



FIOCRUZ



ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA  
SERGIO AROUCA  
ENSP

**ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA SERGIO AROUCA (ENSP)  
FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (FIOCRUZ)  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES DE  
CIÊNCIA E TECNOLOGIA EM SAÚDE (EGOCTS)**

**EDUARDO FIALHO SILVA**

**APLICABILIDADE DO NOVO MARCO LEGAL DE CT&I NAS AQUISIÇÕES E  
CONTRATAÇÕES DO IGM PARA ATENDIMENTO DOS PROJETOS DE  
PESQUISA, DESENVOLVIMENTO E INOVAÇÃO**

Salvador  
2017

**EDUARDO FIALHO SILVA**

**APLICABILIDADE DO NOVO MARCO LEGAL DE CT&I NAS AQUISIÇÕES E  
CONTRATAÇÕES DO IGM PARA ATENDIMENTO DOS PROJETOS DE  
PESQUISA, DESENVOLVIMENTO E INOVAÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização  
em Gestão de Organizações de Ciência e  
Tecnologia em Saúde (EGOCTS) do PDG/Escola  
Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca – ENSP.

Prof. Dr. Cláudio Damasceno Pinto – Orientador

Salvador/BA  
2017

## **AGRADECIMENTOS**

À minha família pelo apoio e paciência durante a produção deste trabalho.

Ao meu orientador, Cláudio Damasceno Pinto, pelo constante apoio e estímulo ao aprofundamento do tema.

À equipe do Serviço de Compras do IGM/Fiocruz-BA, pelo apoio com a cessão das informações e dados para a realização deste trabalho.

Por fim, à Escola Corporativa Fiocruz, pela oportunidade oferecida para o meu desenvolvimento profissional e discussão de um tema tão relevante no contexto do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação.

## RESUMO

O Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) é fortemente impactado por inúmeras barreiras da legislação brasileira, principalmente por conta de a maior parte das instituições dedicadas à ciência, tecnologia e inovação do Brasil encontrar-se alocada na esfera pública, tendo que atender a todos os regramentos previstos no arcabouço legal de controle da Administração Pública. Essas organizações historicamente desempenham um papel estratégico no desenvolvimento científico, tecnológico e socioeconômico do país, sobretudo no campo da saúde e tecnologia industrial, mas carecem de maior flexibilidade jurídico-administrativa para o adequado cumprimento da missão institucional. Nesta seara, após longo debate envolvendo, dentre outros, governo, comunidade científica, entidades interessadas e setor empresarial, foi editada a Lei nº 13.243, de 11 de Janeiro de 2016, conhecida como Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação, a qual surge com a intenção de criar estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação brasileira, inclusive alterando diversas outras leis para dar maior eficiência às ações de CT&I, especialmente na esfera pública e nas relações entre o setor público e o privado. Sendo assim, é objetivo desse trabalho desenvolver uma proposta de intervenção visando à melhoria das ações e rotinas de contratações e aquisições de serviços, bens e insumos pelo Instituto Gonçalo Moniz (IGM/Fiocruz-BA), para atendimento a seus projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, utilizando as modificações feitas pela Lei nº 13.243/2016 na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta as licitações e contratos da administração Pública. A metodologia adotada no presente estudo foi uma pesquisa exploratória utilizando dados secundários colhidos junto ao Serviço de Compras do IGM relativos aos procedimentos, modalidades utilizadas e prazos para realização das compras públicas, conjugada com um amplo levantamento e cruzamento das legislações que regem essas contratações e aquisições e dos possíveis efeitos positivos das inovações trazidas pelo Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação sobre as mesmas. Os resultados obtidos no presente estudo indicam que, com alguns ajustes internos nos processos e rotinas da unidade da Fiocruz na Bahia e na relação dessa com a Procuradoria Jurídica Federal, seria possível estabelecer um novo procedimento de contratação/aquisição de serviços, bens e insumos que, em conjunto com os outros procedimentos já adotados pelo IGM, possibilitaria maior agilidade e flexibilidade, tão necessárias ao bom andamento dos projetos de PD&I em uma organização pública de pesquisas.

**Palavras-chave:** Licitação; Compra; Contratação; Aquisição; Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação; Eficiência; Legalidade

## ABSTRACT

The Brazilian System of Science, Technology and Innovation (SNCTI) is significantly impacted by numerous barriers placed by legislation. This is mainly due to the fact that most institutions dedicated to science, technology and innovation reside in the public sphere in Brazil, and therefore must comply with all regulations established in the legal framework of public administration control. Historically, these organizations have played a strategic role in Brazil's scientific, technological and socioeconomic development, most notably in the fields of health and industrial technology; yet, they lack the appropriate legal and administrative flexibility needed to fulfill their institutional missions. In this context, after extensive debate involving the government, the scientific community, interested entities and the business sector, among others, Law No. 13.243, dated January 11, 2016, known as the Legal Framework for Science, Technology and Innovation, was enacted. This legislation aims to create incentives to advance scientific development and research, as well as to enhance scientific and technological capacity and stimulate Brazilian innovation. It amended several existing laws to improve the efficiency of actions related to science, technology and innovation, especially in the public sphere and in interactions between public and private sectors. Accordingly, the present study developed an interventionist proposal designed to improve the actions and routines in the contracting and acquisition of services, goods and supplies by the Gonçalo Moniz Institute (IGM/Fiocruz-BA), which are carried out in function of its research, development and innovation projects. The proposal utilized the modifications implemented by Law No. 13.243/2016 to Law No. 8.666, established June 21, 1993, which regulates public procurement bids and contracting by public administrations. The study methodology consisted of an exploratory survey using secondary data collected from the IGM Procurement Service regarding the procedures, modalities and timeframes utilized in the public procurement process, together with a broad survey and cross-referencing of the legislation governing services contracting and acquisitions, in addition to evaluating any potentially positive effects arising from the innovations introduced by the Legal Framework for Science, Technology and Innovation. Our results indicate that, with some internal adjustments in the processes and routines of the Fiocruz unit in Bahia and its relationship with the Federal Legal Department, it would be possible to establish a new procurement/procurement procedure for services and goods. Together with other procedures already adopted by IGM, this would permit greater agility and flexibility in the contracting process that is crucial to the success of projects focused on research, development and innovation in a public research organization.

**Keywords:** Public Procurement; Purchasing; Contracting; Acquisition; Legal Framework for Science, Technology and Innovation; Efficiency; Legality.

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> - Atas com vigência até 02/09/2016.....	27
<b>Quadro 2</b> - Atas com vigência até 20/12/2016.....	27
<b>Quadro 3</b> - Procedimento de compras - prazo médio de aquisição.....	34
<b>Quadro 4</b> - Procedimento de compras - critérios de avaliação.....	37
<b>Quadro 5</b> - Critérios de avaliação - dispensa de licitação a partir do item a ser contratado ...	53
<b>Quadro 6</b> - Critérios de avaliação - dispensa de licitação a partir do projeto de pesquisa.....	54
<b>Quadro 7</b> - Critérios de avaliação - dispensa de licitação a partir da previsão orçamentária..	59
<b>Quadro 8</b> - Critérios de avaliação - dispensa de licitação para produtos para pesquisa e desenvolvimento – comparativo de rotinas possíveis.....	60

## LISTA DE SIGLAS

CT&I	Ciência, Tecnologia e Inovação
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
ICT	Instituição de Ciência e Tecnologia
IGM	Instituto Gonçalo Moniz
MCTIC	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
MS	Ministério da Saúde
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PD&I	Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação
SAGE	Sistema de Apoio à Gestão Estratégica
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SNCTI	Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação
SNI	Sistema Nacional de Inovação

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
1.1 PROBLEMA .....	11
1.2 JUSTIFICATIVA .....	12
<b>2 OBJETIVOS .....</b>	<b>13</b>
2.1 OBJETIVO GERAL.....	13
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	13
2.3 PERGUNTAS A SEREM RESPONDIDAS .....	13
<b>3 METODOLOGIA.....</b>	<b>14</b>
<b>4 MARCO TEÓRICO.....</b>	<b>15</b>
4.1 O ADVENTO DA LEI Nº 13.243, DE 11 DE JANEIRO DE 2016 .....	20
<b>5 PROCEDIMENTOS DE COMPRAS ADOTADAS NO IGM.....</b>	<b>23</b>
5.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE OS PROCEDIMENTOS DE COMPRAS NO IGM .....	23
<b>5.1.1 Pregão eletrônico .....</b>	<b>23</b>
<b>5.1.2 Pregão eletrônico para registro de preços .....</b>	<b>25</b>
<b>5.1.3 Dispensa de licitação.....</b>	<b>28</b>
<b>5.1.4 Inexigibilidade de licitação .....</b>	<b>31</b>
<b>5.1.5 Adesão a ata de registro de preços .....</b>	<b>31</b>
5.2 COMPARATIVO DE TEMPOS PARA AQUISIÇÕES/CONTRATAÇÕES UTILIZANDO OS PROCEDIMENTOS DE COMPRAS ADOTADOS NO IGM.....	33
<b>6 A LACUNA NO PROCESSO DE COMPRAS E A LEI Nº 13.243/2016. ....</b>	<b>35</b>
<b>7 ANÁLISE DA LEI Nº 8.666/93 E E AS MODIFICAÇÕES DO NOVO MARCO LEGAL DA CT&amp;I.....</b>	<b>40</b>
<b>8 ANÁLISE DAS ROTINAS PROCESSUAIS NA DISPENSA DE LICITAÇÃO CONFORME LEI Nº 8.666/93. ....</b>	<b>51</b>
8.1 ROTINA PROCESSUAL - DISPENSA DE LICITAÇÃO (LEI Nº 8.666/93) - ITEM A SER ADQUIRIDO.....	52
8.2 ROTINA PROCESSUAL - DISPENSA DE LICITAÇÃO (LEI Nº 8.666/93) - PROJETO DE PESQUISA.....	53
8.3 ROTINA PROCESSUAL - DISPENSA DE LICITAÇÃO (LEI Nº 8.666/93) - PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA .....	54
<b>9 SELEÇÃO DA ROTINA PROCESSUAL MAIS VANTAJOSA - DISPENSA DE LICITAÇÃO CONFORME LEI Nº 8.666/93. ....</b>	<b>60</b>

<b>10 CONCLUSÃO.....</b>	<b>62</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>63</b>
<b>ANEXO.....</b>	<b>67</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Como é sabido, em 11/01/2016, foi sancionada a Lei 13.243/16 – o novo marco legal de ciência tecnologia e inovação, que estabelece novas medidas de estímulo e incentivo à pesquisa, capacitação e ao desenvolvimento científico e tecnológico no ambiente produtivo e inovativo brasileiro. Estima-se que este novo instrumento normativo permitirá a implementação de mecanismos de simplificação e flexibilização de atividades desenvolvidas pelas organizações públicas de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), além do estímulo ao fortalecimento da cooperação e adoção de alianças estratégicas entre instituições públicas e privadas.

Tal legislação (marco legal) é fruto de um esforço continuado envolvendo, entre outros, governo, comunidade científica, entidades interessadas e setor empresarial, conforme se depreende do disposto no Livro Azul da 4ª Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Sustentável, de 2010, que faz um retrospecto dos avanços já conseguidos, dos esforços empreendidos até então, aponta a necessidade de novos avanços (especialmente de legislação específica) e propõe premissas para uma estratégia nacional de inovação, as quais foram claramente absorvidas pela Lei nº 13.243.

A sistematização proposta, para essa estratégia, é fortemente influenciada pela noção de Sistema Nacional de Inovação (SNI) que, tendo como foco o conhecimento, aprendizado e a interatividade, é caracterizado como um conjunto de instituições distintas que contribuem para o desenvolvimento da capacidade de inovação e aprendizado de um país, região, setor ou localidade (PINTO, 2016). Um dos fundamentos do conceito de sistema nacional de inovação é que o desempenho inovativo depende não apenas da performance de empresas e organizações de ensino e pesquisa, mas também de como elas interagem entre si e com vários outros atores, e como as instituições, inclusive as políticas, afetam o desenvolvimento dos sistemas. Essas organizações e instituições são componentes desse ambiente para a criação e comercialização do conhecimento e as inovações emergem em tais sistemas inovativos (EDQUIST, 2005). Sendo assim, cada ator envolvido precisa cumprir adequadamente o seu papel para que o sistema como um todo progrida.

Apesar disso, sabe-se que o marco regulatório vigente apresenta entraves, dificuldades operacionais e elevados custos de transação para compra de bens, serviços e insumos estratégicos para a área da ciência, tecnologia e produção, principalmente sob a égide da Lei nº 8.666/93 (que regulamenta as compras e contratos administrativos no âmbito da administração pública brasileira), apontada como um dos maiores obstáculos para a atuação das organizações

públicas nacionais (PINTO, 2017).

Cabe ressaltar que a Lei nº 13.243/2016, por si só, não é panaceia que possa dar conta de todos os problemas da CT&I no Brasil, já que várias questões, como a falta de objetivos claros, por parte do governo, escassez de recursos (públicos e privados), processos administrativos complexos e rígidos, resistências à integração público/privada, baixo grau de autonomia nas alternativas decisórias dos agentes envolvidos na gestão das organizações públicas, dentre outros, não se resolverão apenas com a criação de dispositivos normativos. Porém, esta lei se integra a outros esforços para reduzir o peso do arcabouço legal que envolve as ações de CT&I no Brasil, notadamente no que se refere aos entes públicos.

Tais argumentos são corroborados pelo fato de que o ordenamento jurídico brasileiro é fortemente calcado no princípio da legalidade estrita, sendo que o mesmo acaba por sobrepujar outros princípios, notadamente o da eficiência. Conforme Mello (2007, [s/p]):

A tradição jurídica brasileira - particularmente aquela ligada ao direito administrativo - é tributária da ideia de que o respeito a certas formalidades e procedimentos seria, por definição, uma espécie de garantia do respeito ao interesse público. Isso tem certa praticidade: em vez de discutir o conteúdo de uma decisão, preocupa-se apenas em verificar se ela foi tomada seguindo os procedimentos e previsões legais. Se sim, ela será legitimada independentemente de uma avaliação de seu resultado real.

Tal viés, embora objetive formas de controle que possam ser necessárias e adequadas para mitigar os riscos mais característicos das relações da esfera pública – como o oportunismo e a improbidade (MELLO, 2007) –, em regra impede a flexibilidade essencial ao alcance de bons resultados, notadamente no que se refere à CT&I, área especialmente complexa e dinâmica, ainda mais quando se considera que a maior parte das Instituições de Ciência e Tecnologia (ICTs) nacionais estão na esfera pública, motivo pelo qual a concepção de novos dispositivos legais que abrandem a rigidez do controle, ainda que sem relativizar o princípio da legalidade, são essenciais para permitir que as entidades públicas ligadas à CT&I atuem de forma mais eficiente no cumprimento da sua missão institucional no contexto do Sistema Nacional de Inovação brasileiro.

Após a entrada em vigor do novo marco legal da CT&I, no início do ano de 2016, no entanto, a aplicação prática dos seus dispositivos legais dentro da Fiocruz, e mesmo no âmbito da administração pública, ainda é incipiente, o que requer melhor estruturação das ICTs públicas para sua implementação. Por um lado, isso se justifica pela necessidade de regulamentação específica para a aplicação de boa parte dos dispositivos da Lei nº 13.243/2016; por outro lado, a quase não utilização do “marco legal” parece se assentar sobre a necessidade

de ajustes internos, de criação de mecanismos administrativos e rotinas que permitam a utilização dos dispositivos da referida lei, que independem de regulamentação e, portanto, deveriam ser de aplicação imediata. Dentre os dispositivos contidos nesse marco legal, que se incluem na segunda situação, estão os que alteram a Lei nº 8.666/93 ampliando a possibilidade de dispensa de licitação para compras e contratações públicas destinadas às atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I).

O Instituto Gonçalo Moniz (IGM), unidade técnico-científica da Fiocruz na Bahia, não é exceção a esse problema e não vem conseguindo utilizar a Lei nº 13.243/2016 (naquilo que independe de regulamentação específica), a fim de criar condições mais favoráveis para o desenvolvimento de CT&I dentro de sua estrutura. Tal incapacidade é claramente identificada nos processos de aquisições e contratações para atendimento aos seus projetos de PD&I. Esses processos ainda seguem os regramentos previstos na Lei 8.666/93 e demais normas que regem as compras e contratações dentro da administração pública, sem aproveitar as inovações introduzidas pela Lei nº 13.243/2016 para melhor atendimento à CT&I. Os procedimentos normativos já consagrados, incluindo o pregão eletrônico, mesmo considerando evoluções como o sistema de registro de preços, frequentemente não conseguem atender em tempo razoável às necessidades dos projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, pois não possuem a agilidade e flexibilidade necessárias para dar conta da complexidade e dinâmica desses projetos, já que demandam tempo prolongado de planejamento e execução.

Tal necessidade de agilidade e flexibilidade pode ser melhor atendida através do procedimento de dispensa de licitação, em regra muito mais rápido e descomplicado, já que o mesmo teve sua possibilidade de aplicação ampliada no âmbito da Lei 8.666/93, através das modificações inseridas pela Lei nº 13.243/2016, passando a abranger compras e contratações públicas destinadas às atividades de PD&I; porém, entraves processuais e administrativos, se não superados, podem inviabilizar o melhor aproveitamento dessa evolução normativa.

## 1.1. PROBLEMA

A questão a ser investigada neste trabalho é como operacionalizar a aplicação da Lei nº 13.243/2016 visando melhorar a agilidade dos processos de compras e contratações de bens e serviços do IGM/Fiocruz-BA relativos aos projetos de PD&I em saúde.

## 1.2 JUSTIFICATIVA

A temática sobre o processo de compras públicas (aquisições e contratações) é especialmente sensível pela clara percepção de que os mecanismos utilizados, de acordo com os limites legais, são constantemente incapazes de dar conta, em tempo hábil, das necessidades da administração. O tempo para aquisição ou contratação frequentemente é incompatível com as necessidades de projetos e processos da administração pública, resultando em atrasos e prejuízos. Tal situação é especialmente flagrante quando tratamos de CT&I, onde a questão tempo influi diretamente nos seus resultados, podendo a demora no fornecimento de insumos e/ou na prestação de serviços resultar em atrasos ou interrupção de pesquisas, perda de patentes, descontinuidades de parcerias para o desenvolvimento tecnológico, etc. A incapacidade de compatibilizar o tempo de fornecimento de insumos e serviços dentro das necessidades das ICTs nacionais é certamente fator que prejudica o desenvolvimento da CT&I no Brasil, embora existam muitos outros fatores envolvidos.

Algumas ações foram empreendidas dentro do IGM/Fiocruz-BA para minorar esse problema, como o mapeamento e automação de processos, o desenvolvimento de estratégias (especialmente utilizando o registro de preços), o treinamento de pessoal, etc. Entretanto, ainda que se verifique algumas evoluções, o tempo de fornecimento de insumos e serviços para os projetos de PD&I do IGM/Fiocruz-BA continua longe do ideal. Isso se dá pelas próprias dinâmicas ou limitações dos processos disponíveis, pois, ainda que fossem realizados em sua eficiência máxima não dariam conta das necessidades. Tal situação, dentro do IGM/Fiocruz-BA, além de não contemplar as expectativas das equipes envolvidas com projetos de PD&I, gera frustração para os colaboradores envolvidos nos processos de compras e contratações, resultando em insatisfações e influenciando negativamente no ambiente de trabalho.

A emergência da Lei nº 13.243/2016, embora não resolva todos os problemas, traz uma oportunidade para tornar mais eficientes e eficazes os processos de compras e contratações em atendimento aos projetos de PD&I. O benefício principal, a que visa este trabalho, está na melhoria das condições de PD&I no IGM/Fiocruz-BA, evitando ou mitigando o atraso ou interrupções de projetos, por conta da recorrente incapacidade de fornecimento de insumos e serviços em tempo razoável, resultando adicionalmente em melhorias no ambiente de trabalho, no andamento das pesquisas e em benefícios para a sociedade.

## 2 OBJETIVOS

### 2.1 OBJETIVO GERAL

Propor melhorias e ajustes nos processos de compras e contratações do IGM/Fiocruz-BA destinados ao campo científico e tecnológico, visando alcançar maior efetividade no atendimento de suas demandas de pesquisas e no cumprimento da missão institucional.

### 2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Realizar diagnóstico do *status quo* da gestão de compras e contratações do IGM/Fiocruz-BA para atendimento aos projetos de PD&I.
- Identificar entraves nos processos administrativos do IGM/Fiocruz-BA, e em suas interações com outras estruturas da Fiocruz, visando obter melhor efetividade nos procedimentos de compras e contratações;
- Relacionar quais dispositivos da Lei nº 13.243/2016 já podem ser aplicados para compras e contratações em apoio aos projetos de PD&I do IGM/Fiocruz-BA;
- Compreender como pode ser feita a articulação dos já consagrados mecanismos de aquisições e contratações públicas utilizados pelo IGM/Fiocruz-BA com as novas possibilidades incluídas pela Lei nº 13.243/2016;
- Propor sistemática de trabalho que melhor atenda às demandas dos projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, através da adoção de rotinas processuais com vistas à utilização das novas possibilidades de compras públicas, por dispensa de licitação, inseridas pela Lei nº 13.243/2016.

### 2.3 PERGUNTAS A SEREM RESPONDIDAS

- a) Como aplicar os dispositivos do novo marco legal de CT&I nas aquisições e contratações realizadas pelo IGM/Fiocruz-BA?
- b) Quais os possíveis benefícios da introdução dos dispositivos do novo marco legal aos processos finalísticos de PD&I do IGM/Fiocruz-BA?

### 3 METODOLOGIA

O presente trabalho foi baseado em uma pesquisa exploratória analisando-se o caso do IGM-Fiocruz como estratégia de investigação. Foram levantados dados secundários obtidos junto ao Serviço de Compras do IGM/Fiocruz-Ba relativos aos procedimentos de compras adotados, às modalidades de licitação utilizadas na organização, além dos principais entraves atualmente existentes. As informações apuradas foram contrabalançadas com a análise de legislações que dão suporte aos procedimentos para aquisições e contratações feitas por este Instituto de Pesquisa, com vistas a propor novas rotinas processuais nas contratações públicas no âmbito de uma unidade técnico-científica da Fiocruz. Busca-se, ao final desta investigação, apresentar uma proposta de intervenção para a realização das compras públicas contempladas pelos dispositivos do Novo Marco Legal de CT&I (Lei nº 13.243/2016), visando melhorar o atendimento aos projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação da referida unidade técnico científica.

Para tanto, realizou-se as seguintes etapas:

- Mapeamento das modalidades de compras atualmente utilizadas pelo IGM/Fiocruz-BA para aquisições e contratações em apoio a projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, analisando suas vantagens e deficiências. Destarte, foram colhidos dados secundários junto ao Serviço de Compras do IGM/Fiocruz-BA, que é a subestrutura, desse Instituto, responsável pelas contratações e aquisições de serviços, bens e insumos;
- Delimitação das lacunas existentes no processo de compras do IGM/Fiocruz-BA, a ser suprida com a nova possibilidade de dispensa de licitação inserida na Lei nº 8.666/93 pela Lei nº 13.243/2016;
- Análise da Lei nº 8.666/93 com as modificações inseridas pela Lei nº 13.243/2016 para determinação dos limites da utilização da dispensa de licitação para aquisições e contratações em apoio a projetos de PD&I do IGM/Fiocruz-BA;
- Proposta de rotinas processuais passíveis de aplicação pelo IGM/Fiocruz-BA na dispensa de licitação inserida na Lei nº 8.666/93, com o advento da Lei nº 13.243/2016 para as aquisições e contratações em atendimento aos projetos de PD&I, com a identificação das suas vantagens e desvantagens;
- Seleção da rotina processual mais vantajosa para a aplicação, pelo IGM/Fiocruz-BA, na dispensa de licitação inserida na Lei nº 8.666/93 pela Lei nº 13.243/2016.

## 4 MARCO TEÓRICO

Após a Segunda Guerra Mundial, o processo de inovação era tratado de forma linear, sequencial e unilateral – pesquisa básica e aplicada, invenção, desenvolvimento tecnológico, inovação e, finalmente, mercado, como se o progresso técnico fosse determinado exclusivamente pelo avanço da ciência. Entretanto, mais recentemente, houve contribuições teóricas que propiciaram uma mudança de foco em termos de “inovação”, ampliando seu espectro de conhecimento para um processo bem mais complexo e sistêmico, influenciado tanto pelos avanços trazidos pelas pesquisas científicas quanto pela necessidade de atendimento das demandas de mercado, ressaltando-se a importância da interação e inter-relação entre os seus diversos agentes determinantes que compõem um “sistema” (LUNDVALL, 2007), os quais dependem dos mercados, empresas, sistema educacional, organizações de ciência e governo, bem como da adoção de estratégias, políticas e padrões econômicos.

A aceleração da taxa de produção de conhecimento, que acompanhou a globalização econômica, exige que as organizações (públicas e privadas) intensifiquem sua participação em redes de produção de conhecimento para sustentar sua competitividade (ALBERT, 2001 apud SHARIF, 2006). Por conseguinte, para ter sucesso no processo de inovação, as firmas necessitam de conhecimentos complementares desenvolvidos por outras empresas, universidades e centros de pesquisa e desenvolvimento (SHARIF, 2006).

Neste contexto, a inovação passou a ser entendida como variável ainda mais estratégica para a competitividade de organizações e países. Por esse ângulo, algumas nações têm obtido melhores resultados, tanto em termos de aproveitamento das oportunidades apresentadas quanto pela superação das dificuldades inerentes ao processo de transformação, através da adoção de novas estratégias capazes de reforçar e ampliar suas políticas científicas, tecnológicas e industriais. Este processo realça a mobilização de aquisição e uso de conhecimentos e de capacitações produtivas e inovativas, como parte integrante e fundamental de suas estratégias de desenvolvimento estruturadas a partir do conceito de sistemas de inovação (CASSIOLATO; LASTRES, 2005).

Em se tratando de “Sistema de Inovação (SI)” esta expressão surgiu nos anos 80, através dos trabalhos de Chris Freeman e Richard Nelson. Entretanto, a abordagem do conceito de Sistemas Nacionais de Inovação expandiu-se ao longo dos anos 90 com as obras de Lundvall (1992) e Nelson (1993), Vilella e Magacho (2009, p. 3), sendo que esses últimos, ao traçarem uma abordagem histórica sobre o Sistema Nacional de Inovação, revelam que “A construção do conceito de Sistemas Nacionais de Inovação teve a contribuição de vários autores, dentre os

quais se destacam os trabalhos de Freeman (1995), Lundvall (1992), Edquist (2001) e Nelson (1993).” Contudo, Freeman (1987) foi o primeiro autor a usar a expressão “Sistema Nacional de Inovação”. Segundo Shariff (2006), Freeman introduziu a terminologia “sistema de inovação” em artigo intitulado “*Technological Infrastructure and International Competitiveness*”, apresentado a um grupo de especialistas em ciência e tecnologia da OCDE, em agosto de 1982, mas que não fora publicado à época. O referido autor (1985) definiu o Sistema Nacional de Inovação como um conjunto de instituições, atores e mecanismos em um país que contribuem para a criação, avanço e difusão das inovações tecnológicas, com destaque para os institutos de pesquisa, o sistema educacional, as firmas e seus laboratórios de pesquisa e desenvolvimento, as agências governamentais, a estrutura do sistema financeiro, as leis de propriedade intelectual e as universidades.

O conceito de Sistema Nacional de Inovação (SNI) tem sido utilizado como arcabouço teórico para o avanço da literatura que aborda o processo inovativo, tanto em nível nacional, regional, quanto em nível setorial (METCALFE; RAMLOGAN, 2008). Tal conceito foi sendo ampliado a partir dos trabalhos de Dosi (1988), Freeman (1988) e Lundvall (1992), tendo como foco o conhecimento, aprendizado e interatividade, sendo caracterizado como um conjunto de instituições distintas que contribuem para o desenvolvimento da capacidade de inovação e aprendizado de um país, região, setor ou localidade – e também o afetam. Essas organizações e instituições são componentes do sistema para criação e comercialização do conhecimento e as inovações emergem em tais sistemas inovativos (EDQUIST, 2005). Assim, a capacidade inovativa de um país ou região é vista como resultado das relações entre os atores econômicos, políticos e sociais, e reflete condições culturais e institucionais próprias (CASSIOLATO; LASTRES, 2005).

A abordagem sistêmica defende, portanto, a variedade dos atores econômicos, políticos e sociais envolvidos no processo de inovação, admitindo-se que as firmas normalmente não inovam de forma isolada, mas em colaboração e interdependência com outras organizações (fornecedores, clientes, competidores ou entidades como universidades, escolas e agências governamentais) (EQUIST, 2005), destacando-se a importância dos modos de interação entre elas, ou seja, entre as próprias firmas e entre firmas e outros tipos de organização. Além disso, a noção de SNI tem sido utilizada por vários países como referencial para o desenho e implementação de políticas de inovação, fornecendo uma ferramenta teórica para analisar especificidades dos países no processo de inovação no contexto da globalização e servindo de guia para a formulação de políticas (SHARIF, 2006). Ao mesmo tempo, reforça a importância do papel ativo do Estado na coordenação e implementação de políticas de longo

prazo para a indústria e para a economia.

De acordo com Sharif (2006), os atores dentro de um sistema, bem como os fatores contextuais, são todos elementos importantes para a criação e utilização do conhecimento para fins econômicos. Ao invés de compreender uma sequência de fases ou etapas, os processos de inovação são melhor caracterizados como um conjunto de atividades (científico, tecnológico, orientado para o *design*, e na pesquisa e prática de engenharia), que estão ligadas através de *feedbacks* e complexos laços. A inovação bem-sucedida depende de interação entre diferentes atividades, caracterizando-se como um processo complexo, incerto, desordenado, e sujeito a alterações de diversos tipos.

O estudo dos sistemas de inovação e de produção fundamenta-se, portanto, em duas ideias principais, as quais devem ser demarcadas: a primeira, é que a inovação deve ser vista como o resultado da interação entre diferentes tipos de organização e não apenas como o produto da atividade de firmas (ou seja, a firma não inova sozinha, ainda que exerça o papel central na dinâmica inovativa), destacando-se a importância da diversidade dos atores envolvidos no processo de interação entre eles, interfirmas, entre empresas e outros tipos de organização, sendo fundamental ressaltar as interdependências entre inovações e entre as inovações técnicas e inovações organizacionais (FREEMAN, 1995). A segunda ideia se refere à importância do papel das instituições na definição dos sistemas de inovação. Trata-se do que pode ser chamado de arquitetura organizacional (redes de instituições, infraestrutura do conhecimento, etc.), que pode variar de acordo com os países (ou regiões), ou seja, dependem da natureza dos diferentes tipos de organização e órgãos envolvidos no processo de inovação, e dos modos de coordenação entre eles.

Este contexto dinâmico produz implicações também na forma de atuação das organizações públicas de pesquisa nacionais frente aos desafios impostos pelo ambiente institucional e pelo atraso tecnológico brasileiro, quando comparados aos países desenvolvidos. Estas instituições, historicamente, desempenham um papel estratégico no desenvolvimento científico, tecnológico e socioeconômico do país, sobretudo no campo da saúde e tecnologia industrial.

Apesar disso, no caso brasileiro, o arcabouço regulatório vigente apresenta entraves, dificuldades operacionais e elevados custos de transação para compra de bens, serviços e insumos estratégicos para a área da ciência, tecnologia e produção, principalmente sob a égide da Lei nº 8.666/93 (que regulamenta as compras e contratos administrativos no âmbito da administração pública brasileira), apontada como um dos maiores obstáculos para a atuação das organizações públicas, sendo considerada incompatível com as especificidades técnicas,

mercadológicas e inovativas requeridas para atuar no âmbito da pesquisa e do desenvolvimento científico e tecnológico (HASENCLEVER et al., 2008 apud PINTO, 2017).

Assim, a intensidade e a natureza dos processos inovativos, além da consolidação de novas estratégias vinculadas ao sistema de inovação, têm exigido mudanças no ambiente institucional, produtivo e na estrutura de governança das firmas. Tais iniciativas são fundamentais, com vistas ao maior adensamento da cadeia industrial, melhorias na infraestrutura tecnológica e produtiva e no aprimoramento das capacitações num contexto de mudança estrutural e adaptações ao processo dinâmico e evolutivo dos mercados e da tecnologia (PINTO, 2017).

Nessa seara, a criação da Lei nº 13.243/2016 é resultante de esforços de diversos setores e do governo. Ao buscar o incentivo ao desenvolvimento da Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil, tem também como objetivo reduzir os entraves burocráticos que atualmente limitam a atuação dos entes estatais nessa área estratégica, o que tem especial importância quando se sabe que grande parte das ICTs brasileiras, especialmente as mais relevantes, são públicas. Em sendo públicas, essas instituições estão submetidas aos mesmos regramentos normativos oriundos do arcabouço burocrático que envolve toda a administração pública brasileira. Tal situação é especialmente problemática para o setor de CT&I, mas não deixa de afligir os outros setores da administração pública, sendo já longeva a discussão sobre a necessidade de dar mais eficiência à gestão do estado.

Essa busca por eficiência tem um marco histórico relativamente recente com a inserção, pela Emenda Constitucional nº 19/98, do princípio da eficiência no *caput* do artigo 37 da Constituição Brasileira, passando a figurar nesse artigo, juntamente com os princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade, com a seguinte redação (BRASIL, 1998):

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

Apesar disso, tal princípio, ainda que com força constitucional, tem tido sua validade questionada ou relativizada, principalmente quando cotejado com o princípio da legalidade. Conforme Modesto:

Em verdade, ao contrário de contrastar com o princípio da legalidade, ou legitimar sua atenuação, penso que o princípio da eficiência pode ser percebido como componente da própria legalidade, percebida sob um ângulo material e não apenas formal. [...]

Ser predicado da legalidade material, entretanto, não é um privilégio do princípio da eficiência. O princípio da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, entre outros, podem ser também encartados na abordagem ampliada do princípio da legalidade. O princípio da eficiência compõe uma das faces materiais do princípio da legalidade da administração pública, destacado pela Constituição por razões pragmáticas e políticas (MODESTO, 2000, p. 834).

Outros autores, porém, entendem que a inserção do princípio da eficiência no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal gera efeitos mais pragmáticos. Bugarin (2001) adverte para o cuidado no que tange à interpretação que envolve a complexa realidade da tomada de decisão e operacionalização dos atos administrativos em que estão imbricados os princípios da legalidade e da eficiência:

O princípio constitucional da eficiência não pode, é fundamental que isso fique bem claro, suscitar entendimento errôneo no sentido de que, em seu nome, a legalidade seja, pura e simplesmente, sacrificada ou relegada a um plano inferior. Com efeito, estes dois princípios constitucionais da Administração devem harmonizar-se, entre si e com os demais princípios correlatos, permitindo ao gestor público atuar com eficiência, dentro da legalidade. (BUGARIN, 2001, p. 49).

Em outro diapasão, Aragão discute que as regras jurídicas devem ser validadas, sob o princípio da eficiência, se considerarem a praticidade dos seus objetivos públicos, caso contrário não está realizando as finalidades públicas às quais se destina, ou pior, as está contrariando.

O dilema deve, ao nosso ver, ser resolvido, não pelo menosprezo da lei, mas pela valorização dos seus elementos finalísticos. É sob este prisma que as regras legais devem ser interpretadas e aplicadas, ou seja, todo ato, normativo ou concreto, só será válido ou validamente aplicado, se, ex vi do Princípio da Eficiência (art. 37, *caput*, CF), for a maneira mais eficiente ou, na impossibilidade de se definir esta, se for pelo menos uma maneira razoavelmente eficiente de realização dos objetivos fixados pelo ordenamento jurídico. (ARAGÃO, 2004, p. 03)

Castro (2006) traz uma análise do princípio da eficiência à luz da Emenda Constitucional 19. Sob sua ótica, a introdução do Princípio da Eficiência na Constituição Federal, através da Emenda Constitucional nº. 19, constituiu um marco para a administração pública brasileira. O autor infere que tal emenda, sob a influência dos administradores públicos, lançou um texto condizente e com significativas inovações quanto às modernas práticas de gestão e, assim, pôde produzir significativos avanços na condução das políticas públicas.

A Emenda Constitucional 19 visou à boa administração, a administração capaz de proporcionar bem-estar à população. Ela não foi um adereço. Ela permite que leis infraconstitucionais adotem mecanismos inovadores, sob a alegação de que estão de acordo com o Princípio da Eficiência. A partir dela,

toda conduta do governante estritamente legal sob o ponto de vista processual, mas que não traga benefícios práticos, afronta a lei. (CASTRO, 2006, p. 9)

Mesmo com toda essa discussão jurídica, quem milita no setor público conhece que a harmonização entre legalidade e eficiência ainda está longe da realidade dos órgãos, autarquias, fundações e demais entes do estado. Tentativas vêm sendo feitas para minorar o problema, especialmente no que se refere à CT&I, como são exemplos a Lei 8.010/90, a Lei 10.973/2004 (Lei da Inovação), a Emenda Constitucional nº 85/2015 e a própria Lei nº 13.243/2016. Dar concretude a esses esforços, transformando as inovações normativas em resultados efetivos, portanto, além de ser missão do servidor público, é a oportunidade de demonstrar que a mudança é possível, que o estado brasileiro pode ser mais eficiente, capaz e justo, e que inovações normativas e organizacionais nessa seara podem e devem ser implementadas.

#### 4.1 O ADVENTO DA LEI Nº 13.243, DE 11 DE JANEIRO DE 2016

A Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, conhecida como Novo Marco Legal da Ciência e Tecnologia, por ser o ponto basilar deste trabalho e decorrer de um movimento convergente entre a busca do fortalecimento do Sistema Nacional de Inovação brasileiro e a busca de melhor equilíbrio entre os princípios constitucionais da Legalidade e da Eficiência, demanda uma prévia apresentação para melhor entendimento dos argumentos e propostas presentes neste trabalho. Logo de início, cabe especificar do que efetivamente trata a referida lei, o que fica mais explícito pelo seu enunciado:

Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, a Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990, e a Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, nos termos da Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015. (BRASIL, 2016):

É importante perceber que não se trata de uma lei que funcione de forma independente, já que boa parte dos seus artigos se ocupam em alterar outras leis, conferindo a essas condições mais favoráveis ao “desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação”. Dos 18 artigos que compõem a Lei nº 13.243/ 2016, 9 se ocupam da modificação de outras leis. E que leis são essas?

- Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004: Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências.

- Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980: Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração.
- Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993: Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
- Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011: Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998.
- Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993: Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências.
- Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994: Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências.
- Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990: Dispõe sobre importações de bens destinados à pesquisa científica e tecnológica, e dá outras providências.
- Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990: Dispõe sobre a isenção ou redução de impostos de importação, e dá outras providências.
- Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012: Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal; sobre a Carreira do Magistério Superior, de que trata a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987; sobre o Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico e sobre o Plano de Carreiras de Magistério do Ensino Básico Federal, de que trata a Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008; sobre a contratação de professores substitutos, visitantes e estrangeiros, de que trata a Lei nº 8.745 de 9 de dezembro de 1993; sobre a remuneração das Carreiras e Planos Especiais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, de que trata a Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006; altera remuneração do Plano de Cargos Técnico-Administrativos em Educação; altera as Leis nºs 8.745, de 9 de dezembro de 1993, 11.784, de 22 de setembro de 2008, 11.091, de 12 de janeiro de 2005, 11.892, de 29 de dezembro

de 2008, 11.357, de 19 de outubro de 2006, 11.344, de 8 de setembro de 2006, 12.702, de 7 de agosto de 2012, e 8.168, de 16 de janeiro de 1991; revoga o art. 4o da Lei nº 12.677, de 25 de junho de 2012; e dá outras providências.

Como demonstração da complexidade e alcance do Novo Marco Legal da Ciência Tecnologia e Inovação (Lei nº 13.243/2016), é importante observar que, para fundamentá-la, foi necessário promover anteriormente alterações na própria Constituição Brasileira, através da Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015, que “Altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação”.

As modificações inseridas pelo Emenda Constitucional nº 85/2015, estabelece claramente o tratamento estratégico dado às atividades de CT&I dentro do texto da Constituição brasileira, criando o peso necessário para influir nas normas infraconstitucionais atinentes a essas atividades, tornando-as mais adequadas e eficientes. Tal vinculação também condiciona a própria ação dos agentes públicos envolvidos de alguma forma (execução, apoio, controle, etc.) com as atividades de CT&I, que precisam propiciar os meios para que essas atividades aconteçam da melhor forma possível, inclusive no que se refere à interação entre entes públicos e privados, e alcancem os objetivos de interesse da sociedade.

Outro ponto interessante da citada ementa constitucional é o fato de estar inserido na Constituição Brasileira o Art. 219-B, estabelecendo o conceito de Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI):

Art. 219-B. O Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) será organizado em regime de colaboração entre entes, tanto públicos quanto privados, com vistas a promover o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação.

§ 1º Lei federal disporá sobre as normas gerais do SNCTI.

§ 2º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios legislarão concorrentemente sobre suas peculiaridades. (BRASIL, 1988).

A Lei nº 13.243/2016 é, portanto, o resultado de todo um esforço empreendido para criar condições mais favoráveis ao desenvolvimento das atividades de CT&I no Brasil, servindo como uma das bases para que muito mais seja realizado. O presente trabalho, no entanto, não se propõe a tratar de toda a complexidade que envolve a abordagem desse marco legal, mas pretende fazer um recorte para compreender os seus efeitos sobre a Lei nº 8.666/93 e os benefícios que as suas alterações podem trazer para os procedimentos de contratações e aquisições de serviços, bens e insumos em apoio aos projetos de PD&I do IGM/Fiocruz-BA.

## **5 PROCEDIMENTOS DE COMPRAS ADOTADAS NO IGM**

O Serviço de Compras do IGM-Fiocruz/BA, estrutura organizacional responsável pelas contratações e aquisições de serviços e insumos para essa unidade da Fundação Oswaldo Cruz, se vale basicamente de cinco procedimentos para essa finalidade (contratações/aquisições), sendo eles:

- PREGÃO ELETRÔNICO
- PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS
- DISPENSA DE LICITAÇÃO
- INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO
- ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

### **5.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE OS PROCEDIMENTOS DE COMPRAS NO IGM**

Para melhor compreensão das potencialidades e fragilidades desses procedimentos, seguem breves descrições e comentários sobre cada modalidade.

#### **5.1.1 Pregão eletrônico**

O pregão eletrônico é basicamente a transposição do pregão para o ambiente virtual. O pregão (não eletrônico) caracteriza-se como um procedimento licitatório em que os licitantes, reunidos em local determinado e na presença do pregoeiro responsável pelo certame, fazem lances verbais e consecutivos para a definição do menor preço para determinado bem ou serviço comum. O pregão, no âmbito da administração pública federal, é regido pela Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e subsidiariamente pela Lei 8.666, de 21 de junho de 1993.

Comparativamente às modalidades licitatórias definidas na Lei 8.666, que podem ser utilizadas para o mesmo objetivo (aquisição/contratação de bem ou serviço pelo menor preço), sendo essas a concorrência, a tomada de preços e o convite, o pregão tem duas vantagens primordiais:

- A inversão de fases do procedimento licitatório, sendo que a fase de habilitação dos licitantes (verificação do cumprimento dos requisitos para participação do pregão) é realizada posteriormente à fase de definição do menor preço. A vantagem dessa inversão é que, ao invés do pregoeiro e comissão de licitação terem que avaliar a

habilitação de todos os licitantes previamente à definição do menor preço, procedimento bastante demorado e moroso, só precisam avaliar a habilitação do licitante que ofereceu o menor preço, reduzindo bastante o tempo e esforço empenhados nessa fase. Eventualmente inabilitado o licitante que ofereceu o menor preço, convoca-se o licitante que ofereceu o segundo melhor preço e assim por diante.

- Diferentemente das modalidades previstas na Lei 8.666/93, onde as propostas de preços inicialmente ofertadas pelos licitantes dão o limite para definição do menor preço (a menor proposta apresentada ganha a licitação), no Pregão, após a apresentação das propostas iniciais é facultado aos licitantes o oferecimento de lances em valores inferiores ao do menor preço inicialmente ofertado, possibilitando a obtenção de melhores preços para a administração através de competição dinâmica entre os licitantes.

O pregão eletrônico é uma evolução da versão presencial, transpondo essa para o meio virtual. Esse procedimento, no âmbito da administração pública, é regido pelo Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, o qual tem como base para sua constituição o disposto no § 1º do art. 2º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002: “§ 1º Poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica.”

Para a realização do pregão eletrônico o governo federal criou uma ferramenta tecnológica específica para esse tipo de certame licitatório, a qual fica disponível no endereço eletrônico <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/>. Para a participação nos processos licitatórios, realizados através dessa ferramenta tecnológica, os interessados precisam se cadastrar previamente no sistema intitulado Comprasnet. A segurança dos procedimentos é garantida por um sistema de chaves públicas.

Além dos ganhos já presentes, o pregão eletrônico propicia outros muito importantes:

- Como os certames são realizados em ambiente virtual, a concorrência tende a ser muito maior, já que os licitantes não precisam se deslocar fisicamente para participação dos pregões. Com um computador e acesso à Internet o licitante pode participar de qualquer parte do Brasil.
- Não havendo o encontro presencial entre os licitantes, e como até o final da fase de lances os participantes não têm suas identificações reveladas pelo sistema, nem mesmo

para o Pregoeiro, a possibilidade de conluio para fraudar o resultado do pregão eletrônico é muito menor.

- Como todas as interações acontecidas no pregão eletrônico ficam registradas e disponíveis para consulta pública, garante-se a transparência e maior controle social.

Ainda que os ganhos com o pregão eletrônico tenham sido muito grandes, quando comparados com as modalidades licitatórias definidas pela Lei 8.666/93, o tempo despendido para a conclusão de um certame licitatório, utilizando essa ferramenta, ainda é muito extenso, exigindo meses entre a definição da demanda (requisição de compra) e a conclusão do processo. Tal demora se justifica pelas diversas etapas que precisam ser cumpridas até a conclusão de um processo licitatório, as quais se dividem em fase interna (aprovação de requisição de compra, pesquisa de mercado, definição da modalidade de contratação, confecção do edital, minuta de contrato, planilha de custos e formação de preços, quando da contratação de serviços, submissão à análise da Procuradoria Federal, ajustes, etc.) e fase externa (publicação do edital, análise de eventuais impugnações, pregão eletrônico, habilitação do licitante, análise de eventuais recursos, adjudicação, homologação, etc.).

### **5.1.2 Pregão eletrônico para registro de preços**

O pregão eletrônico para registro de preços acontece basicamente como o pregão eletrônico comum, porém o seu resultado, ao invés de ser a aquisição imediata de um bem ou contratação de um serviço comum, é o estabelecimento de uma ata de registro de preços. Essa ata se constitui em um compromisso do fornecimento de determinados bens ou serviços, por parte do vencedor do certame licitatório, para a administração.

A ata de registro de preços tem validade máxima de 01(um) ano, período durante o qual o eventual contratado tem a obrigação de fornecer bem ou serviço discriminado na mesma, pelo preço e limitado à quantidade definidos no pregão eletrônico. A ata de registro de preços não implica em obrigação da administração em adquirir os itens nela listados e nem que os mesmos sejam adquiridos na totalidade do quantitativo definido por item. A ata pressupõe compra fracionada dos itens nela listados durante o período de um ano, porém sem qualquer definição de periodicidade, quantitativo de itens a serem adquiridos a cada efetivação de compra e, como já mencionado, qualquer compromisso que haja a concretização da compra.

O sistema registro de preços, embora tenha como dispositivo de contratação o pregão (BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002) ou pregão eletrônico (BRASIL. Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005), é regulamentado pelo Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Esse decreto, nos incisos I e II do seu art. 2º define registro de preços e ata de registro de preços da seguinte forma:

I - Sistema de Registro de Preços - conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras;

II - ata de registro de preços - documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas; (BRASIL, 2013).

Embora represente um avanço, o pregão eletrônico para registro de preços padece do mesmo problema de demora para conclusão do processo licitatório identificado no pregão eletrônico comum, demandando inclusive mais tempo para sua conclusão. Como o pregão eletrônico para registro de preços, em muitos casos, envolve vários itens, a sua dinâmica de contratação acaba sendo ainda mais complexa, exigindo, por exemplo, uma quantidade muito maior de pesquisas de mercado (pesquisas para determinar o preço estimado de cada item), disputas entre fornecedores para cada item (o que resulta em vários procedimentos competitivos em sequência), conferência da habilitação de vários licitantes (vencedores de cada item). Como exemplo, em um pregão eletrônico para registro de preços de 50 itens distintos se faz necessária pesquisa de mercado para cada um deles (ao menos o levantamento de 150 preços, sendo 3 por item), 50 procedimentos competitivos em sequência para seleção do menor preço para cada item e a habilitação de tantos licitantes quantos forem não coincidentes no oferecimento dos menores preços para os itens (nesse caso o número de habilitações é incerto, já que um mesmo licitante pode ser o vencedor de múltiplos itens, não sendo necessária a repetição da habilitação).

Embora bastante complexo e moroso, o pregão eletrônico para registro de preços é o procedimento licitatório mais utilizado pelo Serviço de Compras do IGM-Fiocruz/BA para garantir o suprimento de insumos para as atividades de PD&I. Isso se dá pela especificidade do registro de preços que, embora decorra de um processo complexo e moroso, após sua conclusão garante por até 01 (um) a possibilidade de aquisição ágil dos itens constantes da ata de registro de preços, limitada ao quantitativo máximo determinado para cada item e conforme valores definidos no pregão eletrônico.

Esse procedimento, porém, também apresenta outros problemas:

- Necessidade de planejamento muito preciso dos itens e respectivos quantitativos a serem registrados, o que é especialmente difícil de se conseguir em atividades complexas e dinâmicas como as de PD&I.
- Falta de flexibilidade, já que, em havendo alteração da realidade a que o registro de preços buscou atender (Ex.: mudança de rota tecnológica, achado científico que modifique o escopo da pesquisa, etc.), não é possível acrescentar novos itens que se façam necessários.
- Na busca de alcançar o maior número de possibilidades para cobrir as necessidades da PD&I, muitos itens solicitados para registro acabam não sendo posteriormente demandados, representando um desperdício do esforço do Serviço de Compras.

Para ilustrar o problema desse desperdício, os quadros 1 e 2 mostram os levantamentos feitos pela equipe de compras do IGM/Fiocruz-BA sobre dois grupos de atas de registro de preços, sendo um grupo com vigência até 02/09/2016 e outro com vigência até 20/12/2016.

**Quadro 1 - Atas com vigência até 02/09/2016**

<b>91 ITENS REGISTRADOS</b>
47 dos itens registrados não tiveram nem uma única unidade adquirida (52%).
Nenhum item registrado teve 100% do seu quantitativo adquirido.
Dos 44 itens que tiveram ao menos uma unidade adquirida (48%), apenas 22 (24%) tiveram mais de 50% de seus quantitativos utilizados, sendo as melhores performances a de 01 item que atingiu 84% de utilização, 02 que atingiram 80%, e mais 01 que atingiu 78% de utilização.
22 itens (24%) tiveram utilização inferior a 50% do quantitativo registrado

Fonte: Serviço de Compras do IGM/Fiocruz-BA

**Quadro 2 - Atas com vigência até 20/12/2016**

<b>93 ITENS REGISTRADOS</b>
66 dos itens registrados não tiveram nem uma única unidade adquirida (71%).
Nenhum item registrado teve 100% do seu quantitativo adquirido.
Dos 27 itens que tiveram ao menos uma unidade adquirida (29%), apenas 10 (11%) tiveram mais de 50% de seus quantitativos utilizados, sendo as melhores performances a de 02 itens que atingiram 80% de utilização e mais 01 que atingiu 72% de utilização.
17 itens (18%) tiveram utilização inferior a 50% do quantitativo registrado

Fonte: Serviço de Compras do IGM/Fiocruz-BA

É importante ressaltar, neste ponto, que a situação apresentada nos quadros 1 e 2 não decorre propriamente de um mal direcionamento das contratações/aquisições por parte dos requisitantes desses itens. O problema se localiza justamente na indisponibilidade, ao menos até o momento, de um procedimento alternativo que permita a aquisição de parte desses itens de forma ágil e flexível, solução essa que o presente trabalho busca na Lei nº 13.243/2016

(Novo Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação). Sem esse procedimento alternativo, os requisitantes (pesquisadores, tecnólogos, etc.) tentam prever o máximo de possíveis necessidades futuras para seus projetos, refletindo isso em uma miríade de itens a serem previstos em atas de registros de preços, contribuindo ainda para isso o fato de que o mero registro dos itens não exige comprometimento orçamentário (o orçamento só é necessário no momento da aquisição propriamente dita). Tal situação resulta em sobrecarga para o Serviço de Compras e, por outro lado, não atende eficazmente aos projetos de pesquisa e desenvolvimento, já que, pelo dinamismo desses projetos, com suas mudanças de procedimentos e novas rotas tecnológicas, frequentemente tornam-se desnecessários insumos previamente registrados e necessários outros que, de antemão, nem foram cogitados.

### 5.1.3 Dispensa de licitação

A dispensa de licitação na Administração Pública é regida pelo Art. 24 da Lei 8.666/93. Esse artigo, em seus incisos, define diversas possibilidades de dispensa de licitação, que envolve tanto compras e contratações até determinado valor, situações de guerra, calamidade, necessidade de intervenção no domínio econômico, diário oficial, energia elétrica, dentre outros. São 34 incisos determinando as possibilidades em que a licitação pode ser dispensada para contratação de serviços ou aquisição de bens ou insumos.

Especificamente para apoio aos projetos de PD&I, no caso de dispensa de licitação, o Serviço de Compras do IGM-Fiocruz/BA se vale principalmente do inciso II do Art. 24 da Lei 8.666/93, que tem a seguinte escopo:

Art. 24. É dispensável a licitação:

...

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez; (BRASIL, 1993).

O limite referido nesse inciso, trata-se do valor de R\$ 80.000,00, previsto na alínea "a", do inciso II, do Art. 23 da Lei 8.666/93, conforme abaixo:

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

...

II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior:

a) convite - até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); (BRASIL, 1993).

Dessa forma, essa possibilidade de dispensa de licitação é permitida para serviços e compras de até R\$ 8.000,00 (10% de R\$ 80.000,00), “desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez” (BRASIL, 1993).

Tal possibilidade de contratação ou aquisição dada pelo inciso II do Art. 24 da Lei 8.666/93, embora seja a mais ágil dentre as disponíveis, já que elimina a maior parte das etapas processuais, é bastante limitada em relação ao que é possível contratar através dela, já que fica adstrita ao valor de R\$ 8.000,00 e condicionada a não caracterização de fracionamento de despesas. O fracionamento de despesas, nesse caso, se configuraria, em linhas gerais, pela extrapolação do limite de R\$ 8.000,00 para um mesmo tipo de item ou serviço dentro de um ano fiscal. Exemplificando, caso a administração adquira por dispensa um determinado item que custe R\$ 3.000,00, e em outro momento, no mesmo ano fiscal, faça nova aquisição desse mesmo item, estará amparada pelo inciso II do Art. 24 da Lei 8.666/93, já que o valor total (R\$ 6.000,00) ficará dentro do limite especificado (R\$ 8.000,00). Porém, caso adquira novamente por dispensa o mesmo item, estará configurado o fracionamento de despesas (o total gasto atingiria R\$ 9.000,00).

No que se refere à PD&I, esse limite de R\$ 8.000,00 é muito restritivo, já que os insumos utilizados nesse campo (reagentes, instrumentos e outros) geralmente têm custos elevados, ou atingindo imediatamente o limite do inciso II do Art. 24 da Lei 8.666/93, ou ficando rapidamente restrito pela vedação de fracionamento de despesas. Para PD&I, no entanto, a Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016 (Novo Marco Legal da Ciência e Tecnologia) modificou o inciso XXI do Art. 24 da Lei 8.666/93, dando a ele a seguinte redação:

Art. 24. É dispensável a licitação:

...

XXI - para a aquisição ou contratação de produto para pesquisa e desenvolvimento, limitada, no caso de obras e serviços de engenharia, a 20% (vinte por cento) do valor de que trata a alínea “b” do inciso I do **caput** do art. 23; (BRASIL, 2016).

Pelo disposto nessa nova norma legal, é permitido a realização de contratação de bens e serviços destinados à PD&I sem limite de valor. Essa possibilidade, por conta de outras questões, ainda não é utilizada pelo Serviço de Compras do IGM-Fiocruz/BA, e a sua implementação é o ponto central deste trabalho e será amplamente discutida mais adiante.

Outro ponto digno de nota é o Sistema de Cotação Eletrônica, serviço também disponível no endereço eletrônico <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/>, que confere aos procedimentos de dispensa de licitação, abrangidos por esta ferramenta eletrônica, maior

transparência, capacidade de envolvimento de um número maior de possíveis fornecedores, maior garantia de impessoalidade e melhor seleção do menor preço.

O sistema de cotação eletrônica é regido pela Portaria nº 306, de 13 de dezembro de 2001, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e se configura como uma ferramenta exclusiva para as dispensas de licitação para aquisição de bens de pequeno valor, com fundamento do Inciso II do Art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, conforme determinado pelo Art. 1º da referida da já citada portaria:

Art. 1º Aprovar a implantação do Sistema de Cotação Eletrônica de Preços - módulo do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG - cujo funcionamento será regido pelo disposto no Anexo I - "Instruções Gerais e Procedimentos para Utilização do Sistema de Cotação Eletrônica de Preços" e no Anexo II - "Condições Gerais da Contratação", com vistas a ampliar a competitividade e racionalizar os procedimentos de aquisição de bens de pequeno valor, por dispensa de licitação, com fundamento do Inciso II do Art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993. (BRASIL, 2001)

Esse sistema basicamente utiliza a mesma plataforma do pregão eletrônico, porém de forma muito simplificada. É dispensada praticamente toda a fase interna que seria exigida em um procedimento licitatório, sendo necessária apenas a definição do objeto a ser adquirido e pesquisa de mercado, dispensando também o envio do processo para análise/validação da Procuradoria Jurídica Federal. Como no pregão eletrônico, na cotação eletrônica, após a apresentação das propostas de preço iniciais pelos possíveis fornecedores (selecionados automaticamente pela própria ferramenta tecnológica através do banco de fornecedores pré-cadastrados), o sistema abre a fase para oferecimento dinâmico de lances, sendo selecionado, ao final dessa, o menor preço. As identidades dos participantes do procedimento eletrônico também só são reveladas quando do resultado final da seleção do melhor preço.

A cotação eletrônica, embora seja uma excelente ferramenta tecnológica, só está disponível para aquisição de bens dentro dos limites estabelecidos pelo Inciso II do Art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, ou seja, até R\$ 8.000,00, não abrangendo eventuais serviços que se enquadrem nesse mesmo inciso ou outras dispensas de licitação fundamentadas em outros incisos do Art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, inclusive o inciso XXI já citado acima, o que reduz o efeito positivo que poderia ter sobre esse tipo de contratação (dispensa de licitação). Tal questão também será tratada neste trabalho em momento oportuno.

#### 5.1.4 Inexigibilidade de licitação

A inexigibilidade de licitação na Administração Pública é regida pelo Art. 25 da Lei 8.666/93. Embora se assemelhe com o procedimento de dispensa de licitação, já que, como esse, exclui a realização de um procedimento licitatório, sua fundamentação é bem diversa. A inexigibilidade de licitação se configura quando, pelas condições dadas, não é viável o estabelecimento de competição para a contratação ou aquisição de determinado serviço ou bem. Tal condição fica bastante clara no *caput* do Art. 25 da Lei 8.666/93, que determina que: “Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição [...]”

O citado artigo, em seus três incisos, explicita algumas situações em que a inexigibilidade de licitação pode ser aplicada; porém; isso não exclui outras possibilidades, sendo necessária, porém, a demonstração clara da inviabilidade de competição.

Para apoio aos projetos de PD&I, a inexigibilidade de licitação é normalmente aplicada para os casos que se enquadram no inciso I do Art. 25 da Lei 8.666/93, que prescreve o seguinte:

para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes; (BRASIL, 1993).

Tal procedimento, embora bastante ágil quando comparado com os procedimentos licitatórios, só é possível de ser realizado em condições muito específicas, além de exigir prova documental da configuração da inviabilidade de licitação, conforme inciso mencionado. Por esse motivo, tal dispositivo não consegue ter a mesma agilidade em uma dispensa de licitação.

#### 5.1.5 Adesão a ata de registro de preços

A adesão a ata de registro de preços é regulada pelo Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Não se trata de um procedimento licitatório ou de dispensa ou inexigibilidade de licitação, mas do aproveitamento do esforço de compras de um ente da administração por outro. Tal situação só é possível no caso de atas de registro de preços que estejam vigentes no momento em que se pretende realizar a adesão, e precisam atender às condições definidas no Art. 22 do já citado decreto:

Art. 22. Desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador.

§ 1º Os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, quando desejarem fazer uso da ata de registro de preços, deverão consultar o órgão gerenciador da ata para manifestação sobre a possibilidade de adesão.

§ 2º Caberá ao fornecedor beneficiário da ata de registro de preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento decorrente de adesão, desde que não prejudique as obrigações presentes e futuras decorrentes da ata, assumidas com o órgão gerenciador e órgãos participantes.

§ 3º As aquisições ou contratações adicionais a que se refere este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes.

§ 4º O instrumento convocatório deverá prever que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao quántuplo do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independente do número de órgãos não participantes que aderirem.

§ 5º (Revogado pelo Decreto nº 8.250, de 2.014)

§ 6º Após a autorização do órgão gerenciador, o órgão não participante deverá efetivar a aquisição ou contratação solicitada em até noventa dias, observado o prazo de vigência da ata.

§ 7º Compete ao órgão não participante os atos relativos à cobrança do cumprimento pelo fornecedor das obrigações contratualmente assumidas e a aplicação, observada a ampla defesa e o contraditório, de eventuais penalidades decorrentes do descumprimento de cláusulas contratuais, em relação às suas próprias contratações, informando as ocorrências ao órgão gerenciador.

§ 8º É vedada aos órgãos e entidades da administração pública federal a adesão a ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade municipal, distrital ou estadual.

§ 9º É facultada aos órgãos ou entidades municipais, distritais ou estaduais a adesão a ata de registro de preços da Administração Pública Federal.

A adesão à ata de registro de preços se apresenta como instrumento racionalizador dentro da Administração Pública Federal, pois permite o aproveitamento dos esforços empreendidos por determinado ente público federal para registro de preços de bens e/ou serviços por outros entes públicos dessa mesma esfera, sendo facultado também para entes públicos estaduais e municipais (embora nesses últimos casos o inverso não seja possível).

O procedimento, porém, tem seus condicionantes, os quais o torna incerto e, muitas vezes, inviável. O primeiro condicionante é que para se fazer uma adesão a uma ata de registro de preços é necessário que a mesma esteja totalmente coerente com o objeto que se queira adquirir (descrição do item, quantitativo, abrangência geográfica, etc.) e ainda esteja em vigência. É necessário também que, no edital que deu origem à ata de registro de preços, essa possibilidade de adesão tenha sido prevista. O órgão gerenciador da ata de registro de preços e

o fornecedor beneficiário da mesma precisam concordar com a adesão. Além disso, é necessário comprovar a vantagem da aquisição pela adesão à ata de registro de preços.

Tais condições, não raro, não se concretizam, frustrando a tentativa de adesão por parte dos órgãos da administração pública. A questão da comprovação da vantagem em fazer a contratação ou aquisição, através de adesão à ata de registro de preços, é especialmente complicada, já que nada garante que não seria possível conseguir preço ou condição melhor através de outro tipo de procedimento de contratação. Demonstrar que o preço está abaixo do valor da pesquisa de mercado, argumentar que a adesão à ata de registro de preços evita custos inerentes ao processo licitatório (tempo, elaboração de edital, realização do certame, custos com publicação no D.O.U, etc.), além de lembrar que se está dando melhor aproveitamento a esforço já empreendido pela própria administração pública federal, é o caminho a ser trilhado. Mesmo assim, o procedimento é criterioso para que determinados condicionantes (ex.: característica específica do objeto por questão singular do detentor da ata, o que poderia ter reduzido a competitividade no pregão) não contradigam o argumento que sustenta a vantajosidade.

De toda sorte, por se tratar de procedimento – só é possível quando da existência de ata vigente que atenda aos requisitos do que se pretende contratar ou adquirir –, essa modalidade é fortemente dependente do critério de oportunidade, não podendo figurar como opção primária de nenhuma estratégia de contratações e aquisições dentro da administração pública. Trata-se de opção secundária a ser avaliada, caso surja uma oportunidade.

## 5.2 COMPARATIVO DE TEMPOS PARA AQUISIÇÕES/CONTRATAÇÕES UTILIZANDO OS PROCEDIMENTOS DE COMPRAS ADOTADOS NO IGM

Essa seção dedica-se a fazer uma análise dos tempos despendidos para a realização dos procedimentos de aquisição/contratação de serviços ou bens pelo Serviço de Compras do IGM-Fiocruz/BA, de forma a melhor demonstrar o problema a que este trabalho busca resolver ou minorar através de uma proposta de intervenção. Os tempos aqui referidos são fortemente influenciados pelo grau de complexidade de cada procedimento de contratação/aquisição analisado, especialmente com relação às etapas que precisam ser cumpridas.

Os procedimentos mais complexos, como o pregão eletrônico e o pregão eletrônico para registro de preços, são os mais demorados, já que exigem uma preparação mais elaborada e o cumprimento de várias etapas, sendo uma delas o envio do processo administrativo para avaliação pela Procuradoria Jurídica Federal. Esta é uma etapa relevante para a questão tempo, porque o seu trâmite pode ser relativamente demorado. Como o IGM/Fiocruz-BA é uma

unidade descentralizada da Fiocruz, e a unidade da Procuradoria Federal que atende a toda a Fundação se localiza na cidade do Rio de Janeiro-RJ, é necessário um deslocamento por malote postal que pode consumir (ida e volta) até 15 dias. Outros 15 dias podem ser consumidos na análise dos processos, conforme prazo definido no Memorando-Circular PF/Fiocruz nº 003/2014, de 27 de janeiro de 2013. Cabe registrar novamente que o pregão eletrônico para registro de preços, embora seja o procedimento mais moroso para contratação, tem uma conformação processual que o torna bastante ágil em uma segunda etapa (aquisição efetiva).

Conforme o já mencionado, o pregão eletrônico para registro de preços não tem como resultado final (pelo menos do procedimento licitatório) a contratação/aquisição imediata de um serviço ou produto, mas sim uma ata de registro de preços, caracterizada como um compromisso firmado pela(s) contratada(s) com a contratante de fornecer o(s) serviço(s) ou produto(s) registrados nessa ata, nas condições definidas no edital do pregão eletrônico da qual seja resultante, no momento em que a contratante assim demandar. Ou seja, nesse segundo momento do registro de preços, o da aquisição efetiva, a relação entre contratante (requisitando determinado serviço ou produto) e contratada (fornecendo determinado serviço ou produto) é bastante ágil, no entanto, estando limitada aos itens e seus quantitativos constantes da ata de registro de preços.

Já os procedimentos de dispensa de licitação e de adesão à ata de registro de preços são os que demandam menor tempo para conclusão. No caso da dispensa de licitação baseada no inciso II do Art. 24 da Lei 8.666/93 (contratações e aquisições até o limite de R\$ 8.000,00), além de ser um procedimento bastante simplificado não há a obrigatoriedade de submissão do processo à avaliação da Procuradoria Jurídica Federal. No caso da adesão à ata de registro de preços, além da rapidez para operacionalização do processo, quando as condicionantes são favoráveis, a maioria dos procedimentos também se realiza em valores inferiores a R\$ 8.000,00, dispensando também a análise pela Procuradoria Jurídica Federal.

O quadro 3 traz o levantamento do Serviço de Compras do IGM/Fiocruz-BA, sobre os procedimentos realizados entre 2011 a 2014, com a média de tempo para realização de cada tipo de procedimento para contratações/aquisições de serviços, bens e insumos:

**Quadro 3 - Procedimento de compras - prazo médio de aquisição**

<b>PROCEDIMENTO DE COMPRAS</b>	<b>PRAZO MÉDIO (DIAS)</b>
PREGÃO ELETRÔNICO	86,69
PREGÃO ELETRÔNICO – SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS	143,82
DISPENSA DE LICITAÇÃO	23,16
DISPENSA DE LICITAÇÃO – COTAÇÃO ELETRÔNICA	29,54
INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO	69,80
ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS	12,08

Fonte: Serviço de Compras do IGM/Fiocruz-BA

## **6 A LACUNA NO PROCESSO DE COMPRAS E A LEI Nº 13.243/2016.**

Os procedimentos para contratações e aquisições utilizadas atualmente pelo Serviço de Compras do IGM-Fiocruz/BA para contratações/aquisições de serviços e bens se dividem basicamente em duas vertentes, sendo uma referente aos procedimentos mais robustos, que permitem um leque amplo de aquisições e contratações sem limitações de valor ou quantitativos, porém com um processo complexo e moroso, e outra de procedimentos mais ágeis, que permitem as contratações em um espaço de tempo mais curto, porém com muitas limitações.

Os procedimentos mais robustos, dentro dos utilizados rotineiramente pelo IGM/Fiocruz-BA, são o pregão eletrônico e o pregão eletrônico para registro de preços. Estes exigem uma preparação longa, com elaboração de termo de referência, edital, planilhas de custos, minutas de contrato (quando necessário), pesquisas de mercado, avaliação pela Procuradoria Jurídica Federal, dentre outros, e também tem um processo licitatório mais pesado, o que demanda muito tempo (vide Quadro 3, seção 5.2). Por outro lado, o pregão abrange uma gama de objetos muito mais ampla, além de não ter limitações referentes a valores, quantitativos, oportunidade, etc. Com isso, esses procedimentos também permitem uma seleção mais apurada de preços, além de ganhos de escala, se configurando em uma ferramenta importante no apoio à gestão e no controle, respondendo bem a questões mais estruturais de um ente da administração, porém sendo ineficientes no atendimento a questões pontuais de subunidades dessa estrutura administrativa.

Por outro lado, a dispensa de licitação e a adesão à ata de registro de preços são procedimentos muito mais ágeis (Quadro 03), que permitem à administração realizar contratações em espaços de tempo muito menores, já que dispensam boa parte das etapas burocráticas exigidas pelos procedimentos mais robustos, e têm rotinas para a definição do menor preço (quando têm) muito mais simplificadas. Especialmente no que tange à dispensa de licitação, inciso II do Art. 24 da Lei 8.666/93, o procedimento é bastante flexível, podendo atender rapidamente às necessidades pontuais e imprevistos, porém a limitação a R\$ 8.000,00 restringe imensamente o seu uso, conforme já explicitado na seção 5.1.3.

A adesão à ata de registro de preços, por seu caráter de ação de oportunidade, também tem sua aplicabilidade bastante restrita e incerta. Por suas limitações, apesar da agilidade, esses procedimentos não se constituem em ferramentas de gestão mais efetivas. Do mesmo modo, quando avaliada especificamente a dispensa de licitação, ainda que o sistema de cotação eletrônica se constitua como uma excelente ferramenta para seleção de preços (apenas para

bens, já que não pode ser aplicado para serviços), a limitação do valor máximo a ser contratado tira qualquer possibilidade de ganhos de escala.

Embora mais próxima do grupo dos procedimentos mais ágeis, a inexigibilidade de licitação tem características muito particulares. Aqui há muito pouco espaço para manobras da gestão, já que a contratação por inexigibilidade de licitação decorre de uma condição dada por situação específica, no caso a inviabilidade de competição, e não por vontade ou escolha do agente público. Em sendo inviável a competição, o procedimento de contratação/aquisição por inexigibilidade de licitação se impõe, com os ganhos decorrentes de redução das etapas burocráticas, mas há perdas consideráveis na seleção do melhor preço (não há concorrência). O ganho de escala, nesse caso, até é possível, mas também depende das condições dadas (quantitativo a ser adquirido) e fica relativizado pela inexistência de competitividade, o que é um forte fator limitador da gestão.

Quando pensamos nos projetos de PD&I, com suas complexidades e dinâmicas que podem influir em mudanças constantes, ou ao menos episódicas, de suas necessidades de suprimento de insumos e serviços, fica claro que os procedimentos utilizados atualmente pelo Serviço de Compras do IGM-Fiocruz/BA, para contratações/aquisições de serviços e bens, deixam uma lacuna importante. Por um lado, não é viável, dentro da realidade dos projetos de PD&I, fazer um planejamento prévio para o fornecimento insumos e serviços que cubra todas as possíveis necessidades futuras (horizonte temporal de 01 ano) dos projetos de PD&I. Se isso fosse possível, as contratações através de atas de registros de preços dariam conta de todas as necessidades, mas, conforme já explicitado na seção 5.1.2, isso não acontece e a tentativa de cobrir o máximo de possibilidades possíveis gera um grande esforço não aproveitado da equipe do Serviço de Compras (grande quantidade de itens registrados sem qualquer utilização). Por outro lado, os procedimentos que apresentam maior agilidade, e que poderiam dar conta do atendimento às novas necessidades surgidas no decorrer dos projetos de PD&I, são extremamente limitados e oferecem pouca margem para uma melhor gestão das atividades relativas a contratações/aquisições de serviços e bens. Cria-se, portanto, um vazio entre a inflexibilidade dos procedimentos mais robustos e a limitação dos procedimentos mais ágeis para contratação/aquisição de serviços, bens e insumos, resultando em atrasos e prejuízos no desenvolvimento dos projetos de PD&I.

Para melhor identificação da lacuna relatada, o Quadro 4 estabelece um comparativo dos procedimentos de contratação/aquisição utilizados rotineiramente pelo IGM/Fiocruz-BA (a dispensa de licitação estará sendo avaliada apenas na perspectiva do inciso II do Art. 24 da Lei 8.666/93), observando aspectos que, em conjunto, garantiriam a capacidade do Serviço de

Compras do IGM-Fiocruz/BA de suprir as necessidades dos projetos PD&I dentro de prazo razoável e com qualidade e segurança:

- Agilidade na contratação (fator tempo)
- Qualidade na seleção do menor preço (estímulo e oportunidade para oferecimento da melhor proposta)
- Possibilidade de ganhos de escala (volume como fator redutor de custos unitários)
- Relevância para a gestão (peso na estratégia de execução de recursos)
- Flexibilidade (capacidade de ajuste rápido em caso de alteração das necessidades)
- Garantia da impessoalidade (redução do risco de interferência no resultado pela interação entre os participantes do procedimento de contratação/aquisição).

**Quadro 4** - Procedimento de compras - critérios de avaliação

MODALIDADE DE COMPRAS	CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO					
	Agilidade da Contratação	Qualidade na Seleção do Menor Preço	Possibilidade de Ganho de Escala	Relevância para a Gestão	Flexibilidade	Garantia da Impessoalidade
Pregão eletrônico	NÃO ATENDE	ATENDE	ATENDE	ATENDE	NÃO ATENDE	ATENDE
Pregão eletrônico – Sistema de registro de preços	ATENDE EM PARTE <sup>1</sup>	ATENDE	ATENDE	ATENDE	NÃO ATENDE	ATENDE
Dispensa de licitação	ATENDE	ATENDE EM PARTE	NÃO ATENDE	NÃO ATENDE	ATENDE	ATENDE EM PARTE <sup>2</sup>
Dispensa de licitação – cotação eletrônica	ATENDE	ATENDE	NÃO ATENDE	NÃO ATENDE	ATENDE	ATENDE
Inexigibilidade de licitação	ATENDE EM PARTE	NÃO ATENDE	ATENDE EM PARTE <sup>3</sup>	NÃO ATENDE	NÃO ATENDE	ATENDE EM PARTE
Adesão à ata de registro de preços	ATENDE	ATENDE	ATENDE <sup>4</sup>	NÃO ATENDE	ATENDE EM PARTE	ATENDE EM PARTE

Fonte: Elaboração Própria

<sup>1</sup> Embora o pregão eletrônico para registro de preços seja o procedimento mais demorado para sua conclusão, a partir da emissão da ata de registro de preços a aquisição dos itens nela registrados pode ser feita de forma bastante ágil.

<sup>2</sup> Na dispensa de licitação não realizada por cotação eletrônica, embora a possibilidade de interferência no resultado em decorrência de conluio entre os participantes não possa ser descartada, a necessidade de cotação com, ao menos 3, possíveis fornecedores e o fato dos mesmos serem contatados por meio eletrônico (e-mail), não havendo a necessidade de encontro presencial, reduz sensivelmente esse risco.

<sup>3</sup> Na inexigibilidade de licitação, ainda que exista a possibilidade de ganhos de escala, a falta de competitividade relativiza essa possibilidade.

<sup>4</sup> Na adesão à ata de registro de preços, a possibilidade de ganho de escala decorre do pregão da qual ela se originou, que, obrigatoriamente, tem de ter considerado quantitativos iguais ou, como é mais frequente, superiores aos que se pretende adquirir.

Como é possível verificar, todos os procedimentos avaliados não atendem a, pelo menos, um dos critérios. Os problemas são observados principalmente nos critérios relativos à agilidade e flexibilidade, por um lado, e de relevância para gestão e possibilidade de ganho de escala, por outro. Os procedimentos mais robustos de contratação/aquisição (pregão eletrônico e pregão eletrônico para registro de preços) demandam muito tempo para sua conclusão. Significa que, no caso de contratações mais pontuais, ou de imprevistos, eles não se configuram como opções que permitam uma solução em tempo razoável. Os procedimentos mais ágeis de contratação/aquisição, aqui considerando a dispensa de licitação e a adesão à ata de registro de preços (a inexigibilidade de licitação tem situação mais específica), que deveriam ser opções complementares aos procedimentos mais robustos para atendimento às contratações mais pontuais e aos imprevistos, por suas características (sem considerar as novas possibilidades inseridas pela Lei nº 13.243/2016) têm alcance muito limitado. Dessa forma, fica uma imensa lacuna entre esses dois conjuntos de procedimentos, resultando em ineficiência e prejuízos.

É importante reafirmar que esse problema não é exclusivo da área de CT&I, podendo ser, inclusive, mais dramático em outros setores da administração pública que, em regra, também têm suas aquisições e contratações submetidas e limitadas aos procedimentos aqui descritos. Um bom exemplo é o dos hospitais públicos federais, que também trabalham basicamente com as opções já apresentadas. Como no caso das IC&T, é improvável que uma estrutura complexa de atendimento à saúde (como um hospital) consiga fazer uma previsão totalmente acertada de suas necessidades em um horizonte de um ano, o que, em certos casos (problemas com fornecedores, previsão subdimensionada de determinado insumo, casos clínicos ou cirúrgicos excepcionais, surtos epidêmicos, necessidade de reforço de estoque, etc.), podem gerar graves problemas. No caso dos hospitais, no entanto, vale mencionar que é possível lançar mão de uma outra possibilidade de dispensa de licitação, prevista no inciso IV do Art. 24 da Lei 8.666/93:

Art. 24. É dispensável a licitação:

...

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos; (BRASIL, 1993).

A conceituação de emergência ou de calamidade pública, no entanto, é subjetiva e pode ser questionada pelos órgãos de controle. Por exemplo: se um paciente está internado há vários dias, semanas ou até meses, ocupando um leito, esperando uma prótese para fazer uma cirurgia, isso pode ser conceituado como uma emergência? Qual o limite de tolerância para determinar essa emergência?

Afirmar que se trata de uma emergência, nesse tipo de caso, caberá ao agente público responsável pelo hospital; entretanto, e se algum órgão de controle não concordar com a ação do agente público, como fica? A resposta é que, ainda que o agente público tenha agido com a melhor das intenções, ele poderá ser punido, inclusive de forma bastante pesada, seja pecuniariamente (tendo que “ressarcir” o erário por eventual prejuízo ou pagando uma multa), seja pela suspensão ou mesmo perda de sua condição de servidor público. Na verdade, é muito mais seguro para o agente público, em situações como essa, se escudar no Princípio da Legalidade Estrita, não agindo para a superação imediata da emergência e deixando que a solução aconteça no tempo necessário para a aquisição ou contratação pelos trâmites tradicionais, como o do pregão eletrônico, o que poderá demandar um tempo considerável. Nesse caso, dificilmente o agente público será punido, já que a análise do controle, via de regra, verifica se ele cumpriu corretamente todo o trâmite normativo, não observando as consequências práticas de tal ação e os eventuais impactos econômicos e sociais decorrentes da decisão. A questão a ser levantada é: até que ponto isso atende ao interesse público?

Parece, portanto, urgente a criação de mecanismos legais que permitam maior agilidade e flexibilidade para contratações e aquisições dentro da administração pública, ainda que com limites (Ex.: percentual do orçamento que poderá ser utilizado para essa finalidade, itens e serviços elegíveis a esse tipo de contratação, etc.), de forma a melhorar a eficiência e efetividade dos serviços públicos e a segurança jurídica dos agentes públicos. Como esses mecanismos legais mais abrangentes ainda não existem, as modificações feitas na Lei 8.666/93 com o advento da Lei nº 13.243/2016, portanto, se colocam como uma grande oportunidade para resolver ou minorar esses problemas, ao menos para a CT&I. O desafio é dar concretude a essas inovações normativas, o que será tratado nas próximas seções.

## 7 ANÁLISE DA LEI Nº 8.666/93 E AS MODIFICAÇÕES DO NOVO MARCO LEGAL DA CT&I

O Novo Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação, Lei nº 13.243/2016 altera a célebre Lei de Licitações 8.666, dispensando a obrigatoriedade de licitação para “aquisição ou contratação de produto para pesquisa e desenvolvimento”. Outro aspecto importante se refere à desburocratização dos sistemas de licitação, compra e importação de produtos destinados à pesquisa científica e tecnológica. O novo marco altera a Lei de Licitações 8.666, dispensando a obrigatoriedade de licitação para “aquisição ou contratação de produto para pesquisa e desenvolvimento”. Ao todo, nove leis são modificadas pelo Marco Legal, que foi debatido ao longo de cinco anos com a comunidade científica e empresarial.

À primeira vista, a modificação parece muito clara, permitindo que todo produto para PD&I (incluídos nessa definição também os serviços) poderá ser adquirido por dispensa de licitação. Isso certamente estaria *pari passu* com a necessidade de maior flexibilidade e agilidade nas contratações e aquisições de serviços, bens e insumos, para suprir as atividades de ciência, tecnologia e inovação desenvolvidas pelas ICTs públicas; contudo, poderia parecer uma medida demasiadamente ampla, comprometendo as ações de controle. As citadas modificações, no entanto, também inserem condicionantes para a realização desse tipo de procedimento, em uma justa reverência ao controle, porém tais condicionantes precisam ser bem avaliados para que essas inovações normativas atinjam o objetivo de dar maior eficiência e eficácia aos procedimentos para contratações/aquisições de serviços, bens e insumos para o desenvolvimento das atividades de PD&I na esfera pública.

A Lei nº 13.243/2016, através de seu Art. 4º, introduz quatro modificações na Lei 8.666/93. A primeira dessas modificações, e que já condiciona os limites para essa dispensa, é a que define o conceito de “produtos para pesquisa e desenvolvimento”, que se dá pela inclusão do inciso XX no Art. 6º da Lei 8.666/93, com a seguinte redação:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

...

XX - produtos para pesquisa e desenvolvimento - bens, insumos, serviços e obras necessários para atividade de pesquisa científica e tecnológica, desenvolvimento de tecnologia ou inovação tecnológica, discriminados em projeto de pesquisa aprovado pela instituição contratante. (BRASIL, 1993)

Como se depreende do texto do inciso, para efeitos da Lei 8.666/93, não basta que os bens, insumos, serviços e obras sejam destinados à atividade de pesquisa científica e tecnológica, desenvolvimento de tecnologia ou inovação tecnológica. Para que os mesmos se caracterizem como produtos para pesquisa, desenvolvimento e inovação, nos termos da citada

lei, estes precisam estar discriminados em projeto de pesquisa aprovado pela instituição contratante.

Tal delimitação é importante, principalmente do ponto de vista do controle, caso contrário, as possibilidades de dispensa de licitação no âmbito de ICTs públicas praticamente não teriam barreiras, já que, em regra, todas as contratações e aquisições desses entes públicos visam, em algum grau, o apoio à CT&I. O fato também de delimitar o conceito apenas aos produtos discriminados em projeto de pesquisa aprovados pela instituição contratante, impõe um esforço de planejamento, o que obriga maior detalhamento dos projetos de pesquisa para torná-los aptos a utilizarem esse dispositivo para contratações e aquisições.

A segunda modificação se dá no inciso XXI do Art. 24 da Lei 8.666/93, o qual tem seu texto modificado para estabelecer propriamente a possibilidade da dispensa de licitação para produtos para PD&I. O teor de inciso passou a ser o seguinte:

Art. 24. É dispensável a licitação:

...

XXI - para a aquisição ou contratação de produto para pesquisa e desenvolvimento, limitada, no caso de obras e serviços de engenharia, a 20% (vinte por cento) do valor de que trata a alínea “b” do inciso I do **caput** do art. 23; (BRASIL, 1993).<sup>5</sup>

Merece destaque que, nesse inciso, à exceção de obras e serviços de engenharia, não há limitação de valor para a contratação de bens, insumos e serviços que se enquadrem na definição dada pelo inciso XX no Art. 6º da Lei 8.666/93. Estando enquadrado nessa definição, independentemente de complexidade e/ou valor, um produto é passível de contratação ou aquisição por dispensa de licitação. Quanto ao limite de 20% do valor – R\$ 300.000,00 (20% de R\$ 1.500.000,00, que é o limite da modalidade de tomada de preços), – para obras e serviços de engenharia, é necessário observar também o § 3º do próprio Art. 24 da Lei 8.666/93, que alterado pela Lei nº 13.243/2016:

§ 3º A hipótese de dispensa prevista no inciso XXI do **caput**, quando aplicada a obras e serviços de engenharia, seguirá procedimentos especiais instituídos em regulamentação específica. (BRASIL, 2016).

Dessa forma, ainda que se saiba que o limite de valor de dispensa de licitação para obras e serviços de engenharia é de R\$ 300.000,00, será necessário aguardar a regulamentação específica para melhor entendimento de quando e em que condições isso será viável. Por outro lado, a necessidade de regulamentação prevista no § 3º do próprio Art. 24 da Lei 8.666/93 não

---

<sup>5</sup> I - para obras e serviços de engenharia: b) tomada de preços - até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais); (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

abrange os outros serviços, bens e insumos, passíveis de contratação ou aquisição por dispensa de licitação prevista para produtos para pesquisa, desenvolvimento e inovação, o que significa que o novo dispositivo já pode ser utilizado para esses últimos.

Um segundo ponto importante diz respeito à própria modificação do inciso XXI do Art. 24 da Lei 8.666/93. Na versão anterior (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010), estava prevista a possibilidade de dispensa de licitação “para a aquisição de bens e insumos destinados exclusivamente à pesquisa científica e tecnológica com recursos concedidos pela Capes, pela Finep, pelo CNPq ou por outras instituições de fomento à pesquisa credenciadas pelo CNPq para esse fim específico” (BRASIL, 1993). Com essa modificação, será necessário avaliar se os projetos de apoio à CT&I, executados com recursos dessas agências financiadoras, continuarão sendo beneficiados pela dispensa de licitação, considerando-se o novo texto do inciso XXI do Art. 24 da Lei 8.666/93 inserido pela Lei nº 13.243/2016.

É certo que, quando os recursos forem destinados diretamente para projetos de PD&I, a aderência ao já citado inciso, em sua nova redação, será inquestionável. Mas quando o projeto for de apoio à PD&I, como, por exemplo, projetos para ampliação da infraestrutura de CT&I (aquisição de grandes equipamentos) com recursos da Finep, fica a dúvida se esse também estará contemplado pelo conceito de “Projeto de Pesquisa”. Caso não se enquadre, como ficarão as contratações e aquisições para esses casos? Serão feitas por licitação? Embora seja uma questão muito relevante, não é objeto central do presente trabalho e, por isso, não será aqui aprofundada.

Um terceiro ponto importante, que também não é objeto do presente trabalho, mas que merece citação, é o efeito da modificação do inciso XXI do Art. 24 da Lei 8.666/93 sobre as contratações com fundações de apoio feitas pelas ICTs Públicas; no caso da Fiocruz, as contratações com a Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde (FIOTEC). Essas contratações têm como base normativa a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que “dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências”, e o Decreto nº 8.241, de 21 de maio de 2014, que “regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, para dispor sobre a aquisição de bens e a contratação de obras e serviços pelas fundações de apoio”. No Art. 26 do citado regulamento, são estabelecidos limites para contratações diretas, ou seja, com dispensa de licitação, sendo alguns deles os seguintes:

- Até R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para obras e serviços de engenharia.
- Até R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) para outros serviços e compras.

- Até R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais) para importação de bens, estritamente relacionados aos projetos de pesquisa, de desenvolvimento científico, tecnológico e estímulo à inovação.

Acontece que, nesse mesmo artigo da regulamentação, em seu inciso VI é determinado o seguinte:

Art. 26. A contratação direta será admitida nas seguintes hipóteses:

...

VI - em todas as hipóteses legais de contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitação aplicáveis à administração pública federal. (BRASIL, 2014):

Tendo em vista que o inciso XXI do Art. 24 da Lei 8.666/93 tem limite para dispensa de licitação muito mais amplo do que os outros do regulamento supramencionado, e que tal dispositivo se inclui entre as “hipóteses legais de contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitação aplicáveis à administração pública federal”, fica claro que, também nas contratações de fundações de apoio por ICTs públicas, desde que cumpridos os requisitos para configuração dos itens como produtos para pesquisa e desenvolvimento (inciso XX no Art. 6º da Lei 8.666/93), os mesmos poderão ser contratados ou adquiridos pelas fundações de apoio, por dispensa de licitação, mesmo em valores superiores ao textualmente definidos pelo Decreto nº 8.241/2014. De toda forma, essa é uma questão para ser investigada por um estudo específico já que extrapola o escopo do presente trabalho, cujo enfoque é direcionado aos procedimentos do Serviço de Compras do IGM/Fiocruz-BA.

Ainda no Art. 24 da Lei 8.666/93 há uma outra modificação, que é a introdução do § 4º neste artigo:

§ 4º Não se aplica a vedação prevista no inciso I do **caput** do art. 9º à hipótese prevista no inciso XXI do **caput**. (BRASIL, 1993).

Tal vedação, conforme art. 9º, da mesma lei, determina que

Art. 9º - Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

I - o autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica; (BRASIL, 1993)

Sendo assim, considerando a exceção inserida pelo § 4º do Art. 24 da Lei 8.666/93, para a dispensa de licitação de produto de pesquisa e desenvolvimento, é facultada a contratação do autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica, para a execução de obra ou serviço e para fornecimento de bens a eles necessários.

Por fim, a Lei nº 13.243/2016, ao tratar da habilitação nas licitações no que aos documentos exigidos aos interessados (conforme arts. 28-31 da Lei 8.666/93), inclui no Art. 32

da Lei 8.666/93 o § 7º, com o seguinte teor:

Art. 32. Os documentos necessários à habilitação poderão ser apresentados em original, por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da administração ou publicação em órgão da imprensa oficial.

...

§ 7º A documentação de que tratam os arts. 28 a 31 e este artigo poderá ser dispensada, nos termos de regulamento, no todo ou em parte, para a contratação de produto para pesquisa e desenvolvimento, desde que para pronta entrega ou até o valor previsto na alínea “a” do inciso II do **caput** do art. 23. (BRASIL, 1993)

A documentação exigida aos fornecedores para habilitação nas licitações, prevista nos arts. 28 a 31, se refere à I - habilitação jurídica; II - qualificação técnica; III - qualificação econômico-financeira; IV - regularidade fiscal e trabalhista:

Art. 28. A documentação relativa à habilitação jurídica, conforme o caso, consistirá em:

I - cédula de identidade;

II - registro comercial, no caso de empresa individual;

III - ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado, em se tratando de sociedades comerciais, e, no caso de sociedades por ações, acompanhado de documentos de eleição de seus administradores;

IV - inscrição do ato constitutivo, no caso de sociedades civis, acompanhada de prova de diretoria em exercício;

V - decreto de autorização, em se tratando de empresa ou sociedade estrangeira em funcionamento no País, e ato de registro ou autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir.

Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em:

I - prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC);

II - prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social, demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.

IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.

V - prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943.

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados

e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;

IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.

Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á:

I - balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta;

II - certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física;

III - garantia, nas mesmas modalidades e critérios previstos no "caput" e § 1º do art. 56 desta Lei, limitada a 1% (um por cento) do valor estimado do objeto da contratação. (BRASIL, 1993)

Como fica claro, a documentação exigida é bastante extensa, o que acaba afastando a participação de fornecedores ou prestadores de serviços menos estruturados ou mesmo pessoas físicas. Quando se considera a área de CT&I, que avança bastante na fronteira tecnológica, podendo demandar serviços ou produtos de *startups* ou mão de obra especializada, tais exigências podem se reverter em grave barreira para o avanço das pesquisas. Todavia, interessante notar, tal como se depreende no citado § 7º, quando se refere a produtos para pesquisa e desenvolvimento, que essa redação pode levar ao entendimento de que a dispensa dos documentos só é possível para o caso de fornecimento de bens e insumos, ainda mais por conta de, no mesmo parágrafo, haver referência à pronta entrega.

Entretanto, fazendo uma análise mais apurada, recupera-se a conceituação de produto para pesquisa e desenvolvimento dada pelo inciso XX do art. 6º da Lei 8.666/93, a qual abrange bens, insumos, serviços e obras, e que os documentos podem ser dispensados, não só no caso de pronta entrega, mas também para as contratações até o valor previsto na alínea "a" do inciso II do *caput* do art. 23, limite esse que é de R\$ 80.000,00. O texto, como está, pode levar também à conclusão equivocada que a dispensa dos documentos só é possível para pronta entrega (que se configura como entrega em até 30 dias), dentro do limite de R\$ 80.000,00, quando, de fato, o § 7º permite a dispensa das documentações para os casos de pronta entrega, sem definir limite de valor, e para os casos em que o produto (bem, insumo, serviço ou obras) não ultrapasse o limite de R\$ 80.000,00. Entretanto, não condiciona essa última opção à configuração de pronta

entrega. De toda sorte, o referido parágrafo também depende de regulamentação específica.

Tão importante quanto analisar o que a Lei nº 13.243/2016 altera na Lei 8.666/93, é verificar os dispositivos dessa última que não foram alterados pelo novo marco legal, mas interferem na nova possibilidade de dispensa de licitação criada. Dois desses dispositivos se encontram no Art. 7º e no Art. 14 da Lei 8.666/93, e estabelecem condições, especialmente quanto à necessidade de previsão orçamentária, para a realização de contratações e aquisições. Começamos então pelo Art. 7º que tem o seguinte texto:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

I - projeto básico;

II - projeto executivo;

III - execução das obras e serviços.

§ 1º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

IV - o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso.

§ 3º É vedado incluir no objeto da licitação a obtenção de recursos financeiros para sua execução, qualquer que seja a sua origem, exceto nos casos de empreendimentos executados e explorados sob o regime de concessão, nos termos da legislação específica.

§ 4º É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

§ 5º É vedada a realização de licitação cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável, ou ainda quando o fornecimento de tais materiais e serviços for feito sob o regime de administração contratada, previsto e discriminado no ato convocatório.

§ 6º A infringência do disposto neste artigo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.

§ 7º Não será ainda computado como valor da obra ou serviço, para fins de julgamento das propostas de preços, a atualização monetária das obrigações de pagamento, desde a data final de cada período de aferição até a do respectivo pagamento, que será calculada pelos mesmos critérios estabelecidos obrigatoriamente no ato convocatório.

§ 8º Qualquer cidadão poderá requerer à Administração Pública os quantitativos das obras e preços unitários de determinada obra executada.

§ 9º O disposto neste artigo aplica-se também, no que couber, aos casos de

dispensa e de inexigibilidade de licitação. (BRASIL, 1993)

Apesar desse artigo se referir a licitações, o que em tese excluiria os procedimentos de dispensa de licitação, o seu § 9º determina que o “disposto neste artigo aplica-se também, no que couber, aos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação”. Não há como entender que tais condições precisam ser transpostas em sua integralidade para os procedimentos de dispensa de licitação, até porque o citado parágrafo prevê que a aplicação das mesmas deve ser feita no que couber, mas fica clara, ao menos, a necessidade de se ter um termo de referência definindo o objeto e as condições para a prestação dos serviços, e projeto básico definindo o escopo de uma eventual obra. Como a nova possibilidade de dispensa de licitação dada pelo inciso XXI do Art. 24 da Lei 8.666/93 não estabelece limite de valor para serviços e tem um limite de valor relativamente largo (R\$ 300.000,00) para obras, fica implícito que, quanto mais complexas e caras essas sejam, maior a necessidade de detalhamento conforme condições previstas Art. 7º da Lei 8.666/93. Como essa gradação não está dada, certamente o procedimento exigirá uma grande dose de bom senso e prudência do agente público, pelo menos enquanto não houver orientação normativa sobre a matéria.

O Art. 14 adota linha parecida, porém direcionado para aquisições, que têm um rito mais simples, prescrevendo o seguinte:

Art. 14. 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. (BRASIL, 1993)

Tanto para o caso de serviços e obras, quanto para o caso de aquisições, uma característica é comum: a necessidade de previsão de recursos orçamentários. Isso significa que, ainda que a dispensa de licitação confira à Administração uma maior flexibilidade na execução dos recursos, a sua possibilidade está condicionada à previsão orçamentária, o que implica em planejamento para utilização desses recursos. Dessa forma, embora as modificações inseridas pela Lei nº 13.243/2016 na Lei nº 8.666/93 mirem maior flexibilidade e estejam consoantes com o princípio da eficiência, não se afasta o controle e o princípio da legalidade, propiciando, na verdade, um maior equilíbrio entre esses dois princípios constitucionais.

Outro artigo da Lei 8.666/93 que condiciona a dispensa de licitação para aquisição ou contratação de produto para pesquisa e desenvolvimento é o 26, conforme segue:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no

prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados. (BRASIL, 1993)

Tal artigo influencia diretamente a dispensa de licitação para aquisição ou contratação de produto para PD&I, porque está prevista no inciso XXI do Art. 24 da Lei 8.666/93, estando esse incluso dentre o inciso III e seguintes do art. 24. Sendo assim, torna-se necessário justificar a escolha do “fornecedor ou executante” e o preço, além de comprovação da aprovação do projeto de pesquisa, o que ademais já está determinado em outro artigo da mesma lei.

Quanto ao preço, temos uma situação interessante. Conforme art. 26 da Lei 8.666/93 fica definida a obrigatoriedade de justificativa de preços:

As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005) (BRASIL, 1993).

Assim, implicitamente exclui-se dessa obrigação os incisos I e II do Art. 24 da Lei 8.666/93, que tratam das dispensas de licitação para contratações e aquisições até os limites de R\$ 15.000,00 (obras e serviços de engenharia) e R\$ 8.000,00 (compras e serviços). Porém a Administração Pública adotou, para esses últimos casos (contratações e aquisições dentro dos limites de R\$ 15.000,00 e de R\$ 8.000,00), o critério de levantamento de, ao menos, três preços (o que não tem base na lei, mas é prescrito pelos órgãos de controle, como o TCU) e, no caso específico das compras até o limite de R\$ 8.000,00, criou o Sistema de Cotação Eletrônica, conforme Portaria nº 306, de 13 de dezembro de 2001, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Essa portaria justifica a adoção do Sistema de Cotação Eletrônica da seguinte forma:

Considerando a necessidade de dotar de maior transparência os processos de aquisição de bens de pequeno valor, por dispensa de licitação, com fundamento no Inciso II do Art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 junho de 1993;

Considerando a necessidade de se buscar a redução de custos, em função do aumento da competitividade; e

Considerando a necessidade de racionalizar procedimentos, propiciando

maior agilidade aos referidos processos de aquisição;

RESOLVE:

Art. 1º Aprovar a implantação do Sistema de Cotação Eletrônica de Preços - módulo do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG - cujo funcionamento será regido pelo disposto no Anexo I - "Instruções Gerais e Procedimentos para Utilização do Sistema de Cotação Eletrônica de Preços" e no Anexo II - "Condições Gerais da Contratação", com vistas a ampliar a competitividade e racionalizar os procedimentos de aquisição de bens de pequeno valor, por dispensa de licitação, com fundamento do Inciso II do Art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993. (BRASIL, 2001)

A pergunta que se impõe é a seguinte: porque, considerando-se basicamente as mesmas premissas, o Sistema de Cotação Eletrônica não abrange também as outras possibilidades de dispensa de licitação previstas na Lei 8.666/93, já que essas exigem expressamente a justificativa de preço? Tal possibilidade, obviamente, seria de grande valia tendo em vista a viabilidade de dispensa de licitação para aquisição ou contratação de produto para pesquisa, desenvolvimento e inovação, até porque tem limites muito mais amplos e podem abranger parcelas muito mais relevantes do orçamento público.

Por fim, temos o inciso VI do Art. 38 da Lei 8.666/93, que dispõe o seguinte:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a respectiva autorização, indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

...

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade; (BRASIL, 1993).

Fica estabelecida, portanto, a necessidade de parecer jurídico para a dispensa de licitação. Tal condição, aparentemente, implicaria na necessidade de análise jurídica a cada procedimento individual de dispensa de licitação; porém, não é isso que está colocado explicitamente nesse artigo, o que seria uma ofensa ao princípio da economia processual e também iria contra a tendência verificada atualmente no serviço público. A título de exemplo, citamos o disposto no § 2º do Art. 36 da nova Instrução Normativa do MPOG para contratações de serviços (IN 05/2017):

Art. 36. Antes do envio do processo para exame e aprovação da assessoria jurídica, nos termos do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666, de 1993, deve-se realizar uma avaliação da conformidade legal do procedimento administrativo da contratação, preferencialmente com base nas disposições previstas no Anexo I da Orientação Normativa/Seges nº 2, de 6 de junho de 2016, no que couber.

...

§ 2º É dispensado o envio do processo, se houver parecer jurídico referencial exarado pelo órgão de assessoramento competente, que deverá ser anexado ao processo, ressalvada a hipótese de consulta acerca de dúvida de ordem jurídica

devidamente identificada e motivada.

Havendo, portanto, a possibilidade de parecer jurídico referencial para procedimentos mais complexos, como o pregão eletrônico para a contratação de serviços, não há porque não ser possível também a emissão de parecer jurídico referencial para o procedimento de dispensa de licitação. Essa é uma possibilidade essencial para dar agilidade às aquisições de produtos para PD&I, criada pela nova perspectiva de dispensa de licitação, tendo em vista o tempo necessário para o trâmite do parecer jurídico com a Procuradoria Federal (até 30 dias).

## **8 ANÁLISE DAS ROTINAS PROCESSUAIS PARA DISPENSA DE LICITAÇÃO CONFORME A LEI Nº 8.666/93.**

Essa seção do trabalho se dedica a avaliar caminhos possíveis para o estabelecimento de uma rotina processual, tendo em vista a aplicação da dispensa de licitação conforme inciso XXI do Art. 24 da Lei nº 8.666/93. Para avaliação desses caminhos possíveis foram mantidos os mesmos critérios já utilizados anteriormente neste trabalho para avaliar as modalidades atualmente utilizadas no IGM/Fiocruz-BA para contratações e aquisições, já que naquele ponto foi configurada a lacuna que se deseja cobrir com a nova possibilidade de dispensa de licitação advindas do novo marco legal. Para facilitar a compreensão, os mesmos são relembrados abaixo:

- Agilidade na contratação (fator tempo)
- Qualidade na seleção do menor preço (estímulo e oportunidade para oferecimento da melhor proposta)
- Possibilidade de ganhos de escala (volume como fator redutor de custos unitários)
- Relevância para a gestão (peso na estratégia de execução de recursos)
- Flexibilidade (capacidade de ajuste rápido em caso de alteração das necessidades)
- Garantia da impessoalidade (redução do risco de interferência no resultado pela interação entre os participantes do procedimento de contratação/aquisição).

Quanto aos caminhos possíveis para definição da rotina processual, foi necessário definir antes os marcos iniciais que precisam ser condições essenciais para a própria configuração da possibilidade de dispensa de licitação, conforme inciso XXI do Art. 24 da Lei nº 8.666/93. Quais seriam então essas condições essenciais? A primeira delas, e também a mais óbvia, é que só é possível realizar esse tipo de dispensa de licitação para produto para pesquisa, desenvolvimento e inovação. A segunda condição é que esse produto precisa estar configurado conforme o definido no inciso XX do art. 6º da Lei 8.666/93. A terceira condição, essa menos óbvia, mas essencial para qualquer contratação ou aquisição na administração pública, é a existência de previsão orçamentária com essa finalidade.

Para ficar mais claro, as rotinas possíveis foram avaliadas considerando-se três pontos de partida:

1. Do item a ser adquirido (produto para pesquisa e desenvolvimento).
2. Do projeto de pesquisa no qual o item está discriminado (condição que caracteriza o que é produto para pesquisa e desenvolvimento).
3. Da previsão orçamentária (condição básica para qualquer contratação ou aquisição).

## 8.1 ROTINA PROCESSUAL - DISPENSA DE LICITAÇÃO (LEI Nº 8.666/93) - ITEM A SER ADQUIRIDO

Essa é a possibilidade de rotina de manejo operacional mais fácil e certamente a primeira que vem à baila quando se pensa na contratação por dispensa de licitação com base no inciso XXI do Art. 24 da Lei 8.666/93. Ela é simples e não exige qualquer adaptação das rotinas internas do IGM/Fiocruz-BA, ou do modo de trabalho de outros atores envolvidos nessas rotinas (notadamente a Procuradoria Jurídica Federal). Basicamente, a rotina cumpre as seguintes etapas:

- O requisitante (da área de pesquisa e desenvolvimento tecnológico) identifica o item que deseja adquirir por dispensa de licitação, o qual precisa estar devidamente discriminado em projeto de pesquisa aprovado na instituição.
- O requisitante faz a sua requisição de compras atrelada à previsão orçamentária que será utilizada para tanto (a mesma tem que estar adequada ao que se quer contratar ou adquirir).
- Com as autorizações necessárias, o Serviço de Compras do IGM/Fiocruz-BA monta o processo de dispensa de licitação e o encaminha para a análise da Procuradoria Federal.
- Retornando o processo com a aprovação da Procuradoria Federal o Serviço de Compras procede com a dispensa de licitação.

Embora bastante simples, e sem a exigência de qualquer ajuste interno para a sua execução, essa rotina encerra grandes problemas. Em primeiro lugar, a necessidade de enviar processos para a avaliação da Procuradoria Jurídica Federal (em média 30 dias de trâmite) – a cada procedimento de dispensa de licitação já, de pronto, compromete-se a agilidade do processo. Considerando ainda a possibilidade desse procedimento ser amplamente adotado em toda a Fiocruz (não só no IGM/Fiocruz-BA), a tendência seria a Procuradoria Jurídica Federal ser sufocada com uma grande demanda de processos de dispensa de licitação, o que tornaria esse procedimento e todos os outros (que dependam de parecer jurídico) ainda mais morosos. A perspectiva de requisições de compras sustentadas por diferentes previsões orçamentárias, também tornariam a gestão muito complicada, além de inviabilizar eventual ganho de escala. A flexibilidade fica resguardada, já que cada compra seria feita em um processo específico, mas a perda de agilidade relativizaria essa vantagem.

Seguindo os atributos definidos anteriormente para avaliação de vantagens e desvantagens e transpondo questões acima expostas, teríamos o seguinte resultado:

**Quadro 5** - Critérios de avaliação - dispensa de licitação a partir do item a ser contratado

<b>CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO</b>	<b>DISPENSA DE LICITAÇÃO A PARTIR DO ITEM A SER CONTRATADO</b>
Agilidade da contratação	NÃO ATENDE
Qualidade na seleção do menor preço	ATENDE EM PARTE
Possibilidade de ganho de escala	NÃO ATENDE
Relevância para a gestão	NÃO ATENDE
Flexibilidade	ATENDE EM PARTE
Garantia da impessoalidade	ATENDE EM PARTE

Fonte: Elaboração Própria

## 8.2 ROTINA PROCESSUAL - DISPENSA DE LICITAÇÃO (LEI Nº 8.666/93) - PROJETO DE PESQUISA

Uma rotina processual, tendo como ponto de partida o projeto de pesquisa no qual o item que se deseja contratar esteja discriminado, já exigiria alguns ajustes nos processos internos do IGM/Fiocruz-BA e na interação desse com a Procuradoria Jurídica Federal. Logo de início, ao se considerar o projeto de pesquisa como ponto de referência da rotina processual da dispensa de licitação, não seria possível começar o procedimento apenas quando da necessidade efetiva da aquisição de algum item. Como a referência será o projeto de pesquisa, e dentro desse processo poderá haver uma diversidade de itens a serem adquiridos em momentos diferentes, será necessária a antecipação de parte da rotina processual (parecer da Procuradoria Jurídica Federal) para que, havendo a necessidade de contratação ou aquisição de algum item, incluso no projeto de pesquisa, isto possa ser feito com agilidade. Tal rotina teria a seguinte configuração:

- Com o projeto de pesquisas devidamente aprovado e assegurada a previsão orçamentária para apoio ao mesmo, o Serviço de Compras abre um processo e o encaminha para a Procuradoria Jurídica Federal para avaliação da possibilidade de contratação por dispensa de licitação dos itens discriminados no mesmo.
- A Procuradoria Jurídica Federal devolve o processo para o IGM/Fiocruz-BA com parecer jurídico aprovando a contratação por dispensa de licitação dos itens listados no projeto de pesquisa.
- O processo fica à disposição do responsável pelo projeto de pesquisa que poderá requisitar, a qualquer tempo, a contratação ou aquisição dos itens discriminados no mesmo utilizando o parecer jurídico já emitido.

Essa rotina só é possível com a concordância da Procuradoria Jurídica Federal em emitir parecer jurídico para referenciar todas as dispensas de licitação a serem feitas a partir do projeto de pesquisa, dispensando a necessidade de novos pareceres. Ou seja, a Procuradoria Jurídica Federal emitiria apenas um parecer autorizando que todos os itens discriminados no projeto sejam contratados/adquiridos por dispensa de licitação, não necessariamente ao mesmo

tempo, com base nesse parecer inicial, dispensando novas submissões ao citado órgão de assessoramento jurídico. Também será necessária a previsão orçamentária para dar suporte aos projetos de pesquisa para as contratações e/ou aquisições a serem feitas por dispensa de licitação.

Apesar da necessidade de concordância da Procuradoria Jurídica Federal, as vantagens em relação à rotina traçada, tendo por base o item a ser adquirido, são evidentes, já que os procedimentos ganham em agilidade (o processo com o Projeto de Pesquisas só precisará ir ao órgão de assessoramento jurídico uma vez). Tal vantagem não alcança apenas o IGM/Fiocruz-BA, mas também a própria Procuradoria Jurídica Federal, já que reduzirá consideravelmente o número de eventuais pareceres jurídicos, embora o número de projetos de pesquisa da Fiocruz seja muito grande (minora o problema, mas não o resolve).

Por outro lado, alguns problemas não se resolvem e outros aparecem. Como as aquisições serão feitas a partir de cada projeto de pesquisa, a possibilidade de ganho de escala continua restrita. Com isso, o espaço para a atuação da gestão também fica limitado, pois pouco poderia ser feito para dar mais racionalidade à utilização dos recursos. O processo também não seria flexível, porque caso haja necessidade de o projeto ser revisto, com alteração dos itens discriminados, resultaria em alteração do objeto, exigir-se-ia novo envio do mesmo para reavaliação da Procuradoria Jurídica Federal. Abaixo segue planilha com avaliação dos critérios definidos:

**Quadro 6 - Critérios de avaliação - dispensa de licitação a partir do projeto de pesquisa**

<b>CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO</b>	<b>DISPENSA DE LICITAÇÃO A PARTIR DO PROJETO DE PESQUISA</b>
Agilidade da contratação	ATENDE
Qualidade na seleção do menor preço	ATENDE EM PARTE
Possibilidade de ganho de escala	NÃO ATENDE
Relevância para a gestão	NÃO ATENDE
Flexibilidade	NÃO ATENDE
Garantia da impessoalidade	ATENDE EM PARTE

Fonte: Elaboração Própria

### 8.3 ROTINA PROCESSUAL - DISPENSA DE LICITAÇÃO (LEI Nº 8.666/93) - PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA

Para uma rotina processual, tendo como ponto de partida a previsão orçamentária, os ajustes internos – nos processos do IGM/Fiocruz-BA e na relação com a Procuradoria Jurídica Federal – seriam mais intensos e os benefícios decorrentes tenderiam a ser bem relevantes. O primeiro obstáculo a ser ultrapassado seria novamente conseguir a concordância da

Procuradoria Jurídica Federal. Nesse caso específico, além da necessidade do órgão de assessoramento emitir um parecer referencial (prévio) para as contratações, isso seria feito sem que tal órgão avaliasse especificamente o objeto a ser contratado. Isso, porque a avaliação seria feita sobre a possibilidade de uso de determinado recurso orçamentário para um determinado fim (recurso destinado à dispensa de licitação para produtos para pesquisa e desenvolvimento) e não necessariamente sobre o objeto específico a ser contratado/adquirido.

A ideia, nesse caso, seria submeter um processo à Procuradoria Jurídica Federal e conseguir dessa um parecer jurídico referencial para utilização de uma previsão orçamentária definida com essa finalidade (dispensa de licitação para produtos para pesquisa, desenvolvimento e inovação). Mas como fazer isso?

Primeiramente, considerando-se que a rotina não partiria do item a ser adquirido e nem do projeto de pesquisas no qual o referido item está discriminado, de forma que não chegaria à Procuradoria Jurídica Federal uma situação concreta para avaliar, seria necessário construir um instrumento que servisse como guarda-chuva para um grupo de projetos de pesquisa que pudesse ser beneficiado.

Pensando em uma unidade técnico-científica da Fiocruz, como é o IGM/Fiocruz-BA, que tem um orçamento relativamente restrito e um quantitativo de projetos de pesquisa que permite uma gestão centralizada, uma possibilidade seria a constituição de uma previsão orçamentária unificada para atendimento a todos os projetos de pesquisa aprovados nessa unidade. Como seria pouco viável, até porque isso demandaria revisões constantes em decorrência de alterações em qualquer um dos projetos contemplados, a solução seria emitir um documento orientador sobre as condições para a realização de dispensas de licitação utilizando a referida previsão orçamentária. Nesse documento, além da informação sobre a previsão orçamentária a ser empregada, constariam também todas as condições para o emprego da mesma (citação de todas as exigências da Lei 8.666/93) e o universo que seria atendido por tal previsão orçamentária (itens discriminados em projetos de pesquisa do IGM/Fiocruz-BA devidamente aprovados). Um exemplo de como poderia ser constituído esse documento se encontra no Anexo I deste trabalho.

A Procuradoria Federal, neste caso, não avaliaria o procedimento de dispensa de licitação propriamente dito e nem a formatação do projeto de pesquisa (com a discriminação dos itens passíveis de dispensa de licitação), mas sim os critérios adotados nesse documento orientador referente à realização das dispensas de licitação para a aquisição ou contratação de produto para pesquisa e desenvolvimento, emitindo um parecer jurídico referencial para essas aquisições, condicionadas à avaliação e autorização do ordenador de despesas para a efetivação

desses processos de contratação e aquisição por dispensa de licitação.

Como já explicitado na seção 7 deste trabalho, o parecer jurídico referencial não é uma novidade, estando previsto no § 2º do Art. 36 da nova Instrução Normativa do MPOG para contratações de serviços (IN 05/2017), que dispõe o seguinte:

Art. 36. Antes do envio do processo para exame e aprovação da assessoria jurídica, nos termos do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666, de 1993, deve-se realizar uma avaliação da conformidade legal do procedimento administrativo da contratação, preferencialmente com base nas disposições previstas no Anexo I da Orientação Normativa/Seges nº 2, de 6 de junho de 2016, no que couber.

...

§ 2º É dispensado o envio do processo, se houver parecer jurídico referencial exarado pelo órgão de assessoramento competente, que deverá ser anexado ao processo, ressalvada a hipótese de consulta acerca de dúvida de ordem jurídica devidamente identificada e motivada. (MPOG, 2017)

Tal situação não fragilizaria de nenhuma forma a posição da Procuradoria Jurídica Federal, já que seu parecer estabeleceria claramente os critérios para a utilização dos recursos para a dispensa de licitação para contratação/aquisição de produtos para pesquisa, desenvolvimento e inovação, condicionando a ação dos agentes públicos responsáveis por esse procedimento, os quais poderiam ser responsabilizados, caso não observassem as regras pré-definidas.

Reforça ainda esse entendimento o fato de que cabe à Procuradoria Jurídica Federal a avaliação dos aspectos jurídicos referentes a atos a serem praticados, mas não a avaliação de aspectos técnicos desses atos. Sendo assim, caso o órgão de assessoramento jurídico viesse a avaliar os projetos de pesquisa, apenas observaria se nos mesmos os itens que seriam contratados por dispensa de licitação estariam devidamente discriminados e se tais projetos estariam devidamente aprovados pela autoridade máxima do IGM/Fiocruz-BA. Dessa forma, com tais condições estabelecidas pelo parecer referencial da Procuradoria Jurídica Federal, caberia ao agente público responsável observar o cumprimento dessas condições.

Outra vantagem dessa rotina seria evitar sobrecarga da Procuradoria Jurídica Federal, já que reduziria sensivelmente a necessidade de submissão para desses processos de dispensa de licitação referentes a produtos de PD&I para parecer jurídico. Uma preocupação poderia ser a amplitude dos itens a serem contratados, já que esse tipo de dispensa, em tese, permitiria a contratação de quase qualquer coisa, bastando para isso que a mesma estivesse discriminada em projeto de pesquisa devidamente aprovado. Vale ressaltar que, até para isso, essa rotina se mostra vantajosa, pois as condições previstas no documento orientador podem ser mais restritivas do que as previstas em lei, ou podem ser criadas condições especiais para a

contratação de serviços, bens ou insumos mais complexos ou de valor mais alto. No Anexo I, (arts. 10º e 11º) deste trabalho, foram inseridos alguns exemplos das condições que podem ser criadas.

Quanto à previsão orçamentária para esse tipo de procedimento de dispensa, que nesse trabalho propomos que seja centralizada, a mesma exigiria ajustes dentro do planejamento do IGM/Fiocruz-BA. As previsões orçamentárias desse Instituto de Pesquisa são realizadas através do Sistema de Apoio à Gestão Estratégica (SAGE), responsável, dentre outras coisas, por subdividir, dentro da Fiocruz e suas unidades, as dotações orçamentárias previstas para essa Fundação constantes no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

Atualmente, no IGM/Fiocruz-BA, as previsões orçamentárias para darem suporte direto às ações de PD&I são subdivididas por diversos grupos de pesquisa (laboratórios) existentes no IGM/Fiocruz-BA, na forma de projetos orçamentários registrados no SAGE com denominações, por exemplo, como Taxa de Bancada e Apoio a Jovens Pesquisadores, o que implica em descentralização das decisões sobre a aplicação desses recursos. Para viabilizar a proposta aqui discutida, seria necessária a criação de um projeto orçamentário no SAGE centralizando esses recursos, hoje dispersos ou ao menos parte deles, para o que passaríamos a denominar de “Fundo de Apoio aos Projetos de Pesquisa e Desenvolvimento Científico e Tecnológico do IGM”.

Esse arranjo, dentre outras vantagens, também facilitaria as ações de controle, já que concentraria as dispensas de licitação de produtos para pesquisa e desenvolvimento sob uma coordenação integrada, mas também por pré-definir um limite orçamentário para a finalidade de dispensa de licitação para produtos de PD&I (previsão orçamentária do “Fundo de Apoio aos Projetos de Pesquisa e Desenvolvimento Científico e Tecnológico do IGM”).

Caso se entendesse como necessário, tanto para efeito de melhor delimitação do objeto a ser avaliado pela Procuradoria Jurídica Federal, quanto para efeito de controle e transparência, seria também possível emitir uma listagem com todos os projetos de pesquisa vigentes no IGM/Fiocruz-BA, os quais precisariam estar também devidamente cadastrados no SAGE para acompanhamento e controle (outra função desse sistema), o que serviria ainda para dar maior transparência ao processo. No entanto, para a garantia da agilidade e flexibilidade dos procedimentos, que é o que se busca com este trabalho, em caso de alteração de projetos, ou na relação de projetos, seria dispensado o retorno do processo para nova avaliação da Procuradoria Jurídica Federal, bastando apenas a inserção no mesmo de nova listagem dos projetos de pesquisa do IGM/Fiocruz-BA, com a condição de que os mesmos estivessem aprovados ou

revalidados pela autoridade máxima desse instituto de pesquisas e devidamente cadastrados ou alterados no SAGE.

A rotina processual teria as seguintes etapas:

- ✓ Com o “Fundo de Apoio aos Projetos de Pesquisa e Desenvolvimento Científico e Tecnológico do IGM” aprovado no Planejamento Anual e com recursos orçamentários previstos, será emitido um documento orientador (conforme exemplo no Anexo I) determinando as condições (conforme Lei 8.666/93) para a dispensa de licitação, com vistas à aquisição ou contratação de produto com os recursos desse fundo.
- ✓ Abre-se um processo, no qual o citado documento orientador, devidamente assinado pela autoridade máxima do IGM/Fiocruz-BA, é inserido, juntamente com a listagem de todos os projetos de pesquisa em vigência no IGM/Fiocruz-BA, que estejam devidamente aprovados pela autoridade máxima da unidade e cadastrados no SAGE (informando também os números de registro nesse sistema), sendo o referido processo encaminhado para avaliação da Procuradoria Federal.
- ✓ A Procuradoria Federal devolve o processo com um parecer jurídico referencial condicionando a utilização dos recursos do fundo em dispensas de licitação para a contratação ou aquisição de produto para PD&I ao cumprimento das condições determinadas no documento orientador (dentro dos limites da Lei 8.666/93).
- ✓ O processo fica sob a tutela da área responsável pela coordenação da utilização do “Fundo de Apoio aos Projetos de Pesquisa e Desenvolvimento Científico e Tecnológico do IGM”.
- ✓ Quando da necessidade de aquisição de produto(s) para pesquisa e desenvolvimento, o requisitante submeterá solicitação ao Serviço de Compras que, após receber as devidas autorizações (inclusive da coordenação do fundo), gerará processo específico, no qual serão inseridas cópias autenticadas do documento orientador, parecer jurídico referencial da Procuradoria Jurídica Federal, e projeto(s) de pesquisa(s) devidamente aprovado(s) onde conste(m) o(s) item a ser adquirido.
- ✓ Com o processo para contratação/aquisição pronto e instruído, o Serviço de Compras do IGM/Fiocruz-BA procederá à contratação/aquisição por dispensa de licitação.
- ✓ Em caso de alteração em algum projeto de pesquisa, inclusão de novo projeto de pesquisa ou exclusão de algum projeto de pesquisa listado originalmente, a área responsável pela coordenação da utilização do “Fundo de Apoio aos Projetos de Pesquisa e Desenvolvimento Científico e Tecnológico do IGM” deverá emitir e inserir no processo listagem atualizada, ficando dispensada, no entanto, a submissão do processo a nova avaliação da Procuradoria Jurídica Federal, tendo em vista que todos os projetos de pesquisa listados deverão estar devidamente aprovados ou revalidados pela autoridade máxima do IGM/Fiocruz-BA e cadastrados no SAGE.

Esse modelo de rotina tem muitas vantagens, já que garantiria a agilidade das contratações/aquisições, a possibilidade de ganho de escala, permitiria ainda contratações/aquisições para atendimento concomitante a mais de um projeto de pesquisa (ganho de escala), se revestiria em importante ferramenta de gestão, inclusive com a garantia do alinhamento das pesquisas à estratégia definida pelo IGM/Fiocruz-BA (linhas de pesquisas a serem contempladas, cronograma de compras, itens preferenciais, etc.). Ainda conferiria flexibilidade à aplicação dos recursos, já que eventuais alterações nos escopos dos projetos de

pesquisa ou mesmo o surgimento de projeto de pesquisa novo não impactaria na dinâmica do processo e nem exigiria nova submissão do mesmo à Procuradoria Jurídica Federal. O quadro 7 apresenta um resumo com avaliação dos critérios definidos:

**Quadro 7 - Critérios de avaliação - dispensa de licitação a partir da previsão orçamentária**

<b>CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO</b>	<b>DISPENSA DE LICITAÇÃO A PARTIR DA PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA</b>
Agilidade da contratação	ATENDE
Qualidade na seleção do menor preço	ATENDE EM PARTE
Possibilidade de ganho de escala	ATENDE
Relevância para a gestão	ATENDE
Flexibilidade	ATENDE
Garantia da impessoalidade	ATENDE EM PARTE

Fonte: Elaboração própria

Obs.: Como nos dois modelos de rotina avaliados anteriormente, os critérios referentes à “Qualidade na seleção do menor preço” e “Garantia da impessoalidade” se mantêm na condição de “ATENDE EM PARTE”, pois a condição viável para o seu atendimento adequado seria a disponibilidade do Sistema de Cotação Eletrônica para as dispensas de licitação referentes à aquisição ou contratação de produto para pesquisa, desenvolvimento e inovação, o que não está dado neste momento.

## 9 SELEÇÃO DA ROTINA PROCESSUAL MAIS VANTAJOSA - DISPENSA DE LICITAÇÃO CONFORME LEI Nº 8.666/93.

Analisando em paralelo as três rotinas processuais propostas para aplicação na dispensa de licitação, conforme inciso XXI do Art. 24 da Lei 8.666/93, temos o seguinte quadro:

**Quadro 8** - Critérios de avaliação - dispensa de licitação para produtos para pesquisa e desenvolvimento – comparativo de rotinas possíveis

DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA PRODUTOS DE PD&I			
CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO	ROTINAS		
	A PARTIR DO ITEM A SER CONTRATADO	A PARTIR DO PROJETO DE PESQUISA	A PARTIR DA PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA
Agilidade da contratação	NÃO ATENDE	ATENDE	ATENDE
Qualidade na seleção do menor preço	ATENDE EM PARTE	ATENDE EM PARTE	ATENDE EM PARTE
Possibilidade de ganho de escala	NÃO ATENDE	NÃO ATENDE	ATENDE
Relevância para a gestão	NÃO ATENDE	NÃO ATENDE	ATENDE
Flexibilidade	ATENDE EM PARTE	NÃO ATENDE	ATENDE
Garantia da impessoalidade	ATENDE EM PARTE	ATENDE EM PARTE	ATENDE EM PARTE

Fonte: Elaboração Própria

Como fica claro, das propostas de rotina processual para a dispensa de licitação, conforme inciso XXI do Art. 24 da Lei 8.666/93, a única que atende a todos os critérios avaliados é aquela traçada a partir da previsão orçamentária. Tal rotina seria ainda mais eficiente e transparente (*accountability*) se o Sistema de Cotação Eletrônica abrangesse também as dispensas de licitação para contratação/aquisição de produtos para pesquisa e desenvolvimento, porém isso demanda alteração na Portaria nº 306, de 13 de dezembro de 2001, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ou edição de portaria específica com essa finalidade, além de ajustes (pontuais) na ferramenta tecnológica que sustenta o Sistema de Cotação Eletrônica, o que extrapola a competência do IGM/Fiocruz-BA e mesmo da FIOCRUZ.

Ainda que sem contar com esse sistema, a instituição da rotina processual para a dispensa de licitação, conforme inciso XXI do Art. 24 da Lei 8.666/93, dotaria o IGM/Fiocruz-BA de poderosa ferramenta que, em coordenação com as outras já disponíveis referentes à contratação/aquisição de produtos para pesquisa, desenvolvimento e inovação, em especial o Pregão Eletrônico para Registro de Preços, possibilitaria o suprimento, com regularidade e em prazo razoável, de serviços, bens e insumos para garantir o bom andamento dos projetos de

pesquisa, desenvolvimento e inovação desse Instituto de pesquisas.

As adaptações de rotinas e procedimentos internos para dar suporte a essa nova ferramenta, inclusive no que se refere aos pareceres emitidos pela Procuradoria Jurídica Federal são perfeitamente factíveis, e não ofendem o ordenamento jurídico brasileiro. Tal adoção de rotina, paralelamente, também servirá para reduzir a pressão sobre o Serviço de Compras do IGM/Fiocruz-BA, seja por permitir ao mesmo desenvolver estratégias de contratações e aquisições de produtos para PD&I que efetivamente atendam às necessidades das áreas responsáveis por projetos de PD&I – o que certamente se refletirá em melhores resultados e no clima organizacional –, seja por evitar esforço desnecessário desse serviço na tentativa de atender a essas necessidades com ferramentas inadequadas, evitando retrabalho e permitindo melhor direcionamento dos esforços nos processos de trabalho.

## 10 CONCLUSÃO

Conforme fica demonstrado no presente trabalho, com alguma reorganização interna e disposição para utilizar os novos dispositivos normativos inseridos pela Lei nº 13.243/2016 na Lei nº 8.666/93, com foco no Princípio da Eficiência e Princípio da Legalidade – o que também envolve os órgãos de assessoramento e controle –, é possível criar rotinas para dar melhor apoio às atividades de PD&I dentro das instituições públicas de ciência, tecnologia e inovação, dentre as quais o IGM/Fiocruz-BA. A rotina proposta também previne uma eventual sobrecarga de pedidos de pareceres jurídicos à Procuradoria Jurídica Federal, órgão de assessoramento já bastante demandado, e reduz a sobrecarga sobre as equipes envolvidas diretamente com os procedimentos de contratações e aquisições de serviços, bens e insumos, contribuindo para tornar mais racional a utilização dos recursos humanos do serviço público.

Com maior flexibilidade e agilidade nos procedimentos de contratações e aquisições de serviços, bens e insumos, em apoio aos projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação nas ICTs públicas, essas terão melhores condições para uma atuação mais efetiva no desenvolvimento científico e tecnológico brasileiro, com implicações positivas, inclusive na interação com as ICTs privadas, reduzindo o risco de insucesso dos projetos de PD&I por conta de atrasos ou paralizações de atividades em decorrência dos entraves da burocracia estatal. Isto se reveste em graves prejuízos para o país, situação agravada quando se verifica o volume, a velocidade e a dinâmica das ações de CT&I desenvolvidas nos países mais desenvolvidos e mesmo em países em estágios de desenvolvimento mais próximos do brasileiro.

Um Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação robusto, envolvendo uma ação coordenada e integrada dos atores públicos e privados que integram a cadeia de inovação, é essencial para o desenvolvimento econômico e social do Brasil, sendo que o Novo Marco Legal de Ciência Tecnologia e Inovação (Lei nº 13.243/2016) foi criado com o objetivo de propiciar melhores condições para o fortalecimento e consolidação desse sistema, estando em linha com os preceitos inseridos pela Emenda Constitucional nº 85/2015, que alçou a Ciência, Tecnologia e Inovação à condição de tema estratégico do texto constitucional. É necessário, porém, que os agentes públicos empreendam esforços para dar concretude a essa inovação normativa, missão essa que permeia o presente trabalho e para a qual se espera a sensibilidade também dos órgãos de assessoramento e controle, de forma a garantir o necessário equilíbrio entre o Princípio Legalidade e o Princípio da Eficiência, tendo em vista a melhoria do atendimento ao interesse público.

## REFERÊNCIAS

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO – PROCURADORIA FEDERAL - FIOCRUZ.

**Memorando-Circular PF/Fiocruz nº 003/2014**, de 27 de janeiro de 2013. Disponível em: <[https://intranet.fiocruz.br/ger\\_arquivo/arquivos/72b55.pdf](https://intranet.fiocruz.br/ger_arquivo/arquivos/72b55.pdf)>. Acesso em: 24 jul. 2017

ARAGÃO, Alexandre Santos de. O princípio da eficiência. **Revista de Direito**

**Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 237, p. 1-6, jul. 2004. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44361/44784>>. Acesso em: 16 jan. 2017. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v237.2004.44361>.

BRASIL. Presidência da República. **Lei 6.815/1980** (Lei Ordinária) 19 de agosto de 1980.

Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm)>. Acesso em: 05 mai. 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**.

Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.010**, de 29 de março de 1990. Dispõe sobre importações de bens destinados à pesquisa científica e tecnológica, e dá outras providências.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1989\\_1994/L8010.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989_1994/L8010.htm)>. Acesso em: 05 mai. 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.032**, de 12 de abril de 1990. Dispõe sobre a

isenção ou redução de impostos de importação, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8032.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8032.htm)> Acesso em: 05 mai. 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho 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\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 05 mai. 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.958**, de 20 de dezembro de 1994. Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e

tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8958.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8958.htm)>. Acesso em: 11 jul. 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.520**, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da

Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm)>. Acesso em: 11 jul. 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.973**, de 2 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras

providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm)

2006/2004/lei/110.973.htm>. Acesso em: 05 mai. 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 5.450**, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm)>. Acesso em: 11 jul. 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.462**, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm)> Acesso em: 11 jul. 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.772**, de 28 de dezembro de 2012: Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal; sobre a Carreira do Magistério Superior, de que trata a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987; sobre o Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico e sobre o Plano de Carreiras de Magistério do Ensino Básico Federal, de que trata a Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008; sobre a contratação de professores substitutos, visitantes e estrangeiros, de que trata a Lei nº 8.745 de 9 de dezembro de 1993; sobre a remuneração das Carreiras e Planos Especiais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, de que trata a Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006; altera remuneração do Plano de Cargos Técnico-Administrativos em Educação; altera as Leis nºs 8.745, de 9 de dezembro de 1993, 11.784, de 22 de setembro de 2008, 11.091, de 12 de janeiro de 2005, 11.892, de 29 de dezembro de 2008, 11.357, de 19 de outubro de 2006, 11.344, de 8 de setembro de 2006, 12.702, de 7 de agosto de 2012, e 8.168, de 16 de janeiro de 1991; revoga o art. 4º da Lei nº 12.677, de 25 de junho de 2012; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112772.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112772.htm)>. Acesso em: 04 mai. 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 7.892**, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm)>. Acesso em: 11 jul. 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 8.241**, de 21 de maio de 2014. Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, para dispor sobre a aquisição de bens e a contratação de obras e serviços pelas fundações de apoio. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/decreto/d8241.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8241.htm)>. Acesso em: 11 jul. 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 85**, de 26 de fevereiro de 2015. Altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc85.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc85.htm)>. Acesso em: 05 mai. 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.243**, de 11 de janeiro de 2016. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, a Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990, e a Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, nos termos da Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113243.htm)>. Acesso em: 05 mai. 2017.

BUGARIN, Paulo Soares. O princípio constitucional da eficiência: um enfoque doutrinário multidisciplinar. **Revista do TCU**, n. 87, p. 39-50, 2001.

CASSIOLATO, José Eduardo; LASTRES, Helena Maria Martins. Sistemas de inovação e desenvolvimento: as implicações de política. **São Paulo Perspectiva**, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 34-45, mar. 2005.

CASTRO, Rodrigo Batista de. Eficácia, eficiência e efetividade na administração pública. In: 30º ENCONTRO DA EnANPAD, Salvador, Bahia 23 a 27 de setembro de 2006. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf>. Acesso em: 07 mai. 2017.

DOSI, Giovanni. The nature of the innovative process. In: DOSI, G. et al (Ed.). **Technical change and economic theory**. London: Frances Pinter Publishers Ltd., 1988. p. 221-238.

EDQUIST, C. **The systems of innovation approach and innovation policy**: an account of the state of art. DRUID Conference, 2001.

EDQUIST, C. Systems of innovation: perspectives and challenges. In: FAGERBERG, J.; MOWERY, D.; NELSON, R. R. (Ed.). **The Oxford handbook of innovation**. Norfolk: Oxford University Press, 2005.

FREEMAN, C. **Technology policy and economic performance**: lessons from Japan. London/New York: Pinter Publishers, 1987.

FREEMAN, Christopher. Introduction. In: DOSI, G. et al. (Ed). **Technical change and economic theory**. London: Frances Pinter Publishers Ltd., 1988.

FREEMAN, C. The 'national system of innovation' in historical perspective. **Cambridge Journal of Economics**, v. 19, n. 1, p. 5-24, feb. 1995.

HASENCLEVER, L. et al. Diagnóstico e Papel dos Laboratórios na Capacitação e Atividades de P&D da Indústria Farmacêutica Brasileira. In: BUSS, P.M; CAVALHEIRO, J.R; CASAS, C.P.R. **Medicamentos no Brasil: Inovação & Acesso**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2008.

LIVRO AZUL - **4ª Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia/Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2010. 99 p.

LUNDVALL, Bengt-Åke. (Ed.). **National Systems of Innovation**: towards a theory of innovation and interactive learning. London: Frances Pinter Publishers Ltd., 1992.

LUNDVALL, B. National innovation systems: analytical concept and development tool. **Industry and Innovation**, v. 14, n. 1, p. 95–119, feb., 2007.

MELLO, M. T. Direito e economia das organizações públicas – uma análise da perspectiva dos custos de transação. In: II RESEARCH WORKSHOP “ON INSTITUTIONS AND ORGANIZATIONS”. São Paulo-SP, 2 a 4 de setembro de 2007.

METCALFE, S; RAMLOGAN, R. **Innovation systems and the competitive process in developing economies**. The Paraty Conference Papers: Regulation, Competition and Income distribution in Developing Countries. v. 48, n. 2, p. 433–446, may 2008.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **Instrução Normativa nº 05**, de 26 de maio de 2017. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/760-instrucao-normativa-n-05-de-25-de-maio-de-2017>>. Acesso em: 11/07/2017.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **Portaria nº 306**, de 13 de dezembro de 2001. Disponível em: <[http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/portarias/p306\\_01.htm](http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/portarias/p306_01.htm)>. Acesso em: 11/07/2017.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 2, p. 105-119, 2000.

NELSON, R. **National Innovation Systems – a Comparative Analysis**. Oxford University Press, ed. 1993.

PINTO, C. D. **Estruturas de governança e competências dos laboratórios públicos nacionais produtores de imunobiológicos**: uma análise do arranjo organizacional. 2017. 336 p. Tese (Doutorado em Ciências, Estratégias, Políticas Públicas e Desenvolvimento) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ, 2017.

PINTO, C.D. **O papel da firma no sistema de inovação**: implicações na atuação do parque tecnológico da Bahia enquanto estratégia inovativa. Documento de Trabalho, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

SHARIF, Naubahar. Emergence and development of the National Innovation Systems concept. **Research Policy**, v. 35, p. 745-766, 2006.

VILLELA, Tais Nasser; MAGACHO, Lygia Alessandra Magalhães. Abordagem histórica do Sistema Nacional de Inovação e o papel das Incubadoras de Empresas na interação entre agentes deste sistema. In: 3º InfoDev FÓRUM GLOBAL DE INOVAÇÃO & EMPREENDEDORISMO. XIX SEMINÁRIO NACIONAL DE PARQUES TECNOLÓGICOS E INCUBADORAS DE EMPRESAS. **Anais...** Florianópolis, Santa Catarina, 26-30 out. 2009. Disponível em: [http://www.genesis.puc-rio.br/media/biblioteca/Abordagem\\_historica.pdf](http://www.genesis.puc-rio.br/media/biblioteca/Abordagem_historica.pdf)> Acesso em: 20 jan. 2017.

## **ANEXO**

---

## ANEXO I

### INSTRUMENTO DIRETOR FUNDO DE APOIO AOS PROJETOS DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO DO IGM ANO DE 2017

Este instrumento diretor tem como objetivo estabelecer as condições, normas e limites para contratações e aquisições de serviços, bens e insumos utilizando os recursos previstos no Fundo de Apoio aos Projetos de Pesquisa e Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Instituto Gonçalo Moniz – IGM/Fiocruz-BA para o ano de 2017.

Art. 1º Os recursos do Fundo de Apoio aos Projetos de Pesquisa e Desenvolvimento Científico e Tecnológico do IGM para o ano de 2017, estão previstos no Plano Anual desse Instituto de Pesquisa com a seguinte classificação:

Gestão/Unidade: 25201-CPqGM UGR- 254444

Fonte: 6151000000 – Tesouro

Programa de Trabalho: XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Elemento de Despesa: XX.XX.XX

Projeto: 2017.8315.XXX.XXXXX – Fundo de Apoio aos Projetos de Pesquisa e Desenvolvimento Científico e Tecnológico do IGM

Art. 2º O valor previsto total é de R\$ XXX.XXX,XX.

Art. 3º Poderão ser contemplados para contratação ou aquisição por dispensa de licitação os serviços, bens e insumos devidamente discriminados em Projetos de Pesquisas, Desenvolvimento e Inovação aprovados pela autoridade máxima do IGM/Fiocruz-BA, devidamente registrados no Sistema de Apoio à Gestão Estratégica (SAGE) e que estejam em vigência no momento da pretendida contratação ou aquisição, conforme listagem em anexo a este Instrumento Diretor.

Art. 4º A gestão do Fundo de Apoio aos Projetos de Pesquisa e Desenvolvimento Científico e Tecnológico do IGM será de responsabilidade da Vice-Diretoria de Pesquisas do IGM/Fiocruz-BA, à qual caberá o controle da utilização dos recursos desse fundo, servindo inclusive como instância prévia para seleção e indicação dos itens elegíveis à contratação por dispensa de licitação, observado ainda o limite disposto no Art. 2º deste Instrumento Diretor.

Art. 5º A contratação ou aquisição por dispensa de licitação de serviços, bens e insumos utilizando os recursos previstos no Fundo de Apoio aos Projetos de Pesquisa e Desenvolvimento Científico e Tecnológico do IGM obedecerão às normas legais pertinentes, especialmente as contidas na Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993.

Art. 6º Sempre que possível, a gestão do Fundo de Apoio aos Projetos de Pesquisa e Desenvolvimento Científico e Tecnológico do IGM buscará a conciliação das necessidades dos Projetos e Pesquisa, desenvolvimento e Inovação, de forma a que as contratações e aquisições por dispensa de licitação previstas nesse instrumento atendam a mais de um projeto de pesquisa, desenvolvimento e inovação, de forma a propiciar ganhos de escala e economia processual.

Art. 7º O Serviço de Compras do IGM/Fiocruz-BA em acordo com a gestão do Fundo de Apoio aos Projetos de Pesquisa e Desenvolvimento Científico e Tecnológico do IGM definirá cronograma mensal para contratações/aquisições por dispensa de licitação de produtos de pesquisa, desenvolvimento e inovação. As contratações fora deste cronograma serão tratadas como excepcionais e dependerão da aprovação/disponibilidade do Serviço de Compras do IGM/Fiocruz-BA.

Art. 8º Este Instrumento Diretor tem sua validade condicionada a parecer jurídico da Procuradoria Jurídica Federal, o qual será utilizado como referencial para as contratações e aquisições realizadas com base nas condições, normas e limites definidos no presente documento, dispensando-se, exceto nos casos definidos nos arts. 9º e 10º deste Instrumento Diretor, novas avaliações da Procuradoria Jurídica Federal.

Art. 9º Para a contratação/aquisição por dispensa de licitação, nos termos deste Instrumento Diretor, de produtos para pesquisa, desenvolvimento e inovação (serviços, bens ou insumos) que demande customização a necessidade(s) do IGM/Fiocruz-BA, o processo específico para a contratação/aquisição deverá ser submetido a nova avaliação da Procuradoria Jurídica Federal que emitirá parecer jurídico complementar.

Art. 10º Para a contratação/aquisição por dispensa de licitação, nos termos deste Instrumento Diretor, de produtos para pesquisa, desenvolvimento e inovação (serviços, bens ou insumos) em valor individual superior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), o processo específico para a contratação/aquisição deverá ser submetido a nova avaliação da Procuradoria Jurídica Federal que emitirá parecer jurídico complementar.

Art. 11º Aprovada a Requisição de Compras (RCO) para contratação ou aquisição por dispensa de licitação de produtos para pesquisa, desenvolvimento e inovação, utilizando recursos do Fundo de Apoio aos Projetos de Pesquisa e Desenvolvimento Científico e Tecnológico do IGM, em conformidade com as normas definidas neste Instrumento Diretor, o Serviço de Compras do IGM/Fiocruz-BA deverá abrir processo administrativo próprio para o procedimento de dispensa de licitação onde deverá ser anexado, além da RCO e documentos pertinentes, cópias autenticadas deste documento (Instrumento Diretor), do parecer jurídico de referência emitido pela Procuradoria Federal, e do(s) Projeto(s) de Pesquisa onde o item pretendido esteja devidamente discriminado. Para os casos que se enquadrem nos arts. 9º e 10º deste Instrumento Diretor, o processo deverá ser submetido à Procuradoria Jurídica Federal para emissão de parecer jurídico complementar.

Art. 12º Para efeito de controle, a Vice-Diretoria de Pesquisas do IGM/Fiocruz-BA, responsável pela gestão do Fundo de Apoio aos Projetos de Pesquisa e Desenvolvimento Científico e Tecnológico do IGM, deverá manter no processo em que conste este Instrumento Diretor relação atualizada de todas as dispensas de licitação efetuadas contendo as seguintes informações:

- a) Número do processo;
- b) Item contratado ou adquirido;
- c) Projeto(s) de Pesquisa, Desenvolvimento e/ou Inovação contemplado(s), inclusive a(s) numeração(ões) de registro no SAGE.
- d) Valor gasto.

Art. 14 Caso aconteçam alterações na composição de algum projeto de pesquisa, inclusão de novo projeto de pesquisa, ou exclusão de projeto de pesquisa citado na listagem originalmente enviada juntamente com este Instrumento Diretor, a Vice-Diretoria de Pesquisas do IGM/Fiocruz-BA deverá emitir e anexar ao processo listagem atualizada dos projetos, que deverão estar devidamente aprovados ou revalidados pela autoridade máxima do IGM/Fiocruz-BA e cadastrados no SAGE, ficando dispensado o envio do processo para nova avaliação da Procuradoria Jurídica Federal.

Art. 13 Este Instrumento Diretor entra em vigência na data de sua aprovação por parecer da Procuradoria Jurídica Federal e terá sua validade encerrada com a exaustão ou cancelamento da previsão orçamentária do Fundo de Apoio aos Projetos de Pesquisa e Desenvolvimento Científico e Tecnológico do IGM para o ano de 2017.

Salvador, XX de XXXXXXXX de 2017.

---

XXXXXXXXXX XXXXXXXXXXX XXXXXXX

Diretora do IGM/Fiocruz-BA