 2008). Tal diretriz é chave para a sustentação das crescentes necessidades do cidadão, tendo em vista o conceito de eficiência como o melhor uso possível para todo o recurso disponível (ARAGÃO, 1997).

As compras públicas se inserem nessa lógica como fator chave para obtenção de insumos destinados à implementação de serviços, obras e bens nas melhores condições possíveis (MOHAN, 2010). Estas são, portanto, cada vez mais relevantes para a Administração Pública (TERRA, 2018). Transcendendo a óptica do suprimento, as aquisições públicas podem se constituir como mecanismo de impacto socioeconômico (FROSSARD E CÂMARA, 2010). Tridapalli *et al.* (2011) destacam que os gastos com compras de materiais e serviços representam cerca de 36% dos orçamentos de unidades governamentais, ressaltando ainda o cenário mais amplo em que no ano de 2005 as compras e contratações alcançaram 5% do Produto Interno Bruto brasileiro. Valores desta grandeza qualificam o setor público, a partir de suas aquisições, como agente de políticas redistributivas e indutor de desenvolvimento econômico (CONTE, 2013, 2010; TEIXEIRA, 2015).

No entanto, Costa (2000) estabelece a existência de urgência por mudanças no sistema de compras públicas que levem a um aumento da agilidade, da eficiência e da transparência no manejo do dinheiro público. Apesar de o Brasil ter implementado desde os anos 2000 o meio eletrônico para efetuar suas aquisições, este ainda se encontra amarrado pela legislação que enrijece tanto o processo de compras quanto a gestão estratégica dos recursos, sendo a Lei Geral

de Licitações (LGL)¹ a base dessa legislação defasada (FERRER, 2013). As compras públicas no Brasil priorizam a formalidade em relação à eficiência e continuam perdendo cada vez mais em sua capacidade de lidar com contextos dinâmicos e demandas variadas, uma vez que o cumprimento de todos os ritos da licitação acarreta custos de tempo e eficiência (JUSTEN FILHO, 2005).

Em relação ao desfecho do processo de compras, o insucesso na aquisição de materiais e serviços também é um problema presente no cenário das compras públicas. Autores como Morilas *et al.* (2017) e Kariyado (2016) apontam para a existência de processos licitatórios incapazes de alcançar um fornecedor vencedor. Para estes autores, este cenário pode acarretar aumento dos custos processuais para as entidades públicas² e comprometimento das atividades públicas a partir da impossibilidade de acesso à demanda por bens e serviços.

Tendo em vista os problemas e dificuldades acima elencados, entende-se ser importante a busca por alternativas que possam sanar os gargalos do sistema de aquisições públicas. A alternativa trabalhada neste estudo é a implementação de um mercado eletrônico por parte do governo estadual de Minas gerais. Estes são denominados *e-marketplaces* e vem ganhando cada vez mais destaque tanto no setor privado quanto no setor público. O fenômeno de emergência de grandes *e-marketplaces* em plataformas online não é recente em mercados estrangeiros, que está presente desde a década de 1990 nos Estado Unidos, por exemplo (BAKOS, 1991).

No contexto da Administração Pública, já existem mercados eletrônicos consolidados e operantes, como o existente na Itália. Desde o ano de 2002 o governo italiano utiliza procedimentos digitais para suas aquisições, tendo construído uma plataforma *e-marketplace* através da qual suas unidades de compras são capazes de fazer suas aquisições de materiais e serviços. A plataforma da Administração Pública italiana reúne vendedores qualificados a fornecer para o Estado com as unidades de compras dos Órgãos públicos italianos, a partir de uma solução inteiramente digital e dinâmica (ALBERTIN *et. al.*, 2015; CORDEIRO, 2015).

O *e-marketplace* é definido como plataforma capaz de reunir múltiplos fornecedores e múltiplos demandantes a partir de um sistema que permite interação em tempo real, disponibilizando funcionalidades como um catálogo eletrônico e

¹ Lei n.º 8666, de 21 de junho de 1993.

² Devido aos custos administrativos relativos a uma possível repetição do processo.

cotação de preço dinâmica (KOORN, SMITH e MUELLER, 2001; GRANDE et al., 2017). A diferença básica em relação a um mercado virtual comum é o fato do *e-marketplace* possibilitar a aquisição a partir de uma gama de fornecedores dentro de um mesmo sítio *online*. Os benefícios latentes desse modelo de mercado são: a redução dos custos de pesquisa de preços e especificação; a ampliação da concorrência entre os possíveis fornecedores; e a geração de maior facilidade e segurança nas transações realizadas entre organizações (TURBAN, 2015; BAKOS, 1991). Essas funcionalidades podem ser aproveitadas pelos setores de compras públicas, como foi feito no governo italiano a partir da implementação do *e-marketplace*. Desde o início da operação de seu mercado eletrônico, o governo italiano usufrui de vantagens como:

“simplicidade procedimental, [que gera a] economia de tempo no processo de aquisição de bens e serviços até o valor delimitado pela Comissão Europeia, a transparência e rastreabilidade de todo o processo de compra, a possibilidade de as Administrações compararem os preços e os produtos oferecidos pelos fornecedores, dentre outros” (CORDEIRO, 2015, p. 92).

Por conseguinte, há relevância na análise de *e-marketplaces* para o contexto do setor público, já que seu emprego tanto no setor privado quanto no setor público tem gerado ganhos. Dessa forma, sua implementação pode vir a trazer os benefícios supramencionados para o contexto da Administração Pública de Minas Gerais. Neste contexto e tendo vista a minha atuação no setor de compras emergiu a ideia de se estudar a possibilidade de aplicação da abordagem de *e-marketplace* às compras realizadas pelo setor público do Estado de Minas Gerais. A questão central que orienta a elaboração desta monografia é a seguinte: O que é o *e-marketplace*, como se configura o processo de compras públicas no Estado de Minas Gerais e quais benefícios dessa plataforma podem ser alternativas para aprimorar esse processo?

O objetivo geral da pesquisa é melhor conhecer o processo de compras públicas do Estado de Minas Gerais bem como conceitos e ideias associadas ao *e-marketplace*. Especificamente, pretende-se:

- a) sistematizar conceitos e ideias sobre *e-marketplace* enfatizando-se seu possível uso no setor de compras públicas;

- b) descrever a atual situação do processo de compras no Estado de Minas Gerais ilustrando o seu fluxo em um órgão público estadual;
- c) analisar o processo de aquisição de materiais e serviços do Estado de Minas Gerais no período 2014-2018 buscando-se identificar o grau de insucesso nas compras públicas, o tempo gasto para o processo licitatório de compra dos materiais e serviços, e o os custos estimados incorridos pelo estado em função desse insucesso.

2. REVISÃO DA LITERATURA

O presente capítulo aprofunda os conceitos de *e-marketplace*, estreita a relação da plataforma com a realidade das compras públicas e explica o insucesso nas compras de bens e materiais no setor público, baseando-se na literatura acadêmica sobre esses temas. Para tanto, o primeiro passo é a revisão dos conceitos atrelados ao processo de compras governamentais. A segunda etapa consiste na conceituação de comércio eletrônico, além de na definição de sua relação com o *e-marketplace*. No terceiro momento, os conceitos de mercado eletrônico são trabalhados à luz do exemplo existente na Administração Pública italiana. Em seguida, a relação entre *e-marketplace* e processo de compras públicas é estabelecida, e são evidenciados os possíveis benefícios advindos da plataforma para o setor público. Por fim, é feito um levantamento sobre o insucesso em processos licitatórios operacionalizados por órgãos e entidades públicas.

2.1 Arranjos atuais do sistema de compras públicas brasileiro

O art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal do Brasil, disciplina sobre a utilização obrigatória da licitação para compra de materiais e contratação de serviços pelo setor público. Vilhena e Hirle (2013) apontam que a “licitação antecederá obrigatoriamente, salvo as exceções expressamente previstas em lei, os contratos administrativos para a aquisição de bens e contratação de serviços e obras, firmados pela Administração.”

A Lei Geral de Licitações (LGL) é o pilar das normas de licitações e contratos da Administração Pública, instituindo as diretrizes para licitações e contratos da Administração Pública (VILHENA; HIRLE, 2013). Meirelles (2005) define “licitação” como um

“(...) procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa a 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 de moralidade nos negócios administrativos. É o meio técnico-legal de verificação das melhores condições para a execução de obras e serviços, compra de materiais, e alienação de bens públicos.” (MEIRELLES, 2005, p. 19-20)

Tal definição explicita dois aspectos do procedimento licitatório: a busca pela proposta mais vantajosa possível para administração e a preservação dos

direitos de todos os possíveis contratados (VILHENA; HIRLE, 2013). Quanto às modalidades de licitação, a LGL prevê seis variedades: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e pregão. Cabe descrever brevemente cada uma dessas, a partir dos conceitos de Brandão (2016).

A modalidade de licitação denominada concorrência presume a participação de qualquer interessado em participar do processo licitatório, desde que comprovados os requisitos mínimos de qualificação previstos em edital. Os casos contemplados por esse procedimento são aqueles em que há “concessão de direito real de uso, de obras ou serviços públicos, de engenharia ou não; na compra e venda de imóveis (bens públicos); licitações internacionais” (BRANDÃO, 2016, p. 47). É dedicado às obras e serviços de engenharia que superem o valor de 1,5 milhões de reais e à aquisição de materiais e serviços – não qualificados como engenharia – superiores a 650 mil reais.

A forma de contratação pública denominada tomada de preços, por sua vez, exige dos participantes o certificado de registro cadastral³ para que os requisitos de participação no processo licitatório sejam comprovados. Ela é destinada à contratação de serviços de engenharia que tenham valor estimado superior a 150 mil reais e inferiores a 1,5 milhões de reais. Em relação a materiais e serviços, a faixa em que se adequa a tomada de preços está entre 80 e 650 mil reais (BRANDÃO, 2016).

A modalidade em que a Administração Pública deseja escolher quem convocar para o processo licitatório, em número mínimo de três fornecedores, é denominada convite. Para Brandão (2016), esta é uma modalidade de licitação de menor complexidade, sendo sua utilização possível no caso de serviços e obras de engenharia inferiores a 150 mil reais e aquisições de materiais e serviços que não ultrapassem o valor de 80 mil reais.

Brandão (2016, p. 47) conceitua a modalidade de licitação concurso como: “escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, destinado entre quaisquer interessados, mediante instituição de prêmios ou remunerações aos vencedores”. Por sua vez, o processo licitatório destinado à venda de bens móveis inservíveis à

³ Segundo o portal do Ministério da Economia, Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2019) o CRC é “o certificado emitido ao fornecedor por meio do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores quando validadas, em uma Unidade Cadastradora competente, as informações constantes dos níveis I, II e III do cadastramento, quais sejam: o credenciamento, a habilitação jurídica e a regularidade fiscal federal”.

Administração Pública (de produtos ilegalmente apreendidos, penhorados ou para alienação de bens imóveis) a quem oferecer o maior lance é denominado leilão. Cabe ressaltar que nessa modalidade licitatória não é necessária a fase de habilitação, ao contrário das demais (BRANDÃO, 2016).

Por fim, a modalidade denominada pregão não está relacionada a valores e sim ao objeto (material ou serviço) licitado. Brandão (2016) ressaltar que este objeto deve ser um bem ou serviço comum, já que a licitação será sempre do tipo “menor preço”⁴. O pregão deve ser usado obrigatoriamente na contratação de materiais e serviços comuns (BRASIL, 2005). Este pode ser realizado de duas maneiras: presencial ou eletrônica. No pregão presencial, é marcada uma data em que os fornecedores deverão comparecer *in loco* para apresentar suas propostas a partir de lances verbais. Já no pregão eletrônico o procedimento é feito a partir de sistema eletrônico (KARIYADO, 2016; SILVA, A., 2007).

De acordo com Silva (2007) as principais características do pregão são:

inversão das fases da licitação – primeiramente são enviadas as propostas e os lances, posteriormente realiza-se a fase de habilitação. Deste modo, será examinada somente a documentação do licitante que tenha apresentado o melhor preço final; possibilidade de leilão reverso, ou seja, observado o menor preço proposto os licitantes poderão enviar outros lances; prazo para abertura da licitação, no mínimo, 8 (oito) dias úteis; utilização de meio eletrônicos para o procedimento; pode ser aplicado a qualquer valor estimado de contratação, de modo que constitui alternativa a todas as modalidades de licitação; destinado a garantir por meio de disputa justa entre os interessados a compra mais econômica, segura e eficiente; e admite como critério de julgamento somente o menor preço, observados os prazos máximos para o fornecimento, as especificações técnicas e os parâmetros de desempenho e de qualidade, além das demais condições definidas em edital. (SILVA, 2007, p.17)

Morilas *et al.* (2017) ressaltam a importância da ampliação da utilização dos pregões eletrônicos, tendo em vista que esta pode potencializar a economicidade e a eficiência em geral. Isso ocorre pelo fato de que os pregões, em geral, aumentam a celeridade dos processos de compras, minimizando custos para a Administração Pública. Outro aspecto relevante dessa modalidade é sua capacidade de promover transparência a partir da possibilidade de

⁴ Os critérios de julgamento para seleção da proposta mais vantajosa são: Melhor Preço, Melhor Técnica, Técnica e Preço e Maior Lance ou oferta (nos casos de alienação ou concessão de direito real de uso) (BRASIL, 1993).

acompanhamento do certame por qualquer cidadão, em tempo real, a partir da *internet*.

As fases da licitação, aderentes a qualquer modalidade licitatória, são definidas por Costa (2000) como:

Requisição e objeto da licitação; pesquisa de mercado (preço provável); previsão orçamentária; elaboração do edital; publicação do edital; prazo para apresentação das propostas; habilitação; julgamento; adjudicação; homologação; contrato; e entrega. (COSTA, 2000, p. 122)

O entendimento da cadeia de procedimentos do processo licitatório demonstrada acima é importante para que se possa entender melhor os procedimentos do fluxo de compras no Estado de Minas Gerais; a ser descrito nessa sessão.

Vilhena e Hirle evidenciam que “[...] a lei brasileira de licitações vem sofrendo críticas por seu excesso de formalismo e de uniformidade de procedimentos, que implicam em uma demora excessiva para a realização de qualquer procedimento licitatório”. (VILHENA; HIRLE, 2013, p.4) O embasamento da menção supracitada vem a partir da seguinte citação de Justen Filho (2005):

Afirma-se, então, que a Lei no 8666/93 consagrou o princípio do formalismo, sem margem de escolha para o aplicador. E se sustenta que os malefícios do formalismo são compensados pela eliminação dos riscos de protecionismo indevido, desvios éticos, etc. Enfim, o preço a pagar pela proibidade seria a rigidez da disciplina legislativa. Essa visão padece de um defeito antigo, consistente em identificar moralidade e ortodoxia. Com todo o respeito, a experiência histórica já evidenciou que tal identificação é inadequada.

[...] A atual Lei de Licitações preocupou-se em fornecer disciplina minuciosa e exaustiva para todas as possíveis hipóteses às quais se aplicasse. Visou a reduzir ao mínimo a liberdade da Administração Pública na sua aplicação. Como consequência, o diploma se caracteriza por seu formalismo exacerbado e pela impossibilidade de soluções adotáveis ao sabor das circunstâncias. (FILHO, 2005, p.58)

Nesse sentido, pode-se dizer que existe uma contraposição dentro do âmbito das compras públicas, já que se tem como antagonista do processo de compras dinâmico, flexível e adaptável à realidade do setor público, um sistema com estruturas tradicionais, funcionais e departamentais, que são engessadas em sua estrutura decisória (BATISTA; MALDONADO, 2008).

O Brasil passou, na década de 1990, a adotar como diretriz para o trato da coisa pública o modelo denominado Administração Pública Gerencial. Esta diretriz traz como base o preceito de que o setor público deve pautar suas atividades

no ideal de busca pela eficiência administrativa (VILHENA; HIRLE, 2013). As autoras destacam um dos principais produtos dessa reforma: “[...] empreendida nos anos 90, a chamada ‘Emenda da Reforma Administrativa’, Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, que positivou a eficiência no plano de princípio constitucional reitor da Administração Pública”. (VILHENA; HIRLE, 2013, p. 7).

Revisado o cenário das compras públicas no cenário brasileiro, pode-se iniciar o estudo relativo aos conceitos de *e-commerce* e *e-marketplace*.

2.2 Comércio eletrônico e *e-marketplace*

E-Commerce (EC), ou Comércio Eletrônico, se refere a utilização da Internet e Intranets⁵ para a aquisição, venda, transporte ou troca de dados, bens ou serviços (PLUNKETT *et al.*, 2014). Albertin (1998), amplia esta noção ao estabelecer que:

“Ele inclui todos os tipos de esforços de pré-vendas e pós-vendas, assim como um conjunto de atividades auxiliares, que, por sua vez, incluem novos enfoques para pesquisa de mercado, geração de condução qualificadas de vendas, anúncios, compra e distribuição de produtos, suporte a cliente, recrutamento, relações públicas, operações de negócio, administração da produção, distribuição de conhecimento e transações financeiras.” (ALBERTIN, 1998, p. 57)

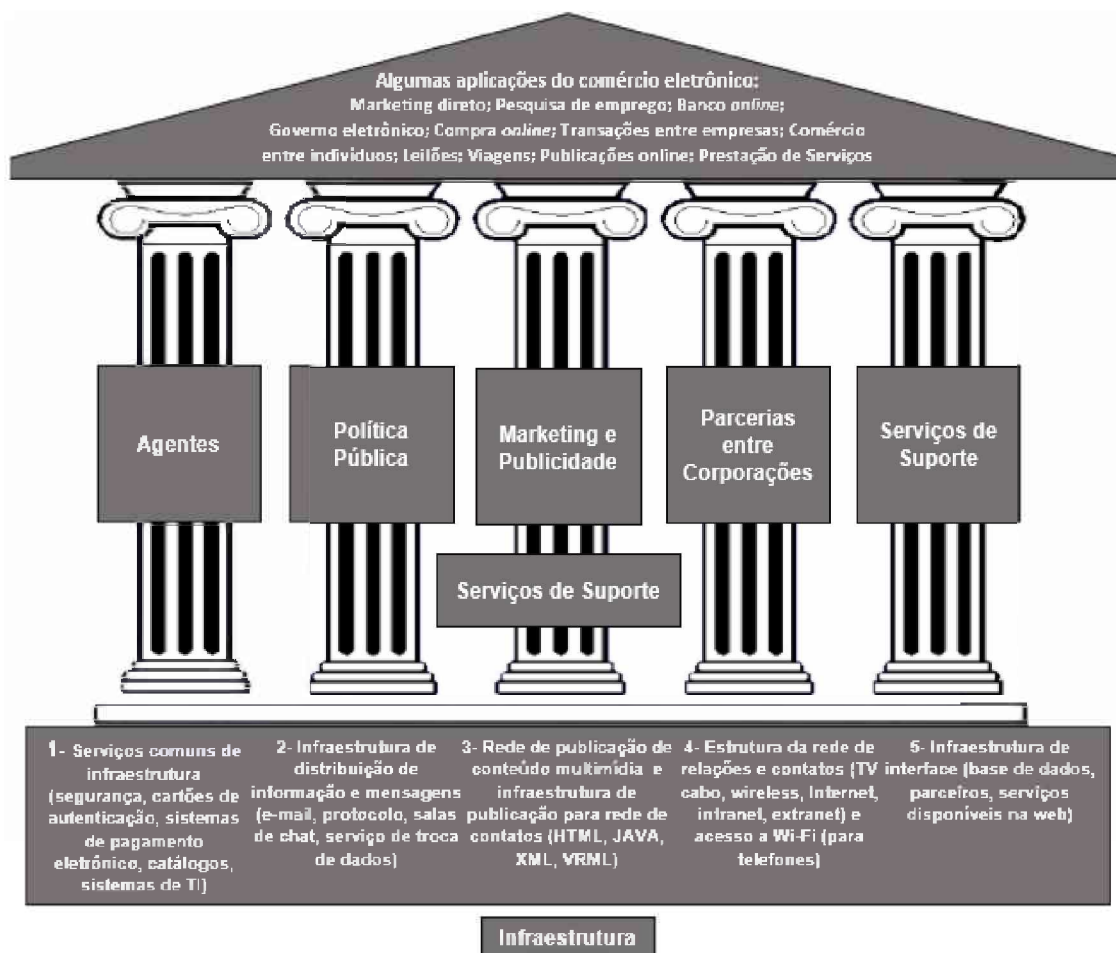
O comércio eletrônico emerge juntamente à evolução das tecnologias da *Internet*. O embrião de sua utilização pode ser observado na década de 1970, quando instituições financeiras começaram a transferir dinheiro eletronicamente (aplicação que era exclusiva às grandes corporações até esse momento). O maior salto no desenvolvimento do EC foi o surgimento da *World Wide Web*, a rede de computadores que permitiu, na década de 1990, a participação de usuários comuns em comunhão com as já presentes empresas (FIGUEIREDO, 2009; TURBAN, 2015). Seu desenvolvimento no decorrer do tempo fez com que sua complexidade fosse ampliada, de maneira que o EC passou de um simples sistema de interação capaz de ligar compradores e vendedores para mercados eletrônicos mais elaborados, que passaram a integrar fornecedores, produtores, canais intermediários e clientes, a partir da consolidação de uma rede de relações eletrônicas (ALBERTIN, 1998). O EC permite não só a substituição das maneiras

⁵ Intranets são sistemas internos de corporações ou governos, estas são capazes de utilizar ferramentas da Internet.

tradicionais de oferta e pedido de mercadorias e serviços, mas também o surgimento de novas possibilidades, como o elevado nível de interatividade e a alta personalização da demanda. (ALBERTIN, 1998).

Quanto à sua estrutura interna, Turban (2015) aponta as seguintes áreas de suporte: 1) Agentes – vendedores, compradores, intermediários, especialistas em sistemas de informação e de tecnologia, funcionários em geral e quaisquer outros participantes; 2) Política Pública – Questões legais e regulatórias, tais como impostos e políticas de privacidade, que são determinadas pelo governo em questão; 3) *Marketing* e publicidade 4) Serviços de Suporte – uma enorme gama de serviços são necessários para a operação de um EC, que abrangem desde a criação de conteúdo até a criação e a manutenção de sistemas de pagamento 5) Parceria entre corporações – esse tipo de apoio ocorre principalmente durante a cadeia de produção, na interação entre as empresas e seus fornecedores. Tais atividades, suas infraestruturas e algumas das aplicações do comércio eletrônico encontram-se retratadas na Figura 1, a seguir:

Figura 1: Infraestrutura *e-commerce*



Fonte: TURBAN, 2015, p.10. Traduzido e adaptado pelo autor

O EC pode ser classificado de diversas maneiras, e aquelas relevantes para este estudo serão trabalhadas a seguir. A cadeia de um comércio eletrônico consiste, basicamente, de três processos principais: o pedido e o pagamento; a execução do pedido; e o envio ao consumidor. Dependendo das características de cada uma dessas atividades, o EC pode ser classificado como puro ou parcial. Tais atividades ou etapas podem ser definidas como físicas ou digitais. Por conseguinte, o EC que se constitui dessas três atividades digitais é considerado como puro, tendo como exemplo a aquisição de um *e-book* (livro digital) em uma loja virtual em que todas as etapas, desde a solicitação do pedido até a sua entrega, ocorrem através de uma interface digital. Por outro lado, se pelo menos uma dessas fases for constituída fisicamente, o comércio eletrônico é classificado como parcial. A aquisição de um livro impresso em uma loja virtual é um exemplo deste cenário, já que a entrega do bem é feita em um endereço físico indicado pelo comprador e o bem adquirido é também uma mercadoria física (TURBAN, 2015). O setor público,

devido a sua ampla gama de demandas por suprimentos, lida com fornecedores de variados tipos, podendo estes serem EC's puros ou parciais.

Quanto à estrutura das organizações que integram o comércio eletrônico, estas podem ser divididas em três categorias: *brick-and-mortar organizations* (lojas físicas) são aquelas companhias que têm todas as suas operações físicas; *virtual organizations* (lojas virtuais) organizações cujas operações ocorrem totalmente dentro de um EC; *click-and-brick organizations* (lojas mistas) são organizações que operam a partir dos dois tipos de estruturas citados anteriormente. Cabe ressaltar que gradualmente as empresas que operam em ambientes puramente físicos vêm migrando para infraestruturas de *click-and-brick organizations* (TURBAN, 2015). Esse processo pode ser explicado pelo fato de que a existência de mercados que operam eletronicamente gera um impacto negativo em todos os negócios que decidem não participar deste meio. (ALBERTIN, 1998).

As aquisições governamentais também seguiram a tendência de operar por meio eletrônico. No Brasil, de acordo com a LGL, toda aquisição pública deve ser precedida por um processo licitatório nas modalidades: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão ou pregão. A última modalidade, o pregão, foi instituído no ano de 2000 a partir da medida provisória nº. 2.026, e consiste em uma sessão pública na qual são feitas propostas e lances para classificação e a habilitação da proposta de menor preço. A princípio, essa sessão pública era feita apenas presencialmente, mas a partir de dezembro do ano de 2000 o decreto nº 3.697 regulamentou o chamado pregão eletrônico, ou seja, o pregão realizado pela internet (BNDES, 2002).

Por fim, o EC é classificado de acordo com os agentes (empresas, sociedade civil, funcionários e setor público) que transacionam nele. Turban (2015) define as seguintes categorias:

a) *Business-to-Business* (B2B) (empresas com empresas): este tipo de interação no comércio eletrônico se refere a transação de bens e serviços entre duas empresas/organizações, caracterizando-se por envolver apenas pessoas jurídicas.

a) *Business-to-Consumer* (B2C) (empresas com o consumidor): inclui as transações de varejo entre empresas/organizações e compradores individuais

(pessoas físicas). Por integrar sumariamente o varejo (*retail* em inglês) nas relações comerciais, esse tipo de EC também é denominado *e-tailing*.

b) *Business-to-Business-to-Consumer* (B2B2C) (empresas com empresas com consumidores): nesse caso, uma empresa (E-1) vende um produto para outra empresa (E-2); a partir de então, E-2 vende ou entrega de forma gratuita o produto a indivíduos. Cabe ressaltar que os indivíduos (pessoas físicas) podem ser até mesmo funcionários da E-2.

c) *Consumer-to-Business* (C2B) (consumidor com empresa): pessoas utilizam a internet para vender produtos ou serviços para organizações.

d) *Intrabusiness* EC: esta é a modalidade em que há transações efetuadas por diversos tipos de organização, departamentos e indivíduos.

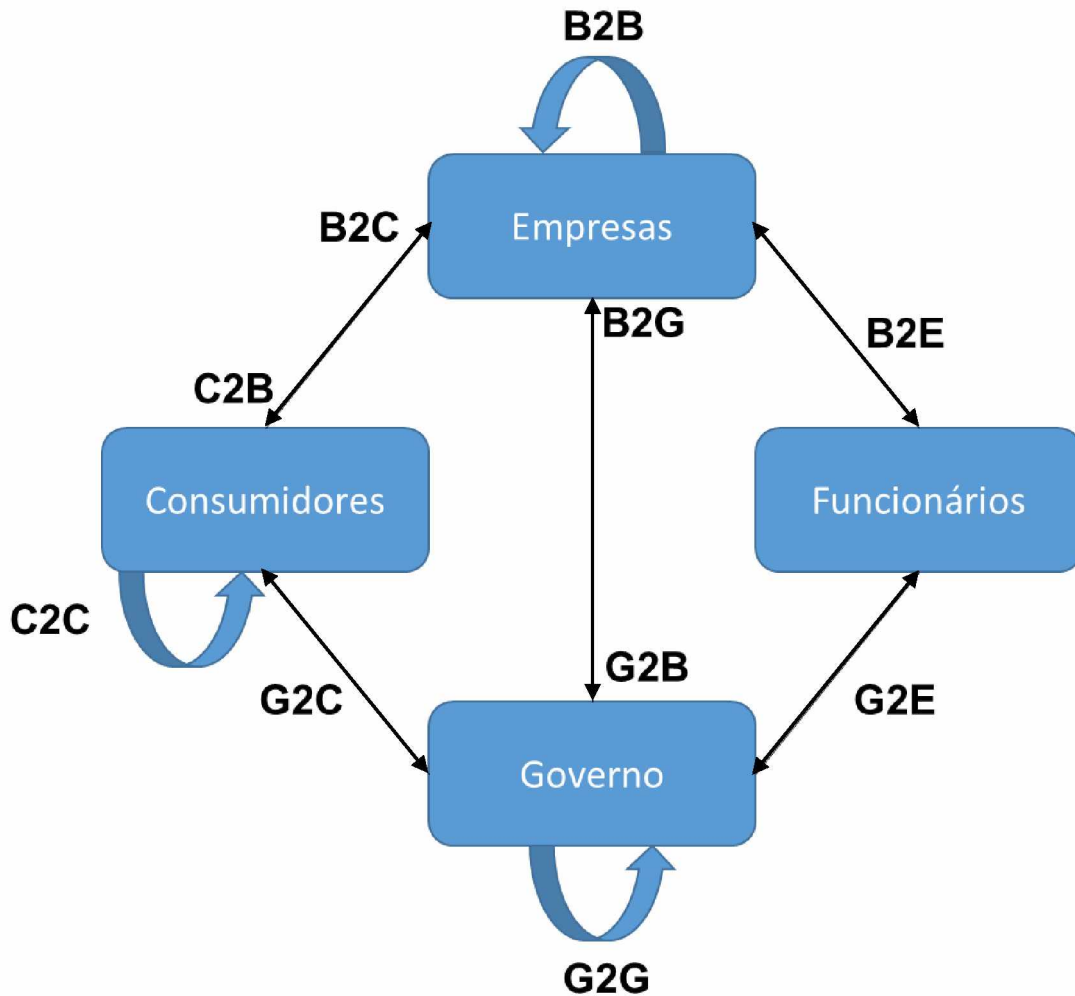
e) *Business-to-Employees* (B2E) (empresa para os empregados): nessa categoria, organizações conduzem informações, serviços ou produtos a seus funcionários.

f) *Consumer-to-consumer* (C2C) (consumidor para consumidor): consumidores individuais vendem ou compram de outros consumidores.

g) *E-Government* (Governo Eletrônico): em um *e-government* EC, alguma agência de governo fornece ou recebe bens, serviços ou informações de alguma organização (G2B ou B2G). O setor público pode lidar dessa maneira com outros órgãos públicos (G2G) ou com seus próprios servidores (G2E).

Cabe ressaltar que as classificações anteriores introduzem a presença do setor público na lógica do comércio eletrônico e demonstra suas interações, estando o Estado presente diretamente (para além de seu papel regulador no comércio eletrônico) nas interações B2G (processo de compra públicas), G2B, G2C e G2E. A Figura 2 resume as classificações acima estabelecidas:

Figura 2: Classificação *e-commerce* de acordo com as interações



Fonte: Turban, 2015, página (12). Traduzido e adaptado pelo autor.

A classificação retratada na Figura 2 é importante para este estudo e ilustra as formas como diferentes atores podem se relacionar em determinado comércio eletrônico. Como será trabalhado no próximo tópico, o EC pode ser operado a partir de uma plataforma *e-marketplace*, principalmente se tratando de uma interação B2B (Turban, 2015). A interação B2B será detalhada a frente neste trabalho, e conhecê-la é essencial para o entendimento desta pesquisa.

2.2.1 A plataforma *e-marketplace*

Segundo Turban (2015), o comércio eletrônico pode ser conduzido num determinado mercado eletrônico⁶ (*e-marketplace*), sendo este um local online onde compradores e vendedores efetuam transações. O encontro entre os demandantes e ofertantes pode ser mediado pela internet ou por estruturas próprias que conectam as duas partes (as intranets). Grieger (2003) estabelece que o *e-marketplace* e suas ferramentas são um desdobramento, provocado por evoluções tecnológicas, de funções já desempenhadas pelo mercado tradicional (físico). O autor argumenta ainda que há um enfraquecimento das restrições de tempo e espaço a partir do momento em que as relações se estabelecem no *cyberspace*⁷. Para este, a oportunidade mais exclusiva advinda de mercados eletrônicos é a possibilidade de reunir múltiplos compradores e vendedores em um mesmo espaço (virtual) central.

Para Bakos, as principais características que distinguem o *e-marketplace* dos mercados tradicionais são:

- “1. Este tipo de mercado é capaz de reduzir os custos de obtenção de informação para os consumidores sobre preços e sobre produtos alternativos oferecidos por outros vendedores e também os custos dos fornecedores para disseminar informações sobre seus produtos, sobre as características destes e sobre seus preços, a um maior número de consumidores.
2. Os benefícios experimentados por participantes individuais, nesse mercado eletrônico, aumentam à medida que novas organizações entram no sistema.
3. Os *e-marketplace* podem incorrer em custos de mudança para seus participantes (relativas, por exemplo, a alterações de software).
4. Este tipo de mercado requer, tipicamente, grandes investimentos de capital, no entanto, levam a uma substancial economia de escala (custos variados reduzidos) e escopo.
5. Os participantes potenciais nos mercados eletrônicos enfrentam incertezas substanciais em relação aos benefícios reais de aderir a esse sistema. Ocasionalmente, essa incerteza permanece mesmo depois que uma organização se junta ao sistema” (BAKOS, 1991 p.3).

Outros autores também contribuíram para conceituar esse tipo de mercado. O Quadro 1, consolidado por Grieger (2003), apresenta algumas dessas conceituações:

⁶ Este tipo de mercado pode ser denominado como: *e-marketplace*, *e-market*, *virtual market* ou *marketspace*.

⁷ Teia mundial de redes de computadores e serviços de informação.

Quadro 1: Conceitos de *e-marketplace* selecionados por Grieger.

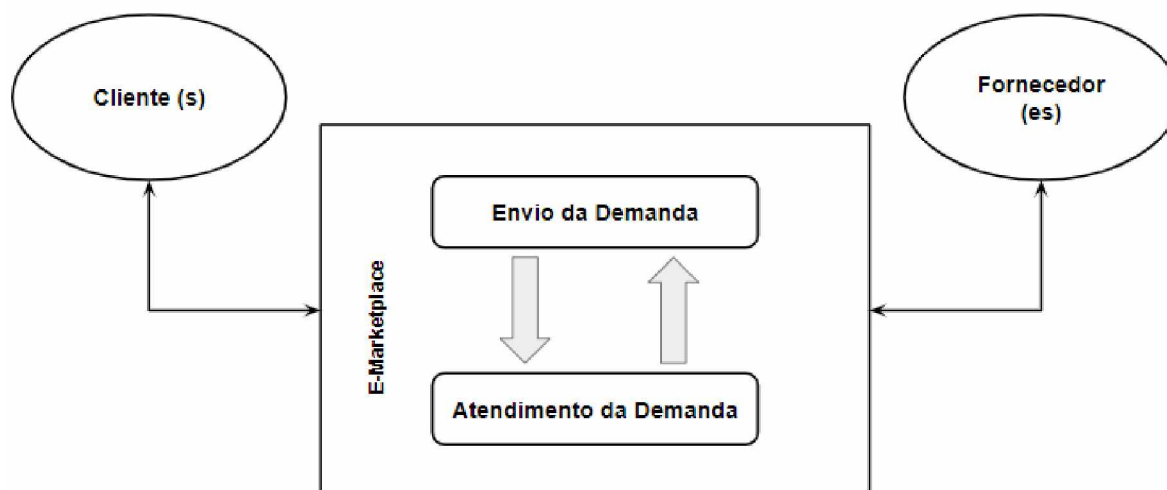
Autor(es)	Definições de <i>e-marketplace</i> escolhidas
McCoy e Sarhan (1988)	"Um <i>e-marketplace</i> separa a função de negociação da transferência física do produto ou mercadoria que o mercado troca. Ele pode gerenciar ofertas e lances de compradores e vendedores, bem como mover produtos diretamente dos vendedores para compradores. O sistema está aberto a todos os compradores e vendedores, independentemente da sua localização e pode fornecer mercado instantâneo informações a todos os comerciantes."
Bradley e Peters (1997)	"[...] pode ser visto como uma lista pública de produtos e seus atributos de todos os fornecedores em um segmento da indústria, disponível para todos os potenciais compradores."
Bakos (1998)	"[...] facilitar o intercâmbio de informações, bens, serviços e pagamentos. No processo, eles criam valor para compradores, vendedores, intermediários de mercado e para a sociedade em geral."
Schmid et al. (1998)	"[...] é uma mídia que promove intercâmbios baseados no mercado entre agentes em todas as fases da transação."
Segev et al (1999)	"Em comparação com muitas outras soluções de aquisição eletrônica, os <i>e-marketplaces</i> representam uma posição relativamente neutra entre comprador e vendedor, fornecendo serviços para ambos os lados de uma transação. Um <i>e-market</i> representa um lugar virtual onde os compradores e os vendedores se encontram para trocar bens e serviços."
Dai and Kauffman (2000)	"[...] funcionam como intermediários digitais que se concentram em setores verticais do setor ou funções comerciais específicas. Eles montaram mercados onde as empresas participam de atividades de compra e venda após obterem a adesão."
Mueller (2000)	"Os mercados eletrônicos permitem que compradores e vendedores troquem informações sobre ofertas de produtos e preços oferecidos e solicitados."
Ariba (2000)	"[...] são sites comerciais na Internet pública que permitem que grandes comunidades de compradores e fornecedores se "conheçam" e negociem entre si. Eles apresentam estruturas ideais para o intercâmbio comercial, alcançando novos níveis de eficiência de mercado ao estreitar e automatizar a relação entre fornecedor e comprador. "

Kaplan e Sawhney (2000)	"[...] é um ponto de encontro onde fornecedores e compradores podem interagir on-line."
Lipis et al. (2000)	"[...] é uma solução baseada na Internet que vincula empresas interessadas em comprar e vender produtos ou serviços relacionados uns dos outros. Pode ser distinguido de um sistema de aquisição ou distribuição na medida em que deve ser neutro, levando em conta os interesses tanto dos compradores quanto dos vendedores em sua governança."

Fonte: GRIEGER, 2003, p.282. Traduzido e adaptado pelo autor.

Os conceitos apresentados no Quadro 1 introduzem algumas características relevantes do *e-marketplace* que são aprofundadas nesta revisão da literatura, com o enfoque em se entender seu funcionamento e seus possíveis benefícios especificamente no âmbito das compras públicas. Como exposto por Lipis *et al.* (2000), o *e-marketplace* é uma solução que utiliza a internet para conectar organizações com demandas ou ofertas. Para agregar essa noção global, Shirzad e Bell (2013) ilustram um modelo embrionário de estrutura de um mercado eletrônico, ressaltando sua capacidade de permitir que fornecedores e consumidores exponham suas necessidades e concretizem suas demandas em um espaço de tempo menor e com um orçamento menor. O modelo de estrutura de um *e-marketplace* é retratado na Figura 3:

Figura 3: Estrutura embrionária de um *e-marketplace*



Fonte: SHIRZAD E BELL p. (2013).

O emprego no setor público da estrutura apresentada na Figura 3 pode ser demonstrado pelas análises feitas por Albano *et al.* (2015). O estudo dos autores trata a respeito do *e-marketplace* consolidado no governo italiano, o “*Italian Government’s e-Marketplace*”, conhecido como MEPA⁸. Instituído em 2003, o MEPA é considerado por eles como um dos mercados eletrônicos líderes no contexto europeu. A plataforma italiana promove um ambiente livre de papel para contratações de bens e serviços que tenham valores abaixo da margem europeia⁹, o que permite a interação entre fornecedores e setores de compras centrais e locais. Outra característica do sistema MEPA é a garantia de alta flexibilidade aos gestores, uma vez que existem duas possibilidades de contratação: compras diretas e solicitação de cotação de preços.

Segundo Albano *et al.* (2015), compras diretas são procedimentos de “clique e comprar” em que um agente cadastrado no setor de compras pode entrar no sistema MEPA, escolher o produto que se encaixa na demanda do órgão (a partir de uma análise de preço e qualidade) e o adquirir com as condições comerciais

⁸ MEPA é um acrônimo em italiano para “*Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione*”.

⁹ Estipulado pela Comissão Europeia, o valor máximo é de 120 mil euros (CORDEIRO, 2015).

postadas por cada fornecedor¹⁰. As requisições por cotação, por sua vez, são leilões eletrônicos simplificados, em que os fornecedores são convidados a darem lances até que seja escolhido um item que maximize a eficiência da combinação preço e qualidade. O *e-marketplace* do governo italiano é gerido pelo Consip S.p.a.¹¹, uma empresa pública do país diretamente vinculada ao Ministério da Economia e Finanças - Departamento do Tesouro, sendo sua operação financiada por essa entidade pública.

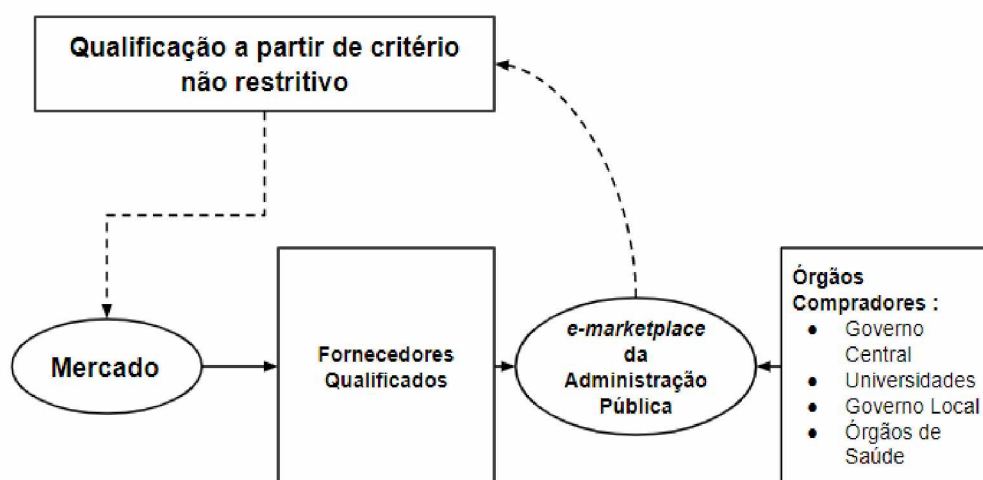
A plataforma MEPA foi desenhada para maximizar o acesso de fornecedores à concorrência nas transações do governo italiano. Para tanto, não há nenhum custo para os fornecedores se cadastrarem no sistema. Todas as suas transações são digitalizadas e a segurança é garantida por uma assinatura digital. As empresas que podem participar da plataforma *e-marketplace* do governo italiano passam por uma etapa de qualificação denominada “não restritiva” (Figura 4), na qual ocorre uma avaliação do histórico do fornecedor em que é checado se ele já cometeu algum crime. Os fornecedores qualificados postam seus produtos no portal MEPA, página da *web*, produtos estes que podem ser vistos pelos agentes responsáveis pelos setores de compras de cada órgão (ALBANO *et al.*, 2015).

A Figura 4 auxilia o entendimento acerca do portal MEPA e como seu funcionamento ocorre na prática:

¹⁰ Uma vez adquirido o item ou contratado o serviço, não há espaço para renegociações (ALBANO *et al.*, 2015).

¹¹ A instituição funciona como uma “Central de Compras Nacional na Itália” (ALBANO *et al.*, 2015).

Figura 4: Modelo Simplificado da Operação do *E-Marketplace* do Governo Italiano



Fonte: ALBANO et.al, 2015, página 234. Traduzido e adaptado pelo autor.

A Figura 4 demonstra o *e-marketplace* como uma plataforma que reúne fornecedores qualificados aos órgãos e entidades da Administração Pública italiana. O campo “*e-marketplace* da Administração Pública” representa o portal na web no qual os fornecedores postam seus produtos e cotam seus preços, enquanto os órgãos do setor público do país fazem suas aquisições.

Cordeiro (2015) trabalha a operação do MEPA em termos práticos. No mercado eletrônico da Administração Pública italiana, os órgãos públicos pesquisam, comparam e adquirem materiais e serviços a partir de catálogos eletrônicos que são colocados na plataforma por fornecedores habilitados. O MEPA é estruturado sob o objetivo de garantir interação total entre os atores (fornecedores e Administração Pública), a fim de assegurar as melhores oportunidades de negociação. Em linhas gerais, o funcionamento do MEPA se dá a partir da divulgação de editais para habilitação¹², da definição das chamadas específicas¹³ e da publicação de avisos de referências. Nestes avisos, constam os documentos necessários para participação no MEPA e as características técnicas demandadas às empresas para avaliação das propostas para a Administração Pública italiana. A Consip S.p.a. fica responsável por essas etapas, bem como por

¹² Expressa na Figura 4 como “Qualificação a partir de critério não restritivo”. É a etapa em que os fornecedores aptos a vender para o governo italiano são selecionados.

¹³ Onde constam os tipos de bens/serviços e suas condições de fornecimento.

administrar a qualificação dos fornecedores e a publicação e atualização dos catálogos eletrônicos¹⁴.

Retomando as duas formas de aquisição no MEPA, têm-se as compras diretas – ou aquisição via ordem direta – e as solicitações por cotação de preços. Na primeira delas, a Administração Pública italiana seleciona na plataforma MEPA os materiais e serviços demandados no catálogo eletrônico e em seguida preenche o formulário (online) de pedido, no qual será indicada a quantidade demandada e o local de entrega. Finalizado o formulário, é preenchido o contrato (via assinatura digital). Os dados levantados anteriormente pela Administração Pública italiana são automaticamente encaminhados ao fornecedor digitalmente, cabendo a este vincular-se aos termos e condições gerais de fornecimento (estabelecidos pela Consip S.p.a.) que estarão presentes em cada aquisição via ordem direta (CORDEIRO, 2015).

Nas solicitações por cotação, a Administração Pública italiana busca a negociação de preços e a especificação de produtos dentro do universo de fornecedores habilitados para atuar no mercado eletrônico. Para tanto, é solicitada uma cotação aos fornecedores, que pode conter arquivos em anexo que especifiquem as condições para o fornecimento e os critérios para avaliação das propostas. As cotações dos fornecedores serão enviadas ao órgão público pelo próprio sistema, dentro do prazo determinado na própria solicitação por cotação de preços, para que este possa fazer a escolha mais adequada a sua demanda (CORDEIRO, 2015).

Apresentada a estrutura interna de um *e-marketplace*, à luz de um exemplo no contexto das compras governamentais, pode-se introduzir de forma direta como os temas compras públicas e *e-marketplace* se amalgamam.

2.3 E-Marketplace e compras públicas

Retomando uma das classificações de comércio eletrônico apresentada por Turban (2015), tem-se a modalidade *Business-to-Business* (B2B), que pode ser operada via plataforma *e-marketplace*. No B2B, duas organizações¹⁵ diferentes transacionam algum bem ou serviço. Segundo o autor, os principais fatores que

¹⁴ Os fornecedores habilitados também podem fazer alterações em seus respectivos catálogos eletrônicos.

¹⁵ Pessoas jurídicas públicas ou privadas, havendo ou não objetivo de lucro.

impulsionam a modalidade B2B são a busca por redução de custos, a busca por vantagens comparativas e a necessidade de segurança das ferramentas de transação (envolvendo a *internet*). Ainda de acordo com Turban (2015), na prática, a modalidade *Business-to-Government* (B2G) – que é uma classificação do processo de compras público ou *public procurement* - funciona como a modalidade B2B. Essa noção é fundamental para o entendimento das seguintes análises que buscam esclarecer a relação que se estabelece entre mercado eletrônico e as compras públicas.

No contexto das interações B2B do comércio eletrônico, surge a necessidade de conceituar o termo *procurement*. O termo se refere à aquisição de bens e serviços por parte de organizações a partir de métodos manuais e tradicionais (que envolvem papel, por exemplo) que correm risco de serem ineficientes (TURBAN, 2015). *E-Procurement* (EP) por sua vez, segundo Grande *et al.* (2016), diz respeito ao uso de “[...] tecnologias de informação e comunicação e de protocolos *internet* (de troca de dados) para a obtenção de materiais e serviços pelas empresas”. Os autores afirmam ainda que o EP facilita as compras corporativas pelo uso da internet. Koorn, Smith e Mueller (2001), estabelecem que o EP é uma aquisição B2B por meio de tecnologias da internet, ou seja, envolve partes externas à organização, tais como fornecedores, distribuidores, seguradoras e outros tipos de intermediários.

Croom e Brandon-Jones (2005) apontam a existência de diferentes maneiras nas quais o EP se estrutura, de acordo com a forma pela qual as transações de bens e serviços são operadas. Uma das classificações estabelecidas pelos autores é o *e-marketplace*, ou seja, as aquisições de materiais e serviços feitas entre duas organizações que são operadas via plataforma *e-market*. Para os autores, o EP estruturado via *e-marketplace* é definido como “[...] essencialmente, um catálogo com multi-fornecedores e multi-produtos frequentemente hospedado e mantido por terceiros que fornecem acesso para usuários via conexão à *internet* (CROOM E BRANDON-JONES, 2005, p. 373).”

Portanto, o EP operado via *e-marketplace*, a partir do conceito anterior, agrega fornecedores e ofertas a usuários demandantes a partir de uma organização terceira. No exemplo apresentado no capítulo anterior, o *e-marketplace* do governo italiano, a hospedagem dos atores envolvidos (os fornecedores e a Administração Pública italiana) é feita a partir de um terceiro, a Consip S.p.a. (empresa pública

italiana). “Na qualidade de gerenciadora do sistema, a Consip fornecerá suporte técnico e operacional para os participantes, mas não interfere na negociação e preços” (CORDEIRO, 2015, p. 91,).

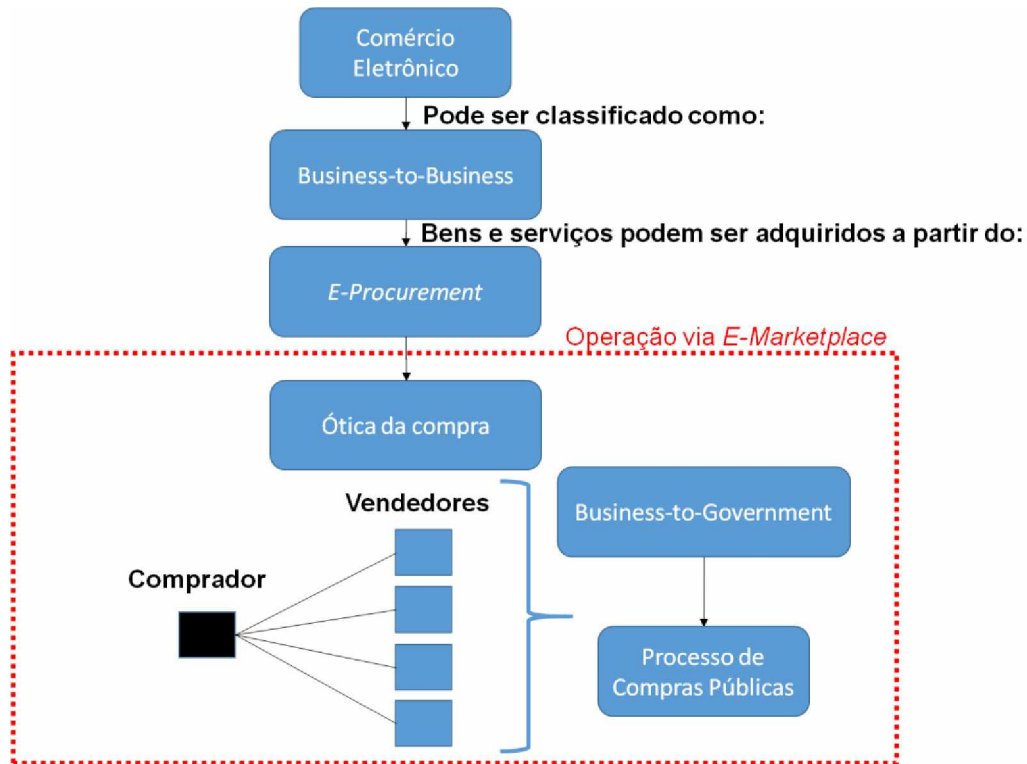
Os sistemas que envolvem um EP podem ser focados em organizações compradoras (ótica da compra)¹⁶, em organizações vendedoras (ótica da venda)¹⁷ ou em organizações intermediárias. Algumas soluções são capazes de incluir aspectos dos sistemas com óticas de compra e de venda, a exemplo do *e-marketplace* (KOORN, SMITH e MUELLER, 2001). Neste estudo, o foco da análise orienta-se para os sistemas de EP de organizações compradoras, já que o enfoque é o processo de compras públicas. Por todo o mundo, a implementação do EP tem sido uma agenda prioritária por parte do setor público (VAIDYA, SAJEEV e CALLENDER, 2006). Mc Manus (2002) conclui que a principal razão para priorização do EP no setor público parte do objetivo de alcançar redução de custo (a partir do aumento da eficiência) e de tempo no processo de compras públicas.

Dentre os sistemas de EP que envolvem organizações compradoras – como é o caso do setor público - uma das possíveis configurações é do *e-marketplace*, ou seja, o EP toma a forma de um *e-marketplace* (KOORN, SMITH e MUELLER, 2001; CROOM E BRANDON-JONES, 2005). Como observado no início desta sessão, a classificação B2G pode ser considerada como uma transação B2B (TURBAN, 2015), conforme ilustrado na Figura 5. Tem-se nesse caso, a possibilidade de operação do processo de compras públicas a partir dos sistemas de EP, inclusive via o *e-marketplace*. Uma solução para grandes compradores pode ser abertura de um *e-marketplace* próprio, que convidariam fornecedores para seu espaço virtual para que eles possam preencher suas demandas por bens e serviços (TURBAN, 2015). A Figura 5 sintetiza as relações descritas acima, tendo a sua construção se baseado nos conceitos de Turban (2015) e Koorn, Smith e Mueller (2001).

¹⁶ São grandes demandantes por bens e serviços.

¹⁷ São grandes ofertantes de bens e serviços.

Figura 5: A relação entre *E-Marketplace* e Compras Públicas.



Fonte: Adaptado de Turban (2015) e Koorn, Smith e Mueller (2001).

Como se pode observar na Figura 5, o processo de compras públicas é uma forma de aquisição de bens e serviços que integra a ótica da compra. Existem vários fornecedores para um grande comprador, a própria Administração Pública. A relação compradores/fornecedores pode ser operada via *e-marketplace*, ao passo que o setor público pode criar seu mercado eletrônico (operado por um terceiro) e reunir diversos fornecedores interessados em negociar (com os órgãos e entidades públicos) e fazer suas ofertas, como observado por Albano *et al.* (2015) no *e-marketplace* do governo italiano.

Koorn, Smith e Mueller (2001) listam as funcionalidades mais relevantes de um *e-marketplace* operante em um processo de EP. Neste artigo, os autores tratam de características, ferramentas e funcionalidades do EP e do *e-marketplace* tanto para o setor de compras público quanto para o privado. Essas são:

- “Serviços de inscrição: junção de compradores e vendedores de mercado online;
- Serviços de catálogo: lista estruturada de produtos e serviços;
- Compra de serviços: seleção e pedido de produtos e serviços;

- Serviços de diretório: lista estruturada de fornecedores e compradores para fins de fornecimento;
- Serviços de leilão: Requisição por cotações *online* e lances, bem como leilão (reverso), apoio e suporte;
- Compra agregada: combinando demandas de compra de vários compradores;
- Serviços de precificação: vários tipos de precificação. Mecanismos, variando de preços fixos e produtos preços baseados em configuração para negociações de preços online e mecanismos dinâmicos de correspondência de solicitação de lances; além disso, descontos e bônus por volume podem precisar ser calculados;
- Serviços financeiros e contábeis: fatura processamento, pagamento, liquidação, suporte de cartões de compra (cartões corporativos para aquisição de bens e serviços por agentes das organizações), verificação de crédito, (carta de) linhas de crédito, bancos garantias e custódia, cálculo de impostos, exportação;
- Serviços de seguros/garantia: subscrição de transações e produtos enviados, bem como seguros cobertura de responsabilidades, fraude e vários tipos de Riscos (Internet);
- Serviços de informação: produtos adicionais informações relacionadas, como preços de mercado (em tempo real), pesquisas, revisões, estatísticas;
- Serviços de colaboração: engenharia conjunta e planejamento;
- Serviços de garantia de qualidade: qualidade dos produtos, trocas, perfis, classificações de fornecedores e regulamentos de conformidade;
- Serviços de segurança e confiança: autenticidade da negociação parceiros, controles de acesso baseados em políticas/funções; sinal único segurança de documentos, privacidade/anonimato, confidencialidade e integridade das transações;
- Serviços de monitoramento: rastreamento e rastreamento de embarques, informações gerenciais;
- Serviços de processamento de transações: serviços adicionais tais como o processamento de compras administrativas, dados mapeamentos/conversão, suporte a fluxo de trabalho e arquivamento;
- Serviços de compras adicionais: armazenagem, relatórios de inventário, serviço pós-venda, cadeia de suprimentos serviços de gestão, etc.”

(KORN, SIMTH e MULLER, 2001, p. 30-31)

As funcionalidades mencionadas acima são algumas das formas como um *e-markeplace* pode potencialmente impactar o processo de compras público.

Neste estudo, serão destacadas duas funcionalidades do *e-marketplace* para o contexto do setor público: o serviço de precificação e o serviço de catálogo. Estes serviços foram apontados por Cordeiro (2015) como relevantes para o contexto público em sua pesquisa a respeito do *e-marketplace* consolidado no governo italiano.

2.3.1 Funcionalidades do *e-marketplace* para as compras governamentais: serviços de precificação e de catálogo.

Antes de tratar do possível ganho advindo das funcionalidades de precificação e serviços de catálogo, é necessário abordar o cenário das compras públicas com relação à pesquisa de preços e à especificação dos objetos no processo licitatório. No contexto atual das compras governamentais, o Artigo 14 da LGL define que: “Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa”. O Artigo 15 da referida Lei, inciso V, determina que essas compras devem “balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública” e estabelece, no inciso I do seu parágrafo §7º, que nas compras deverá ser observada “a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca”. Tais diretrizes tomam forma na chamada pesquisa de preços, e esta deve ser realizada a cada processo de compras para que possa estar contido no Edital de licitação¹⁸ o preço de referência conforme estabelecido pela LGL:

“Art. 40. O Edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte: [...] X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência [...]” (BRASIL, 1993).

Segundo Hirle (2016), a estimativa de preços cumpre o papel de orientar a avaliação de disponibilidade orçamentária que esta atenda a demanda de bens e

¹⁸ De acordo com Costa A. (2000, p. 125): “O Edital é a lei da licitação e será base do futuro contrato. O fornecedor deve cumprir o contrato e, conseqüentemente, tudo o que foi previamente formalizado na licitação”.

serviços do setor público, e direciona a decisão da Administração Pública perante os preços apresentados pelos fornecedores licitantes. Para Schuch (2010), a pesquisa de mercado¹⁹ é uma ferramenta importante para obtenção de parâmetros dos preços praticados em relação a bens e serviços. Segundo o autor, o inciso V do Artigo 15 da LGL pressupõe que a Administração Pública “mantenha um banco de dados atualizado ou consulte outros órgãos e entidades públicas” para conseguir o valor de referência para a licitação. Portanto, “não havendo essa possibilidade ou se houver um número insuficiente de preços para se determinar o preço de mercado, deverá de qualquer forma ser realizada a pesquisa de mercado” (SCHUCH, 2010, p. 28). A pesquisa de preços é fator chave para o sucesso dos processos licitatórios, tendo-se em vista que a Administração Pública não pode aceitar propostas ou lances com valor superior aos determinados no Edital de licitação como preço de referência (SCHUCH, 2010).

Quanto à especificação do objeto da licitação (materiais e serviços a serem adquiridos), Schuch (2010) aponta que essa etapa corrobora para a definição daquilo que está sendo demandado pela Administração Pública, distinguindo-o dos similares – inadequados à demanda do processo de compras – e primando por estabelecer altos níveis de qualidade, independente da modalidade licitatória definida para o processo. Para tanto, o procedimento de descrição do objeto deve equilibrar concisão e precisão, evitando que a competição entre os fornecedores se torne restrita e garantindo o emprego do princípio da isonomia. A especificação do objeto é importante, ao passo que uma especificação inadequada pode acarretar, dentre outros problemas, a compra de um bem ou serviço inferior ao pretendido no processo licitatório. Por atender aos requisitos da especificação do objeto, a etapa de estabelecimento do preço de referência depende de uma boa descrição do material ou serviço a ser adquirido no processo de compra. Cabe ressaltar que ambos os procedimentos são executados pela Administração Pública (SCHUCH, 2010).

Descrito, mesmo que brevemente, o cenário das aquisições públicas com relação à pesquisa de preços e a especificação dos objetos, além da importância desses procedimentos, pode-se entender como as funcionalidades do *e-marketplace* são, potencialmente, capazes de impactar positivamente essas atividades. Para

¹⁹ Pesquisa de preços feita diretamente com fornecedores.

melhor compreender a descrição relativa a esses serviços prestados pelo *e-market*, é importante entender o conceito de custo de pesquisa. O custo de pesquisa diz respeito ao grau de dificuldade que um potencial comprador (pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas) tem em comparar as características e os preços de um determinado produto ou cesta de produtos em um determinado mercado. Em Mercados de Bens Diferenciados²⁰, os demandantes - potencialmente o setor público, a partir das unidades de compras de cada órgão e entidade - têm necessidades distintas, cada uma de acordo com sua necessidade e preferência. Nesse contexto, a busca por adquirir um bem ou serviço leva em conta não só o preço, mas também as características de cada material ou serviço ofertado (BAKOS, 1991). Para Costa A. (2000) o setor público lida com fornecedores e produtos, mesmo que parecidos, diferentes uns dos outros, sendo essa discrepância aquilo que separa o melhor produto e o melhor fornecedor. Portanto, as características dos bens adquiridos pela Administração Pública são relevantes.

Quando o mercado de um dado bem ou serviço incorpora altos custos de pesquisa, o comprador é incapaz de identificar a paridade daquilo que está adquirindo com o seu desejo ideal de consumo, ao mesmo tempo em que não é capaz de comparar se aquele preço ofertado está dentro do praticado no mercado. Essa carência de conhecimento gera um enorme risco de exposição a um produto defasado, tanto com relação à necessidade da demanda quanto com relação ao preço que está sendo pago pelo material ou serviço (BAKOS, 1991). A descrição desse cenário é trazida por Bakos (1991, p.9) "[...] isso pode acontecer, por exemplo, se um comprador puder adquirir informações sobre um produto apenas comprando-o".

Fazendo uma análise oposta, observa-se a ótica de mercados que incorrem baixos custos de pesquisa a seus demandantes. Nesse caso, cada comprador pesquisa até encontrar um produto próximo o suficiente da sua demanda. A medida em que os custos de pesquisa são reduzidos, os demandantes se tornam mais exigentes e continuam a busca até encontrar o produto mais próximo possível do ideal. Sendo assim, a melhor alocação social dos recursos é trazida quando esses custos são zerados, de maneira em que o comprador poderá pesquisar dentre

²⁰ Mercados que contêm uma variedade de bens e serviços com características distintas, sendo o oposto de um mercado de Commodities, em que existem transações de um único bem. (BAKOS, 1991)

todas as possibilidades e escolher a melhor possível para sua necessidade. Se mantidos altos níveis de diferenciação entre produtos, clientes ficarão menos dispostos a comprar ofertas diferentes de sua vontade ideal (BAKOS, 1991). Com o maior grau de exigência e conhecimento, compradores são beneficiados de duas maneiras: desfrutam de preços menores pelo aumento da concorrência entre fornecedores e são capazes de desfrutar de aquisições que se encaixam melhor a realidade de sua necessidade por estarem melhor informados sobre os produtos disponíveis (BAKOS, 1991).

O papel de um *e-marketplace* é impactar na redução desses custos de pesquisa, promovendo maior competição (em relação aos preços) entre os fornecedores e reduzindo o poder destes sobre o mercado (BAKOS, 1991). Além de toda a conceituação previamente estabelecida, a força dos mercados eletrônicos como vetores de acesso à informação pode ser evidenciada por Albertin (1998, p. 54), que define a presença das seguintes facilidades como caracterizadoras desses: “Onipresença; facilidade de acesso a informação; baixo custo de transação”. Os mercados eletrônicos tendem a promover mais eficiência por sua capacidade de disponibilização de informação atualizada. A partir dos serviços de precificação e catálogo, o *e-marketplace* fornece informação em tempo real sobre o nível dos preços e a qualidade dos serviços ofertados dentro do mercado eletrônico.

A redução de custos de pesquisa, tanto para os preços quanto para a qualidade e especificação de materiais e serviços, pôde ser observada no *e-marketplace* do governo italiano (MEPA). Cordeiro (2015, p. 92) explicita as vantagens do MEPA e estabelece que “[...] a possibilidade de as Administrações compararem os preços e os produtos oferecidos pelos fornecedores [...]” está entre os principais ganhos advindos da plataforma. Isso se deu pelo fato de os fornecedores habilitados a vender para a Administração Pública italiana terem a autonomia para controlar o seu próprio catálogo eletrônico (no MEPA) contendo os produtos em seu portfólio. Com isso, os fornecedores podem fazer alterações em seus catálogos a qualquer momento, melhorando preços e adicionando novos produtos e serviços, tudo isso em tempo real. Para Cordeiro (2015, p. 92), isso leva a “um processo competitivo transparente, com base no aumento da qualidade dos produtos e serviços oferecidos e na melhoria nos preços”. O MEPA abre ainda a possibilidade de os fornecedores adicionarem ofertas promocionais, melhorando ainda mais os preços ofertados para a Administração Pública (CORDEIRO, 2015).

Estudado o *e-marketplace*, sua relação com o setor público e duas de suas funcionalidades é possível iniciar a análise acerca do insucesso em licitações públicas descrevendo suas principais causas e impactos.

2.4 Considerações sobre o insucesso na aquisição de materiais e serviços na Administração Pública brasileira

Morilas *et al.* (2017), em sua análise relativa a pregões na Universidade de São Paulo (USP) explicita a existência de um significativo número de casos de insucesso nos processos licitatórios. Os autores estabelecem quatro possibilidades de desfecho de uma licitação malsucedida: licitação Anulada, Deserta, Fracassada ou Revogada. A Revista do Tribunal de Contas da União (TCU, 2010) conceitua “licitação deserta” e “licitação fracassada”. A primeira delas “caracteriza-se quando não comparecem licitantes ao procedimento licitatório realizado”. Já a Fracassada, “caracteriza-se quando há participantes no processo licitatório, mas todos são inabilitados ou todas as propostas são desclassificadas”. Para Brandão (2016), “a inabilitação acontece quando os fornecedores participantes do processo licitatório deixam de entregar e/ou apresentar os documentos de habilitação”. Alguns desses documentos são a habilitação jurídica, a qualificação técnica, a qualificação econômico-financeira, a regularidade fiscal com a Fazenda Nacional, o sistema de seguridade social e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS e a regularidade fiscal perante as Fazendas Estaduais e Municipais. Já a desclassificação ocorre quando as propostas dos fornecedores estão acima do preço de referência estimado pela administração para o objeto licitado. Sobre as licitações anuladas e revogadas, de acordo com o Artigo 49 da LGL:

“A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado” (BRASIL, 1993).

O insucesso das licitações para compra de materiais e serviços na administração pública brasileira, segundo Morilas *et al.* (2017), pode prejudicar as finanças públicas, uma vez que gera a necessidade de repetição do processo licitatório (custos administrativos e de retrabalho), além de afetar negativamente o gasto de recursos disponíveis para as atividades do setor público. Analisando os

pregões operacionalizados na USP entre os anos de 2013 e 2016, os autores concluem que 13,88% dos pregões foram malsucedidos. Desse quantitativo de insucesso, 90% teve a situação final como Deserto ou Fracassado, ou seja, os licitantes tiveram uma alta taxa de desclassificação/inabilitação ou nem sequer participaram da licitação.

Os dados analisados por Morilas *et al.* (2017) apontaram que as principais causas para o insucesso no processo licitatório estavam relacionadas ao preço de referência estabelecido pela Administração Pública (a partir de uma pesquisa de preços) e à divergências entre o que é especificado no Edital do processo licitatório, que delimita qual é a demanda da Administração Pública, e o que é ofertado pelos fornecedores. As análises concluem ainda que os dois fatores estão inter-relacionados, já que ambos resultam de problemas na especificação do objeto - no Termo de Referência²¹ - ou no Pedido de Compra. Costa (2000) argumenta que a rigidez na especificação do produto constitui um aspecto marcante das licitações, tendo em vista que a descrição do material ou serviço a ser adquirido não poder ser alterada durante a fase externa da licitação²², já que deve constar desde o Edital de licitação. Para o autor, uma tentativa de alteração do objeto no decorrer do processo pode ser julgada como lesão ao princípio da isonomia (igualdade entre os participantes da licitação), por configurar-se como uma tentativa de fugir da regra da compra, definida pelo edital, após o início do processo.

Kariyado (2016) chega à mesma conclusão apontada anteriormente em sua análise relativa aos pregões eletrônicos da Universidade Federal de São Carlos, o que indica que houve uma predominância de pregões Desertos e Fracassados em que as principais causas para esses desfechos foram a apresentação de propostas acima do valor estimado, a não apresentação de propostas e a má descrição dos objetos. Especificamente para os pregões Desertos, a autora estabelece que

²¹ “Termo de referência é documento prévio ao procedimento licitatório. Serve de base para elaboração do edital, a exemplo de projeto básico.” (TCU, 2010). Este deve conter, dentre outros, os elementos: descrição do objeto do certame, de forma precisa, suficiente e clara; critérios de aceitação do objeto; critérios de avaliação do custo do bem ou serviço pela Administração, considerando os preços praticados no mercado; valor estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, se for o caso; prazo de execução do serviço ou de entrega do objeto; definição dos métodos e estratégia de suprimento; cronograma físico-financeiro, se for o caso; deveres do contratado e do contratante; prazo de garantia, quando for o caso; procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato; sanções por inadimplemento.

²² Fase posterior a publicação do Edital de licitação, em que ocorrem os procedimentos de negociação com os fornecedores (MORILAS *et al.*, 2017)

pesquisas de preço mal elaboradas geram inconsistências em relação à realidade de mercado para o item licitado, o que leva ao desinteresse dos licitantes de participar do certame. Outro problema relativo à inadequação da especificação do item é a aquisição ou contratação de objeto indesejável ou incompatível com a demanda. Brandão (2016) encontra resultados similares aos apontados anteriormente em sua análise sobre os pregões operacionalizados pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano. Em sua base de dados, do total de itens licitados, cerca de 24,87% foram Fracassados ou Desertos. Sobre os itens Fracassados as principais causas se deram por lances acima do preço estimado, pela inabilitação dos fornecedores e pela não entrega dos documentos de habilitação.

Em relação ao tempo médio em que se decorre a licitação, com enfoque no pregão em sua modalidade eletrônica, Santana (2013) conclui que este tem a potencialidade de se materializar em 20 dias. No entanto, Silva *et al.* (2011), ao observar a dinâmica de tempo na Universidade de Brasília (UnB), no Ministério da Educação (MEC) e no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), concluiu que os prazos praticados nessas entidades têm variações. Enquanto o CNPq tem um prazo médio foi de 20 dias, a UnB e o MEC praticaram prazos de 77 e 60 dias, respectivamente. Alexandre (2016), em sua análise sobre a realidade das compras na Universidade Federal de Pernambuco, concluiu que a má especificação dos materiais e serviços nas licitações influencia no tempo de duração desta. Isso ocorre porque durante a fase interna da licitação²³ são feitos os ajustes necessários no processo de compras, de maneira que este possa ser publicado e que a concorrência entre os fornecedores seja possível. Portanto, os casos em que existem erros na especificação dos objetos podem incorrer em inúmeras tramitações internas nos setores de compras, o que gera, assim, um aumento da duração do processo de compra.

Morilas *et al.* (2017) argumenta que os custos administrativos relativos ao insucesso de processos licitatórios, especificamente na modalidade pregão eletrônico, podem ser de dois tipos: custos mensuráveis e custos dificilmente mensuráveis. Os custos mensuráveis são aqueles diretamente relacionados ao processo licitatório, sendo que, para Da Silva (2015) estes são elementos de custo

²³ Fase compreendida pelos procedimentos: solicitação interna da compra; elaboração do descritivo do objeto; formação do preço referencial; conclusão e elaboração do Edital; e publicação do Edital

como: pessoal, material de expediente, publicações e depreciação de equipamentos. Já os custos dificilmente mensuráveis são aqueles atrelados à demora do atendimento à demanda da Administração Pública, já que a existência de um processo licitatório pressupõe a necessidade do material ou serviço para a instituição pública (MORILAS *et al.* 2017). Nesse estudo são destacados os custos mensuráveis. Da Silva (2015) encontrou valor de custo administrativo estimado por pregão eletrônico de R\$ 4.716,24²⁴. Já Ducati (2014) calculou, analisando as compras da Empresa Pública Eletrosul no segundo semestre de 2013, valor de R\$ 1.290,53 para cada pregão eletrônico realizado. Estudando os processos de compras efetuados pela Administração Pública do Estado do Amazonas no ano de 2007, Tridapalli *et. al* (2011), estabelece que cada processo licitatório, independente de sua modalidade, tem custo aproximado de R\$ 6.760,00.

No capítulo 2 deste estudo, são trabalhados três entendimentos cruciais para a pesquisa. O primeiro desses é o conceito de *e-marketplace*. O mercado eletrônico é considerado pelos autores como uma forma de operação do comércio eletrônico, podendo ser utilizado para as transações entre duas organizações (públicas ou privadas) e sendo capaz de reunir ofertantes e demandantes no mesmo espaço *online*. Outra característica apontada pela bibliografia é a capacidade de redução dos custos de pesquisa para a comparação de preços e descrições de materiais e serviços demandados.

A partir do conceito da plataforma *e-marketplace*, é estudada a bibliografia que evidencia seu papel no processo de compras públicas. Para tanto, são destacadas duas funcionalidades da plataforma *e-market* para o setor público: serviço de precificação e serviço de catálogo. Estas foram capazes de tornar a precificação e a descrição dos bens e materiais, no cenário das compras públicas italianas, um procedimento constantemente atualizado e condizente com a realidade do mercado eletrônico estruturado no país.

Por fim, o último aspecto estudado é a realidade do insucesso em licitações para a aquisição de materiais e serviços no contexto brasileiro. Os autores demonstram a existência de um número relevante de processos licitatórios que culminam nas quatro possibilidades de insucesso (licitações Anuladas, Desertas,

²⁴ Aquisições da Secretaria de Saúde do Município de Feira de Santana (Estado da Bahia) no ano de 2013.

Fracassadas e Anuladas). Os principais fatores que causam esse insucesso, segundo os autores, são a má especificação do material ou serviço demandado pela Administração Pública e a defasagem do preço de referência em relação aos praticados no mercado do bem ou serviço. Essa noção é indispensável para as análises feitas nos próximos capítulos deste trabalho, haja visto que o cenário das compras no Estado de Minas Gerais será traçado a partir dos conceitos estabelecidos nesta sessão.

3. METODOLOGIA

Este trabalho aproxima-se de uma pesquisa descritiva, tendo em vista seus objetivos específicos: sistematizar conceitos e ideias sobre *e-marketplace* enfatizando seu possível uso no setor de compras públicas, descrever a atual situação do processo de compras no Estado de Minas Gerais ilustrando o seu fluxo em um órgão público do Estado de Minas Gerais, e analisar o processo de aquisição de materiais e serviços pelo governo de Minas Gerais no período 2014-2018. (GIL, 2002).

Integrando essa pesquisa descritiva, utilizou-se como procedimentos técnicos: o levantamento bibliográfico, ou seja, a revisão da literatura e a pesquisa documental. A revisão da literatura é focada no arcabouço teórico relativo aos temas: comércio eletrônico, *e-Procurement*, *e-marketplace* e compras públicas.

O levantamento documental, por sua vez, é realizado na base eletrônica de dados “Armazéns de Informações da Administração Pública do Estado de Minas Gerais” no Módulo²⁵ do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços – SIAD²⁶. Além disso, são utilizadas resoluções e normativas da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG) e da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais (SEAPA). Estes órgãos do Governo Estadual de Minas Gerais têm total ciência da utilização desses materiais para fins acadêmicos, e concederam a permissão de acesso aos documentos e dados por meio da Superintendente da Central de Compras Governamentais, no caso da SEPLAG, e do Analista de Gestão e Políticas Públicas, no caso da SEAPA.

No que diz respeito ao primeiro objetivo específico – sistematizar conceitos e ideias sobre *e-marketplace* enfatizando-se seu possível uso no setor de compras públicas – ele é abordado a partir de revisão bibliográfica, tendo como Os principais autores Turban (2015), Bakos (1991), Grieger (2003), Albano (*et al.*, 2015), Koorn, Smith e Mueller (2001) e Cordeiro (2015). A pesquisa bibliográfica contém os conceitos de um sistema *e-marketplace*, com o foco em sua utilização no

²⁵ Subgrupo de dados existente nos Armazéns de Informações da Administração Pública do Estado de Minas Gerais.

²⁶ Segundo o artigo 1º do Decreto n.º 45.018, de 20 de janeiro de 2009, o SIAD “ [...] tem como finalidade controlar o ciclo dos materiais, serviços e obras, desde a sua solicitação até a distribuição dos materiais de consumo, a baixa dos bens permanentes do patrimônio e a realização dos serviços e obras, [...]”.

setor de compras públicas. Para tanto, conceitos correlatos ao *e-marketplace*, tais como *e-commerce* e *e-procurement* também são trabalhados no levantamento bibliográfico.

O segundo objetivo específico - descrever a atual situação do processo de compras no Estado de Minas Gerais ilustrando o seu fluxo em um órgão público estadual – é tratado a partir de revisão da literatura e análise documental. A revisão da bibliografia é embasada em estudos de autores como Vilhena e Hirle (2013), Justen Filho (2005), Trindade (2003) e Costa (2000), os quais tratam do atual cenário das compras no setor público, das modalidades de licitação e do fluxo das compras governamentais. Por sua vez, a análise documental é elaborada a partir do fluxo de compras disponibilizado pela SEAPA, em um arquivo Bizagi Modeler²⁷, tendo esse fluxo sido solicitado pelo autor deste estudo ao Analista de Gestão e Políticas Públicas do órgão, servidor que atua na Diretoria de Planejamento, Orçamento e Logística (DPO). Este documento norteia a ação do setor de compras da SEAPA e encontra-se atualizado para a realidade da SEAPA no ano de 2019. A escolha desse Órgão público para ilustrar o fluxo de compras se deu pela opção de descrever as etapas de um processo de compras que fosse validado por um gestor especialista em aquisições públicas. Apesar de ser relativo à SEAPA, o fluxo de compras descrito pode ser considerado como um indicativo de como as compras são operacionalizadas nos demais órgãos e entidades da Administração Pública estadual, já que, todos utilizam a mesma base legal e os mesmos sistemas internos para suas aquisições de bens e serviços. Como apontado por Vilhena e Hirle (2013), a implementação do SIAD resultou na padronização dos fluxos e dos procedimentos de compras públicas no contexto do Estado de Minas Gerais. Nesse sentido, a descrição do fluxo de um órgão público que integra a administração direta do estado – como realizado nesta monografia – retrata a linha mestre das etapas que norteiam o processo de compras públicas em MG.

Com base no documento disponibilizado pela SEAPA (em arquivo Bizagi) é feita uma descrição das etapas do processo de compras, e são destacadas as atividades que compõem este processo (contidas na fase interna e externa da licitação), os seus prazos e os responsáveis pelas etapas. De acordo com o Tribunal de contas da União (2010), a fase interna consiste nos procedimentos prévios à

²⁷ Ferramenta para desenho de processos.

contratação, enquanto a fase externa se inicia com a publicação do Edital de Licitação e se finaliza com a contratação para o fornecimento do material ou bem, com a execução da obra ou com a prestação do serviço. No capítulo de análise do processo de compras, a modalidade de aquisição escolhida para esse estudo é o pregão, tendo em vista que autores como Morilas *et al.* (2017) destacam a relevância e a importância da ampliação do uso dessa modalidade por parte dos órgãos públicos.

O terceiro e último objetivo – analisar o processo de aquisição de materiais e serviços do Estado de Minas Gerais no período 2014-2018 buscando-se identificar o grau de insucesso nas compras públicas, o tempo gasto para o processo licitatório de compra dos materiais e serviços, e o os custos estimados incorridos pelo estado em função desse insucesso – é viabilizado a partir da revisão bibliográfica sobre desfechos de sucesso e insucesso em processos de licitação no setor público e da análise documental de dados extraídos da base de dados denominada Armazém de Informações do SIAD. Esses dados correspondem às aquisições de materiais e serviços demandados pela Administração Pública do Estado de Minas Gerais²⁸. Portanto, tais itens passaram por processo licitatório para que sua compra fosse efetuada. O foco da análise é o desfecho da aquisição dos bens e serviços, observando-se se houve sucesso (itens cujo desfecho da licitação apresentou fornecedor vencedor) ou insucesso (itens para cujo desfecho não foi obtido fornecedor vencedor do processo de licitação). Além dessa informação, a base de dados do SIAD disponibiliza os seguintes dados: ano de início do processo relativo a determinado material ou serviço; situação final – ou seja, o desfecho – da aquisição do material ou serviço; e o preço de referência do material ou serviço demandado estabelecido pela Administração Pública a partir de pesquisa de preços.

Para o alcance do terceiro objetivo deste estudo – analisar o processo de aquisição de materiais e serviços pelo governo de Minas Gerais no período 2014-2018 – a primeira atividade realizada é a elaboração do levantamento dos processos licitatórios realizados pelos Órgãos e Entidades da Administração Pública do Estado de Minas Gerais ocorridos entre os anos de 2014 e 2018. Esse período – de 2014 a 2018 – foi escolhido por representar a situação das compras governamentais mais próxima ao ano de elaboração deste estudo (2019).

²⁸ Os dados analisados dizem respeito aos órgãos da administração direta, autarquias e fundações.

A análise de dados sobre o processo de compras de materiais e serviços pelo estado de Minas Gerais é feita considerando-se dois recortes analíticos principais. No primeiro, é retratado o panorama geral das compras governamentais, considerando-se todas as modalidades de compras disponíveis na base de dados do SIAD – exceto os pregões para Registro de Preços para a qual a base não disponibiliza informações detalhadas. No segundo recorte de análise, considera-se especificamente a modalidade de licitação pregão eletrônico. A base de dados possui 71.031 processos licitatórios aos quais correspondem à 311.811 tentativas de aquisição de materiais ou serviços.

O desfecho da compra do material ou serviço constitui um aspecto fundamental para subsidiar a análise dos dados. Cada processo de compras possui agrupamentos de materiais ou serviços a serem comprados que são denominados lotes. O Comunicado SIAD de setembro de 2010, cuja elaboração é de responsabilidade da Coordenação Geral do SIAD, estabelece que o Portal de Compras, sistema no qual as licitações são operacionalizadas, permitirá “[...] a execução dos procedimentos para cada lote do pregão. Dessa forma é possível, por exemplo, homologar um determinado lote do pregão sendo que ainda existe algum outro lote que não teve etapa de lances.” Portanto, os lotes são classificados de acordo com seu desfecho ao final do processo licitatório, podendo haver em um mesmo processo licitatório lotes com classificações diferentes. São cinco as classificações possíveis para os lotes ao final da licitação: lote com fornecedor vencedor, lote deserto, lote fracassado, lote anulado e lote revogado. O material ou serviço agrupado sempre recebe a mesma classificação que seu respectivo lote²⁹ dentre as cinco possíveis classificações. Por esse motivo, a análise elaborada considera o desfecho do processo desagregado para cada material ou serviço licitado e não para seu lote.

No primeiro momento da análise – panorama geral – são observados os casos em que a Administração Pública obteve êxito na aquisição do material ou serviço (ou seja, desfecho com fornecedor vencedor) e os casos em que não obteve êxito, sendo então o insucesso retratado por uma das quatro possibilidades: deserto, fracassado, revogado e anulado, conforme apresentado na revisão da literatura.

²⁹ O banco de dados extraído no SIAD não discrimina os lotes dentro de cada processo, apenas os materiais e serviços contidos dentro do processo.

Para a elaboração da análise sobre o panorama geral das modalidades licitatórias, é feita a contagem do número anual absoluto de materiais e serviços que obtiveram um fornecedor vencedor e dos que não obtiveram nos processos licitatórios. De posse do valor absoluto, é feito o cálculo da proporção de cada uma dessas possibilidades para cada ano do período de tempo selecionado, 2014-2018. Em seguida, o leque de possibilidades para os casos de insucesso é aberto: é calculado o valor absoluto anual de materiais e serviços que tiveram o desfecho Anulado, Deserto, Fracassado ou Revogado nos processos licitatórios, obtendo-se, também, a proporção anual das situações de insucesso na aquisição dos materiais e serviços. Para finalizar a análise relativa ao panorama geral, é feita uma contagem do número de processos por modalidade licitatória em que são destacadas as duas principais modalidades a partir do critério de maior número de tentativas de aquisição de bens e serviços.

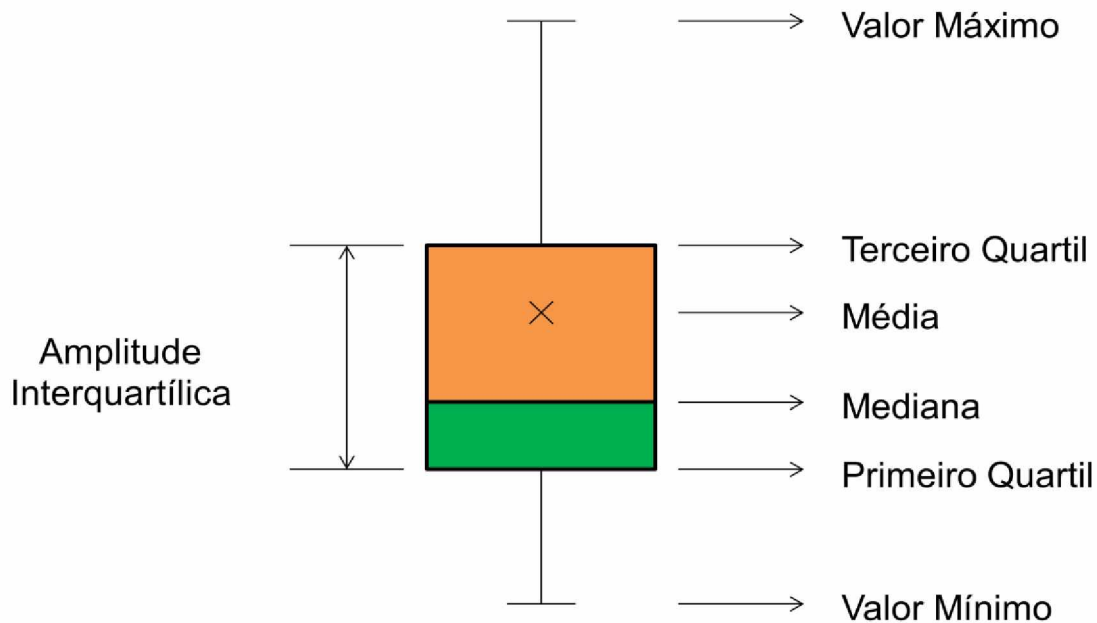
Conforme destacado nos Capítulos 2 e 4 deste trabalho, a modalidade pregão (principalmente em sua forma eletrônica) é amplamente utilizada pela Administração Pública em suas licitações. Portanto, na análise de dados também é feito um estudo para o universo dessa modalidade, especificamente.

No universo de pregão, a base de dados do SIAD apresenta um total de 18.300 processos licitatórios para a aquisição de 161.991 materiais e serviços. A partir desses, é feita a contagem absoluta e o cálculo da proporção anual dos materiais e serviços nos processos que obtiveram fornecedor vencedor ou não, com o propósito de entender se a modalidade de compra por pregão segue a tendência observada no conjunto de todas as modalidades de licitação. A partir de então, o próximo passo – assim como para o caso da análise do panorama geral – é detalhar os casos de insucesso das aquisições, calculando o valor absoluto e a proporção anual de materiais e serviços Anulados, Desertos, Fracassados e Revogados.

Ainda no que diz respeito ao terceiro objetivo específico do trabalho, é elaborada uma análise do tempo gasto pela administração pública entre o início da aquisição por pregão e a sua conclusão. Essa análise é elaborada a partir da separação dos processos de cada ano da série temporal (2014 a 2018), informações estas que são apresentadas por meio de gráficos de caixa referentes aos dados de duração das licitações em cada ano. Tendo em vista que, na base de dados do Módulo SIAD, o início e a conclusão da compra levam em conta a duração do processo, e não a duração da aquisição de cada item contido neste, são apurados

18.300 processos licitatórios com suas durações correspondentes. São considerados, para efeito da análise anual, os seguintes períodos de duração: duração mínima e máxima, primeiro, segundo e terceiro quartis³⁰ e a média. . A Figura 6 ilustra a estrutura do gráfico de caixas, utilizado para a exposição desses dados:

Figura 6: Legenda das Informações contidas no Gráfico de Caixa.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Ainda no que se refere ao terceiro objetivo específico, o último aspecto analisado diz respeito aos custos estimados incorridos pelo estado em função do insucesso em processos licitatórios. Os custos incorridos por processo são calculados a partir de valores estabelecidos pela literatura e são relativos ao pregão eletrônico. Os valores de custo estimado de cada autor são corrigidos a partir do Índice Geral de Preços do Mercado³¹, calculado pela Fundação Getúlio Vargas, para

³⁰ O valor do primeiro quartil indica que 25% dos dados da série têm valores iguais ou inferiores a este. O valor do segundo quartil, por sua vez, indica que 50% dos dados têm valores iguais ou inferiores a ele, sendo este também a mediana da série. Por fim, o valor do terceiro quartil indica que 75% dos dados da série têm valores iguais ou inferiores a este. Estes dados indicam a dispersão dos dados dentro da série.

³¹ O índice mede “a evolução de preços de atividades produtivas passíveis de serem sistematicamente pesquisadas (operações de comercialização em nível de produtor, no varejo e na construção civil).” (FGV, 2013, p. 3)

os valores praticados no mês de outubro de 2019. O ano base de cada um dos custos estimados estabelecidos pela bibliografia toma como referência o período dos dados estudados por cada autor, tendo Tridapalli *et al* (2011) analisado compras públicas do ano de 2007 (R\$ 6.760,00), Da Silva (2015) do ano de 2013 (R\$ 4,716,24) e Ducati (2014) do Segundo semestre de 2013 (R\$ 1290,53). Corrigida a inflação nos valores para adequá-los à realidade atual, é calculada a média entre estes para que possa ser estimado o custo de cada processo licitatório que utilize a modalidade pregão em sua forma eletrônica no Estado de Minas Gerais.

Por conseguinte, deve-se retirar do total de pregões aqueles que foram operacionalizados a partir de pregões presenciais, para que restem especificamente os pregões eletrônicos. Conforme estabelecido, a classificação de insucesso é destinada aos lotes do processo licitatório e seus respectivos itens. Sendo assim, nesse estudo é feita a separação dos processos licitatórios feitos no Estado de Minas Gerais no período 2014-2018 em que todos os materiais e serviços foram classificados, ao final do processo, com uma das quatro classificações de insucesso (Anulado, Deserto, Fracassado e Revogado). Portanto, todo o esforço processual para aquisição de um ou mais bens ou serviços nesses processos foi incapaz de gerar fornecimento para a demanda da Administração Pública estadual. Com isso, o número de processos licitatórios em que 100% dos materiais e serviços foram malsucedidos é multiplicado pelo custo administrativo de cada licitação, estabelecido pela média dos valores encontrados na bibliografia. Em um primeiro momento o quadro geral do período 2014-2018 é observado, para que em seguida seja calculada a média anual dos custos incorridos pela Administração Pública devido ao insucesso no processo licitatório em Minas Gerais.

4. DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO E DO FLUXO DE COMPRAS DE MATERIAIS E SERVIÇOS NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Neste capítulo é feita a contextualização da situação atual das compras no Estado de Minas Gerais e a descrição do fluxo de compras que rege a operação do processo licitatório na Unidade Federativa. Em primeiro lugar, o panorama brasileiro das compras é descrito e é evidenciada sua legislação, para depois ser feito o recorte para o cenário mineiro. Em seguida, o fluxo do processo licitatório em Minas Gerais é retratado com suas etapas e procedimentos, e seus respectivos responsáveis são explicitados.

4.1 Arranjos atuais do sistema de compras públicas no Estado de Minas Gerais

Especificamente no contexto da Administração Pública de Minas Gerais, reformas seguindo as tendências gerencialistas se manifestaram, sendo que o objetivo destas se baseava em reformas de gestão. Tais reformas ficaram conhecidas como “Choque de Gestão” (iniciado no ano de 2003), e tentaram imprimir um maior nível de eficiência nos processos de diversos setores da Administração Pública, inclusive no processo de compras públicas. A criação do Sistema Integrado de Administração de Materiais (SIAD) – em janeiro de 2004 - foi o *output* de maior relevância para as aquisições públicas (VILHENA; HIRLE, 2013). As autoras apontam que:

Com a implantação do SIAD-MG e a instituição da obrigatoriedade de seu uso foi possível padronizar os fluxos e os procedimentos de compras em âmbito estadual e produzir dados sobre a realização de processos ao longo do tempo. Foram sistematizados os dados sobre natureza dos contratos, volumes, modalidades de licitação empregadas, preços e fornecedores.

Dessa forma, foram atingidos dois objetivos principais. O primeiro se relaciona à sistematização e controle dos processos de compras em âmbito estadual. O segundo diz respeito à formação de uma base de dados sobre as compras, com registros históricos, para permitir a análise e formulação de políticas de compras e dos respectivos indicadores de acompanhamento. (VILHENA; HIRLE, 2013, p. 7 e 8)

Outra mudança na lógica de compras possibilitada pelo “Choque de Gestão” foi a criação do Centro de Serviços Compartilhados (CSC). Vilhena, Brito e Valle demonstram o objetivo de implementação do CSC:

O CSC tem como principal objetivo combinar valor ótimo e eficiência com alta qualidade na prestação de serviços públicos das

áreas de apoio. Espera-se reduzir investimentos e custos através da simplificação e padronização de processos, aumentar produtividade e excelência de serviços aos servidores internos com a redução de interferências. Além disso, o CSC irá permitir aos gestores maior foco nas atividades estratégicas. (VILHENA *et al.* 2014, p.4)

Portanto, o CSC tem como premissa ser um instrumento de melhoria dos processos de suporte de área meio e de aumento da produtividade e da eficiência dentro do governo estadual. Isso se daria através da centralização de atividades secundárias em uma unidade de serviços compartilhados, o que permite total enfoque de cada área em sua estratégia de operação (SCHULMAN, HARMER E LUSK, 2001). Dentre essas atividades centralizadas estava o processo de compras públicas.

Desde o ano de 2016, o já implementado Centro de Serviços Compartilhados (CSC) foi descentralizado, e suas competências foram delegadas aos seus órgãos clientes. Tal procedimento é evidenciado nos trechos seguintes do Decreto Estadual nº 47337:

Art. 116 – Fica descentralizada a realização das atividades cujo processamento é de competência do Centro de Serviços Compartilhados – CSC –, ressalvadas as atividades referentes às competências definidas para a Subsecretaria de Gestão Logística.

§ 1º – Os órgãos e entidades atendidos pelo CSC ficam responsáveis pela realização das atividades descentralizadas, em seu âmbito de atuação.

§ 2º – Estão compreendidas dentre as atividades referidas no § 1º aquelas relativas à formalização de processos de compras e respectivos instrumentos contratuais oriundos destes processos, bem como a realização das atividades relativas à formalização de processos de doação de bens.

Art. 118 – A Subsecretaria de Gestão Logística realizará os procedimentos licitatórios, dispensas e inexigibilidades de licitação cujos pedidos tenham sido encaminhados ao CSC e aprovados no Portal de Compras MG pelos órgãos e entidades até a data da publicação deste decreto.

A partir do decreto supramencionado, os órgãos e entidades da Administração Pública estadual retomaram o controle e operação do processo de compras. A descentralização, promovida pelo aparato legal, será retratada a seguir a partir do retrato do processo de compras no Estado de Minas Gerais realizada.

4.2 Fluxo de compras no Estado de Minas Gerais

Nessa sessão do estudo é feita a descrição do fluxo do processo de compras de acordo com os documentos concedidos pela Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA). A descrição é dividida em duas partes: fase interna da licitação e fase externa da licitação. Os atores participantes dessas fases situados dentro do órgão público – SEAPA – são a área demandante, o setor de compras (Diretoria de Planejamento, Orçamento e Logística – DPO), o Gabinete do Secretário (ordenador de despesas) e a assessoria jurídica. Por outro lado, os atores externos ao órgão público - SEAPA - são os fornecedores e o setor responsável pela gestão do Catálogo de Materiais (unidade central pertencente à SEPLAG). A modalidade de licitação escolhida para a análise é o pregão.

4.2.1 Fase interna da licitação

A demanda de uma área interna da secretaria (nesse caso específico, a SEAPA) por um bem ou serviço faz com que haja a necessidade de se iniciar o processo administrativo para aquisição ou contratação. Esse processo tem início com a definição da modalidade de licitação junto com duas unidades da SEAPA: DPO e Assessoria Jurídica. Nesse momento, devem ser observadas as especificidades da demanda e a descrição de cada modalidade para a escolha.

Em seguida, a unidade demandante da SEAPA verifica, no Catálogo de Materiais (parte interna do Portal de Compras), a existência do material ou serviço que o órgão pretende adquirir. Caso exista o item no Catálogo, o processo pode continuar. Caso o bem ou serviço não esteja cadastrado, o gestor da unidade demandante da SEAPA deve cumprir as etapas para o cadastramento desse novo item. Esse cadastramento consiste no envio de uma solicitação, via e-mail³², da área demandante para seu respectivo setor de compras (nesse caso a DPO) para que este possa inserir no Portal de Compras uma solicitação para criação de novo item³³, fazendo uma descrição detalhada do novo material ou serviço. A inserção da solicitação de novo item no portal tem prazo de um dia útil para correr.

³² Segundo os dados internos esse deve conter a descrição técnica do item.

³³ Caso a demanda seja por veículo deve-se solicitar a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) a autorização para compra e/ou liberação desse item no portal. Caso o item trate de um equipamento/serviço de Tecnologia da Informação (TI) acima de R\$ 500.000,00, consultar Comitê Executivo de Tecnologia da Informação e Comunicação (CETIC), entidade da SEPLAG, e à

Feita a solicitação para criação de novo item pela DPO, esta será analisada na área central responsável pela gestão do Catálogo de Materiais (SEPLAG), a qual terá três dias úteis para ou aprovar o item e adicioná-lo ao catálogo³⁴ ou comunicar ao setor de compras a necessidade de algum ajuste na especificação do material ou serviço. No cenário em que são necessários ajustes na especificação, ou estes são efetuados pela própria DPO ou a solicitação de criação de item é devolvida ao setor demandante da SEAPA para correção. Efetuadas as correções, é feita nova solicitação de criação de novo item no Portal de Compras (por parte da DPO), com os respectivos prazos supramencionados.

Aprovado o novo item de material ou serviço, (ou partindo-se do ponto em que ele já existia no Catálogo, havendo, portanto, continuidade do processo de compras), o Termo de Referência (TR) deve ser elaborado pela área demandante do órgão no prazo de um dia útil. Para tanto, deve ser utilizado o Sistema Eletrônico de Informações (SEI)³⁵. Elaborado o TR, o setor demandante precisa consultar o sistema “Melhores Preços” do Portal de compras, no qual consta uma série histórica de preços de aquisições feitas pela Administração Pública, para que o processo seja devidamente embasado e seja estabelecido o preço de referência para o material ou serviço, como observado por Hirle (2016).

Caso existam preços no “Mapa de Melhores Preços” que possam ser utilizados como referência para aquele determinado material ou serviço que está sendo demandado pelo órgão público, a área demandante terá um dia útil para reunir a documentação necessária para instrumentalizar o processo de compras e inseri-la no SEI. Caso contrário, a unidade demandante da SEAPA terá de fazer uma pesquisa de preços no mercado, solicitando cotações de preço aos fornecedores e reunindo no mínimo três orçamentos que possam ser utilizados para definição do preço de referência. No caso de impossibilidade de se juntar três orçamentos, pode ser feita uma justificativa conforme modelo já existente. A pesquisa de preços no

Câmara de Orçamento e Finanças, pertencente à Secretaria de Estado da Fazenda. Caso o valor do equipamento/serviço de TI seja abaixo de R\$ 500.000,00 pode-se consultar apenas o CETIC.

³⁴ O setor de compras deve conferir a compatibilidade com a demanda e informar à área demandante o código do novo item.

³⁵ Segundo o Portal do Servidor do Estado de Minas Gerais (2019) o SEI “[...] é uma plataforma de gestão de processos e documentos eletrônicos.”. A partir do Decreto nº47.228 de 04/08/2017, o SEI passa a ser o sistema oficial para formação, instrução e decisão de processos administrativos eletrônicos.

mercado e a posterior inserção dos documentos de instrução do processo no SEI tem um prazo de sete dias úteis para correr.

Os documentos para instrução do processo de compras são: a Cópia do Convênio/Contrato de Repasse, o Plano de Trabalho, Termo de Referência e/ou Projeto Básico, os Orçamentos Coletados nos preços praticados pela Administração Pública ou na pesquisa de mercado, a justificativa de dispensa (apenas no caso de compra por dispensa/inexigibilidade), a nota técnica justificando a necessidade da contratação e a designação do gestor e do fiscal dos contratos. Inseridos os documentos, será feita a solicitação de dotação orçamentária para a DPO. (Nesse caso específico, há uma diretoria que desempenha tanto a função de compras quanto a função de orçamento. No entanto, é possível que essas atribuições estejam divididas dentro do organograma do órgão.) A DPO poderá então analisar a disponibilidade orçamentária. A partir daqui, fluxo pode seguir dois caminhos, dependendo da existência ou não da disponibilidade orçamentária. Considera-se, neste caso, que a dotação orçamentária esteja disponível.

A DPO terá um dia útil para encaminhar o código da dotação ao setor demandante, que por sua vez deverá encaminhar à própria DPO o processo solicitando a compra via SEI. Por conseguinte, deverá haver a conferência de todos os documentos encaminhados até este momento (apontados nos parágrafos anteriores), tendo o setor de compras dois dias úteis para realizar esta tarefa. Observada alguma irregularidade, o processo será devolvido para área demandante para que esta possa proceder com os ajustes, também em um prazo de mais dois dias úteis.

Não havendo irregularidade, o setor de compras poderá inserir no Portal de Compras – plataforma do Governo - a “Solicitação de Compras”. Ainda nesta plataforma, a DPO deve aprovar a “Solicitação de Compras”. Posteriormente será inserido pela DPO o “Pedido de Compras” correspondente à “Solicitação de Compra”. A partir dos preços coletados no “Melhores Preços” ou daqueles coletados via orçamento com fornecedores, a DPO irá elaborar um “Mapa Comparativo” (de preços) e vinculá-lo ao respectivo “Pedido de Compras”. Além do “Mapa Comparativo”, deverão ser inseridos documentos do “*Check-list* de compras”, em um prazo de um dia útil.

O “Pedido de Compras” será, então, encaminhado pela DPO ao ordenador de despesas para aprovação³⁶, processo este que não possui um prazo pré-determinado. Caso aprovado, o pedido retornará ao setor de compras, que deverá conferi-lo no Portal de Compras (observando se o Termo de Referência, o “Pedido de Compra”, a “Pesquisa de Preço”, e a documentação específica conforme modalidade estão de acordo).

Feitas as correções necessárias, o setor de compras da SEAPA deverá consultar seu calendário de compras (via Portal) e verificar se existem outros pedidos pendentes. Havendo algum pedido pendente, a DPO entrará em contato com a área demandante solicitando a inclusão do pedido no sistema. Caso contrário, o setor pode ir diretamente para a próxima etapa.

Nesse momento, a área de compras da SEAPA analisará se existem pedidos similares e instruirá o processo (agregando pedidos com itens similares). Com isso, poderá ser feito o cadastro, no Portal de Compras, do processo de aquisição/contratação, que irá gerar o número do processo (vinculando assim o pedido ao processo, exceto em compras por dispensa/inexigibilidade) e selecionará qual o material ou serviço e qual a frequência de fornecimento.

Posteriormente, será feita a verificação de pedidos sugeridos³⁷ (o que significa vincular sugestões de pedidos com a mesma linha de fornecimento). Os pedidos vinculados aprovados serão conferidos, os itens de processo serão inseridos e a dotação também será checada (caso esta seja vinculada a convênio, seu número deve ser incluído).

A próxima etapa é a elaboração das minutas de Edital de contrato em um prazo de dois dias úteis. Finalizada a elaboração desses documentos, deverá ser feito o cadastro do processo de pregão eletrônico no Portal de Compras pela DPO. Esse processo será encaminhado para o Gabinete do Secretário da pasta, e de posse do processo, o gabinete deverá encaminhá-lo à Assessoria Jurídica (ASSJUR) em um prazo não determinado.

³⁶ Em caso de “[...] dispensa ou inexigibilidade de licitação, bem como COTEP ou adesão a ata de registro de Preço, a aprovação do pedido e condução do processo é feito na DPO.” (SEAPA, 2019).

³⁷ Nesse momento, o gestor irá “Selecionar modalidade, procedimento de contratação e dados do processo. Caso o item esteja no planejamento de compras, alguns dados serão preenchidos automaticamente, cabendo ao responsável conferir e corrigir se necessário.” (SEAPA, 2019).

O processo será então analisado, então, pela ASSJUR da SEAPA. Esta irá elaborar o parecer de conformidade ou não com o edital no prazo de 10 dias úteis. Ao ser concluído, o parecer de conformidade será reencaminhado para o Gabinete, que irá enviá-lo ao setor de compras do órgão (nesse caso a DPO). Em uma situação em que o parecer não é favorável, a DPO deverá comunicar o setor demandante, encerrar e arquivar o processo. Caso o parecer seja favorável, deverá ser verificada a necessidade de alguma correção no processo de compras, o que poderá ser feito ou pelo próprio setor de compras ou pela área demandante, dependendo do erro³⁸.

Efetuada todas as correções, o processo poderá ser aprovado pela DPO e os dados do pregão poderão ser cadastrados. Nesse momento, será feita também a minuta de “Aviso de Licitação” e a sua consequente publicação, juntamente com o Edital de Pregão, até dois dias úteis antes da data marcada para início do pregão. Tal publicação marca o início da fase externa da licitação.

4.2.2 Fase externa da licitação

O momento entre a publicação do Edital e a sessão de pregão é o período para eventual impugnação do edital. O Pregoeiro pode convocar a área jurídica, técnica e/ou demandante para fazer a análise do mérito e da pertinência do pedido de impugnação. A resposta a um pedido de impugnação de Edital deve ser feita pela DPO em um prazo de 24 horas. Caso a impugnação seja aceita, a DPO deve fazer um estudo de seus termos e elaborar, em 24 horas, o parecer sobre a impugnação. Caso a impugnação seja acolhida pelo órgão, alterações no edital devem ser processadas no prazo de um dia útil, para que ele possa ser publicado novamente.

Em caso ou de ausência de pedido de impugnação ou de seu não acolhimento, a sessão de pregão tem início decorridos dois dias úteis da publicação do “Aviso de Licitação” e do Edital de Pregão. A sessão de Pregão consiste em uma série de lances dados pelos fornecedores participantes no Portal de Compras, e o

³⁸ Caso a correção seja feita pelo setor de compras, há um prazo de 2 dias úteis e no caso de uma correção feita pela área demandante não há prazo determinado.

lance de menor valor é vitorioso, a princípio. Portanto, na sessão de lances é feita a negociação dos preços³⁹.

Finalizada a sessão de pregão e observados os casos específicos, é solicitado ao fornecedor com a menor proposta cadastrada o envio via e-mail da documentação de habilitação. Esta documentação deve ser analisada pelo setor de compras, que irá definir se a habilitação é regular (válida) ou não. Em caso de documentação inválida para habilitação, o fornecedor é desqualificado e o próximo, detentor do segundo melhor preço, é convocado para participar, e então é realizada nova negociação de preços. Havendo fornecedor apto à habilitação, deverá ser declarado no Portal de Compras o vencedor da licitação⁴⁰.

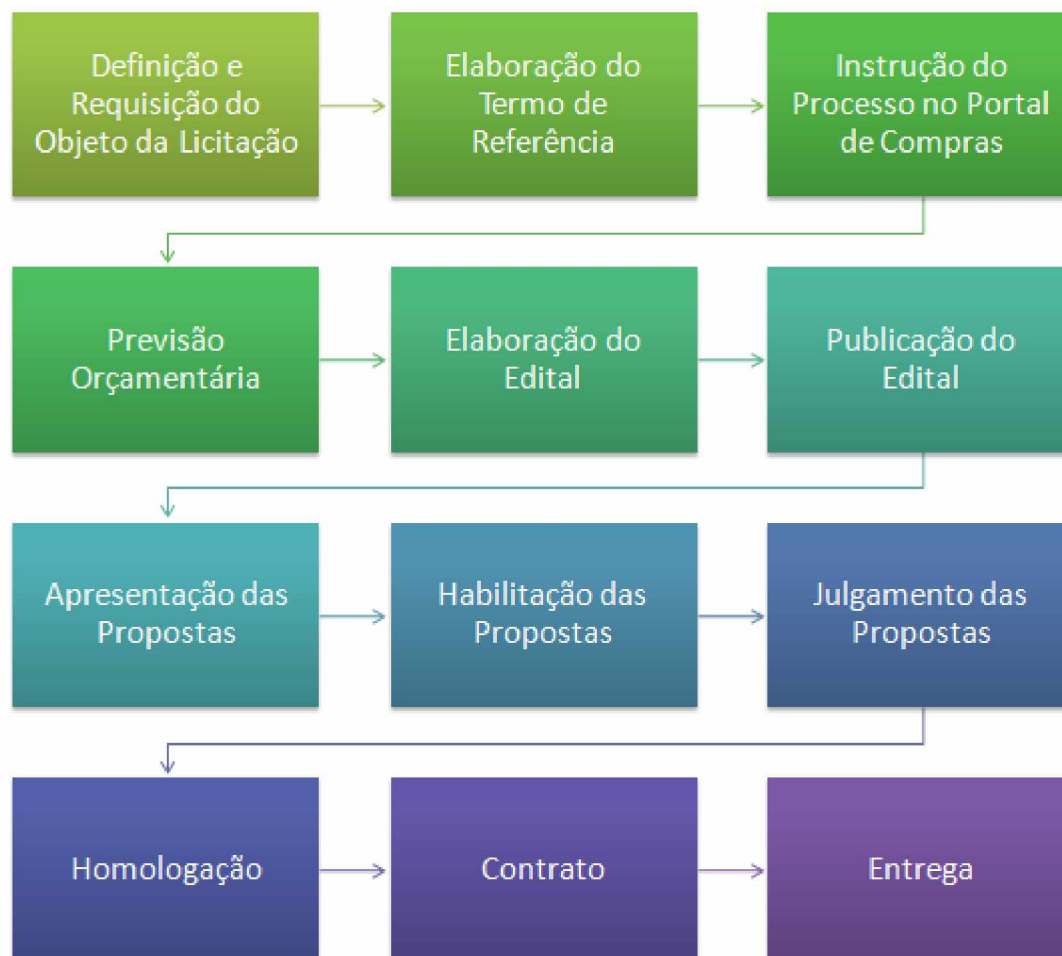
Cabe ressaltar que o prazo entre a abertura da sessão de pregão e da declaração de fornecedor vencedor é de dois dias úteis. Com isso, a DPO deve adjudicar o objeto ao licitante vencedor. O processo será então enviado novamente ao Gabinete do Secretário para que seja feita a Homologação dos Lotes, em prazo indeterminado. Feito esse procedimento, o setor de compras elabora minuta do extrato de homologação para publicação e publica a homologação em prazo de um dia útil. Se for o caso da contratação do material ou serviço não gerar contrato, o processo pode voltar para fase interna seguindo processo de execução da despesa.

Finalizada a fase externa, o processo de compras é finalizado para execução, devendo ser emitido empenho e autorização de fornecimento e/ou ordem de serviço - execução da despesa – pela DPO. Por fim, a unidade demandante deverá ser avisada e estes últimos documentos deverão ser encaminhados a ela. A Figura 7 resume o fluxo descrito anteriormente (para a Fase Interna e para Fase Externa da licitação):

³⁹ “Ao término da sessão de disputa, o pregoeiro deverá verificar dentre os participantes quais tem direito aos benefícios da Lei Complementar 123/2007, que garante a preferência de compra às micro-empresas e/ou empresas de pequeno porte. Atualmente, conforme Decreto Estadual 45.749/2011, contratos ou aquisições com valores inferiores a R\$ 80.000,00 deverão ser celebrados exclusivamente com Microempresas ou Empresas de Pequeno Porte.” (SEAPA, 2019)

⁴⁰ “Declarado o vencedor no sistema os fornecedores têm o direito de interpor recursos à decisão. Após a manifestação de interesse o fornecedor deverá apresentar formalmente, em até 03 dias úteis, as razões do recurso. Aos demais licitantes, posterior ao prazo inicial, é assegurado o direito de mais 03 dias úteis para apresentação das contra-razões. Findo os prazos a SEAPA deverá emitir resposta em até 05 dias úteis” (SEAPA, 2019).

Figura 7: Resumo do Fluxo de Compras analisado no Estado de Minas Gerais



Fonte: Elaborado pelo autor.

No capítulo 4 foi estudada literatura a respeito da situação das compras governamentais em dois cenários: o brasileiro e o mineiro. No recorte brasileiro, destacam-se as leis que regem o processo licitatório para a aquisição de bens e serviços pela Administração Pública, que definem quais são as possíveis modalidades para operacionalização das aquisições. Dessas modalidades, a mais importante para este estudo é o pregão, principalmente em sua forma eletrônica. Este se caracteriza como seção com série de lances, por parte dos fornecedores, em que o vitorioso é aquele que oferta o menor valor para o bem ou serviço licitado, sendo os lances efetuados via *internet*. A literatura aponta o pregão como modalidade capaz de gerar, potencialmente, economicidade e eficiência, o que justifica a necessidade da ampliação da utilização dessa modalidade.

Na realidade das compras públicas no Estado de Minas Gerais, a literatura destaca a existência de uma tentativa de ampliação da eficiência a partir da padronização dos sistemas de compras públicas, que unificou a operação dos processos licitatórios no SIAD, executando esforço para centralização das compras. A tentativa de consolidação das compras centralizadas foi abandonada a partir do Decreto nº 47337, que instruiu a descentralização do planejamento e da operação das compras para cada Órgão e Entidade da Administração Pública Mineira. Portanto, no contexto atual cada Órgão da Administração direta ou indireta é responsável por executar suas compras, via SIAD (Portal de Compras). Esta noção é imprescindível para o entendimento de que o fluxo descrito nesse capítulo é replicado em cada uma das instituições públicas do Estado de Minas Gerais, salvo algumas especificidades.

Por fim, para completar o estudo acerca da situação das compras no Estado de Minas Gerais, é feita a descrição do fluxo do processo licitatório e representada a realidade de um órgão, o que é indicativo para a operação das compras governamentais nos demais Órgãos e Entidades. Esse fluxo apresenta os procedimentos, seus respectivos responsáveis e os prazos estipulados para cada uma das etapas. O conhecimento desse fluxo auxilia no entendimento das demais análises efetuadas neste estudo, ao passo que se pode entender melhor todo o caminho percorrido pela administração pública mineira para o alcance dos materiais e serviços demandados, assim como o esforço que é despendido pelas diversas áreas para que o processo licitatório possa ser instruído.

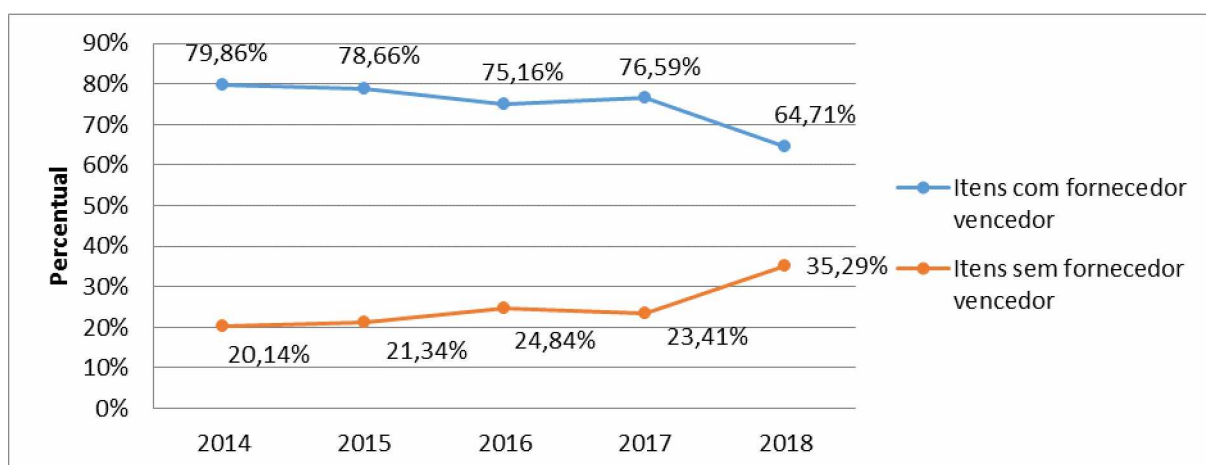
5. ANÁLISE DAS COMPRAS PÚBLICAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS NO PERÍODO 2014-2018

Até este momento, foi feito neste estudo a descrição de quais são as características do *e-marketplace*, o estabelecimento de qual é o cenário do insucesso nas compras públicas e foi descrita a situação das compras públicas e do fluxo de compras utilizado para o cotidiano do Estado de Minas Gerais. Por conseguinte, pode-se iniciar a análise de dados e traçar a realidade das compras públicas nesta Unidade Federativa, entre os anos de 2014 e 2018. Em primeiro lugar, é feita a análise considerando-se todas as modalidades de licitação, traçando assim o panorama geral, para no segundo momento ser tratado o universo da modalidade pregão.

5.1 Panorama geral das compras públicas no Estado de Minas Gerais no período 2014-2018

O primeiro recorte de análise acerca do panorama geral das compras públicas diz respeito à capacidade da Administração Pública mineira em adquirir o material e serviço demandado. Sendo assim, foram analisadas 311.811 tentativas de aquisição de itens de material/serviço, considerando-se os processos iniciados nos anos de 2014 a 2018. O Gráfico 1 mostra as duas possibilidades de desfecho da licitação para compra de materiais e serviços pela Administração Pública do Estado de Minas Gerais: aquelas cujos itens obtiveram fornecedor vencedor (ou seja, aquelas que podem ser consideradas de sucesso) e aquelas cujos itens não obtiveram fornecedor vencedor – e que podem ser consideradas como insucessos no processo de compras.

Gráfico 1: Desfecho do Processo de Compra para Aquisição de Materiais e Serviços em Minas Gerais e nos anos de 2014 a 2018

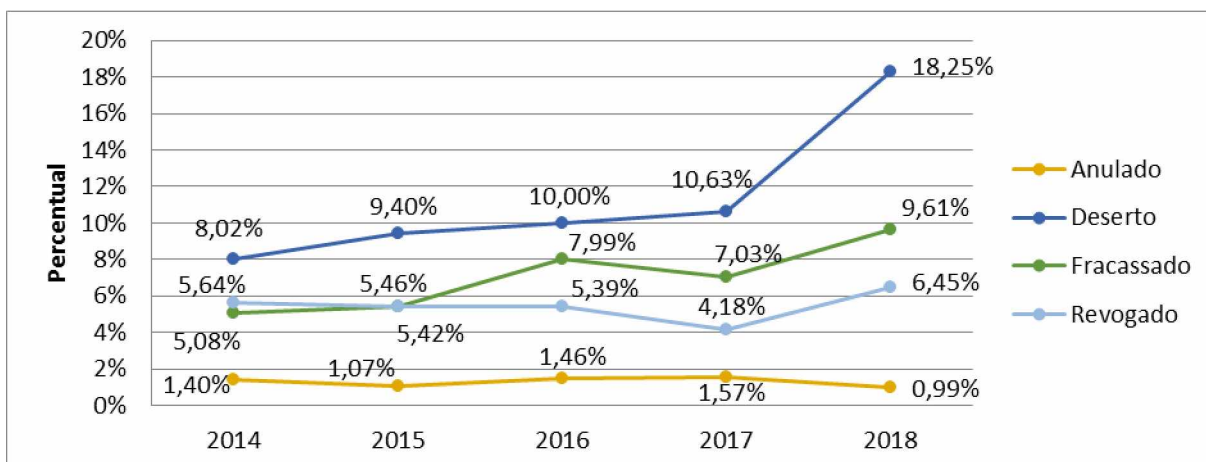


Fonte: Módulo SIAD (2019).

Os resultados do levantamento indicam que no período houve queda na proporção de materiais e serviços com desfecho de sucesso, enquanto aqueles que tiveram desfecho de insucesso apresentaram aumento. Do ano de 2014 para o de 2018 houve queda de 15,15 pontos percentuais de itens que apresentaram desfecho com fornecedor vencedor, e houve aumento na mesma grandeza dos itens que apresentaram licitação sem fornecedor vencedor. Portanto, em termos gerais, os resultados deste trabalho sugerem que houve aumento dos desfechos com insucesso das tentativas de compras de materiais e serviços pela Administração Pública de Minas Gerais.

Para detalhar essa dinâmica, devem ser analisadas as quatro classificações possíveis para os materiais e serviços para os quais não houve fornecedor vencedor. As possibilidades para essa variável são: bens/serviços Anulados, Desertos, Fracassados ou Revogados nos processos licitatórios. O Gráfico 2 expressa o resultado de insucesso nos processos de compras de materiais e serviços feitos pelo Estado de Minas Gerais nos quatro últimos anos.

Gráfico 2: Situação da Licitação de Materiais e Serviços sem Fornecedor Vencedor ao final do Processo Licitatório, em Minas Gerais e nos anos de 2014 a 2018.

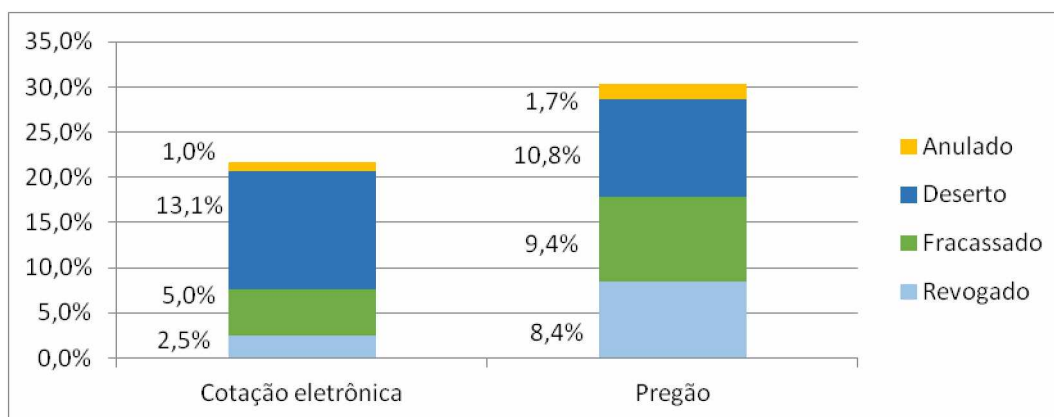


Fonte: Módulo SIAD (2019).

Ao analisar o Gráfico 2, o destaque de análise fica por conta da identificação de aumento percentual dos materiais e serviços em processos de compras classificados como Desertos, e que culminam no não fornecimento do bem ou serviço. Acompanhando a tendência de crescimento dos processos de compras de materiais e serviços classificados como Desertos, aqueles classificados como Fracassados também tiveram aumento, ultrapassando em 2016 os itens Revogados.

Entre as modalidades de compras analisadas, duas delas se destacam das demais tanto pelo número de materiais e serviços adquiridos quanto por seu desfecho. Do total de tentativas e aquisições de materiais e serviços estudadas, 51,95% foram operacionalizadas por meio da modalidade de pregão enquanto 38,02% utilizaram a cotação eletrônica. O insucesso dos itens nessas modalidades de compras é mostrado no Gráfico 3.

Gráfico 3: Pregões e Cotações Eletrônicas Malsucedidas em Minas Gerais nos anos de 2014 a 2018



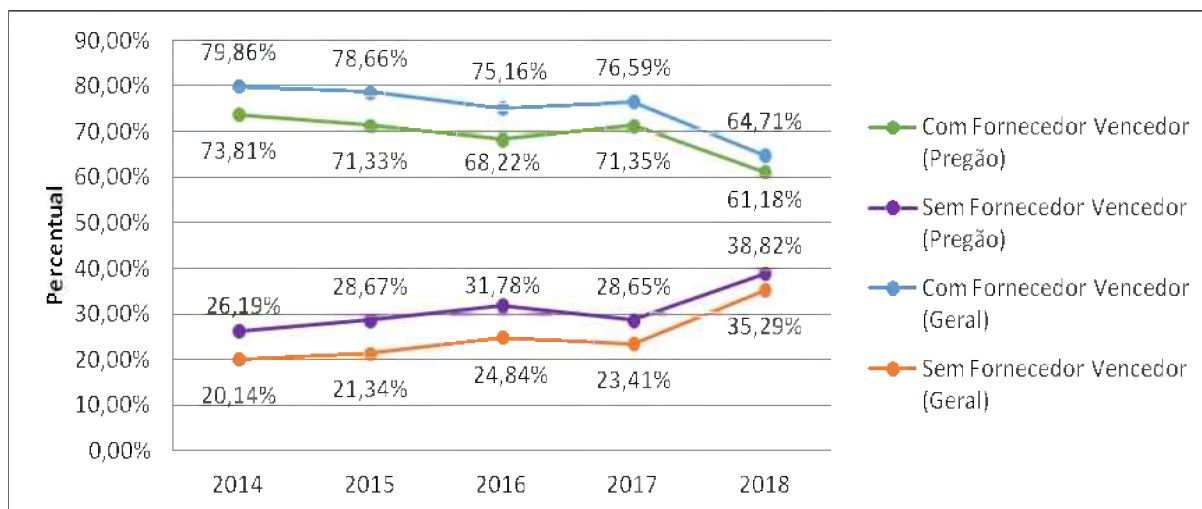
Fonte: Módulo SIAD (2019).

Como se pode observar a partir do Gráfico 3, a modalidade pregão conta proporcionalmente com a maior taxa de desfecho classificado como sem fornecedor vencedor, uma vez que o somatório das situações de insucesso alcançada é de 30,30%, enquanto na modalidade cotação eletrônica o percentual é de 21,67%. O fato de ser a modalidade mais utilizada dentre aquelas que a base de dados Módulo SIAD disponibiliza, associado à elevada taxa de conclusão classificada como sem fornecimento de bem e serviço em relação às demais modalidades, sugere que a modalidade pregão deve ser analisada de maneira mais detalhada, o que é feito na próxima seção.

5.2 Panorama das aquisições via pregão no Estado de Minas Gerais no período 2014-2018

De maneira análoga ao recorte geral, cabe observar qual foi o desfecho das 161.991 tentativas de aquisições que utilizaram a modalidade pregão no período 2014-2018. O Gráfico 4 expressa, para o caso da modalidade pregão, a proporção dos itens que obtiveram êxito e aqueles os que não obtiveram êxito, trazendo também o panorama geral das licitações no Estado de Minas Gerais (observado no início do capítulo) para comparação.

Gráfico 4: Desfecho da Licitação para Aquisição de Materiais/Serviços a partir da Modalidade Pregão em Minas Gerais e nos anos de 2014 a 2018

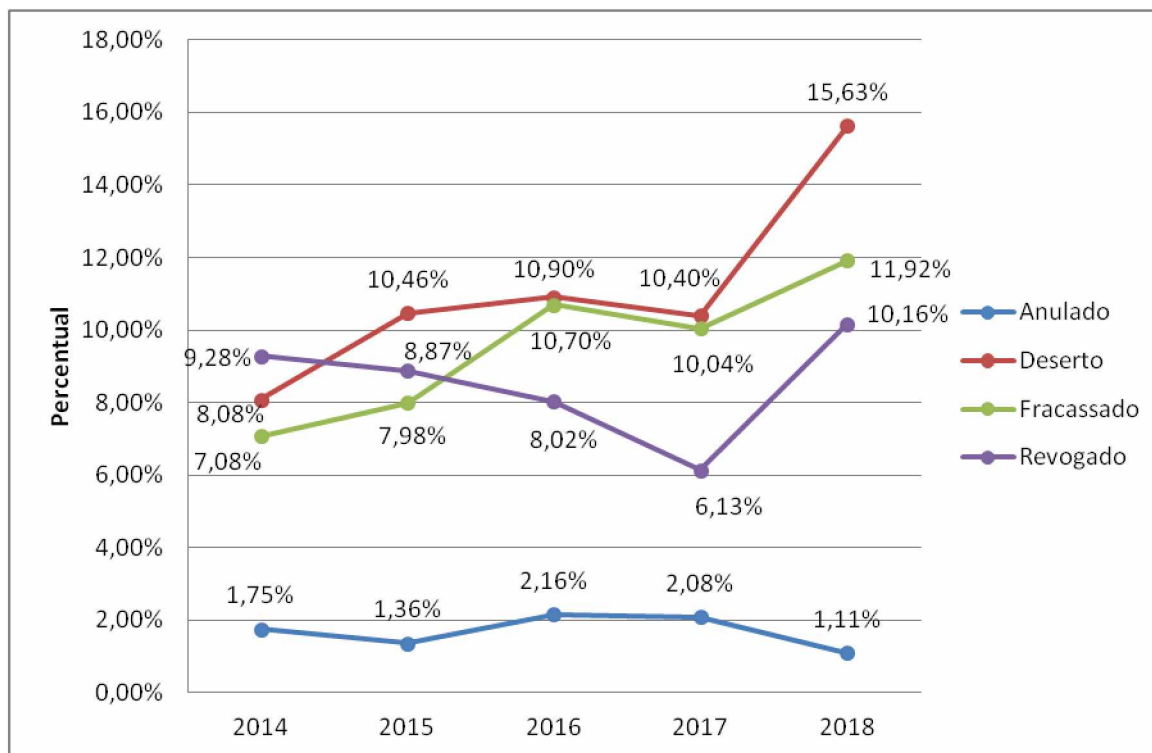


Fonte: Módulo SIAD (2019)

Os dados apontam que o comportamento da aquisição dos materiais e serviços utilizando-se a modalidade pregão seguiu o mesmo comportamento do panorama geral das licitações (contendo todas as modalidades) em Minas Gerais, com taxas de insucesso mais elevadas, tendo em vista que em todos os anos a modalidade pregão apresentou valores proporcionalmente maiores. O exemplo que descreve essa situação é o ano de 2018, em que o valor das taxas de sucesso e insucesso no panorama geral são, respectivamente, 64,71% e 35,29%, enquanto as mesmas taxas para os pregões são 61,18% e 38,82%. Portanto, pode-se inferir que os pregões apresentaram uma taxa de insucesso maior do que o panorama geral das demais modalidades de licitação. A proporção de itens sem fornecedor sofreu queda, enquanto aqueles que não obtiveram êxito tiveram aumento. A variação nessa série é inferior à observada no panorama geral (15,15%), havendo queda de 12,63% dos itens exitosos e elevação na mesma proporção dos malsucedidos. Isso pode ser explicado pelo fato de os pregões apresentarem taxa de insucesso mais elevada desde o início da série, em comparação com o panorama geral, tendo em vista que em 2014 os pregões malsucedidos já totalizavam proporção de 26,19%, enquanto no panorama geral a taxa de insucesso para esse ano era de 20,14%.

O Gráfico 5 ramifica o insucesso nas aquisições de materiais e serviços que utilizaram o pregão:

Gráfico 5: Situação dos Pregões sem Fornecedor Vencedor ao final do Processo Licitatório, em Minas Gerais e nos anos de 2014 a 2018.



Fonte: Módulo SIAD (2019)

Novamente, os resultados para esta modalidade apontam para uma realidade análoga a do panorama geral das aquisições de materiais e serviços em Minas Gerais (trabalhada anteriormente). Portanto, os resultados deste estudo indicam tendência de aumento dos materiais e serviços classificados como Desertos ou Fracassados nos processos licitatórios. Os bens e serviços Desertos passaram de 8,08% em 2014 para 15,63% em 2018 nas licitações, havendo uma variação de 7,55 pontos percentuais - levando a uma taxa final próxima ao dobro daquela registrada no ano inicial da série. Em relação aos materiais e serviços classificados como Fracassados nas licitações, estes variaram de 7,08% em 2014 para 11,92% no ano de 2018, representando variação de 4,84 pontos percentuais⁴¹.

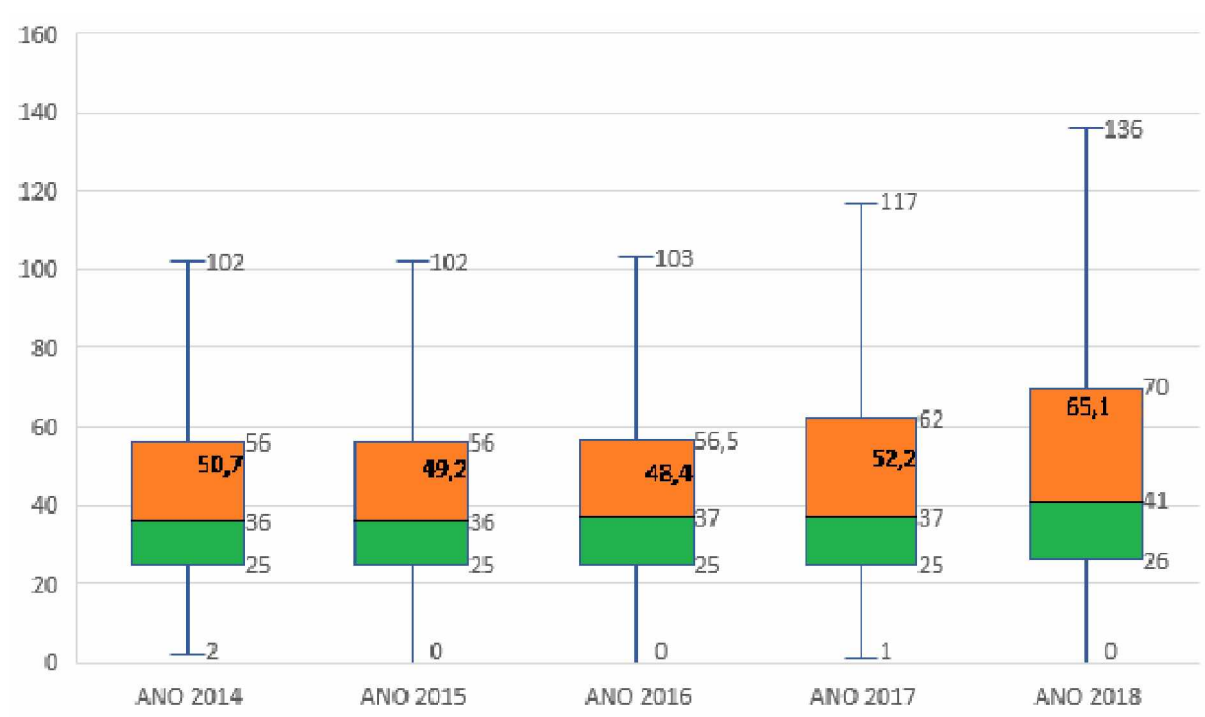
Esse resultado corrobora as conclusões de autores tais como Morilas *et al.* (2017), Karyado (2016) e Brandão (2016), em que a proporção de processos licitatórios Desertos e Fracassados foi a mais elevada dentre os pregões

⁴¹ Analisando apenas os pregões sem sucesso, Desertos totalizam 35,61% enquanto Fracassados chegam a 32,20%, somando 67,82% desse total. As demais possibilidades, Anulado e Revogado, somam 5,65% e 26,53% respectivamente.

considerados como insucesso nas unidades públicas estudadas pelos autores. Com isso, é possível inferir a mesma causa apontada pelos autores para a realidade da Administração Pública do Estado de Minas Gerais: este cenário pode estar relacionado à má especificação dos itens no Edital de licitação e à defasagem entre o preço de referência estabelecido pela administração e a realidade praticada pelo mercado. Esses gargalos acabam afastando fornecedores ou impedindo que os participantes estejam qualificados para fornecer ao Estado.

Assim como a taxa de insucesso nas licitações, o tempo de duração do processo de compras também pode ser afetado pela especificação mal elaborada dos materiais e serviços, demandados para compra pela Administração Pública (ALEXANDRE, 2016). Portanto, é interessante analisar qual período de duração pode ser observado nos pregões efetuados pelos Órgãos e Entidades mineiros. O Gráfico 6 apresenta a dispersão dos valores de duração de cada compra por pregão anualmente.

Gráfico 6: Análise do tempo de duração dos pregões em número de dias corridos, no Estado de Minas Gerais e entre os anos de 2014 e 2018



Fonte: Módulo SIAD (2019).

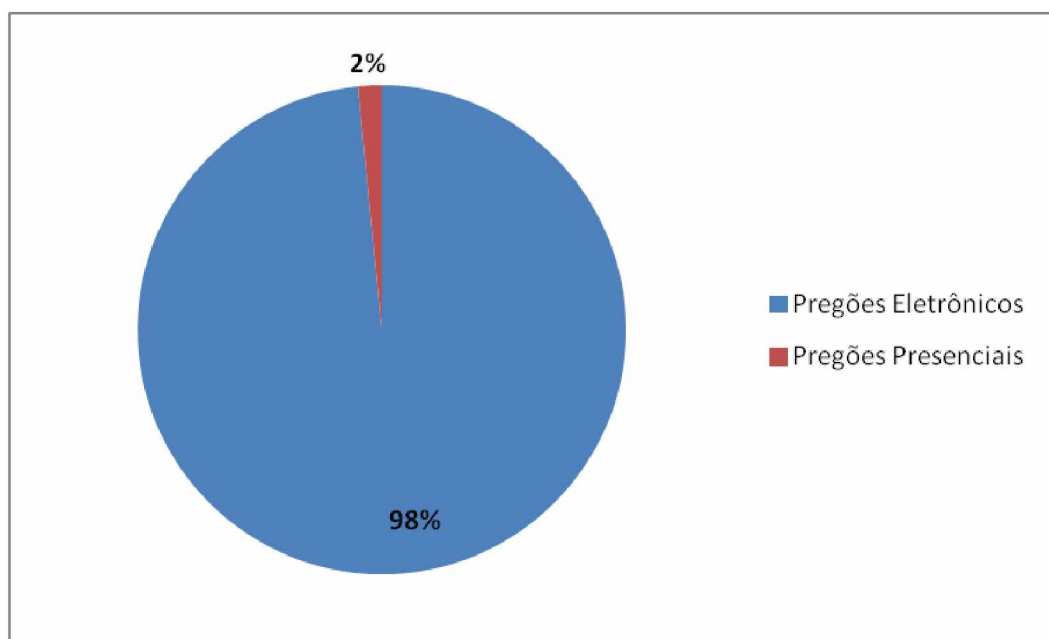
A série de dados demonstra que, nos anos de 2014 a 2016, o tempo decorrido entre o início do processo licitatório e seu final foi consideravelmente mais

curto do que nos anos seguintes. Isso é demonstrado pelo fato de que as medidas de dispersão obtidas neste estudo apresentam valores praticamente iguais (25 dias nos três anos para o primeiro quartil, 36 dias nos anos de 2014 e 2015 e 37 em 2016 para mediana e 56 dias para os anos de 2014 e 2015 e 56,5 para o ano de 2016 em relação ao terceiro quartil), o que pode ser visualmente evidenciado pela amplitude interquartílica equivalente aos gráficos de caixa desses anos. No entanto, a partir do ano de 2016 os resultados indicam a ocorrência de progressivo aumento da dispersão dos valores, de sua média, mediana e de seus máximos. Como se pode perceber, o terceiro quartil do ano de 2018 está muito mais elevado do que nos demais anos, indicando menor regularidade com relação à duração do processo licitatório, já que os dados estão mais dispersos dentro da série (o que é indicado pela maior amplitude interquartílica).

Os dados sugerem, então, que houve um aumento do tempo necessário para a aquisição de determinado bem ou serviço pela Administração Pública a partir do ano de 2017, situação que alcançou o cenário mais precário em 2018. O ano de 2016 coincide com o ano do Decreto nº 47337, que descentralizou as aquisições de materiais e serviços, podendo ser indicativo de que há uma possível relação entre o aumento do tempo de duração dos pregões na Administração Pública Mineira. Analisando a média global entre os anos, têm-se a duração aproximada de 43 dias para o pregão. Este valor encontra-se 23 dias acima do estabelecido por Santana (2013) como tempo mínimo para materialização de um pregão (20 dias), demonstrando que há espaço para melhorias no processo de compras via pregão.

Os pregões podem ser realizados presencialmente ou de forma eletrônica. O Gráfico 7 representa a proporção da utilização de cada uma dessas formas no Estado de Minas Gerais.

Gráfico 7: Proporção de Pregões Eletrônicos e Presenciais, em Minas Gerais no período 2014-2018



Fonte: Módulo SIAD (2019)

Os dados demonstram a tendência dos Órgãos e Entidades Mineiros em utilizar o pregão eletrônico para realizar seus processos licitatórios, já que, 98% das aquisições que utilizam o pregão são feitas a partir do meio eletrônico. Já os pregões presenciais, representam 2% do total de processos licitatórios analisados neste estudo. Tendo em vista a expressividade dos pregões eletrônicos apontada pelo banco de dados do SIAD, a análise de custos processuais toma como base essa forma de realização do processo licitatório.

O custo para cada processo licitatório totaliza aproximadamente R\$ 7.708,14, em despesas com pessoal, com material de expediente, com publicações e com a depreciação de equipamentos. O Quadro 2 demonstra o Cálculo efetuado para o resultado do custo administrativo estimado para cada Pregão Eletrônico.

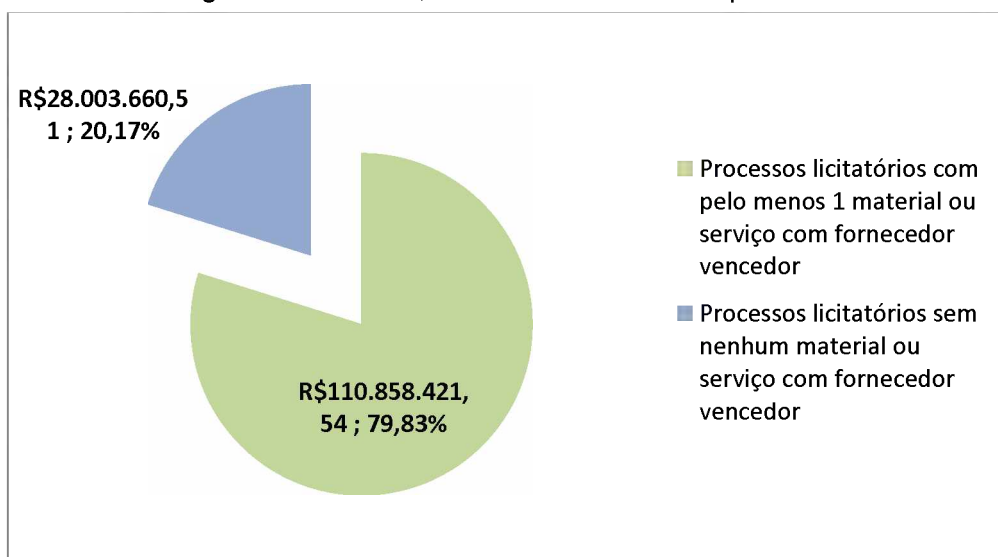
Quadro 2: Cálculo do Custo Administrativo Estimado para cada Pregão Eletrônico realizado pela Administração Pública no Estado de Minas Gerais.

Autor	Período das Aquisições Analisadas	Valor do Custo Estimado para cada Pregão Eletrônico no Período de Análise	Valor do Custo Estimado para cada Pregão Eletrônico Corrigido pelo IGP-M
Da Silva (2015)	2013	R\$ 4.716,24	R\$ 6.855,02
Ducati (2014)	Segundo Semestre de 2013	R\$ 1.290,53	R\$ 1.857,32
Tridapalli (2011)	2007	R\$ 6.760,00	R\$ 14.412,07
Média dos Custos Estimados para cada Pregão Eletrônico Corrigidos:			R\$ 7.708,14

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos trabalhos de Da Silva (2015), Ducati (2014) e Tridapalli *et al.* (2011).

A estimativa dos custos administrativos incorridos pela Administração Pública do Estado de Minas Gerais é representada no Gráfico 8. Os dados analisados apontam que 20,17% dos pregões eletrônicos não foram capazes de gerar a aquisição de materiais ou serviços demandados pela Administração Pública mineira, enquanto 79,83% conseguiram o fornecimento de pelo menos um bem ou serviço.

Gráfico 8: Custos Administrativos Incorridos pela Administração Pública pela Realização de Pregões Eletrônicos, em Minas Gerais e no período 2014-2018



Fonte: Módulo SIAD (2019).

Financeiramente, observa-se que foi gasto administrativamente para realização de processos licitatórios no Estado de Minas Gerais o valor estimado de R\$ R\$ 138.862.082,05 no período 2014-2018. Deste valor, R\$ 28.003.660,51

(20,17%) são gastos que não representam resultado para a Administração Pública mineira, já que os processos licitatórios não foram capazes de realizar a aquisição de materiais e serviços. Por outro lado, R\$ 110.858.421,54 (79,83%) foram gastos em processo em que pelo menos um material ou serviço conseguiu ser adquirido. A análise feita é capaz de captar os custos incorridos nos processos licitatórios em que houve total insucesso em todos os materiais ou serviços. No entanto, aqueles processos em que houve pelo menos um item com fornecedor vencedor, mas em que existiram também outros itens classificados como insucesso, não estão contemplados na análise. Portanto os custos do insucesso para a Administração Pública Mineira podem ser ainda maiores que os demonstrados nessa pesquisa.

Por fim, a média anual de custo administrativo estimado total na realização de pregões no Estado de Minas Gerais no período 2014-2018 é de R\$ 27.772.416,41. Quanto aos custos administrativos médios estimados de processos licitatórios malsucedidos, têm-se o valor de R\$5.600.732,10 anualmente, enquanto o valor estimado daqueles que obtiveram fornecedor vencedor foi de R\$ 22.171.684,30. Portanto, os dados apontam para a estimativa de que a Administração Pública do Estado de Minas Gerais gasta anualmente o valor supramencionado em um esforço incapaz de trazer resultados para esta, evidenciando a relevância e o possível impacto do insucesso nos processos licitatórios.

Como é discutido nesse capítulo, o insucesso nas licitações públicas guarda relação com a má especificação e com a precificação distante dos valores praticados nos mercados dos materiais e serviços demandados pela Administração Pública Mineira, gerando possíveis impactos como aumento do tempo dos processos licitatórios e custos administrativos atrelados ao insucesso.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos estudos feitos nessa pesquisa, é possível entender que o comércio eletrônico (EC) está cada vez mais presente na realidade tanto do setor público quanto do setor privado. Juntamente com essa disseminação do EC, a plataforma *e-marketplace* vêm sendo empregada para otimizar a cadeia de aquisições de diversas organizações, aumentando o acesso à fornecedores, enxugando os processos para compras e contratações, reduzindo os custos de pesquisa de preços e melhorando a especificação dos objetos (pelo acesso em tempo real às informações). Países como a Índia, o Chile e a Itália (retratada nesse trabalho), vêm aproveitando tais benefícios em suas compras públicas desde os anos 2000 e agregam cada vez mais valor e tipos de materiais e serviços na operação de seus *e-marketplaces*.

Vistos tais benefícios, coube averiguar se existe a necessidade de melhoria dentro do cenário das compras governamentais no Estado de Minas Gerais. Nos últimos anos, os dados apontam aumento do insucesso dos processos licitatórios no cenário mineiro, principalmente os Desertos e Fracassados, denotando falhas na especificação dos itens e na pesquisa de preços, o que acaba afastando ou desqualificando fornecedores e aumentando o tempo gasto para realização do processo licitatório. O insucesso nas licitações leva a custos de retrabalho e prejuízos relativos ao não fornecimento da demanda.

Como observado anteriormente, o insucesso vem aumentando nos processos licitatórios realizados no Estado de Minas Gerais, alarmando ainda mais o aspecto do não fornecimento de materiais e serviços demandados pelos Órgãos e Entidades da Administração Pública. Esse quadro afeta tanto a operação do Governo do Estado de Minas Gerais quanto as políticas públicas que dependem de insumos (materiais e serviços) para serem concretizadas. Quanto ao esforço realizado para as aquisições, concluiu-se que aproximadamente um a cada cinco processos licitatórios via pregão eletrônico é incapaz de adquirir bens ou serviços, valor que a reitera a existência de esforços inaproveitados por parte da Administração Pública do Estado de Minas Gerais, sendo os recursos humanos e materiais gastos sem a geração de resultados nos processos licitatórios. Reverter esse cenário indicaria aumento da eficiência e melhor aproveitamento do gasto público, tanto no tangente à aquisição mais apropriada à demanda por materiais e

serviços, pagando-se o melhor preço possível, quanto na concentração dos esforços dos Órgãos e Entidades em atividades capazes de gerar algum resultado.

Especificamente em relação ao tempo gasto para realização do pregão eletrônico na Administração Pública do Estado de Minas Gerais, observou-se que a partir do ano de 2016 houve aumento da duração dos processos licitatórios. No mesmo ano de 2016 foi feita a publicação do Decreto nº 4.337, descentralizando a operação das compras públicas e atribuindo este procedimento para cada Órgão e Entidade da Administração Pública mineira. Sendo assim, cabe a um estudo futuro averiguar se o aumento do tempo gasto para execução dos processos licitatórios em Minas Gerais guarda relação com a descentralização das compras ocorrida no ano de 2016.

Para que se possa reverter o quadro negativo apontado, as alterações necessárias nas compras governamentais em Minas Gerais podem ser materializadas a partir da implementação e do usufruto dos benefícios do *e-marketplace*. Essa afirmação ganha força a partir do momento em que os benefícios do *e-marketplace* impactam alguns dos principais problemas apontados pela literatura em relação ao insucesso nas licitações, gargalos estes que podem ser encontrados no cenário da Administração Pública estadual mineira. Os ganhos advindos do *e-marketplace* são, em suma, o acesso à precificação e a descrição em tempo real dos materiais e serviços que integram a plataforma, possibilitando que a Administração Pública Mineira esteja constantemente abastecida com informações atualizadas de empresas habilitadas a fornecer para o setor público. As empresas poderiam ofertar bens e serviços com melhor qualidade e com preços promocionais para a Administração Pública mineira, atualizando sempre que conveniente suas especificações de produtos e os preços.

Portanto, o *e-marketplace* pode ser uma saída para atenuar ou até mesmo sanar os gargalos apontados nesse estudo. Para pesquisas futuras, pretende-se estudar os aspectos de implementação dessa plataforma à luz da legislação brasileira. Outra questão que pode ser muito bem explorada são estudos de caso das compras governamentais de países como os Estados Unidos, a Noruega, o Chile, a Itália, a Coreia do Sul e a Índia, sendo que todos foram capazes de aplicar e usufruir dos benefícios da plataforma *e-marketplace* em suas respectivas administrações públicas. Cabe ressaltar que nesses casos as aquisições via mercado eletrônico foram capazes de lidar com os mais diversos arranjos legais

para operação. Por fim, a última linha de pesquisa é o estudo das propostas e da possível implementação de *e-marketplace* pelo Governo Federal do Brasil, em que os estudos de caso, *benchmarks* e análises bibliográficas acerca do cenário de outros países também é feito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBANO, Gian Luigi. Evaluating Small Businesses' Performance in Public e-Procurement: Evidence from the Italian Government's e-Marketplace. **Journal of Small Business Management**, v.53, n.1, p.229–250, 2015. https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/jsbm.12190?casa_token=io4GJoFmiV_oAAAAA%3AEL8Fqd6sr6_OZwH-V3HihY91w0G3RYpprP2OU_LAxHv-N-clhyiCo1Wi5Zd6S-yswA3xQt5aG6SFxsU. Acesso em: 12. set. 2019.

ALBERTIN, Alberto Luiz. Comércio eletrônico: Benefícios e aspectos de sua aplicação. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.38, n.1, p.52-63, 1998. Disponível em: <https://rae.fgv.br/rae/vol38-num1-1998/comercio-eletronico-beneficios-aspectos-sua-aplicacao>. Acesso em: 15. out. 2019

ALEXANDRE, Rodrigo Danniell da Silva. *Os Fatores que Influenciam na Eficiência das Licitações por Meio do Pregão Eletrônico na UFPE*. 2016. 96 f. Monografia (Mestrado Profissional em Administração) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016

ALMEIDA, Hellen Freire. *A implantação do centro de serviços compartilhados: Um estudo de caso do Estado de Minas Gerais*. 2015. 92 f. Tese de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, Minas Gerais, 2015.

ARAGÃO, Cecília Vescovi de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: Um ensaio. **Revista do Serviço Público**, v.48, n.3, p.104-132, set/dez. 1997. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1334/1/1997%20vol.48%2cn.3%20Araq%C3%A3o.pdf> Acesso em: 11. set. 2018

BAKOS, Y. A strategic analysis of electronic marketplaces. **MIS Quarterly**, v.15, n.3, p.295-310, 1991.

BRANDÃO, Franklin Torres. *Eficiência na Gestão das Compras Públicas: um estudo de caso da modalidade pregão eletrônico nos processos licitatórios do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano*. 2016. 174 f. Monografia (Curso de Mestrado Profissional em Gestão de Processos Institucionais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

CONTE, Nilton Carlos. O Poder de Compras dos Municípios como fator de Desenvolvimento Local/Regional. In: VI SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2013, Santa Cruz do Sul. Disponível em: <https://www.unisc.br/site/sidr/2013/Textos/18-2.pdf>. Acesso em: 18. set. 2019

CORDEIRO, Caio Barros. *As Aquisições Públicas Na Itália à luz do Direito Administrativo Europeu*: Estudo de caso do sistema CONSIP e aproximações com a realidade brasileira. 2015. 160 f. (Programa de Pós Graduação) - Faculdade De Direito, Universidade Federal De Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015

COSTA, A. L. Sistemas de Compras Privadas e Públicas no Brasil. **Revista de Administração**, São Paulo, v.35, n.4, p.119-128, out/dez 2000.

CROOM, S; JONES, A. Key Issues in E-procurement: Procurement Implementation and Operation li the Public Sector. **Journal of Public Procurement**, v.5, n.3, p.367-387, 2005. Disponível em: http://www.ippa.org/iopp/download/vol5/issue-3/SympAr3_CroomJones.pdf. Acesso em 12. set. 2019

DA SILVA, Ana Lêda Rocha *et al.* Quanto custa um processo administrativo de compras e contratação de serviços? O Caso da Secretaria de Saúde do Município de Feira de Santana na Bahia. In: XXII CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 22., 2015, Foz do Iguaçu. Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/download/3974/3975>. Acesso em: 17. set. 2019

DA SILVA, Antônio Araújo. *A Economia Das Compras Governamentais em Decorrência do Pregão Eletrônico*: Uma Abordagem Econométrica. 2007. 49 f. Dissertação. (Caen, Mestrado Profissional em Economia) - Curso de Pós-graduação em Economia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2007

DEZOLT, Ana Lucia Paiva; BARBOSA, Gilberto Porto. Diagnóstico das compras públicas estaduais 2015. In: IX CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2016. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-44-01.pdf>. Acesso em: 07. out. 2019.

FERREIRA, Cristiano Bonifácio. *Gestão De Compras Públicas*: Desafios, Dilemas e Perspectivas na Universidade Federal De Viçosa. 2015. 145 f. (Programa de Pós-graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) - Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação, Universidade Federal De Juiz De Fora, Juiz de Fora, 2015

FERREIRA, R.; ROCHA, E.; CARVALHAIS, J. Inovações em organizações públicas: Estudo dos fatores que influenciam um ambiente inovador no Estado de minas gerais. **Revista de Administração e Inovação**, São Paulo, v.12, n.3, p.07-27, jul./set. 2015.

FERRER, Florencia. Os desafios do setor público para construir um novo modelo de compras. CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2013. Disponível em: <http://banco.consad.org.br/handle/123456789/97>. Acesso em: 5. out. 2019.

FROSSARD, Leila Barbieri de Matos; CÂMARA, Leonor Moreira. Poder de compras da Administração Pública federal: Novas perspectivas para o debate acadêmico. ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2010, Vitória. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enapg393.pdf>. Acesso em: 1 set. 2019.

GRANDE, Márcia Mazzeo *et al.* E-procurement: Conceitos, Modelos e Fatores Críticos de Sucesso. 2016. **Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre, v.85, n.3, p. 312-335, set./dez. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/read/v22n3/1413-2311-read-22-3-0312.pdf>. Acesso em: 05. set. 2019

GIL, A. C. *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002. 175 p.

GRIEGER, Martin. Electronic marketplaces: A literature review and a call for supply chain management research. **European Journal of Operational Research** 2003. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.457.8690&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em: 03. set. 2019.

HIRLE, Ana Luiza Camargo. Estimativa de Preços em Compras Públicas: desafios e medidas para a obtenção de melhores resultados em Minas Gerais. In: IX CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 9., 2016, Brasília. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-44-02.pdf>. Acesso em: 20/10/2019

KARIYADO, Monica Yukie. *Proposta e Aplicação de uma Sistemática Baseada na Gestão do Conhecimento para a melhoria do Processo de Compras Públicas*. 2016. 140 f. (Programa De Pós-graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos) - Pró- reitoria de Pós-graduação, Universidade Federal De São Carlos, São Carlos, 2016.

KOORN, R.; SMITH, D. E; MULLER, C. *e-Procurement and Online Marketplaces*. Compact 2001/1 International Edition, p. 27-39, 2001. Disponível em: <https://www.compact.nl/pdf/C-2001-1-Koorn.pdf>. Acesso em: 13. out. 2019

LAGE, Karina Maia. *Cultura de inovação: Ilustração de caso em empresas públicas de Minas Gerais*. 2018. 93 f. Tese de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, Minas Gerais, 2018.

Lei no 8.666, de 21 de julho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_3/Leis/L8666cons.htm. Acesso em: 5. out. 2019.

MC MANUS, Susan A. Understanding The Incremental Nature of E-procurement Implementation at The State and local levels. **Journal Of Public Procurement**, v.2, n.1, p. 5-28, 2002. Disponível em: <https://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/JOPP-02-01-2002-B001>. Acesso em: 03. out. 2019

MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e contrato administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

MINAS GERAIS. Decreto nº 47337, de 4 de janeiro de 1984. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Lex: Assesmléia Legislativa de Minas Gerais. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEC&num=47337&ano=2018>. Acesso em: 13. out. 2019

MOHAN, Veluppillai. Public procurement for sustainable development. INTERNATIONAL PUBLIC PROCUREMENT CONFERENCE 2010. Disponível em: <http://www.ippa.org/IPPC4/Proceedings/07GreenProcurement/Paper7-11.pdf>. Acesso em: 04. set. 2019

MORILAS, Luciana Romano *et al.* O Insucesso dos Pregões Eletrônicos sob o Prisma do Princípio da Eficiência. In: II SIMPÓSIO EM GESTÃO PÚBLICA, 2., 2017, Santa Maria. Disponível em: <https://www.ufsm.br/proreitorias/procep/wp-content/uploads/sites/341/2019/06/Ajustado-O-INSUCESO-DOS-PREGES-ELETRNICOS-SOB-O-PRISMA-DO-PRINCPIO-DA-EFICINCIA.pdf>. Acesso em 02. out. 2019

SANTANA, J. *Licitações e contratos administrativos: uma visão necessária aos gestores*. Belo Horizonte: TJMG, 2013. Disponível em: <https://bd.tjmg.ius.br/jspui/bitstream/tjmg/686/1/palSJ-LIC.pdf>. Acesso em: 05. set. 2019.

SCHUCH, Edison Viana. A Influência da formação do Preço de Referência no resultado dos Pregões Eletrônicos. 2010. 66 f. Monografia. (Curso de Graduação em Administração). - Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

SILVA, Loçanny Seixas da. *Otimização e racionalização nas compras públicas estudo de caso: pregão eletrônico*. 2007. Tese de Conclusão de Curso (Graduação em Administração de Empresas) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, Minas Gerais, 2007.

SILVA, Magno Antônio da. O conceito de eficiência aplicado às licitações públicas: uma análise teórica à luz da economicidade. **Revista do Tribunal de Contas da**

União. n.113, set 2008. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTC/article/view/367>. Acesso em: 02. out. 2019

SILVEIRA, N; DUCATI, E. O Custo do Pregão Eletrônico e a Aplicação do Princípio da Economicidade - Caso Eletrosul. 2014. In: CONGRESSO UFSC DE CONTROLADORIA E FINANÇAS & INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM CONTABILIDADE, 5., 2014, Florianópolis. Disponível em: <http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso/anais/5CCF/20140422145547.pdf>. Acesso em: 03. out. 2019

TERRA, Antônio Carlos Paim. *Compras públicas inteligentes: uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais*. Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2018. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3166>. Acesso em: 03. set. 2019

TRINDADE, Leandro Lopes. *Análise da Eficiência dos Processos de Compras Públicas: Um estudo de caso na universidade federal de Itajubá*. 2016. 112 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Instituto de Engenharia de Produção e Gestão da Universidade Federal de Itajubá, Itajubá, 2016.

TRIDAPALLI, Juarez Paulo *et al.* Gestão da cadeia de suprimento do setor público: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n.2, p.401-433, mar./abr. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v45n2/06.pdf>. Acesso em: 03. set. 2019

TURBAN, Efraim. *et al. Electronic commerce: A managerial and social networks perspective*. 8. ed. Springer International Publishing Switzerland, 2015.

VAIDYA, K.; SAJEEV, A.S.M. E; CALLENDER G. Critical Factors That Influence E-procurement Implementation Success In The Public Sector. 2006. **Journal Of Public Procurement**, v.6, n. 1 & 3, p.70-99., 2006. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/265656690> Critical factors that influence e-procurement implementation success in the public sector. Acesso em: 02. out. 2019

VILHENA, Renata Maria de Paes; HIRLE, Ana Luiza Camargo. **Gestão de compras e qualidade do gasto público: a experiência de minas gerais com o planejamento de compras e a integração da gestão de compras à gestão orçamentária**. In: VI CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2013. Disponível em: <http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2013-10/gestao-de-compras-e-qualidade-do-gasto--mq.pdf>. Acesso em: 05. set. 2019