

**MINISTÉRIO DA SAÚDE  
FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ  
ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA SÉRGIO AROUCA**

**COMPRAS GOVERNAMENTAIS: uma proposta de  
dinamização do fluxo de compras em instituições públicas em  
saúde**

**Rio de Janeiro  
2009**

**Alex Lima de Carvalho**

**COMPRAS GOVERNAMENTAIS: uma proposta de dinamização do fluxo de compras em instituições públicas em saúde**

Dissertação apresentada como requisito de avaliação no Mestrado Profissional em Gestão de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde.

**Orientador:** Dr. José Manuel Santos de Varge  
Maldonado

**RIO DE JANEIRO  
2009**

**Alex Lima de Carvalho**

**COMPRAS GOVERNAMENTAIS: uma proposta de dinamização do fluxo de compras em instituições públicas em saúde**

Dissertação apresentada como requisito de avaliação no Mestrado Profissional em Gestão de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde.

**Orientador:** Dr. José Manuel Santos de Varge  
Maldonado

**BANCA EXAMINADORA**

Ao meu pai, à minha mãe e ao meu irmão  
pelo incentivo e presença constantes.  
Aos meus amigos e familiares que  
compartilharam os momentos difíceis.

OFEREÇO

À minha esposa pela compreensão,  
dedicação e intensa participação no  
desenvolvimento de minhas atividades  
acadêmicas.

DEDICO

## **AGRADECIMENTOS**

Ao professor Dr. Jose Manuel Santos de Varge Maldonado, orientador desta dissertação, por todo empenho, sabedoria e dedicação. Sua profunda participação por meio de discussões, revisões e sugestões possibilitaram a elaboração e o término deste trabalho.

Aos colegas de trabalho, pelo incentivo e colaboração; em especial à Flávia Silva pelo companheirismo e apoio.

À Diretora da Diretoria de Administração, Cristiane Teixeira Sendim, que disponibilizou materiais necessários para o levantamento de informações e possibilitou o cumprimento de todas as minhas obrigações profissionais e acadêmicas.

Aos colegas de turma, pela intensa troca de informações e ajuda mútua; notadamente a Hugo Bellas e a Jose Jorge Atualpa de Lima.

À Fundação Oswaldo Cruz, por intermédio da Diretoria de Administração e da Vice-presidência de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico, que proporcionaram o desenvolvimento da pesquisa, assim como à Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, que ofereceu a infraestrutura e o aporte necessários aos alunos.

Finalmente, agradeço a todos que participaram prontamente para a coleta de dados, cuja colaboração foi de fundamental importância para a apresentação dos resultados.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGEPLAN	Assessoria de Gestão Estratégica e Planejamento
B2G	Business-To-Government
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
C&T	Ciência & Tecnologia
C&T/S	Ciência & Tecnologia em Saúde
CATMAT	Catálogo de Materiais
CATSER	Catálogo de Serviços
CD	Seção de Compras Diretas
COMPASNET	Portal de Compras do Governo Federal
COMUNICA	Sistema de Comunicação do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
CTGS	Compras Tecnológicas Governamentais
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DECOM	Departamento de Operações Comerciais
DEFIN	Departamento Econômico e Financeiro
DEGIAS	Departamentos de Gestão da Informação Administrativa e Assessoria
DIRAD	Diretoria de Administração da Fundação Oswaldo Cruz
E-GOV	Governo Eletrônico
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
FOMENTA	Encontro de Oportunidades para as Micro e Pequenas Empresas nas Compras Governamentais
GESCON	Gestão de Contratos
GTTI	Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação
ICP-BRASIL	Infraestrutura de Chaves Públicas
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MP	Medida Provisória
MPES	Micro e Pequenas Empresas
MRC	Modelo de Relacionamento Cíclico
MS	Ministério da Saúde

OEA	Organização dos Estados Americanos
OF	Ordem de Fornecimento
OMC	Organização Mundial do Comércio
PDTI	Planejamento Diretor de Tecnologia da Informação
PDTIS	Programa de Desenvolvimento Tecnológico em Insumos para Saúde
PDTSP	Programa de Desenvolvimento Tecnológico em Saúde Pública
PE	Planejamento Estratégico
PEPs	Pontos Eletrônicos de Presença
PO	Planejamento Operacional
PPA	Planejamento Plurianual
PT	Planejamento Tático
RCO	Requisição de Compras
SAD	Sistemas de Apoio a Decisão
SAG	Superintendência de Administração Geral
SAM	Seção de Arquivo e Microfilmagem
SARD	Seção de Armazenamento e Distribuição
SAREC	Seção de Análise e Relatório Contábil
SDPA	Sistema de Diárias e Passagens
SEAC	Serviço de Administração de Compras
SEAM	Serviço de Administração de Materiais
SECOM	Serviço de Contabilidade
SECONT	Seção de Execução Contábil
SEDES	Seção de Desenvolvimento
SEEXP	Seção de Expedição
SEINFO	Serviço de Informática
SEOR	Serviço de Orçamento
SEPAG	Seção de Arrecadação e Pagamento
SEPRO	Seção de Produção
SEPROT	Seção de Protocolo
SETES	Serviço de Tesouraria
SEXEC	Seção de Execução Orçamentária
SGA	Sistema de Gestão Administrativa

SIAFI	Sistema de Administração Financeira
SIAPE	Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos
SIASG	Sistema de Administração de Serviços Gerais
SICA	Serviço de Informações e Comunicações Administrativas
SICAF	Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores
SICON	Sistema de Gestão de Contratos
SIDEC	Sistema de Divulgação Eletrônica de Compras
SIEX	Serviço de Importação e Exportação
SIG	Sistemas de Informações Gerenciais
SIIG	Sistema Integrado de Informações Gerenciais
SIREP	Sistema de Registro de Preços
SISG	Sistema de Serviços Gerais
SISME	Sistema de Minuta de Empenho
SISPP	Sistema de Preços Praticados
SIT	Sistemas de Informações Transacionais
SL	Seção de Licitações
SLTI	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento
SPAT	Seção de Patrimônio
SPCC	Seção de Prestação de Contas e Convênios
SPOR	Setor de Programação Orçamentária
SRH	Serviço de Recursos Humanos
SRP	Sistema de Registro de Preços
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats
TI	Tecnologia da Informação
TIs	Tecnologias da Informação
TICS	Tecnologia da Informação e Comunicação
UASG	Unidades de Administração de Serviços Gerais
UE	União Europeia
VPPDT	Vice-presidência de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Exemplos de boas práticas em compras governamentais UE	57
Quadro 2	Iniciativas de aprimoramento e capacitação de MPEs na UE	58
Quadro 3	Trajetória do SIASG/Comprasnet	68
Quadro 4	Módulos e funcionalidades do SIASG/Comprasnet	74
Quadro 5	Competências e atribuições da DIRAD relacionadas à compras	83
Quadro 6	Gestão estratégica do setor privado e público	84
Quadro 7	Resultados do subprograma Compras Inteligentes (primeiro momento)	86
Quadro 8	Análise das observações de campo	101
Quadro 9	Funções integradas da Gestão Orçamentário-financeira	121

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Modelo de Relacionamento Cíclico	36
Figura 2	Quantidade Total de Fornecedores	65
Figura 3	Fornecedores Cadastrados no SIASG por UF	65
Figura 4	Licitações Divulgadas pelo SIDEC	66
Figura 5	Visão Sistêmica de Compras	81
Figura 6	Estrutura Organizacional da DIRAD	82
Figura 7	Ciclo Processo/TI	87
Figura 8	Evolução do SGA	89
Figura 9	Ciclo do Fluxo Proposto	127

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Relação das requisições com o planejado	104
Tabela 2	Acesso à informação	105
Tabela 3	Importância da TI para os envolvidos	106
Tabela 4	Aceitabilidade da TI pelos envolvidos	106
Tabela 5	Capacitação técnica	107
Tabela 6	Ferramentas de acompanhamento	107
Tabela 7	Especificação de materiais	108
Tabela 8	Visão da atividade de compras	109
Tabela 9	Percepção dos produtos adquiridos	109
Tabela 10	Relação das aquisições com o planejamento	110
Tabela 11	Qualidade das compras	110
Tabela 12	Tomada de decisão e informações gerenciais	111
Tabela 13	Meio de obtenção de informação	111
Tabela 14	Procedimentos burocráticos	112
Tabela 15	Qualidade <i>versus</i> preço	112
Tabela 16	Sistema de Informação Governamental	113
Tabela 17	Sistema de Informação	114
Tabela 18	Relacionamento TI com processos	114
Tabela 19	Situações-problema presentes nos depoimentos	115
Tabela 20	Análise SWOT dos resultados obtidos	118

## LISTA DE ANEXOS

Anexo I	Atos Normativos: LEI FEDERAL Nº 8.666, de junho de 1993	139
Anexo II	DECRETO Nº 3.931, de 19 de setembro de 2001	146
Anexo III	Atos Normativos: LEI FEDERAL Nº 10.520, de julho de 2002	155
Anexo IV	Tabulação sintetizada de formulário segundo análise SWOT	158
Anexo V	Transcrição de trechos dos depoimentos	160
Anexo VI	Portaria Diretoria de Administração da Fiocruz nº 29/2008	163
Anexo VII	Modelo do Formulário Aplicado	171

## RESUMO

CARVALHO, Alex Lima de. **COMPRAS GOVERNAMENTAIS: UMA PROPOSTA DE DINAMIZAÇÃO DO FLUXO DE COMPRAS EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS EM SAÚDE**. RIO DE JANEIRO: ENSP, 2009. 173p.

A administração de materiais é um ramo especializado da ciência administrativa, cujo objetivo é coordenar as atividades necessárias para garantir o suprimento de todas as áreas de uma organização, ao menor custo possível e de maneira que a prestação de seus serviços não sofra interrupções prejudiciais aos cidadãos.

O presente trabalho visa estabelecer critérios e procedimentos para racionalizar, padronizar e orientar o processo de suprimentos de materiais e serviços no âmbito da Fundação Oswaldo Cruz por meio de um fluxo otimizado, compreendendo os diversos atores envolvidos no processo e baseado no relacionamento do trinômio pessoas, processos e tecnologia da informação.

O foco do trabalho está direcionado para as etapas internas e iniciais do processo, denominada fase de preparação, a qual não possui abrangência suficiente dos sistemas governamentais de informação e que ainda é caracterizada pela falta de padronização de procedimentos. Nessa fase são estabelecidas as decisões de aquisições dos produtos e/ou serviços que geralmente acarretam a realização de algum procedimento licitatório.

O estudo aborda a importância da relação das aquisições com o planejamento interno e institucional, além de ponderar o uso das tecnologias de informação aliado aos novos modelos de gestão administrativa, e destaca a importância das compras governamentais no contexto do desenvolvimento econômico e no setor saúde.

Para isso, foi utilizada metodologia de caráter qualitativo descritivo, apoiada pela revisão da literatura e de pesquisa documental juntamente com observações dos fatos ocorridos no contexto. Os dados foram coletados por entrevista, com utilização de formulários, e analisados para apresentação dos resultados. Almeja-se que a experiência desta proposta de intervenção voltada para duas unidades administrativas da Instituição possa contribuir com a efetiva padronização do fluxo de compras da Fiocruz e de órgãos afins.

Palavras-chave: compras públicas, gestão estratégica, sistema de informação, fluxo de compras.

## ABSTRACT

The materials administration is a specialized sector of the administrative science that has as objective to organize the activities necessary to ensure the supplement of all the areas of an organization, by lesser possible cost and thus the contract services does not suffer harmful interruptions to the citizens. The present work seeks to establish criteria and procedures with the objective to rationalize, to standardize and to guide the supplement process of materials and services in the scope of the Fundação Oswaldo Cruz through an optimized flow including the diverse involved actors in process and based in the relationship of the three elements: people, processes and information technology. The focus of the work is directed for the internal and initial stages of the process, called preparation phase, which does not have enough embrace of the governmental systems of information and that still it is characterized by the lack of standardization of procedures. In this phase the decisions of acquisitions of the products and/or services are established that generally cause the execution of some buying procedure. The study it approaches the importance of the relation of the acquisitions with the internal and institutional planning beyond pondering the use of the technologies of information associates to the new models of administrative management and emphasizes the importance of the governmental purchases in the context of the economic development and in the sector health. For this, was used a methodology of descriptive qualitative character supported by the revision of literature and of documentary research together with comments of the facts occurred in the context was used. The data had been collected through interview with analyzed form use and for presentation of the results. One expects that the experience of this proposal of intervention directed toward two administrative units of the Institution can contribute with the effective standardization of the flow of purchases of the Fiocruz and similar agencies.

Keywords: public purchases, strategical management, system of information, flow of purchases

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	17
1.1	Considerações iniciais	17
1.2	Situação-problema	20
1.3	Objetivo geral	21
1.4	Objetivos específicos	21
1.5	Justificativa	22
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b>	27
2.1	Reforma do Estado	27
2.2	Gestão e organização pública no contexto contemporâneo	28
2.3	Governo e os sistemas de informação	30
2.3.1	Utilização de TI nos procedimentos governamentais	30
2.3.2	Sistemas de informação e TI	32
2.3.3	Sistema de informação e vínculo com o planejamento	34
2.4	Modelo de relacionamento cíclico	35
2.4.1	Pessoas	37
2.4.2	Processos	39
2.4.3	Tecnologia de Informação	40
<b>3</b>	<b>O APARATO DE COMPRAS NO SETOR PÚBLICO EM SAÚDE</b>	44
3.1	A função de comprar e seus objetivos	45
3.2	A Licitação brasileira	46
3.3	O arcabouço normativo das compras governamentais	49
3.3.1	Procedimentos para realização de compras	51
3.4	O poder de compras do Estado inserido no contexto da saúde	55
3.5	Processo de transparência e inovações	62
3.6	A importância do ComprasNet/Siasg nas compras públicas	66
<b>4</b>	<b>METODOLOGIA</b>	75
<b>5</b>	<b>CONTEXTUALIZAÇÃO DA SITUAÇÃO ATUAL</b>	80
5.1	A Diretoria de Administração	81
5.1.1	Adoção de novos modelos de gestão	84
5.1.2	O Sistema de Informação de Gestão Administrativa – SGA	88
5.1.3	O desenvolvimento de sistemas internos da DIRAD	90

5.2	Descrição do fluxo atual de compras	91
5.3	Procedimentos metodológicos	94
5.3.1	Observações da pesquisa	96
5.3.2	A entrevista no contexto do estudo	98
5.3.3	A exploração do ambiente	98
5.3.3.1	Trabalho de campo	99
5.3.4	Análise contextualizada e triangulação dos dados	102
5.3.4.1	Resultados obtidos	104
5.3.4.2	Avaliação sintética dos resultados	118
<b>6</b>	<b>PROPOSTA DO MODELO</b>	<b>120</b>
6.1	Construção do modelo	122
6.2	Ciclo do modelo proposto	126
6.3	Resultados esperados	129
<b>7</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>130</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>133</b>

## **ANEXOS**

I - Atos Normativos: LEI FEDERAL Nº 8.666 de junho de 1993	139
II - DECRETO Nº 3.931, de 19 de setembro de 2001	146
III - Atos Normativos: LEI FEDERAL Nº 10.520 de julho de 2002	155
IV - Tabulação sintetizada de formulário segundo análise SWOT	158
V - Transcrição de trechos dos depoimentos	160
VI - Portaria Diretoria de Administração da Fiocruz nº 29/2008	163
VII – Modelo do formulário aplicado	171

# **1 INTRODUÇÃO**

---

## **1.1 – Considerações iniciais**

A partir dos anos 80, com a intensificação da liberalização de mercados, a evolução das tecnologias de informação e comunicação, o advento e avanço da internet, a expansão dos mercados de investimento financeiro e a crescente internacionalização de estruturas corporativas oligopolistas ao redor do mundo, dentre outros fatores, iniciaram o complexo processo de globalização.

Diversos autores, como Lastres<sup>1</sup>, sugerem que o incremento do processo de globalização se deu pelo avanço e pela difusão da informática e das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) que promoveram a produção, a distribuição e a disseminação de informações em volumes e rapidez sem precedentes. Nas visões de diferentes estudiosos, os quais discutem o processo da globalização, verifica-se que o mesmo é controverso e seus impactos e dinamismo demonstram a complexidade da abrangência de todas as variáveis que o envolvem.

Para Johnson e Lundvall<sup>2</sup>:

a globalização é um processo desigual e contínuo. Em algumas áreas, como mercados para ativos financeiros, desenvolveu-se muito rapidamente, enquanto em outras, mais diretamente relacionadas ao desenvolvimento de competências e inovações, as fronteiras nacionais ainda são cruciais. Da mesma forma, o processo de globalização não traz vantagens para todos os grupos sociais e regiões, não reduz automaticamente as disparidades. (Johnson e Lundvall<sup>2</sup>, p. 86)

A globalização trouxe transformações que se refletem nos dias atuais, na qual a comunicação perdeu fronteiras, a informação é transmitida quase em tempo real e as tecnologias de informação assumem papel essencial na difusão do conhecimento, tornando-o elemento principal nesse processo. Segundo Lundvall e Johnson apud Cassiolato<sup>3</sup>, “a importância dos investimentos em inovação está associada ao fato de

que o recurso mais fundamental para a competitividade na moderna economia mundial é o conhecimento”.

A globalização da economia está impondo em todo o mundo a redefinição das funções do estado e sua burocracia. No Brasil, apesar dos esforços, as instituições públicas utilizam ainda uma forte padronização de processos para seu funcionamento, controle externo, hierarquia administrativa, normas e regulamentos, configurando, segundo Mintzberg<sup>4</sup>, uma burocracia predominantemente mecanizada pública. O modelo burocrático atual atende cada vez menos às novas demandas devido ao incremento e rapidez com que o conhecimento e as inovações evoluem no mundo, induzindo o estado e as organizações, públicas e privadas, a buscarem mecanismos e novas formas de gestão, visando agilidade e flexibilidade nas decisões e capacidade de resposta à sociedade.

Essa realidade não é diferente no setor saúde, o qual é responsável diretamente pelo movimento de grandes somas de recursos financeiros, materiais e humanos, e para onde o Governo destina boa parte de seu orçamento. O setor saúde assume assim um papel estratégico nas políticas de Ciência e Tecnologia (C&T) conforme descrito no documento de Subsídios do Ministério da Saúde (MS) relativo às discussões da Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação<sup>5</sup> de 2001, cujas complexidades existentes enfatizam a necessidade da definição de estratégias e prioridades de C&T em Saúde (C&T/S) e no qual se observa uma dicotomia entre os interesses do plano sanitário por meio das premissas do SUS e o dinamismo do setor econômico na área de saúde e da C&T.

Por um lado, a saúde pública necessita garantir o acesso da população aos produtos e serviços de que precisa. Por outro, do ponto de vista econômico, a existência de falhas de mercado – principalmente relacionada à concentração industrial – restringe a concorrência efetiva e dá grande poder aos agentes econômicos no que se refere às suas decisões empresariais.

A Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), como Instituição de saúde que desenvolve atividades de pesquisas, prestação de serviços hospitalares, fabricação de vacinas, medicamentos, reagentes e kits de diagnóstico, ensino, ciência e tecnologia e controle

da qualidade de produtos e serviços, tem um papel fundamental nesse contexto. Além de ser uma Instituição com conhecimentos acumulados ao longo de mais de 100 anos, possui papel estratégico no desenvolvimento técnico, científico e tecnológico na saúde do país e promove a difusão do conhecimento por toda sua estrutura de ensino, buscando sempre a excelência nas atividades desenvolvidas por intermédio de inovações constantes de processos e produtos.

O lançamento dos programas indutores de desenvolvimento tecnológico, como o Programa de Desenvolvimento Tecnológico em Insumos para Saúde (PDTIS) e o Programa de Desenvolvimento Tecnológico em Saúde Pública (PDTSP), ambos com objetivo de intensificar o desenvolvimento tecnológico, disseminar o conhecimento e compartilhar a informação, só vem a corroborar o caráter inovador da Instituição.

O PDTIS tem como objetivo incentivar a pesquisa aplicada e o desenvolvimento tecnológico de produtos e processos para o desenvolvimento de vacinas, kits diagnósticos, fármacos e medicamentos e busca a formação de redes cooperativas para a interação entre pesquisadores<sup>6</sup>. O PDTSP busca o incremento de atividades de pesquisa e desenvolvimento voltados essencialmente para a inovação tecnológica no campo da saúde pública, em suas dimensões coletivas e individuais<sup>7</sup>. Dessa forma, esses programas constituem prioridades estratégicas para a Fiocruz no âmbito do desenvolvimento tecnológico em saúde.

Para esses programas atingirem plenamente seus objetivos, a gestão de compras e suprimentos - enquanto área meio - constitui bases primordiais para a realização de suas atividades. A aquisição de materiais de consumo e insumos com qualidade, eficiência e confiabilidade comprovada torna-se necessária para efetiva utilização nas pesquisas desenvolvidas.

As atividades de compras e gestão de suprimentos destacam-se nesse contexto como subsídios importantes para o desenvolvimento dos projetos. A Diretoria de Administração (DIRAD), unidade técnico-administrativa da Fiocruz, cuja missão é “desenvolver, disponibilizar e implementar soluções e práticas de gestão administrativa para o alcance da missão da Fiocruz”<sup>8</sup>, passou a trabalhar por meio de Programas de Gestão no intuito de consolidar sua missão.

Para isso, uma das primeiras reformulações foi na área de compras, a qual executa e presta consultoria nos processos de licitações interna e externamente e, por possuir experiência e conhecimentos notórios nesse campo, pôde realizar inovações de processos, permitindo também contribuir com os programas citados no que tange ao planejamento e à execução da gestão dos suprimentos e da compra dos materiais necessários ao cumprimento dos programas.

As inovações promovidas pelo Governo na área de compras públicas pela disponibilização de portais de transações eletrônicas e novas modalidades de licitação estabeleceram maior celeridade, economicidade e transparência aos processos de aquisições e contratações de serviços; entretanto, o planejamento e os requisitos para a efetivação das licitações são configurados internamente nas organizações públicas.

O desenvolvimento dessas atividades em grandes instituições como a Fiocruz geram inúmeros trâmites burocráticos para os setores abrangidos, demandando assim, iniciativas constantes de melhorias de processos, visando dinamizar os elementos envolvidos no gerenciamento e no controle dos procedimentos os quais vão de encontro aos objetivos deste estudo.

## **1.2 – Situação-problema**

As novas facilidades promovidas pelo Governo por meio da inserção do pregão e do registro de preços e a partir da implantação do ComprasNet/Siasg (portal de compras do Governo) delinearam um novo paradigma o qual remodelou a maneira como se executam as aquisições no setor público.

O ComprasNet encontra-se em estágio consolidado e oferece diferentes funcionalidades para divulgação de resultados, processos e normas; integração com outros sistemas; realização de pregões; tratamento de fornecedores, dentre outras. Todavia, uma das problemáticas abordadas por este estudo trata-se da abrangência do ComprasNet em relação aos procedimentos de preparação das compras - fase inicial nas quais os setores se organizam e decidem comprar - que ainda são realizados de maneira distinta entre os órgãos da administração e dominados por operações manuais,

não contemplando aos administradores públicos ferramentas e formulários eletrônicos que possibilitem suporte para identificar as necessidades de compras e contratações.

No âmbito da Fiocruz, o gerenciamento dos documentos relacionados aos processos, as especificidades de determinados materiais, a dificuldade de controle de inúmeras solicitações e a excessiva legislação envolvida também descrevem situações-problema que este projeto se propõe a estudar.

### **1.3 Objetivo geral**

Diante do exposto, este projeto tem como objetivo elaborar uma proposta de intervenção mediante o desenvolvimento de um instrumento de apoio composto por um fluxo participativo com suporte de um sistema de informação, que permita otimizar o fluxo de suprimentos de materiais operacionalizados pela DIRAD e destinados aos programas estratégicos da Presidência da FIOCRUZ: PDTIS E PDTSP.

### **1.4 Objetivos específicos**

Com relação aos objetivos específicos, referentes ao objetivo principal deste estudo, destacam-se os seguintes quesitos:

- 1) Identificar o planejamento estratégico, os procedimentos e as políticas na área de compras;
- 2) Definir os processos existentes para a realização de aquisições;
- 3) Especificar as informações relevantes da tomada de decisão no trabalho da gerência de compras;
- 4) Propor, por meio de um instrumento de apoio baseado em um Sistema de Informação Gerencial, um novo fluxo de trabalho nos trâmites realizados.

## 1.5 Justificativa

A proposta deste estudo foi idealizada e se justifica a partir de um estudo realizado pelo Ministério do Planejamento em que se utilizaram parâmetros de avaliação para o Sistema de Administração de Serviços Gerais (Siasg) e Comprasnet (Portal de compras do Governo Federal), assim como analisou sua inserção nos vários órgãos e nas instituições públicas, e que, na maioria dos casos, apresentam-se de forma fragmentada e heterogênea.

Um desses parâmetros refere-se à “abrangência” do Siasg/ComprasNet, que diz respeito à capacidade do sistema compreender todas as fases do processo de compras. Assim, o estudo aponta que o Siasg/Comprasnet não contempla funcionalidades para o processamento interno dos órgãos referentes à análise e à aprovação de compra, e, no caso de contratação de serviços, exige-se elaboração de projeto básico contendo suas especificações, o que é realizado de forma manual e fora da abrangência do sistema.

O fluxo percorrido no decorrer das análises jurídicas também não está previsto no Siasg/Comprasnet, assim como não existem mecanismos de apoio à elaboração do edital, peça-chave ao processo licitatório. Dessa forma, importantes lacunas de abrangência de diversas funcionalidades do sistema são identificadas em algumas etapas de compra, principalmente nos procedimentos que tramitam internamente nos órgãos, apresentado elevado potencial para desenvolvimento de novas práticas de gestão e redesenho do fluxo de processo intraorganizacional por parte dos gestores e colaboradores, haja vista os obstáculos de uma implantação padronizada de funcionalidades do Comprasnet dentro das especificidades de cada órgão da Administração.

Por outro lado, requerimentos internos na Instituição sugerem o desenvolvimento de instrumentais de apoio aos processos de compras, como, por exemplo, o surgimento de uma demanda da Vice-presidência de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico (VPPDT) da FIOCRUZ a qual estão vinculados os programas do PDTIS e do PDTSP por uma uniformização de procedimentos de compras e de especificações de produtos e equipamentos utilizados nos supracitados Programas de Pesquisa.

Com a criação da Comissão Especial para uniformização de procedimentos de compras e de especificações de produtos e equipamentos utilizados nos Programas de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico da Vice-presidência de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico, por meio da Portaria nº 005/2007–VPPDT em 27/09/2007<sup>9</sup>, originou-se a necessidade premente de desenvolver um instrumento capaz de dar apoio efetivo ao alcance dos objetivos propostos nessa comissão.

Destacam-se como principais objetivos dessa comissão, dentre outros, uniformizar os procedimentos de compras dos Programas de Pesquisa, contribuindo assim para uma uniformização dos procedimentos de compras da Instituição; dinamizar os processos, diminuindo o tempo entre pedido e entrega; reduzir os trâmites burocráticos e os custos; melhorar a qualidade dos serviços prestados dos fornecedores à Instituição; implementar um banco de dados com especificações técnicas dos produtos frequentemente comprados pelas áreas de pesquisa e desenvolvimento tecnológico da FIOCRUZ<sup>10</sup>.

Para essas propostas serem efetivamente implantadas, faz-se necessário otimizar o fluxo do processo de trabalho aliado a um sistema de informação o qual possibilite acompanhar e registrar o pedido da compras até a entrega, permitindo que as informações sobre todas as etapas possam ser acessadas pelos interessados a qualquer tempo e de forma clara. Conforme Santos<sup>11</sup>, “é sempre bom lembrar que não existe forma melhor de gerir uma organização pública e a maneira correta de fazê-lo depende muito de seus objetivos, da tecnologia e do ambiente organizacional”.

Os pedidos de compras atualmente solicitados na Instituição são abertos mediante demanda dos requisitantes, a partir de suas necessidades de materiais de consumo, bens e serviços a serem adquiridos para seus determinados fins. Esses pedidos são feitos separadamente por cada requisitante das subunidades sem que haja compartilhamento de informações com outros requisitantes, ocasionando, muitas das vezes, compras de itens iguais ou bem semelhantes com preços díspares quando comparado um ao outro.

Não existem também atualmente ferramentas que possibilitem realizar um planejamento eficaz de compras com base no histórico de compras anteriores, pois, com a finalização do processo de compras, essa informação fica arquivada. Da mesma maneira que as informações não são compartilhadas entre os requisitantes, pesquisadores e gestores quando requerem suas compras não conseguem obter informações do trâmite do pedido realizado, a não ser que se busque o processo físico para consulta, artifício geralmente difícil de ser executado.

A busca de novas formas de gerenciamento desse fluxo, com a participação de todos os interessados envolvidos, baseada em critérios bem-definidos, torna-se necessária para a melhoria dos processos para que possibilite maior agilidade e transparência, evidenciando, portanto, o conceito que Santos<sup>11</sup> afirma que “a crescente complexidade das necessidades, a escassez de recursos e as novas aspirações das populações têm exigido, cada vez mais, a introdução de critérios científicos no processo de tomada de decisões governamentais”.

Por outro lado, as inovações propostas visam integração com os novos recursos disponibilizados pelo Governo, nos quais, com o estabelecimento do Sistema de Registro de Preços (SRP), Pregão Eletrônico e do Portal ComprasNet do Governo Federal, a informação torna-se necessária não somente para o compartilhamento e o acompanhamento do fluxo de compras, mas também para se determinar a melhor forma de se comprar os itens desejados.

O SRP permite realizar uma licitação de vários itens cuja concorrência enseja a celebração de um contrato – chamado compromisso de fornecimento – do qual podem resultar vários outros contratos acessórios de fornecimento de quantidades específicas do material solicitado, por conveniência da Administração. Assim, por meio de uma ata, é possível solicitar, de acordo com a necessidade, a qualquer momento dentro da data de vigência e da quantidade definida, a entrega dos itens que constam nesse documento, possibilitando ainda que outros órgãos utilizem a mesma ata para o fornecimento dos materiais, sem o decréscimo da quantidade para o órgão origem, evitando formação de estoque e novas licitações<sup>12</sup>

O Pregão Eletrônico realizado no Portal ComprasNet possibilita redução considerável de preços por meio de lances decrescentes ofertados pelos fornecedores, além de evidenciar a total transparência da concorrência entre os fornecedores por qualquer pessoa interessada em acompanhar a licitação<sup>13</sup>.

Nesse contexto, a informação disponibilizada de forma ágil e com portabilidade é destacada como elemento crucial para que os recursos dessas inovações possam ser concretamente utilizados na Fiocruz. Hoje não se pode mais conceber o comprador público trabalhando de forma isolada, descolado dos requisitantes e sem ponderar os demais procedimentos de gestão. A atividade de compras está inserida atualmente em uma nova realidade estabelecida pela redução de custos, pela melhoria dos serviços contratados e dos materiais adquiridos e também pelas próprias inovações impostas por parte da esfera federal.

A busca de situar a Fiocruz nessa nova conjuntura, tendo como base as compras operacionalizadas pela DIRAD para os programas PDTIS e PDSP, por intermédio de redes de cooperação e de interação que permitam a melhoria do fluxo dos processos de compras e compartilhamento de informações, legitima o desenvolvimento deste estudo. A escolha desses programas como abrangência de análise se deu por esses possuírem especificidades importantes, que uma vez estudadas proporcionarão suporte à implantação desta proposta e podem vir a se tornar um referencial de compras para toda a Instituição.

Licitação é um procedimento administrativo destinado a selecionar, entre outras, a proposta mais vantajosa para a administração pública<sup>11</sup>. Para o processo de licitação atender seus requisitos tanto jurídicos quanto materiais, faz-se necessário utilizar novos instrumentos, aliados aos sistemas de informação, os quais permitam o auxílio das comissões de licitações à tomada de decisão, com objetivo de dinamizar todo o processo, e que sejam facilitadores não só de economicidade, mas também permitam adquirir produtos e materiais com mais qualidade, estando em consonância, dessa forma, com a finalidade das licitações.

A utilização de novos meios de trabalho aliados a sistemas de informação por seus órgãos é recomendada pela própria esfera federal pela alteração da Lei nº 8.666/93

- que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública - visando adequar as licitações e contratações governamentais às novas tecnologias de informações presentes no cenário brasileiro atual, por meio do Artigo 15, Parágrafo 5º, o qual evidencia que o SRP de controle originado do cadastro do registro de preços, quando viável, deverá ser informatizado.

Analisando os procedimentos e os fluxos do escopo deste projeto, no qual se realizam aquisições relacionadas a materiais para realização de pesquisas, almeja-se estabelecer procedimentos eficientes e eficazes de compra por meio da elaboração de um instrumento o qual possibilite formar bases de dados, acompanhar e racionalizar o trabalho, e que, a partir dessa experiência, possa servir de parâmetro para a gestão administrativa na área de compras para outras Unidades da Instituição.

## **REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Reforma do Estado**

Até o final da década de 80, a administração pública brasileira tinha sido submetida a dois grandes processos de reforma. Em 1938, no Estado Novo da era Vargas, foi criado em nível federal o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Posteriormente, em 1967, durante o regime militar, foi editado o Decreto-Lei n° 200. Essas iniciativas destinavam-se fundamentalmente a aumentar a eficiência administrativa do Estado.

Com a grande crise econômica estabelecida no país entre 1979 e 1994, segundo Bresser<sup>14</sup>, desencadeada pela crise do petróleo e pela emergência da globalização dos mercados, o que acelerou o esgotamento do modelo vigente à época, um novo movimento de reforma do Estado brasileiro foi impulsionado para que a economia nacional se tornasse mais competitiva internacionalmente.

Para Santos<sup>11</sup>, com o amadurecimento da globalização associado aos princípios neoliberais hegemonicamente conquistados pelos países centrais, sintetizada no chamado Consenso de Washington, em novembro de 1989, no qual foram discutidas políticas econômicas para a América Latina, teve-se a noção de que a intervenção estatal deveria ser reduzida em prol do desenvolvimento econômico e de políticas de ajustamento voltadas a reduzir o *déficit* público e a abrir caminho para a participação privada em diversos campos nos quais o Governo atuava tradicionalmente.

A reforma do Estado brasileiro, promovida em 1995 pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, no governo Fernando Henrique Cardoso, definiu objetivos e estabeleceu diretrizes para a reforma da administração pública brasileira. Diferentemente da reforma preconizada no Decreto-Lei n° 200/67, que orientou a expansão da administração indireta, em uma tentativa de "flexibilizar a administração", com o objetivo de atribuir maior operacionalidade às atividades econômicas do Estado, esta reforma visava facilitar o ajuste fiscal e tornar mais eficiente e moderna a

administração pública para que pudesse atender aos anseios dos cidadãos, trazendo o conceito de uma administração pública gerencial. Segundo Bresser<sup>14</sup>:

A crise do Estado implicou a necessidade de reformá-lo e reconstruí-lo; a globalização tornou imperativa a tarefa de redefinir suas funções. Antes da integração mundial dos mercados e dos sistemas produtivos, os Estados podiam ter como um dos seus objetivos fundamentais proteger as respectivas economias da competição internacional. Depois da globalização, as possibilidades do Estado de continuar a exercer esse papel diminuiram muito. Seu novo papel é o de facilitar que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva<sup>14</sup>.

## **2.2 Gestão e organização pública no contexto contemporâneo**

O intento da reforma administrativa consistia em transformar uma administração burocrática em uma administração gerencial baseada na descentralização administrativa e no controle de resultados ao invés de processos. A gestão pública necessita assim, cada vez mais, do auxílio das tecnologias de informação e comunicação (Governo eletrônico e convergência de sistemas corporativos) como forma de garantir a disseminação do conhecimento. Segundo Cassiolato e Lastres<sup>15</sup>:

...destaca-se a conclusão mais ou menos consensual de que o acirramento da competição e a emergência do paradigma das tecnologias de informação (TIs), a aceleração do processo de globalização vem impactando sobremaneira as formas como se realiza o desenvolvimento industrial e tecnológico. (Cassiolato e Lastres<sup>15</sup>, p. 770)

Dessa forma, Johnson e Lundvall<sup>2</sup> ilustram que, apesar de a crescente predominância do capital financeiro na nova economia mundial, não existe mais um Consenso de Washington sobre uma estratégia de “melhores práticas” para países em desenvolvimento. Diversos autores salientam que o reconhecimento de um novo tipo de competição no qual a criação de competências e a inovação são ingredientes essenciais para todos os envolvidos nos mercados globais. Nesse novo contexto, o aprendizado institucional e o capital social tendem a tornar-se elementos-chave nas estratégias de desenvolvimento.

Conforme visto, as organizações públicas estão cada vez mais empenhadas na busca de novos modelos que possibilitem interagir com o novo padrão contemporâneo que valoriza o conhecimento. Este é tido atualmente como insumo necessário aos processos decisórios no qual:

chama-se a atenção para as novas demandas e os desafios crescentemente globalizados associados à conformação da Era da Informação e do Conhecimento. Em particular, destaca-se que se trata de uma era em que o conhecimento coloca-se como recurso principal e o aprendizado como processo central<sup>2</sup>.

As instituições, de um modo geral, são racionalizadas pela utilização de métodos administrativos, nos quais gerentes ou gestores organizam os sistemas, transformando-os em burocracias por atos racionais. Segundo Motta<sup>16</sup>, um ato será racional na medida em que represente o meio mais adaptado para se atingir um determinado objetivo; na medida em que sua coerência em relação a seus objetivos se traduza na exigência de um mínimo de esforços para se chegar a esses objetivos.

Os novos modelos de gestão administrativos vêm seguindo a nova ordem de perspectivas de transparência nas instituições governamentais. Na gestão pública, têm-se como parâmetros básicos: alcance da missão, planejamento e controle; administração de recursos humanos, materiais, tecnológicos e financeiros, inserção de cada unidade organizacional no foco da organização; e tomada de decisão diante de conflitos<sup>11</sup>.

Com o avanço das tecnologias de informação, as organizações e instituições vêm se adaptando, ainda gradativamente, ao novo modelo que exigiu a racionalização dos processos de gestão e a conseqüente reformulação das estruturas das instituições, que se tornaram, por vezes, mais complexas e com vários níveis hierárquicos como explicitado por Mintzberg<sup>4</sup>, “os elementos de uma estrutura devem ser selecionados... bem como uma congruência básica com a situação da organização - suas dimensões e idade, o tipo de ambiente no qual opera, o sistema técnico que utiliza, e assim por diante”, no qual o conhecimento situacional da organização se torna relevante para a adoção das medidas administrativas.

As organizações passaram agora a trabalhar com conhecimentos distintos com núcleos compostos por equipes multidisciplinares, favorecendo o fim das atividades herméticas da organização, de modo a tornar suas funções interativas e mais ágeis na resolução dos problemas colocados pelo paradigma atual.

Segundo Porter<sup>17</sup>, o desenvolvimento de uma estratégia competitiva é, em essência, o desenvolvimento de uma fórmula ampla para o modo como a organização irá competir, quais deveriam ser suas metas e quais as políticas (estratégias) necessárias para levarem-se a cabo essas metas.

Tais estratégias devem ser buscadas na gestão das instituições públicas para a dinamização de suas funções em geral, e, de modo particular, no que se refere às compras regidas pela lei de licitação 8.666/93. Para Viana<sup>18</sup>, a atividade de compras reside na capacidade de procurar e providenciar a entrega de materiais, na qualidade especificada e no prazo necessário, a um preço justo, para o funcionamento, a manutenção ou a ampliação da organização.

Esse ato inclui as etapas para determinação de que, quanto e quando comprar, além do estudo dos fornecedores e verificação de sua capacidade técnica. Envolve ainda a seleção do fornecedor por meio de disputa, conclusão da compra, acompanhamento, encerramento do processo, recebimento do material e controle de qualidade e quantidade.

## **2.3 Governo e os sistemas de informação**

### **2.3.1 Utilização de TI nos procedimentos governamentais**

Assim como as empresas privadas, os Governos vêm utilizando os benefícios das novas tecnologias da informação (TI) por meio de sistemas de informação para dinamizar suas formas de comunicação interna, tal qual com a sociedade e com seus fornecedores. Conforme Rezende<sup>19</sup>, “todo sistema, usando ou não recursos de tecnologia da informação, que manipulam dados e geram informações, pode ser genericamente considerado sistema de informação”.

O novo contexto exige constante acompanhamento das novas tendências de TI tanto para a iniciativa privada quanto para os Governos. Fernandes <sup>20</sup> aponta que a internet se transformou em um poderoso instrumento para melhoria da qualidade das compras no setor público. Tais sistemas, inseridos na rede mundial, permitem a combinação de compras descentralizadas em um espaço centralizado de mercado, tornando portais em *marketingplaces* virtuais.

No Brasil, Rondinelli<sup>21</sup> explicita que, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, foi criado em abril de 2000 o Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação (GTTI), objetivando propor e analisar políticas e diretrizes com as novas formas eletrônicas de interação. O GTTI alinhava-se com as ações do Programa Sociedade da Informação no Brasil visando ser facilitador do alcance dos objetivos.

Em julho do mesmo ano, foi apresentado pelo GTTI um conjunto de propostas que apontavam para a criação do denominado Governo Eletrônico (e-Gov). Após, em junho de 2001, foi instituída por meio da Medida Provisória nº 2.200 a Infraestrutura de Chaves Públicas (ICP-Brasil), estabelecendo um conjunto de técnicas, práticas e procedimentos, propondo para as organizações governamentais e privadas brasileiras fundamentos técnicos e metodológicos de um sistema de certificação digital em chave pública.

De acordo ainda com Rondinelli <sup>21</sup>, a implantação o e-Gov tem apresentado alguns resultados, a se destacar: ampliação do acesso à internet pela utilização de Pontos Eletrônicos de Presença (PEPs); melhor acesso do cidadão às informações governamentais; aperfeiçoamento do ComprasNet; informatização escolar e do processo eleitoral brasileiro.

A utilização dessas novas tecnologias e de Sistemas de Informação como o ComprasNet provê celeridade ao rito a ser seguido imposto pela Lei 8.666/93, pois possibilita redução de custos, agilidade, neutralidade e maior transparência ao processo. Laudon e Laudon<sup>22</sup> salientam que “desta forma, será preciso planejamento, organização e qualidade nos sistemas de informação para atender a todas essas características e dar conta do objetivo, do foco e da inteligência empresarial das organizações”.

### 2.3.2 Sistemas de informação e TI

Faz-se necessário, assim, para tratamento do presente estudo, a diferenciação entre TI e Sistemas de Informação. Para Batista<sup>23</sup>, “sistema de informação, sendo um subsistema da empresa, pode ser definido como todo e qualquer sistema o qual possuí dado ou informações de entrada que tenham por fim gerar informações de saída para suprir determinadas necessidades”. Alguns autores seguem a linha da Teoria Geral dos Sistemas, cuja TI é considerada apenas como infraestrutura de suporte para os sistemas de informação.

Para Cruz<sup>24</sup> (2003), TI “é toda e qualquer informação que tenha capacidade para tratar e/ou processar dados e/ou informações, tanto de forma sistêmica como esporádica, quer esteja aplicada no produto ou no processo”. O autor salienta ainda que a TI esteja ligada tanto a tecnologias usadas no processo produtivo quanto nas de processos e serviços.

A integração do ponto de vista administrativo de Sistemas de Informação e TI ocorre com a interseção de dois conceitos elementares para a tomada de decisão: canais de informação e as redes de comunicação. Aqueles determinam onde os dados serão obtidos enquanto estes tratam como eles irão chegar a quem deles precisa. Dessa forma, as empresas e organizações geram quantidades enormes de dados e informações para seu funcionamento.

Para Oliveira<sup>25</sup>, “dado é qualquer elemento identificado em sua forma bruta, que por si só não conduz a uma compreensão de determinado fato ou situação. Já informação seria o resultado da análise desses dados”. Já para De Sordi<sup>26</sup>, “o dado pode ser considerado como uma simples observação, uma expressão lógica de um estado ou de um fato isolado. A informação é a expressão lógica de um fato global, capaz de dotar os dados de relevância e propósito”.

Batista<sup>23</sup> entende dado e informação como:

conjunto de elementos que expressa um fato isolado gerado por uma atividade que pode ser controlada, ou seja, tudo o que é gerado no dia a dia da empresa é um dado. Mas a grande quantidade de dados existentes não teria qualquer

importância se não pudéssemos organizá-los e classificá-los conforme a nossa necessidade. Os dados organizados e classificados para suprir um objetivo específico são chamados de informação. (Batista<sup>23</sup>, p. 20)

A tomada de decisão está relacionada, portanto, com o conhecimento proporcionado pelas informações sistematizadas oriundas de várias fontes de dados dentro da organização, e a busca por mecanismos que auxiliem nesse processo é essencial para os gestores.

Logo, a informação é o componente básico dos sistemas e ao mesmo tempo base para tomada de decisão, e seus conceitos dizem respeito às ações a serem executadas. As informações podem ser classificadas como operacionais e gerenciais. As operacionais são geradas pelas operações constantes na empresa em seu nível operacional e adquiridas pelos componentes do controle interno enquanto que as gerenciais são utilizadas especificamente para a tomada de decisões.<sup>23</sup>

Os sistemas de informação possuem diversas classificações de acordo com suas formas de utilização e com o tipo de retorno desejado. De acordo com Rosin & Palmisano<sup>27</sup>, os sistemas podem ser classificados em: Sistemas de Informações Transacionais (operacionais) – SIT, que são os de nível mais básico em uma organização e são utilizados em todos os níveis de execução; Sistemas de Informação Especialistas e Sistemas de Automação, destinados a grupos de especialistas na organização em todos os seus níveis e possuem baixo nível de estruturação e consistem basicamente na geração de novos conhecimentos; Sistemas de Informações Gerenciais – SIG, que atendem às demandas dos altos níveis de gerência, provendo relatórios, consultas e dados históricos e estão relacionados às funções de planejamento, controle e tomada de decisão; Sistemas de Apoio a Decisão – SAD, voltados para a cúpula estratégica da organização e auxiliam a tomada de decisão semiestruturada e com rápidas mudanças e agregam valores dos outros tipos de sistemas internos como também de variáveis externas.

O presente estudo baseia-se nos Sistemas de Informações Gerenciais (SIG) por fornecerem subsídios importantes para a construção das propostas apresentadas. Laudon e Laudon<sup>22</sup> conceituam como “SIG estratégicos os que mudam objetivos, produtos,

serviços ou relações ambientais de uma empresa”. Assim como Audy, Andrade e Cidral<sup>28</sup> definem que:

os sistemas de informação gerencial são ferramentas para o controle das atividades rotineiras da organização. Seu desenvolvimento e utilização é facilitado quando a organização dispõe de sistemas de processamento de transações já implementados e uma cultura de gestão pautada no uso de indicadores ou na avaliação por resultados. Os sistemas de informações gerenciais permitem oferecer suporte a decisões estruturadas. Uma decisão estruturada envolve procedimentos padronizados e se caracteriza como repetitiva e rotineira. (Audy, Andrade e Cidral<sup>28</sup>, p. 120)

### **2.3.3 Sistema de informação e vínculo com o planejamento**

Os recursos de sistemas de informação e sua governança são significativamente dispendiosos para serem desperdiçados; assim, as organizações procuraram um retorno de investimento razoável sobre esses recursos para suportarem suas estratégias de negócios para atingirem seus objetivos empresariais.

Distintos autores argumentam que, para se obter resultados satisfatórios, o planejamento estratégico, contendo sua missão, estudo de ambiente externo e interno, identificação de pontos fortes e fracos, e a permanente busca de estreito alinhamento com os Sistemas de Informação desenvolvidos na organização, devem ser levados em consideração.

Na visão de Cruz<sup>24</sup>, “... é preciso que o plano estratégico possa ser desmembrado em ações concretas (as metas), que, por sua vez, se bem executadas, levarão a empresa a atingir os objetivos planejados. A TI deve estar alinhada com esses dois planos, (...), visando alcançar os objetivos e metas da empresa”.

Porter<sup>17</sup>, importante autor no campo da estratégia, afirma que “uma empresa sem planejamento corre o risco de se transformar em uma folha seca, que se move ao capricho dos ventos da concorrência”.

Segundo Rezende e Abreu<sup>29</sup>, a interação entre planejamento e informação é de sinergia total. O planejamento organizacional é fundamental para a elaboração de um plano de informações, já que faz parte do ambiente interno e externo da organização. O planejamento empresarial deve ser elaborado nos níveis estratégico (PE), tático (PT) e operacional (PO).

No entendimento de Batista<sup>23</sup>, o planejamento estratégico é “exatamente a definição dos objetivos em longo prazo e das metas em curto prazo que a organização perseguirá para seu desenvolvimento”. Para o mesmo autor, o planejamento estratégico deve estar entrelaçado com o planejamento de ações executadas no cotidiano da organização para o alcance do que foi estrategicamente definido, denominado de planejamento operacional.

Assim, o autor defende a programação de recursos imprescindíveis aos Sistemas de Informação, denominada Planejamento Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI), sendo sua principal característica o alinhamento com o Planejamento Estratégico Operacional, o qual, ao se estabelecer o PDTI, deve prioritariamente observar as três perspectivas do Modelo de Relacionamento Cíclico, que constitui um dos alicerces de fundamentação metodológica de aplicação do presente estudo.

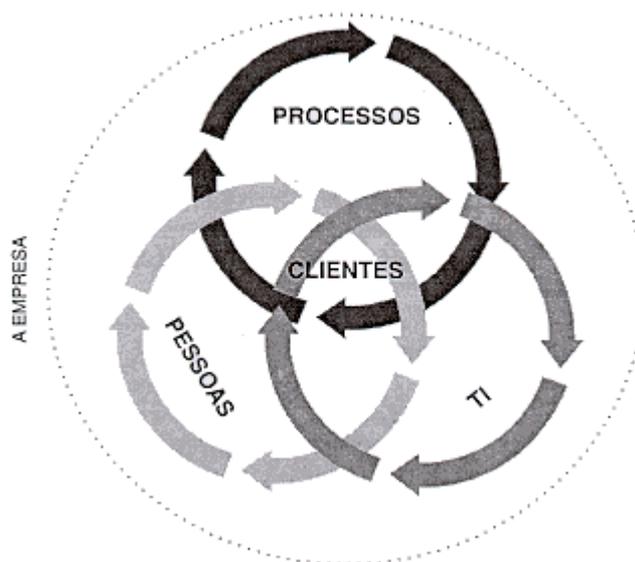
## **2.4 O Modelo de Relacionamento Cíclico**

O Modelo de Relacionamento Cíclico (MRC) baseia-se na dinâmica das forças existentes nas organizações. A metodologia em questão desafia a utilização de conhecimentos e habilidades na busca contínua de soluções que mantenham não só as empresas privadas como também os setores e os departamentos públicos dinâmicos e competitivos no novo contexto.

Cruz<sup>24</sup>, em seu manual de sobrevivência empresarial, descreveu um modelo para explicar a teoria de desenvolvimento organizacional. Segundo o autor, há três elementos principais existentes em qualquer organização: pessoas, processos e tecnologia de informação. A proposta está no gerenciamento adequado desses três elementos para assegurar a continuidade das organizações segundo o planejamento de diretrizes.

O modelo parte do princípio de compreensão dos processos de tomada de decisão nas organizações e sua vinculação com a qualificação profissional do pessoal envolvido. Isso inclui a interação com sistemas de tecnologia de informação, que permitem aprimorar os procedimentos de gestão.

**Figura 1 – Modelo de Relacionamento Cíclico**



Fonte: Cruz<sup>24</sup>, p. 30

A figura 1 representa o modelo que interage com as pessoas, procurando atender a suas expectativas, ansiedades, necessidades e desejos de consumo de bens e serviços. Todas as organizações que aperfeiçoam seus sistemas gerenciais, visando o sucesso em suas atividades, integram pessoas com os três elementos do modelo. Esses elementos serão analisados individualmente a seguir.

### 2.4.1 Pessoas

O primeiro elemento e o mais importante são as pessoas, haja vista tudo estar organizado em torno da geração de sua satisfação, em sentirem-se importantes, ocupados, participantes, ativos, integrantes dos processos desenvolvidos para os serviços ou produtos colocados à disposição da sociedade por parte das organizações públicas e privadas.

Na visão de Cruz<sup>24</sup>, pessoas “são todos os trabalhadores que participam da empresa; funcionários diretos, indiretos, terceiros, consultores, executivos. Cada um desses tipos tem um papel relevante no processo que disponibiliza bens ou serviços”.

Os avanços do processo produtivo, as inovações gerenciais e organizacionais, as relações sociais, promovidas pelo incremento de incorporações tecnológicas, vêm compondo um novo conjunto de transformações visando à racionalização, à redução de estruturas e níveis e ao aumento de terceirização de serviços.

Uma das principais preocupações das organizações em relação às pessoas vem sendo a qualificação e a competência. As consequências desse novo paradigma do mundo do trabalho dizem respeito à qualificação, tanto do trabalhador quanto de suas relações. Na visão de Valle<sup>30</sup>, o conceito de competência une a capacidade do trabalhador de ativar cultura técnica de seu ambiente de trabalho à aprendizagem adquirida do seu desenvolvimento realizado no local de trabalho.

O desenvolvimento dessas atividades dos profissionais relacionadas ao processo nos quais estão envolvidos será percebido nos resultados de saída, agregando valor aos bens ou serviços, proporcionando resultados que podem ser compartilhados entre colaboradores e gestores.

O relacionamento com os processos traz elevado nível de satisfação e comprometimento do pessoal nele envolvido, dando-lhe oportunidade de compreender a finalidade e permitir visão mais ampla sobre eles.

O relacionamento com a tecnologia da informação reforça e possibilita a recriação de projetos de produtos e processos e aprofunda o conhecimento sobre o conteúdo de suas atividades, realizando-as com qualidade<sup>24</sup>.

A gerência tem um papel importante nesse contexto. Segundo Lucena<sup>31</sup>, o gerente é constantemente levado a considerar aspectos como produtividade, qualidade, avanços e novas aplicações tecnológicas, mudanças organizacionais as quais exigem iniciativas criativas e inovadoras com custos dimensionados, interagindo permanentemente com ambientes complexos. Dessa forma, a capacitação, a competência e o comprometimento dos envolvidos para responderem a essas exigências têm-se tornado ferramenta fundamental de sobrevivência das organizações.

Os gerentes necessitam, portanto, ainda no entendimento da mesma autora, compreender a dinâmica de seus recursos humanos aos ambientes em constante mutação. Assim, Lucena<sup>31</sup> descreve que a “questão central para os gerentes tem sido: - ‘Há suficiente comprometimento para implementar uma dinâmica de trabalho e realizar mudanças pelas quais eu sou responsável e assegurar a realização dos objetivos?’”. Busca-se, portanto, para atingir os objetivos da organização, a integração das equipes com o auxílio de gestores envolvidos nos processos e com a colaboração intensiva dos profissionais da área de TI.

As atividades em equipe fortalecem a gestão por intermédio da informação e do conhecimento. No entendimento de Nonaka e Takeuchi<sup>32</sup>, os mecanismos e os processos pelos quais o conhecimento é criado e compartilhado devem ser levados em consideração. Para os autores, o conhecimento organizacional é constituído por dois componentes principais: as formas de interação do conhecimento e os níveis de criação do conhecimento.

Essas formas de interação entre o conhecimento tácito e o conhecimento explícito e entre indivíduo e organização resultarão em quatro processos de conversão que constituem a espiral do conhecimento. A questão-chave está em acreditar nas pessoas, reunir integrantes que se ajudem mutuamente em suas atividades, proporcionando a polivalência funcional. As atividades em grupo são complexas porque exigem convivência permanente com desafios individuais que precisam ser

compartilhados e com as soluções a serem encontradas com a participação de todos, mediante a utilização de técnicas específicas de difusão do conhecimento.

#### **2.4.2 Processos**

O segundo elemento do modelo de relacionamento cíclico são os processos. Eles são necessários para transformar uma inovação em bem ou serviço, requerido pelos cidadãos ou clientes. Os processos transformam um conjunto de entradas em uma saída específica, que atende às exigências estabelecidas pela sociedade no caso das organizações públicas. No entendimento de Cruz<sup>33</sup>, processo se trata:

de um conjunto de atividades que devem ser executadas para que a empresa cumpra sua vocação produtiva. Independentemente de a empresa ser uma manufatura, uma instituição financeira, uma prestadora de serviço, todas terão em comum um conjunto de atividades, descritas em procedimentos que devem ser executados sempre da mesma forma para que se possa obter, consistentemente, os mesmos resultados (Cruz<sup>33</sup>, p. 39).

As alterações de processos são responsáveis pelas mudanças nas características de bens e serviços e proporcionam ampliar a competição no mercado. O ciclo de relacionamento dos processos com pessoas e tecnologia de informação começa com o início da aprendizagem de como se realiza cada uma das atividades do processo.

Uma análise criteriosa em todos os processos sempre nos indica grandes possibilidades de melhorias na organização. A produtividade nasce nos projetos do produto e do processo, e seu cumprimento depende da qualificação do pessoal e do estabelecimento e do cumprimento de seus procedimentos.

A melhoria dos processos, eliminando funções que não lhe agregam valor, ajuda a reduzir os custos dos produtos adquiridos. Batista<sup>23</sup> destaca alguns desequilíbrios na estrutura organizacional que podem estar diretamente relacionados aos processos, e cabe ao administrador a resolução de suas causas. São eles: falta de organização dos processos e de documentação, ausência de racionalização e existência de processos extremamente burocráticos.

Os processos, de acordo com Cruz<sup>24</sup>, estão cada vez mais apoiados pela TI e terão daqui para frente um comportamento extremamente dinâmico por conta da imperiosa necessidade de se produzir mais e melhor, assim como pela busca incessante de mais qualidade para os serviços ofertados.

### **2.4.3 Tecnologia de informação**

O terceiro elemento do modelo de relacionamento cíclico é a tecnologia de informação, a qual ocupa seu lugar de forma natural porque é utilizada pelas pessoas para o funcionamento dos processos. É uma área de mudança fundamental do comportamento humano, pois os paradigmas localizam-se fortemente na utilização de novas tecnologias de informação, o que pode representar a diferença essencial entre as organizações competentes e as que convivem com dificuldades para se manterem vivas no atual modelo econômico.

A vida útil da tecnologia de informação está associada ao processo em uso e às suas necessidades de inovação e melhoria contínua onde a pessoa está presente, exigindo-se iniciativa e permanente atualização, com aplicação de seus conhecimentos nas atividades que compõem seus processos. A chave está em aplicar esforço para utilizar o limite do conhecimento e da tecnologia disponíveis para obter resultados que permitam manter os colaboradores cativos nos bens ou serviços fornecidos e acumular e ampliar a capacidade tecnológica na execução dos processos.

Cruz<sup>24</sup> define TI inserida no Modelo de Relacionamento Cíclico como “todo e qualquer dispositivo que tenha capacidade para tratar e/ou processar dados e/ou informações, tanto de forma sistêmica como esporádica, quer esteja aplicada no produto, quer esteja aplicada no processo”.

Absorver novas tecnologias significa aceitar possibilidades de mudanças que influenciarão a criação de processos mais avançados, econômicos e que atendem às necessidades de demanda. As tecnologias de informação têm aplicações muito amplas e na maioria das vezes desconhecemos sua real potencialidade e limitamos seu uso, correndo o risco de tornar o processo não competitivo, se comparado às organizações

cujo pessoal tenha percebido utilidades que possam trazer um diferencial de resultado mercadológico e econômico.

A adequação da tecnologia de informação é uma questão a ser tratada com muita clareza e discernimento, considerando todas as possibilidades como ações preventivas para garantir a efetiva utilização com resultados, que venham atender às expectativas das organizações.

Cruz<sup>24</sup> discute que um dos problemas diz respeito ao sentimento de rejeição, chamado de síndrome de rejeição, cujas tecnologias recém-adotadas podem causar nos usuários que vão conviver com elas. Os pensamentos comumente encontrados dentro dessa crise são: ‘a nova tecnologia faz melhor e mais rápido do que eu vinha fazendo até agora, será que eu vou ser dispensado se não souber tirar proveito disso?’; ‘eu estava acostumado a fazer de outro jeito, será que eu vou me adaptar à nova tecnologia?’; ‘eu devo confiar nos resultados dessa nova tecnologia ou faço os meus controles paralelos?’; ‘o que será que o pessoal de tecnologia de informação tem planejado para mim e para a minha atividade que eu não esteja sabendo?’; ‘será que eu vou me adaptar?’.

As habilidades gerenciais são determinantes para eliminar qualquer possibilidade de insucesso na aplicação de novas tecnologias de informação em processos. As reformulações são grandes e demandam habilidade para conduzir mudanças sem traumas psicológicos. A assimilação da velocidade com que as novas tecnologias são colocadas à disposição para melhoria contínua de processos depende da capacidade de motivação gerencial e da eliminação do medo do desconhecido.

Cabe estimular e motivar todas as pessoas que enfrentam constantemente mudanças em processos pela aplicação de novas tecnologias, até mesmo por razões de ajuste do produto ou serviço às necessidades do cliente. Para medir o grau de adequação da tecnologia de informação na atividade, Cruz<sup>24</sup> propõe os seguintes passos: análise periódica da natureza da atividade; análise dos volumes e dos tempos existentes; análise do grau de conhecimento da tecnologia atual; análise de novas tecnologias existentes; tomada de decisão; e treinamento do usuário.

A busca por novas tecnologias de informação para assegurar processos competitivos é uma atividade complexa, demanda muito tempo e seu reconhecimento é duvidoso enquanto se encontra na fase de descoberta. A incerteza é sempre o maior desafio, porém deve-se atuar com objetivos claros, com prazos prefixados, o que faz aumentar a responsabilidade na busca de possibilidades tecnológicas eficazes.

Na implantação de novas tecnologias, devemos comparar pontos positivos e negativos, avaliando e analisando dados antecedentes, permitindo decisões acertadas para as proposições de melhorias advindas da descoberta do jogo de sobrevivência. Cabe, porém, analisar criteriosamente a implantação de novas técnicas operacionais e de informação em processos, que asseguram a conquista de novos colaboradores, para os quais as organizações se estruturam. O processo de inovação tecnológica nas organizações é um tema corrente em todos os níveis hierárquicos e deve ser tratado como uma ferramenta de permanente desafio, permitindo a manutenção dos procedimentos com total satisfação.

Cada tecnologia que surge para competir e substituir outra passa por períodos de evolução e sucumbe ao término de sua vida útil. São ciclos que se sucedem continuamente, cada um encerrando a vida do predecessor, para, mais adiante, ceder a seu substituto. O modelo da dinâmica da inovação apresentado por Utterback<sup>34</sup> demonstra que as taxas de inovação de produto e processo ao longo do tempo são interdependentes e estão relacionadas diretamente às transformações dos produtos, dos processos, do ambiente de competição e da própria organização.

Assim como no modelo da dinâmica da inovação de Utterback<sup>34</sup>, cada uma das tecnologias envolvidas no desenvolvimento de Sistemas de Informações a ser empregada para apoio aos processos possui também seu próprio ciclo de vida muito bem-definido. Conforme Cruz<sup>24</sup> explicita, esse ciclo vai do ponto em que se escolhe e começa-se a utilizar a tecnologia, passando pelo período de aprendizado e consequentemente pelo aumento do ganho conseguido por sua utilização até chegar ao período denominado absorção.

O ponto máximo de absorção da tecnologia de informação coincide com o auge da vida útil do processo implantado. Daí por diante, a vida útil do processo entra em estagnação e começa a declinar, enquanto a vida útil da tecnologia utilizada entra em

fase de obsolescência. O tempo médio de duração que a tecnologia implementada residirá em cada um desses estágios vai depender de uma série de fatores - desde motivos que levaram essa tecnologia a ser escolhida chegando ao ponto de se questionar qual a vida útil que ela ainda tem como tecnologia em si mesma.

A tecnologia de informação no Modelo de Relacionamento Cíclico possui dois papéis essenciais em qualquer organização: um é o de ser utilizado pelas pessoas para que realizem suas atividades; o outro é prestar suporte aos processos. Cruz<sup>24</sup> propõe que se deve evitar o desequilíbrio do relacionamento entre a tecnologia da informação com as pessoas, bem como com os processos.

No cotidiano, é inimaginável achar que a maioria das atividades desempenhadas pode ser realizada sem alguma ajuda da tecnologia da informação, por mais simples que seja, existe sempre um dispositivo para tratamento da informação nas tarefas envolvidas. Porém, um dos desequilíbrios encontrados no entrosamento da TI com pessoas é a utilização de tecnologias imaturas e instáveis para aquilo que se propõe executar. Outro tipo de desequilíbrio é a falta de treinamento para operar dispositivos ou sistemas novos. Na visão de Cruz<sup>24</sup>, mecanismos para evitar tais desequilíbrios devem ser sempre buscados.

O desequilíbrio da tecnologia da informação com os processos ocorre comumente quando tecnologias são adquiridas por causa de pressão temporária ou extraordinária sem correlação alguma com o planejamento estratégico da organização. As tecnologias utilizadas devem estar sempre ligadas aos objetivos pretendidos da organização, auxiliadas por políticas eficazes de Governança de TI. Para Weill e Ross<sup>35</sup>, uma boa Governança de TI requer uma parcela significativa de tempo e atenção da administração para harmonizar decisões sobre a administração e a utilização de TI com os objetivos do negócio.

Dessa maneira, no entendimento dos autores citados, deve-se procurar constantemente o estabelecimento da relação entre o planejado e o que será executado. Tecnologia da informação, se alinhada com esses dois aspectos, terá uma vida útil mais longa, e, definitivamente, terá sido adquirida visando ao alcance dos objetivos e das metas da organização.

### **3. O APARATO DE COMPRAS NO SETOR PÚBLICO EM SAÚDE**

---

A administração de materiais vem se destacando como um ponto importante na gestão das unidades em Saúde. O setor público, em particular a Fiocruz, vem se preocupando de forma crescente com a questão da eficiência e da eficácia, resultando em discussões amplas sobre a necessidade de profissionalização das ações das atividades-meio. Segundo Nunes<sup>36</sup>, é a escassez de recursos, tanto no setor público quanto no privado, que enseja a formação de melhores e mais eficazes recursos gerenciais. A pressão faz-se por serviços cada vez melhores a custos menores. “Pede-se que o Estado seja mais eficaz, gastando menos, exige-se que ele preste mais e melhores serviços, o que significa fazer mais com muito menos recursos <sup>36</sup>”.

Reconhece-se assim que a aquisição de produtos com relativa qualidade, entregues em tempo adequado e adquirido por preços razoáveis, é aspecto relevante na viabilização das atividades das unidades públicas.

No âmbito do serviço público brasileiro, existe extensa legislação com finalidade de oferecer meios para a regulamentação da oferta e dos processos de aquisição. No entanto, depara-se na prática com grande dificuldade de congregar um dos princípios básicos da Lei 8.666/93, o qual estabelece normas gerais sobre licitações, que é o de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração com relativa qualidade de aquisições e/ou contratações.

Dessa forma, a questão preço-qualidade aqui focalizada necessita do estabelecimento do grau pretendido de exigência da qualidade e do que pode ser efetivamente feito durante o curso do processo de compra no setor de compras em saúde.

Este capítulo aborda questões que visam identificar pontos relevantes referentes às compras no setor público e no setor saúde com intuito de contextualizar o assunto para embasamento posterior à construção da proposta deste estudo. Primeiramente define as funções e os objetivos da atividade de compras. No tópico seguinte, apresenta

um panorama histórico sucinto do surgimento e do desenrolar das licitações no Brasil, situando, assim, no tópico posterior, as regras atuais e todo arcabouço normativo que envolve as compras governamentais.

Os três últimos tópicos descrevem o paradigma contemporâneo da importância do poder de compras do Estado e sua inserção no setor saúde, as inovações que introduziram maior transparência aos processos e, finalmente, a importância do surgimento do sistema governamental Siasg/ComprasNet e sua trajetória.

### **3.1 A função de comprar e seus objetivos**

Segundo Dias <sup>37</sup>, a atividade de compras é um segmento necessário do Departamento de Materiais ou Suprimentos, cuja finalidade é suprir as necessidades de materiais ou serviços, planejá-las quantitativamente e satisfazê-las no momento certo com as quantidades corretas. Compras são, portanto, uma atividade da área de materiais, muito importante entre as que compõem o processo de suprimentos.

A função de compras é vista por empresas bem-sucedidas de hoje como uma atividade de importância estratégica considerável. No entanto, nem todas as instituições, públicas ou privadas, percebem a atividade como uma função alinhada ao planejamento estratégico. Segundo Baily<sup>38</sup>, apesar disso, talvez seja verdadeiro dizer que a maioria das grandes organizações utiliza os serviços de uma equipe dedicada de especialistas em compras e suprimentos.

No Brasil, as compras públicas são reguladas por profusa legislação, especialmente pela Lei 8.666/93, que, apesar de ampla e complexa, nem sempre está em consonância com o estágio evolutivo das instituições ou das demandas sociais e econômicas atuais, e, ainda que tenha incorporado vários avanços nos últimos anos, algumas vezes apresenta-se retrógrada.

Os processos de compra frequentemente praticados pelo serviço público são muito burocráticos. Um dos grandes desafios na realização das compras públicas em saúde atualmente é o suprimento adequado dos materiais e serviços necessários, compreendendo critérios de qualidade e, sobretudo, de preço.

A busca de inovações no processo de compras públicas e o aperfeiçoamento dos sistemas que auxiliam a utilização de suprimentos em saúde podem contribuir significativamente para a redução dessas inconsistências. Segundo Baily<sup>38</sup>, as organizações que adotam abordagens de vantagem competitiva na administração de materiais estão colocando em prática ideias de integração que são, pelo menos em parte, baseadas no papel estratégico e integrado das compras. O sucesso demonstrado por essas organizações está estimulando um maior interesse e, à medida que outras organizações tentam repetir esse sucesso, a função compras torna-se mais atual.

A função de compras, principalmente no setor saúde e de pesquisa, também engloba o trabalho de busca constante de detalhamento quanto à especificação de materiais devido às especificidades próprias dessas atividades, implicando não apenas um produto de qualidade para o departamento ou setor solicitante, mas também um produto que inclua serviços, materiais ou componentes que sejam econômicos para se adquirir, pressupondo que sejam atraentes para o fornecedor vender ou disponibilizar determinado serviço.

Diante disso, surge a necessidade de algum grau de compromisso entre as partes envolvidas, ou seja, uma função de compras deficiente que simplesmente adquire o que os requisitantes solicitam está perdendo a oportunidade de contribuir para o processo como um todo. O desenvolvimento constante da área depende da habilidade de seus profissionais demonstrarem a função de comprar como uma atividade útil, tanto para acadêmicos, quanto para solicitantes, conseqüentemente ajudando a moldar seu crescimento e desenvolvimento futuro.

### **3.2 A licitação brasileira**

A origem das licitações brasileiras teve início com a edição do Decreto n.º 2.926, de 14 de maio de 1862, o qual estabeleceu o regulamento para as arrematações dos serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Esse Decreto contemplava a publicidade, o sigilo das propostas e a igualdade entre participantes – elementos indispensáveis para as concorrências públicas<sup>39</sup>.

O Decreto n.º 4.536, de 28 de janeiro de 1922, o qual estabeleceu o Código da Contabilidade Pública da União, foi um passo importante para as concorrências

públicas, e foi utilizado por 45 anos. Outro instrumento importante foi o Decreto nº. 200, de 25.02.1967, dispondo sobre a organização da Administração Federal, o qual estabelecia diretrizes para a Reforma Administrativa. Em 1986 foi editada a primeira norma geral de licitações e contratos da Administração Pública brasileira – Decreto-Lei nº. 2300/86, o qual ocorreu em um contexto conturbado, sob forte contestação de boa parte da sociedade à época, quanto à gestão de recursos públicos, evidenciando a importância de um dispositivo de regulação para as aquisições e os contratos<sup>39</sup>.

O Decreto-Lei nº 2300/86 foi revogado pela Lei nº 8666/93, não se diferenciando muito do instrumento que substituiu, tendo a adição de um capítulo inteiro dedicado a “Crimes e Penas”.

De acordo com a Lei nº 8.666/1993, artigo 22, há cinco modalidades clássicas de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Segundo Peixoto<sup>40</sup>, as modalidades de licitação possuem características próprias que as distinguem umas das outras, sendo cada qual apropriada a determinados tipos de contratação.

Com a finalidade inicial de ser utilizado exclusivamente pela União, foi criado o pregão, uma nova modalidade de licitação, posteriormente regida pela Lei nº 10.520, de 17 de junho 2002 (apresentada no Anexo III) com extensão também aos estados e aos municípios. A partir do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, foi regulamentada a modalidade de pregão eletrônico, de acordo com o dispositivo do art. 2º da Lei nº 10.520, destinada à aquisição de bens e contratação de serviços comuns.

A modalidade de pregão eletrônico introduziu na esfera das compras governamentais a utilização de recursos de tecnologia de informação para aquisição de bens e contratação de serviços comuns. Segundo Araújo<sup>41</sup>, pregão eletrônico é a “modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços, de natureza comum, na forma eletrônica somente no âmbito da União, em que a disputa é feita via internet, por meio do sistema eletrônico, portal de compras do Governo federal – Comprasnet”.

Por meio do Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001 (apresentado na íntegra no Anexo II), previsto no artigo 15 da lei 8.666/93, foi criado o Sistema de

Registro de Preços. Segundo Meirelles<sup>42</sup>, é um sistema de compras cujos interessados em fornecer ao Poder Público concordam em manter os valores registrados no órgão competente, corrigidos ou não, por um determinado período e em prover as quantidades solicitadas pela Administração no prazo previamente estabelecido.

Apesar de a introdução de inovações na Lei de Licitações que permitiram reduzir custo e dinamizar processos, dentre outros avanços, muitos estudiosos do assunto defendem mudanças ainda mais radicais na lei para que possam compor um modelo de gestão mais ágil e eficiente a ser implementado, agregando valores de cunho ambiental.

Segundo Romero<sup>43</sup>, “a Lei de Licitações (8.666) é um exemplo de rigidez, que, na prática, torna o Estado ineficiente. As leis ambientais, por sua vez, favorecem as decisões discricionárias (...) no primeiro caso, a proposta é promover uma revisão ‘radical’ da 8.666/93”.

Ocorrem ainda discussões sobre a aplicabilidade da lei sobre grandes empresas de sociedade mista, as quais, a despeito de possuírem caráter de empresas particulares atuantes no mercado altamente competitivo, são entidades que integram a administração indireta do Estado. Segundo Meirelles<sup>44</sup>, "conciliam-se, (...), a estrutura das empresas privadas com os objetivos de interesse público. Vivem, portanto, em simbiose o empreendimento particular com o amparo estatal".

O Governo por meio de seus procedimentos licitatórios representa um setor muito atraente para empresas fornecedoras de produtos e de serviços. Muitas, porém, e principalmente as de menor porte, não sabem como se aproximar desse mercado. Há muito desconhecimento e mitos impedindo essa aproximação.

Fornecer para o Governo é uma experiência totalmente diferente daquela oferecida pelo setor privado, nos quais contratos são precedidos por extensa liturgia formal, em um processo com termos específicos e normas rígidas que precisam ser compreendidos.

Por outro lado, poucos setores oferecem tamanhas condições de isonomia na concorrência. Principalmente após o advento dos meios eletrônicos de licitação, é possível a qualquer empresa de qualquer porte nas mais remotas regiões do país participar de um processo de licitação sem necessidade de grandes deslocamentos, pois tudo é resolvido de forma eletrônica, aumentando o alcance dos fornecedores.<sup>45</sup>

### **3.3 O arcabouço normativo das compras governamentais**

No Brasil, os requisitos licitatórios para compra ou alienação de bens e contratação de obras e serviços estão regulamentados na Constituição, com objetivo de assegurar a igualdade de condições a todos os interessados em vender ou comprar do Estado (art. 37, XXI). As modalidades, os procedimentos e as exigências legais de compra e venda por meio de licitações públicas estão especificados na Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993 (especificada no Anexo I), conhecida como *lei das licitações*. Os dispositivos dessa lei alcançam também a aquisição de bens e serviços pelas entidades da administração indireta e pela administração pública dos Estados e dos Municípios.

A lei das licitações foi elaborada e aprovada em contexto histórico peculiar, marcado pela repercussão sobre a opinião pública de denúncias de corrupção no Estado. Tal conjuntura, permeada por pressões da sociedade e da mídia, conduziu o Congresso Nacional a elaborar a lei com extremo detalhismo de procedimentos e com caráter exaustivo da lei, a qual deixa pouca ou nenhuma margem para a tomada de decisão pelo gestor público.

Fernandes<sup>46</sup>, em seu estudo, elucida a legislação brasileira e minudencia seus procedimentos descrevendo, inicialmente, as seguintes modalidades de licitação para compras e contratações:

- a) Concorrência: os interessados devem comprovar atender a requisitos de qualificação exigidos em edital; aplica-se a compras em valores acima de R\$ 650 mil (US\$ 216 mil) ou de R\$ 1,5 milhão (US\$ 500 mil), no caso de obras e serviços de engenharia;
- b) Tomada de preços: convoca fornecedores previamente cadastrados; aplicando-se a compras em valores até R\$ 650 mil (US\$ 216 mil) ou até R\$ 1,5 milhão (US\$ 500 mil), no caso de obras e serviços de engenharia;

- c) Pregão: aberto aos interessados que atendam aos requisitos de qualificação; aplica-se à aquisição de bens e serviços comuns de qualquer valor;
- d) Convite: prevê a escolha e o convite a um mínimo de três fornecedores no ramo pertinente ao objeto, podendo ser adotada para compras em valor até R\$ 80 mil (US\$ 26 mil) ou R\$ 150 mil (US\$ 50 mil), em se tratando de obras e serviços de engenharia;
- e) Concurso: adotado para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante atribuição de prêmio ou remuneração conforme critérios definidos em edital;
- f) Leilão: modalidade adotada para venda de bens inservíveis, produtos apreendidos ou penhorados, mediante lances.

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

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

No decorrer da trajetória da implantação da lei, algumas inovações incrementais foram adotadas visando possibilitar maior transparência, dinamismo e redução de custos. Uma das mais relevantes nesse sentido, apresentando maior impacto, foi o estabelecimento do pregão, sob duas formas: presencial e eletrônico.

O pregão proporciona a disputa direta entre os fornecedores interessados, por meio de lances, até a proclamação de um vencedor. A disputa é realizada com transparência e objetiva a redução dos preços propostos inicialmente. A sua aplicação só é possível para a aquisição de bens ou serviços com características de padronização, que permitam a comparação e o julgamento das propostas com base exclusivamente no critério de menor preço. No pregão eletrônico, a confrontação se dá em meio virtual, na internet, possibilitando a participação à distância do fornecedor, em qualquer local do país.

A criação da cotação eletrônica de preços, voltada para a aquisição de bens de pequeno valor (inferior a R\$ 8 mil) junto a fornecedores do mesmo município, tem funcionalidades similares ao pregão eletrônico e objetiva suprir a compra direta por meio de dispensas de licitação e a pronta entrega das aquisições.

Outra importante inovação foi a regulamentação da Licitação por Registro de Preços, prevista na Lei 8.666/93. É uma forma de concorrência por meio da qual é escolhida a proposta de preço vencedora, à qual podem aderir os demais participantes da licitação, para fornecimentos sucessivos, desde que aceitem aquele preço.

### **3.3.1 Procedimentos para realização de compras**

Comprar no setor público não é uma tarefa fácil. Exige dos compradores e dos gestores públicos empenho para a realização das aquisições, especialmente no setor saúde, pois envolve particularidades de custo *versus* qualidade. Apesar de as peculiaridades intrínsecas aos diferentes setores estratégicos do Estado, o processo de licitação se aplica de forma sistematizada e padronizada - com algumas exceções - aos órgãos, às instituições e às autarquias públicas, deixando o desafio para os responsáveis de comprar obedecendo às regras estabelecidas em lei, que, por sua vez, também atenda aos requisitos estipulados pelos requisitantes.

Os procedimentos de uma licitação abrangem diversos fatores e estão interligados a diversas áreas como planejamento, orçamento e gestão de materiais, além de envolverem elementos de negociação comercial e de controle jurídico, estando sujeito a sanções administrativas. Gerir todas essas questões torna-se laborioso e

conduz, em sua maioria, ao prevalecimento dos aspectos de ordem legal sobre os comerciais.

A seguir, será apresentado de forma sintética o processo de compras na administração pública, baseado no estudo do Ministério do Planejamento<sup>46</sup>, organizado de acordo com as fases necessariamente percorridas. É importante salientar que não se pretende examinar as minúcias dos aspectos técnicos e jurídicos, concentrando-se nas questões balizadoras para a realização de uma compra.

**Preparação:** é a fase de âmbito interno aos órgãos os quais realizam por intermédio de seus departamentos e setores as requisições estabelecidas no planejamento anual da Instituição ou a partir de necessidades de suprimento de determinados tipos de materiais. As solicitações são geridas por um responsável formal, que geralmente designa a operacionalização para uma equipe de compras. A equipe ou setor de compras recebe os pedidos e procura agrupar, sempre que possível e de acordo com os regimentos internos de cada órgão, as requisições por tipo de materiais, com objetivo de compor processos mais unificados que permitam a realização de licitações de maior escala. Essas requisições, sejam de aquisições ou contratações, devem ser fundamentadas em documentações técnicas que servirão de subsídios à elaboração do edital. Ainda nessa fase, é exigido o estabelecimento dos programas e fontes orçamentários dos valores estimados para a aquisição, com a indicação das devidas rubricas orçamentárias. Com base nessas informações, é possível realizar a confecção do edital, peça-central do processo e instrumento de divulgação, cujo conteúdo integra as disposições do contrato que será celebrado com o licitante vencedor. O edital contém a descrição detalhada do objeto da compra ou contratação, dos requisitos para participação do fornecedor na licitação, dos critérios de julgamento das propostas e de apresentação de recursos pelos participantes, durante o processo. É exigido ainda, por força da legislação, que seja emitido parecer jurídico sobre a legalidade do edital da licitação.

Outro requisito importante elaborado nessa etapa é a descrição do objeto, a qual deve ser criteriosa e detalhada em suas especificações técnicas a fim de se obter maior consistência possível de conteúdo, garantido a impessoalidade descrita em lei observada durante o processo.

Essas atividades são realizadas internamente em cada um dos órgãos que não contam nessa fase com ferramentas e aportes da administração federal para serem executadas. Assim, o levantamento das necessidades aliadas ao planejamento, a conexão com os recursos orçamentários e o gerenciamento de estoques são efetuados de acordo com o estabelecimento de critérios e políticas de compras de cada Instituição no âmbito federal.

**Convocação:** é a fase na qual o edital da licitação é divulgado e disponibilizado para consulta para qualquer interessado. A publicação do aviso é obrigatória na imprensa oficial e acontece também na internet, no âmbito da administração federal, por meio do portal Comprasnet. Além de a publicação oficial, as licitações por concorrência, a tomada de preços, os concursos, os leilões (dependendo do valor) e os pregões devem ter publicação em jornal de grande circulação, o que tem sido percebido como fator de encarecimento dos custos dos processos de compra. A lei fixa prazos mínimos para conhecimento dos editais pelos interessados.

**Habilitação:** é o procedimento comprobatório de que a empresa está em dia com seus tributos e com sua documentação para participar da licitação, ou seja, atende a todas as exigências previstas em lei e está em conformidade com o edital. Possui diferentes procedimentos de apreciação documental específica: habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, verificação da situação de regularidade fiscal e da existência de antecedente de falência ou concordata. Com o estabelecimento do pregão, foi possível habilitar somente o fornecedor vencedor na fase de competição, dispensado o exame de toda a documentação dos participantes na licitação.

**Competição:** é a fase na qual é realizada a concorrência entre os fornecedores com base nos critérios definidos no edital para a definição de um vencedor a partir da abertura das propostas recebidas pelos licitantes. Nessa etapa também é realizado o julgamento que resulta na classificação das propostas, sendo que a vencedora só terá validade se o licitante também cumprir com os requisitos de habilitação. No caso do pregão, as propostas iniciais estão sujeitas à disputa por lances, na qual os fornecedores podem reduzir preços.

Ocorre então a sessão pública com dia, hora e locais previamente definidos e serve também ao exame de habilitação. A realização da sessão requer ainda procedimentos específicos de identificação formal dos participantes por meio de credenciamento. Nas modalidades de pregão eletrônico, a sessão ocorre de forma virtual, na internet. No pregão presencial, é apoiada por sistema informatizado de registro, cálculo e seleção das propostas escritas e dos lances verbais, permitindo o acompanhamento da sessão pela internet.

A abertura das propostas também implica a checagem de especificações, com base nas exigências do edital, o que pode determinar protelações e recursos, responsáveis muitas vezes pela pouca agilidade do processo. Da mesma forma como no procedimento de habilitação, a informatização tem contribuído para a melhoria dos procedimentos de aceitação e julgamento de propostas. No pregão, elas são encaminhadas por meio de planilhas previamente elaboradas.

As propostas vencedoras estão ainda sujeitas à aceitação ou não pelo gestor de compras, responsável por avaliar o preço considerando a sua compatibilidade com o valor de referência e com preços praticados em licitações realizadas com o mesmo objeto. Também com relação a esse aspecto, a constituição de sistemas informatizados de registro de preços tem sido priorizada.

O processo é concluído com a declaração do licitante vencedor e homologação da licitação pelo dirigente responsável (autoridade competente), o qual confirmará a regularidade de todos os procedimentos adotados, mediante ato formal. Todo o processo licitatório é registrado em ata detalhada, cujo extrato indicando o vencedor e o objeto da contratação é de publicação obrigatória. Sistemas eletrônicos de apoio, a exemplo do utilizado no pregão, emitem automaticamente a ata a partir de modelos padronizados. A sua divulgação atualmente se dá também por meio da internet.

**Contratação e execução:** fase na qual é anunciado o vencedor da licitação, denominado procedimento de adjudicação, que consiste na convocação do licitante vencedor para celebração do contrato no prazo definido no edital. Nos pregões, esse procedimento é mais ágil, realizado ao final da sessão pública. Na hipótese de não comparecimento do licitante vencedor ou de perda dos requisitos de manutenção da habilitação, até a data da

assinatura do contrato, o processo licitatório é retomado, com a convocação do licitante que tenha apresentado a segunda melhor oferta, e assim sucessivamente.

A execução dos contratos consiste na entrega do bem adquirido ou na prestação do serviço contratado. O gestor de compras emite um “atesto” de cumprimento do contrato, o qual permite a emissão de ordem de pagamento, denominado empenho, para subsequente liquidação, na forma de crédito bancário. No caso de contratos de serviço, os pagamentos são realizados conforme cronograma físico-financeiro de desembolso, sendo que cada pagamento deve corresponder a uma verificação de execução do serviço. Os procedimentos de “atesto” e de emissão de empenho já estão informatizados e integrados ao sistema de administração financeira (Siafi).

### **3.4 O poder de compras do Estado inserido no contexto da saúde**

A utilização do poder de compra do Estado como instrumento de promoção do desenvolvimento econômico-social é amplamente adotado por vários países, e o reconhecimento de diversos organismos internacionais (Banco Mundial, BID, OMC e OEA) quanto a essa questão legitimam o uso desse importante mecanismo como integrante dos planos governamentais.

Diversos exemplos dessa política de fomento podem ser encontrados ao redor do mundo, como, por exemplo, nos países da União Europeia, nos quais se exige dos fornecedores a comprovação do vínculo com a economia local, ou ainda em alguns países asiáticos como Japão e Coreia do Sul, onde há marcante atuação do Governo na definição de políticas tecnológicas e industriais e na utilização do mecanismo de poder de compra governamental.

O conceito de utilização do poder de compra do Estado defendido por Arocena & Sutz <sup>47</sup> tem um objetivo duplo: busca de soluções para determinados problemas e estímulo à demanda de conhecimento por meio de apoio à capacidade do sistema produtivo local de lidar com problemas complexos. Nessa segunda proposição, as denominadas Compras Tecnológicas Governamentais (CTGs) conseguem promover um ambiente de inovação de um determinado país, colaborando para uma maior cooperação empresarial e demanda de conhecimento.

Na América Latina, as compras públicas exercem o primeiro objetivo, mas raramente o segundo, e, ao exercerem a função de compradores de tecnologia, os Governos não têm dado a devida atenção às capacidades das empresas nacionais, preferindo importar as soluções<sup>47</sup>.

Segundo Violin<sup>48</sup>, nos Estados Unidos, o uso do poder de compra compõe um dos mais completos exemplos de obtenção de resultados a partir de políticas econômicas e sociais que vão além de objetivos simplistas de busca da proposta mais vantajosa para as aquisições demandados pelos órgãos governamentais. Os objetivos de políticas públicas na legislação do país estabelecem políticas as quais compreendem aspectos econômicos, industriais, sociais, militares e desenvolvimento local.

Os instrumentos para tanto se encontram na determinação de que os órgãos e as empresas públicas concedam preferência, nas suas aquisições, aos bens de produção doméstica, de acordo com condições e exigências estabelecidas nas normas e nos procedimentos de compras governamentais, e aos bens e serviços de empresas de pequeno porte, que continuam a prevalecer mesmo sob aquisições amparadas por acordos internacionais.

No Chile, a implantação de um novo modelo, o portal de compras governamental ChileCompra<sup>49</sup>, calcada pela introdução maciça de novas tecnologias de informação e comunicação, baseada no projeto de modernização pública, permitiu o acesso dos cidadãos e das organizações à informação, a serviços e à interação com a administração pública. Segundo Fernandes<sup>46</sup>, a magnitude dos recursos envolvidos e o impacto nos trabalhos cotidianos do Estado, o ChileCompra<sup>49</sup> se tornou um dos projetos de modernização de maior envergadura na história do país. A experiência do ChileCompra eleva ao papel central da vontade política como forma de assegurar o êxito de um projeto de modernização transversal de desenvolvimento nacional.

O quadro 1 (um) apresenta bons exemplos de iniciativas nos quais a utilização de pregões em meio eletrônico, com ênfase na divulgação de informações e no monitoramento por meio de comissões, compõem práticas adotadas por países da União Europeia.

**Quadro 1: Exemplos de boas práticas em compras governamentais na UE**

<b>País</b>	<b>Iniciativa</b>
Alemanha	Divulgação de informações.
Áustria	Monitoramento por meio de comissão para arbitragem durante processos de compras governamentais.
Bélgica	Pregão eletrônico e mecanismos de divulgação de informação.
Dinamarca	Monitoramento por meio de comissão para arbitragem durante processos de compras governamentais.
Espanha	Divulgação de informações.
Finlândia	Pregão eletrônico e mecanismos de divulgação de informação.
França	Financiamento de PMEs vencedoras de licitações de compras governamentais.
Grécia	Mecanismos de favorecimento à cooperação entre empresas.
Holanda	Capacitação profissional das autoridades responsáveis pelas compras governamentais.
Itália	Orientação sobre as melhores práticas na elaboração de propostas.
Irlanda	Divulgação de informações.
Luxemburgo	Adoção de documentação técnica e contratual padronizada para redução de custos administrativos.
Portugal	Pregão eletrônico e melhorias na transparência dos processos.
Suécia	Pregão eletrônico e mecanismos de divulgação de informação.

Fonte: Sumário Executivo do Relatório sobre Acesso das Pequenas e Médias Empresas a Compras Públicas, elaborado pela European Commission e pela EIM Business and Policy Research (2002).

Políticas de incentivo para as Micro e Pequenas Empresas (MPEs) na área de compras governamentais em alguns países da na união Europeia também são amplamente praticadas. O quadro 2 (dois) sintetiza as principais iniciativas que

demonstram políticas de promoção, capacitação, financiamento e desenvolvimento por parte dos Governos dos países europeus.

### Quadro 2: Iniciativas de aprimoramento e capacitação de MPEs na UE

País	Iniciativa
Áustria	“Promoção da Capacitação de Pessoal em Pequenas e Médias Empresas”, iniciada em janeiro de 2002, com a meta de apoiar as PMEs vienenses na capacitação de pessoal e na melhoria da competitividade. As empresas são ressarcidas em até 50% das despesas com treinamento externo.
Alemanha	“Mercur” é um programa financiado pelo Ministério da Educação e Pesquisa e pelo Instituto Federal de Treinamento Vocacional (BIBB). Até março de 2002, foi um projeto-piloto buscando verificar as possibilidades do teleaprendizado em Manufatura, e desde 2000 tornou-se uma academia virtual para empresas alemãs de manufatura. A Universidade de Colônia opera o Mercur, em estreita colaboração com associações de classe.
Bélgica	Desde março de 2003, o Governo belga cobre metade dos gastos das PMEs com “ <i>vouchers</i> de consultoria”. A meta é encorajar as PMEs a buscarem aconselhamento profissional para tomadas de decisão (em organização corporativa, estratégia, gerenciamento de pessoal, marketing, automação e meio ambiente). Operacionalmente, as PMEs adquirem “ <i>vouchers</i> ” no valor de 30 euros/cada, até o limite de 820 euros; e os utilizam em projetos de consultoria que devem custar acima de 300 euros.
Finlândia	O “Programa Nacional Finlandês de Desenvolvimento do Ambiente de Trabalho” objetiva a efetividade e a qualidade do ambiente de trabalho, e é gerenciado de forma tripartite. Fornece suporte e recursos financeiros para o desenvolvimento de projetos em empresas. Os projetos possuem foco na promoção de trabalho em equipe e em gerenciamento por métodos de empoderamento, ampliação de habilidades, melhoria do desempenho no trabalho e formação de redes de empresas. Gerência e empregados participam do planejamento e da execução do projeto. Cerca de 66% dos recursos do Fundo, entre 2000 e 2002, foram alocados para PMEs.
França	A regulamentação francesa fornece reconhecimento às habilidades profissionais adquiridas pelos empregados – “VAP Validation des acquis professionnels”. A VAP foi regulamentada em 1992, permitindo à pessoa que exerceu atividade profissional por cinco anos validar sua experiência. Essa validação foi ampliada, em 2002, e tornou-se a Validation des Acquis de l’Experience (VAE) – de forma que se aplique a uma gama ampla de diplomas e por meio de procedimentos mais flexíveis.
Grécia	O Ministério do Trabalho lançou uma série de medidas para capacitação de mão de obra empregada. Essas capacitações incluem treinamento de empregados de empresas privadas e treinamento vocacional para empreendedores “por conta própria”.

**Quadro 2: Iniciativas de aprimoramento e capacitação de MPEs na UE**

País	Iniciativa
Holanda	O Reconhecimento de Competências Adquiridas (EVC) é um centro de informações que fornece serviços a empregados e empregadores; contribui com o desenvolvimento de procedimentos e ações de estímulo à prática do EVC. Como foco principal, o EVC almeja aumentar o interesse dos empregadores em investimentos no gerenciamento de recursos humanos estratégicos, bem como no interesse dos empregados em assumir responsabilidade por sua condição de empregabilidade. Esses objetivos são atingidos tornando visíveis as habilidades pessoais, o que implica diferentes formas de aprendizado a serem reconhecidas como adequadas para habilidades específicas.
Irlanda	Em abril de 1999 foi estabelecida a empresa Skillnets, com a finalidade de gerar respostas inovadoras e efetivas para necessidades de treinamento e desenvolvimento. A direção da Skillnets é formada por representantes de classes empresariais e de organizações de trabalhadores. Opera o Training Network Programme, que mobiliza grupos ou redes de empresas para gerar respostas estratégicas. As ações são custeadas pelo National Training Fund e contam com a participação de, em média, 32% dos recursos financeiros pelas empresas participantes.
Islândia	O programa “Step Ahead” é operado pelo Iceland Technology Institute. Objetiva facilitar lideranças de micro e pequenas empresas na busca de orientação em marketing, finanças, meio ambiente, organização e gerenciamento de produto. Para tanto, o programa apoia atividades de treinamento em empreendedorismo e gestão da inovação.
Itália	O sistema educacional e de treinamento italiano encontra-se em processo de mudança com o objetivo de permitir o reconhecimento de competências adquiridas, em adição às da educação formal. A “Lei de Promoção do Emprego” aborda o aprendizado de toda a vida, pelo qual competências adquiridas pelo trabalho podem ser enunciadas e potencialmente reconhecidas da mesma forma que aquelas adquiridas por meio das instituições formais de educação.
Luxemburgo	Em 1999 foi promulgada uma lei para apoio e desenvolvimento de atividades de treinamento vocacional contínuo para a população assalariada de Luxemburgo. O Estado contribui com subsídio direto ou com redução de impostos sobre lucros; redução esta determinada em relação a investimentos em treinamento no período de um ou mais anos. A entidade responsável por esse programa é o National pour la Formation Professionnelle Continue (INFPC).
Noruega	O programa FRAM – abreviatura para <i>compreender, realístico, aceitar e medir</i> – é um programa de desenvolvimento de estratégia e de gerenciamento para gerências de produção e de serviços, em empresas com 5 a 30 funcionários, cujo objetivo é ampliar a sua competitividade. Desde 1992, quando teve início, o programa FRAM organiza projetos em sete regiões-piloto, com planejamento anual e abrangendo diferentes temáticas. Em paralelo, duas atividades básicas são uniformes: seminários regionais com foco em aprendizado por troca de experiências entre empresas participantes e orientação via especialistas em períodos de 15 meses de processos de desenvolvimento. O programa é custeado pelo Fundo Regional e de Desenvolvimento Norueguês.

Fonte: Anexo III, do ano de 2003, Observatory of European SME's – Desenvolvimento de Competências em Pequenas e Médias Empresas.

No Brasil, o intenso uso das tecnologias de informação auxiliou a consolidação dos pregões eletrônicos, permitindo assim conciliar a redução de custos, o dinamismo de processo e uma maior transparência das informações no estabelecimento de estratégias e políticas de aquisições de diversas áreas da administração pública direcionadas para as Micro e Pequenas Empresas (MPEs).

Estudo realizado pelo Banco Mundial indica que, na área de compras públicas eletrônicas, o Sistema do Governo Federal Brasileiro - Comprasnet - obteve resultados máximos nos indicadores que avaliaram a transparência na divulgação das licitações e de seus respectivos resultados e na utilização de métodos licitatórios competitivos, sendo também o primeiro do gênero no mundo aceito pelo Banco Mundial e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para aquisições envolvendo recursos de ambos os organismos financeiros internacionais<sup>50</sup>.

Segundo dados do Governo Federal, o país economizou R\$ 3,8 bilhões com o pregão eletrônico em 2008. A modalidade respondeu por R\$ 12,2 bilhões (73,7%) do valor de bens e serviços comuns licitados e por 33.972 processos de compra (79,4%) dos procedimentos. O pregão é destinado à contratação de bens e serviços comuns - aqueles cuja especificação é facilmente reconhecida pelo mercado. Em 2008, o Governo Federal licitou ao todo R\$ 16,6 bilhões de bens e serviços comuns<sup>51</sup>.

No primeiro semestre do mesmo ano, o Governo comprou R\$ 2,6 bilhões das MPEs, sendo que cerca de R\$ 2 bilhões foram contratações realizadas por pregão eletrônico. De todas as contratações realizadas junto às MPEs em 2008, R\$ 383,9 milhões foram aquisições de até R\$ 80 mil, exclusivas para as MPEs até esse valor, segundo determina a Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, em vigor desde janeiro de 2007. Entre as suas inovações, a lei prevê mecanismos para incentivar a participação desse segmento nas compras públicas, os quais confirmam a eficácia da nova legislação, segundo avaliação da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento<sup>52</sup>.

Publicado, no dia 5 de setembro de 2007, o Decreto Presidencial nº 6.204 regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado às MPEs nas

contratações públicas da Administração Pública Federal. O decreto regulamenta o capítulo 5º da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas. As medidas do Decreto visam contribuir para a ampliação da participação das micro e pequenas empresas nas compras do Governo.

Entre as principais implementações está a determinação para que os órgãos públicos federais realizem licitações exclusivas para as MPEs nas contratações no valor de até R\$ 80 mil. O decreto também regulamenta a possibilidade de reservar até 25% do valor das licitações de bens e serviços divisíveis em lote para as MPEs. A medida tem como objetivo preencher espaços no mercado ocupados majoritariamente por empresas de grande porte<sup>53</sup>.

Outra inovação gerada por esse decreto é a preferência para MPEs quando houver empate em licitações do tipo menor preço. Elas terão prioridade quando suas propostas forem iguais ou até 10% superiores à proposta classificada em primeiro lugar. No pregão, esse índice será de até 5%. Em caso de equivalência nos valores apresentados pelas MPEs, será realizado sorteio para definir quem poderá apresentar nova proposta.

Segundo dados apresentados durante o Encontro de Oportunidades para as Micro e Pequenas Empresas nas compras governamentais (FOMENTA), realizado em setembro de 2008 em Brasília, a ampliação da participação das MPEs nas licitações do Governo Federal aumenta a concorrência e contribui para a redução dos preços contratados pelo Governo.

No setor saúde, a Fiocruz apresenta-se como grande demandante nesse âmbito. Segundo dados apresentados pelo Governo, a Fiocruz comprou, no ano de 2008, R\$ 696 milhões, sendo que a maior parte desse montante foi dirigida principalmente na aquisição de equipamentos para pesquisas e insumos para produção de vacinas e medicamentos<sup>54</sup>.

Esse panorama, apesar de bastante favorável de um modo geral, apresenta por outro lado vários desafios. Especificamente no campo das vacinas, Gadelha<sup>55</sup> frisa que os limites criados pela dependência econômica e tecnológica de países mais

desenvolvidos devem ser superados. Assim, a busca pela articulação entre preço e fornecedores nacionais qualificados que aprovacionem insumos de qualidade necessita conter critérios de exigências de qualidade, a partir da submissão de especificações no texto do edital em fases distintas.

Luiza, Castro e Nunes <sup>56</sup> atentam para o fato de que ainda não se dirimiu um problema antigo relacionado a profissionais atuantes na ponta do sistema, ou seja, o acesso destes a informações sistematizadas e atualizadas que lhes permitam a orientação segura dos processos licitatórios, principalmente na fase de habilitação dos produtores.

### **3.5 Processo de transparência e inovações**

A promulgação da Medida Provisória (MP) nº 2.026/2000, posteriormente convertida na Lei nº 10.520/2002, instituiu no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a modalidade de licitação denominada “Pregão”, e, a partir de sua utilização por meio eletrônico, denominado “Pregão Eletrônico”, possibilitou a intensificação do uso da tecnologia da informação, que, além de vantagens de economia de custos, permitiu também dar maior transparência às transações realizadas no setor público.

Segundo Braga<sup>57</sup>, a implantação do Portal de Compras do Governo Federal (ComprasNet) creditou total transparência ao processos de aquisições de bens e serviços, de redução de custos e de desburocratização dos processos e aliou maior publicidade aos certames licitatórios dos órgãos da Administração, com vistas à ampliação da participação de fornecedores com maior eficácia e legitimidade, juntamente com o aprofundamento do controle pela sociedade.

O controle e o acompanhamento dos processos de compras no período que antecedeu as mudanças da Lei 8.666/93 eram efetuados de forma manual, produzindo diversidade de informações e atividades. Com a exigência de comprovação de habilitação jurídica e determinados tipos de qualificação técnica imposta aos fornecedores para participação nos processos licitatórios, cada órgão da Administração passou a ter seu próprio cadastro de fornecedores, requerendo maior trabalho para manutenção de documentos, incorrendo muitas das vezes em risco de fraudes,

comprometendo a seleção de fornecedores, reduzindo as possibilidades, face ao uso restrito dos recursos disponíveis.

No intuito de solucionar tais problemas, foi criado no ano de 1994 o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG, que se trata de um conjunto informatizado de ferramentas para operacionalizar internamente o funcionamento sistêmico das atividades inerentes ao Sistema de Serviços Gerais – SISG, quais sejam: gestão de materiais, edificações públicas, veículos oficiais, comunicações administrativas, licitações e contratos, tendo como órgão normativo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão<sup>58</sup>.

O SIASG é composto por vários módulos, contendo os seguintes subsistemas:

- *Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF)*: sistema automatizado de informações que viabiliza o cadastramento de fornecedores de materiais e serviços para órgãos/entidades da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, no âmbito do Sistema Integrado de Serviços Gerais - SISG. É acessado de forma *on-line* por todas as unidades de Serviços Gerais, por meio de equipamentos de TI ligados à internet.

- *Sistema de Registro de Preços (SIREP)*: como o SICAF o SIREP, também é acessado de forma *on-line* e permite regulamentar os procedimentos licitatórios e de contratação de fornecimento de bens processados por órgãos/entidades integrantes do SISG. O Ministério do Planejamento centraliza as informações relativas às licitações para registro de preços em curso, por item, para subsidiar os demais interessados principalmente quanto a possíveis aquisições compartilhadas por mais de um órgão ou uma entidade. O SIREP possibilita ainda pesquisa prévia para levantamento das condições de mercado, contemplando, principalmente, preços e capacidade de fornecimento. A redução da pesquisa ficará sob a responsabilidade exclusiva do órgão ou entidade responsável pela licitação.

- *Sistema de Divulgação Eletrônica de Compras (SIDECA)*: permite acompanhar, racionalizar e ampliar a divulgação de compras e contratações realizadas pela administração pública, garantido, assim, o princípio básico da publicidade, que norteia

os procedimentos licitatórios consagrados na Lei n.º 8.666/93. Facilita o acesso dos fornecedores, que, pela internet, podem efetuar *downloads* de editais, convites das licitações realizadas.

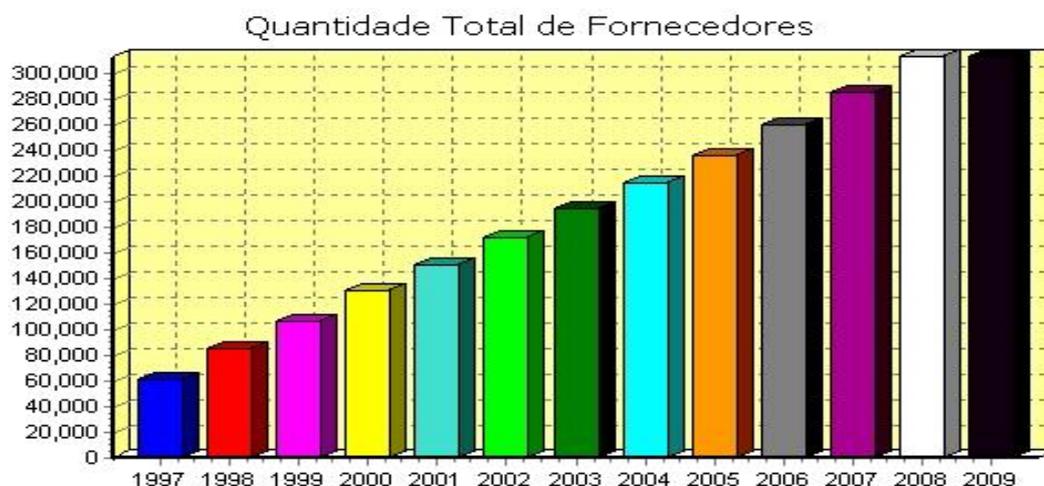
- *Sistema de Gestão de Contratos (SICON)*: fornece informações referentes aos contratos e aos convênios firmados, com a identificação das respectivas categorias de programação.

- *Minuta de empenho*: realiza integração com o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) e foi desenvolvido para facilitar a geração de notas de empenhos no SIAFI por meio do SIASG, com confiabilidade, rapidez e segurança.

- *Sistema de Comunicação do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (COMUNICA)*: tem o objetivo de facilitar a comunicação entre o Ministério do Planejamento e suas Unidades de Administração de Serviços Gerais – UASG. Utilizando esse sistema, emitem a todas as Unidades ou usuários específicos orientações, informações, solicitações e atualizações de assuntos da área normativa ou operacional, referentes ao Sistema SIASG, abrangendo todos os seus módulos.

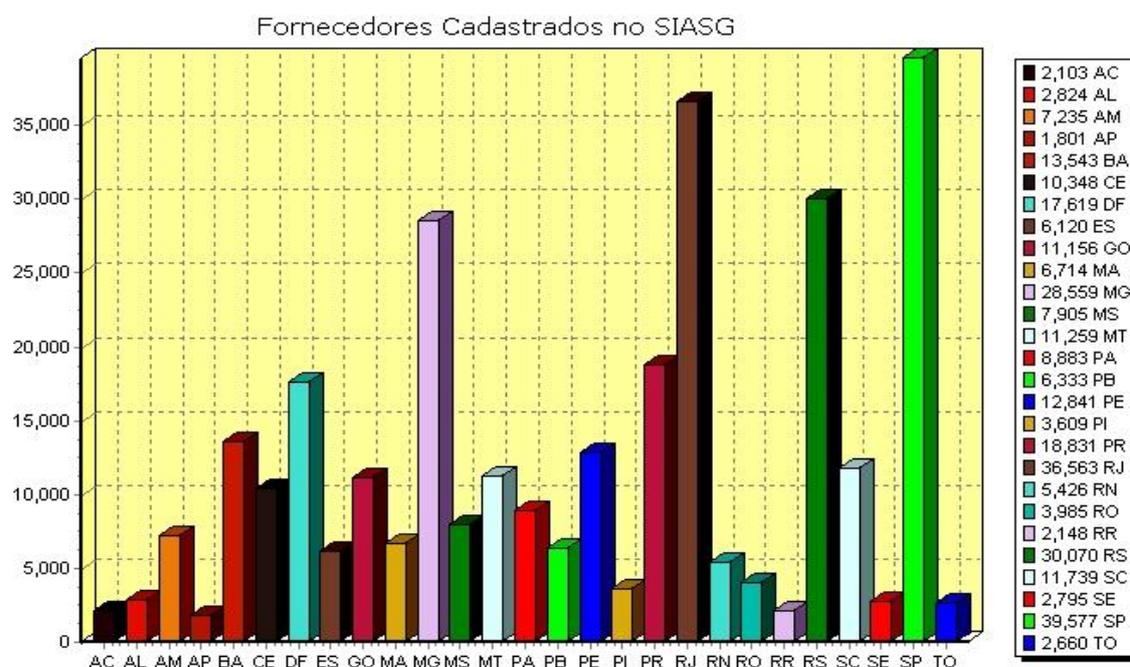
As novas funcionalidades disponíveis no Portal de Compras do Governo permitem aos usuários (compradores, fornecedores e público em geral) acessarem áreas como publicações, legislação, fornecedores, serviços de acesso livre, dentre outras. Por esses recursos, é possível obter diversos tipos de informação.

O cadastro e o ingresso de fornecedores também foram apreciados no novo sistema por meio da informatização de todas as etapas do processo de compras. O número de registros aumentou consideravelmente, e sua evolução é demonstrada na figura 2 (dois). Cadastrados no ComprasNet, os fornecedores poderão fechar negócio de qualquer parte do país, assim como adquirir informações gerenciais de cotações de preços praticados pelo Governo, as quais poderão aumentar sua vantagem competitiva.

**Figura 2: Quantidade Total de Fornecedores:**

Fonte: Base de dados do SIASG em 27/02/2009.

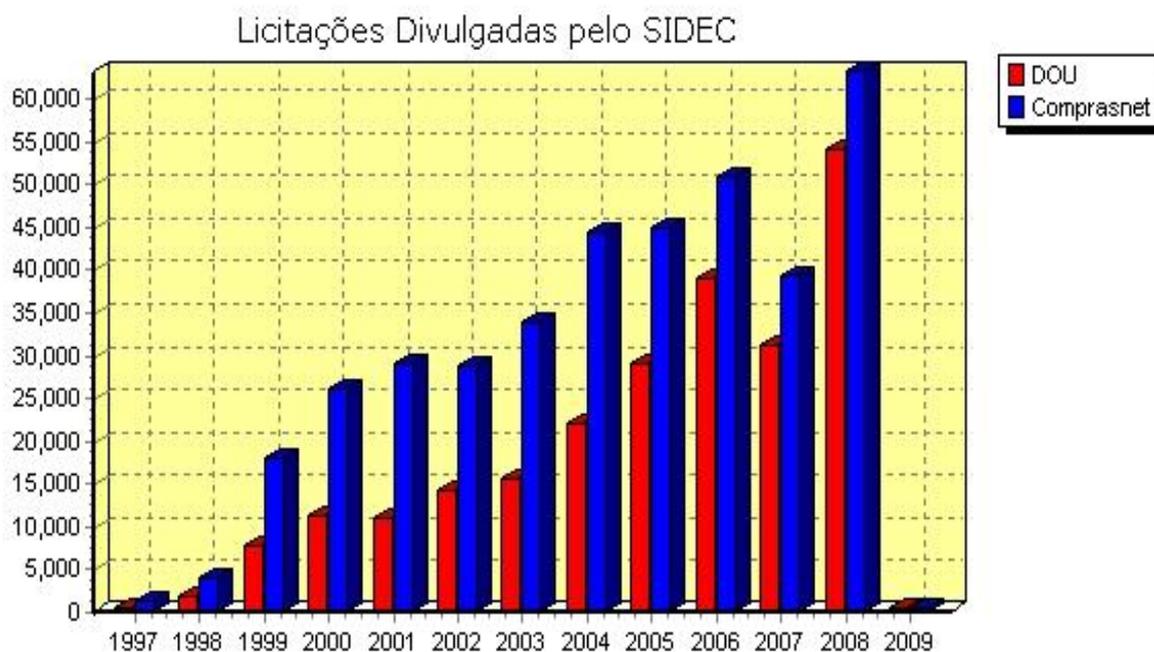
Todas as informações geradas pelo ComprasNet estão integradas, o que permite a aplicação plena da Tecnologia da Informação em todos os Estados do país, incluindo assim fornecedores que não tinham meios de negociar com o Governo. A figura 3 (três) retrata essa distribuição:

**Figura 3: Fornecedores Cadastrados no SIASG por UF:**

Fonte: Base de dados do SIASG em 27/02/2009.

O Comprasnet proporciona maior participação, agilidade e principalmente transparência ao processo de compras. A figura 4 (quatro) destaca a divulgação das licitações pelo módulo SIDEC. Ressalta-se ainda a incorporação do “pregão eletrônico”, que disponibiliza opções específicas de acesso para o pregoeiro, os fornecedores e a sociedade em geral.

**Figura 4: Licitações divulgadas pelo SIDEC**



Fonte: Base de dados do SIASG em 27/02/2009.

Com uma média mensal crescente em acessos, o Comprasnet é uma inovação condizente com o contexto da globalização, sobrepondo uma nova ordem nas funções do Governo, dos fornecedores e da sociedade em geral. O Brasil converge com outros países que promovem inovações de processos, inserindo-se assim no novo paradigma de compras governamentais.

### 3.6 A importância do ComprasNet/Siasg nas compras públicas

Este capítulo visa analisar, pela revisão da literatura, a trajetória do sistema de compra governamental Comprasnet/Siasg e seus impactos nos processos de aquisições

públicas, assim como apontar seu alcance no contexto nas fases internas de compras nas instituições. Segundo Fernandes<sup>59</sup>, no ambiente da administração pública, a realização dos procedimentos de compra governamental por meio eletrônico vem impactando principalmente o processo de contratação pública, possibilitando redução de custos, implicando, por outro lado, o incremento da competição entre fornecedores.

Além disso, as transações eletrônicas do tipo B2G (*Business-to-Government*) possibilitam induzir a reestruturação nos mercados fornecedores por meio da redução de custos de transações peculiares ao fornecimento para os Governos.

As particularidades inerentes aos procedimentos burocráticos da administração pública, aliadas aos aspectos jurídicos, à questão da transparência, ao bom uso dos recursos públicos e às exigências de controle, são fatores que afetam o delineamento dos sistemas de informação na área pública.

Segundo Talero apud Fernandes<sup>59</sup>, os sistemas de compras governamentais devem englobar funcionalidades relacionadas à preparação da compra e divulgação, à seleção de propostas, à execução das compras, além de fornecer controle gerencial e permitir publicidade das transações realizadas. O modelo de sistema de informação para a administração proposto pelo autor sugere que um sistema de compra governamental eletrônico plenamente desenvolvido deve conter os seguintes componentes: a) informação, registro e controle; b) proposição eletrônica; e 3) compra eletrônica.

O autor indica que os elementos de “informação, registro e controle” permitem acesso de forma *on-line* de oportunidades de compra e realização de contratos. O elemento “proposição eletrônica” utiliza formulários de forma eletrônica para oferecer suporte à preparação de documentos, a cotações de preços e a propostas para os fornecedores e para a própria organização. O elemento “compra eletrônica” envolve funções para a realização dos procedimentos licitatórios de forma totalmente *on-line*. O quadro 3 (três) resume a trajetória percorrida pelo Siasg, que corrobora a inserção do sistema no modelo:

**Quadro 3: Trajetória do SIASG/Comprasnet**

<b>Evento</b>	<b>Ato</b>	<b>Data</b>
Instituição do Siasg como sistema auxiliar da administração dos serviços gerais.	Decreto n.º 1.094/94	1994
Início da operação do catálogo de materiais e serviços.		1994
Início da operação do cadastro de fornecedores.		1994
Início da operação do registro de preços.		1994
Regulamentação do Sicaf como cadastro oficial de fornecedores do Executivo Federal, de uso obrigatório nas compras e contratações.	Instrução Normativa MARE-GM n.º 5	1995
Adoção de sistema de catalogação internacional para o catálogo de materiais.		1997
Lançamento do <i>site</i> Comprasnet, na internet.		1998
Início da emissão pela internet da guia de recolhimento de taxas de cadastramento de fornecedores no Sicaf.	Portaria n.º 3.324/98	1998
Regulamentação do registro obrigatório dos contratos celebrados pela administração federal no Siasg, inclusive para fins de emissão de ordem de pagamento ao fornecedor (empenho).	Instrução Normativa SEAP n.º 3	1999
Início de publicação de boletim de informações estatísticas sobre compras (Informativo Comprasnet).		1999
Regulamentação do registro e da consulta obrigatória aos preços praticados nas licitações, como parâmetro de referência para todas as licitações.	Instrução Normativa SEAP n.º 4	1999
Regulamentação e início da operação do pregão eletrônico, na internet.	Decreto n.º 3.697/00	2000
Descentralização do cadastramento dos gestores de compras usuários do Siasg. Definição de perfis de usuários.	Portaria SLTI n.º 2	2000
Início de operação do serviço de listas preferenciais para informação aos fornecedores sobre licitações de seu interesse.		2000

**Quadro 3: Trajetória do SIASG/Comprasnet**

<b>Evento</b>	<b>Ato</b>	<b>Data</b>
Regulamentação reforçando a condição do Sicaf como cadastro oficial de fornecedores da administração federal.	Decreto n.º 3.722/2001	2001
Regulamentação e início da operação da cotação eletrônica de preços.	Portaria MP-GM n.º 306	2001
Regulamentação de garantias em relação à integração e à conectividade dos sistemas de informação da administração federal com o Siasg.	Resolução CEGE n.º 2	2001
Regulamentação da catalogação e consulta obrigatória ao cadastro de bens e serviços, como parâmetro de descrição nas licitações.	Portaria SLTI n.º 3	2001
Regulamentação da divulgação obrigatória na internet da íntegra dos editais de licitação.	Portaria SLTI n.º 4	2001
Formulação de política para integração ao Siasg das empresas estatais que recebam recursos do orçamento e dos órgãos e das entidades do Legislativo e do Judiciário.	Lei n.º 10.266/2001 (LDO-2002) Decreto de 14 de novembro de 2001	2001
Remodelação visual e de conteúdos e serviços, com lançamento do portal Comprasnet.		2001
Início de operação de pacotes de serviços aos fornecedores.		2002
Ambiente virtual de compras.		2002

Fonte: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – MP.

Fernandes<sup>59</sup> em sua pesquisa utilizou parâmetros de avaliação para o Siasg/Comprasnet, assim como analisou sua inserção nos vários órgãos e nas instituições públicas, que na sua maioria apresentam-se de forma fragmentada e heterogênea. Os parâmetros adotados pelo autor são os seguintes:

**Abrangência:** refere-se à capacidade de o sistema compreender todas as fases do processo de compras. O sistema do Governo Federal Siasg, acessado pelo endereço eletrônico <[www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br)>, é composto por vários módulos que executam procedimentos dos processos licitatórios e de contratação. Para Fernandes<sup>59</sup>, o sistema “ainda não abarca todo o ciclo de compra e há diversas lacunas a serem preenchidas

com o desenvolvimento de módulos novos e novas funcionalidades”. A fase de “requisição de compras”, ou seja, a etapa inicial do processo, segundo o autor, é ainda dominada por operações manuais, não contemplando aos gerentes e aos gestores públicos ferramentas e formulários eletrônicos que possibilitem suporte para identificação das necessidades de compras e contratações. As consultas disponíveis são relacionadas às normas gerais de licitação, enquanto as consultas instrutivas estão disponibilizadas em cartilhas e em manuais, abordando as modalidades de pregão, pregão eletrônico e cotação eletrônica, além de permitirem divulgação de orientações normativas e respostas a consultas de forma *on-line* pelo módulo Comunica.

A especificação de materiais e serviços conta com o suporte de consulta ao catálogo de materiais e serviços (Catmat) e (Catser), o qual abrange a maioria dos tipos materiais e serviços adquiridos pela Administração Federal.

O Siasg/Comprasnet não contempla funcionalidades para o processamento interno dos órgãos referente à análise e à aprovação de compra, e, no caso de contratação de serviços, exige-se elaboração de projeto básico, contendo suas especificações, o qual é realizado de forma manual e fora da abrangência do sistema.

Para a definição de preços de referência existe o Sistema de Preços Praticados (Sispp), que disponibiliza consulta aos preços praticados por ocasião da conclusão da licitação e da publicação de seus resultados.

O Siasg/Comprasnet possui integração com os trâmites orçamentários exigidos em lei por meio da consulta e da emissão eletrônica de empenho prévio realizada no Sistema de Minuta de Empenho (Sisme).

O fluxo percorrido no decorrer das análises jurídicas que abarcam as procuradorias jurídicas dos órgãos, as quais atestam a legalidade dos procedimentos exigidos em lei, não está previsto no Siasg/Comprasnet, assim como não existem mecanismos de apoio à elaboração do edital, peça-chave ao processo licitatório, sendo contemplado o envio do edital de forma eletrônica pela integração do Comprasnet e da Imprensa Nacional.

A etapa de divulgação das licitações e da habilitação de fornecedores participantes é apoiada por funcionalidades no Comprasnet em todos os procedimentos, exceto escrutínio dos editais por fornecedores e público em geral. O acesso aos editais é disponibilizado por meio de publicação eletrônica no portal. O Sistema de Divulgação Eletrônica de Compras (Sidec) permite encaminhar automaticamente aos fornecedores os documentos necessários à publicação na internet e na Imprensa Nacional, facilitando a retirada da documentação, sem a necessidade de comparecimento ao órgão responsável. Apesar dessas facilidades, não estão disponíveis ainda meios que promovam comunicação entre fornecedores e gestores públicos com objetivo de se dirimir possíveis dúvidas, existindo somente a comunicação entre fornecedores e compradores na modalidade de pregão eletrônico.

A fase de habilitação de fornecedores, que envolve diversas verificações de ordem fiscal e jurídica, conta com o aporte do Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores (Sicaf), o qual permite realizar consultas *on-line* relacionadas às regularidades exigidas para o fornecimento ao setor público, não existindo, entretanto, consultas que atestem a capacidade técnica do fornecedor. O Siasg permite ainda, na fase inicial, o cadastramento prévio na internet, facilitando bastante o preenchimento de formulários, reduzindo, assim, os prazos de uma maneira geral.

O Siasg/Comprasnet fornece para a fase de compra dos bens e/ou serviços licitados realizados por pregão e cotação eletrônica mecanismos facilitadores de negociação, quando da apresentação das propostas pelos fornecedores no exame de aceitação pela administração pública.

A divulgação dos resultados das licitações é realizada pelo módulo Sidec do Comprasnet, o qual possibilita o encaminhamento dos resultados para a Imprensa Nacional. O Sidec possui também alcance de todas as modalidades de licitação, inclusive dos casos de contratação por dispensa ou inexigibilidade.

O gerenciamento das contratações e execuções das compras está compreendido pelo Sistema de Gestão de Contratos (Sicon), de forma integrada ao sistema de emissão de minutas de empenho para pagamento dos fornecedores (Sisme). Apesar de nem todos

os procedimentos dessa fase estarem abrangidos por esse módulo, é possível realizar o acompanhamento da execução dos contratos pelas diversas funcionalidades integradas.

**Inserção:** segundo Fernandes<sup>59</sup>, o “parâmetro ‘inserção’ refere-se à efetividade da adoção do Siasg/Comprasnet na gestão de compras dos órgãos da administração federal”. Para o autor, a obrigatoriedade do uso do sistema eletrônico de compras permitiu consolidar, unificar e disseminar a inserção do sistema na estrutura organizacional dos órgãos da Administração. Dessa forma, as práticas normativas exercidas pela administração central viabilizaram a unificação dos procedimentos de compra, valendo-se das facilidades das tecnologias da informatização.

Os processos de compras e de contratações passaram a ser obrigatoriamente transacionados no Siasg a partir de 1999, tendo iniciado suas funcionalidades a partir do Sicaf em 1995, quando o registro e habilitação dos fornecedores começaram a ser executados. Vários avanços foram obtidos desde sua implantação, como a integração com bases de dados dos órgãos de arrecadação, realizada *on-line* desde 2001.

A partir de 1999, a regulamentação da consulta e do registro de preços praticados contribuiu para a solidificação do catálogo de materiais e serviços que vinha se deparando com dificuldades de sistematização. Por outro lado, a intensa utilização das tecnologias de informação permitiu integrações importantes com outras áreas afins ao setor de compras, como a interligação com o Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) e a conexão entre a publicação na internet e na Imprensa Nacional, fortalecendo, assim, a inserção do Siasg/Comprasnet no processo de gestão de compras.

**Transformação:** a alteração da legislação, aliada às novas modalidades de licitação, permitiu a implantação das novas transações eletrônicas de compras por parte do Governo, a qual significou expressiva transformação do processo de trabalho no âmbito licitatório.

As transformações ocorridas atingiram todas as fases de compra quando realizadas em modalidades do tipo eletrônicas, como pregão e cotação eletrônica, porém, ainda não alcançou mudanças expressivas nos procedimentos internos das instituições públicas.

A fase de requisições, que passou a contar com os catálogos de materiais e serviços (Catmat e Catser), possui agora facilidades de consultas instantâneas, possibilitando padronização de descrições técnicas de materiais e serviços. Por outro lado, a introdução do registro eletrônico de preços praticados (Sispp) forneceu consultas *on-line* de preços praticados na esfera federal para critérios de comparação. Ambas as inovações implantadas conduziu a uma uniformização de procedimentos de especificação de materiais e definição de preços nos órgãos da administração pública federal. Ainda nessa fase, houve avanços ao acesso à informação e à comunicação por meio de consulta à base de legislação, normas e manuais do Comprasnet e pelas facilidades introduzidas na comunicação entre os órgãos central e de compras.

A introdução do Sisme e do Sidec permitiu eliminar etapas de tramitação de documentos. A operacionalidade de reserva automática de recursos do orçamento pelo Sisme, por meio da integração com o Siafi, permitiu a integração das etapas de encaminhamento de documentação, exame e aprovação na forma de consulta e autorização direta, enquanto o Sidec proviu a entrada direta do documento a ser publicado no sistema do Diário Oficial.

Na fase de proposição, transformações no processo de habilitação de fornecedores trouxeram modificações dos procedimentos. Pelas funcionalidades de pré-cadastramento e consulta aos órgãos de arrecadação tributária sobre a regularidade fiscal do fornecedor, foi possível suprimir várias etapas antes percorridas. Mudanças relacionadas à acessibilidade aos editais foram feitas com a criação do canal de publicação eletrônica do Sidec, apresentando características inovadoras em relação aos mecanismos tradicionais, as quais propiciaram celeridade ao processo e introduziram padrões de confiabilidade da informação muito mais rigorosos.

A promulgação das novas leis e normas que instaurou as novas modalidades de licitação, mantendo o aparato da Lei 8.666/93, principalmente com a criação do pregão, redefiniu profundamente os procedimentos tradicionais da fase de compras e permitiu maior disputa entre fornecedores para redução de preços e agilização de prazos do processo.

Dessa forma, os parâmetros apresentados indicam que o Siasg/Comprasnet encontra-se em estágio consolidado e dispõe de diferentes funcionalidades para divulgação de resultados, processos e normas; integração com outros sistemas; realização de pregões; tratamento de fornecedores; dentre outras, como apresentado no quadro 4 (quatro):

**Quadro 4: Módulos e funcionalidades do SIASG/Comprasnet**

<b>Módulo</b>	<b>Funcionalidades</b>
<b>Cadastro de fornecedores</b>	Pré-cadastramento na internet; atualização automática com bases de dados de arrecadação tributária e de contribuições; consulta <i>on line</i> à regularidade; fiscal (???) dos fornecedores em terminal ou internet; consulta de fornecedores inadimplentes com a União; emissão de boleto bancário para pagamento de taxas do Sicaf; conexão com <i>sites</i> dos órgãos de arrecadação tributária e de contribuições.
<b>Catálogo de materiais e serviços</b>	Consulta à descrição de materiais e serviços; consulta e <i>download</i> de arquivos de linhas de materiais e serviços.
<b>Divulgação eletrônica de editais</b>	Registro e consulta a avisos de licitação; registro, consulta e <i>download</i> de editais de licitação; listas preferenciais de informações sobre editais de licitação; encaminhamento automático de publicações ao Diário Oficial; registro e consulta a resultados de licitações.
<b>Registro de preços praticados</b>	Consulta aos preços praticados nas compras mais recentes de bem ou serviço, realizadas pela administração federal; consulta a preços praticados no mercado.
<b>Gestão de contratos</b>	Registro de contratos celebrados, inclusive de alterações por Termo Aditivo; registro e consulta a extratos de contratos celebrados no Comprasnet; encaminhamento automático da publicação de extratos ao Diário Oficial; registro de cumprimento da execução do contrato (Ateste); emissão automática de ordem de pagamento (Empenho).
<b>Comunicação entre gestores de compras</b>	Consulta ao órgão normatizador de compras e entre gestores de compras, por meio de terminal; divulgação de avisos e circulares.
<b>Base de legislação, normas e manuais</b>	Consulta e <i>download</i> de legislação, normas e manuais.
<b>Extrator de dados</b>	Emissão de relatórios gerenciais sobre despesas com compras e contratações; edição mensal de boletim estatístico.
<b>Ambiente virtual de compras</b>	Acesso a documentos padronizados de uso comum em licitações; <i>links</i> com base de legislação, normas e manuais.

Fonte: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – MP.

Porém, relevantes lacunas de abrangência dessas funcionalidades são identificadas em algumas etapas de compra, principalmente nos procedimentos que tramitam internamente nos órgãos, apresentado elevado potencial para desenvolvimento de novas práticas de gestão e redesenho de fluxo de processo intraorganizacional por parte dos gestores e colaboradores, tendo em vista os obstáculos de uma implantação padronizada de funcionalidades do Comprasnet dentro das especificidades de cada órgão da Administração.

## **4 METODOLOGIA**

O presente estudo foi desenvolvido por meio da abordagem metodológica qualitativa, com objetivo de se obter dados descritivos no processo de coleta de dados. Conforme Minayo<sup>60</sup>:

pesquisa qualitativa surge diante da impossibilidade de investigar e compreender por meio de dados estatísticos alguns fenômenos voltados para a percepção, a intuição e a subjetividade. Está direcionada para a investigação dos significados das relações humanas, onde suas ações são influenciadas pelas emoções e/ou sentimentos aflorados diante das situações vivenciadas no dia a dia.

Quanto aos critérios de pesquisa relacionados aos fins, acredita-se que a exploração do presente estudo exigirá técnicas inerentes à pesquisa do tipo descritiva, o que, de acordo com Gil<sup>61</sup>, “as pesquisas deste tipo têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis”.

Os propósitos da utilização desses tipos de estudo objetivam obter uma visão mais abrangente do problema para que se possa intervir nos pontos críticos do fluxo das compras efetuadas. Acredita-se que, dessa forma, possam ser identificados os trâmites desnecessários ao processo, os obstáculos aos procedimentos e os itens com especificações técnicas que são comprados frequentemente pelas áreas administrativas, de pesquisa e de desenvolvimento tecnológico, com finalidade de contribuir após as devidas análises com uma uniformização dos procedimentos de compras.

Os locais de estudos pretendidos são compostos pela Diretoria de Administração e pela Vice-presidência de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico (VPPDT), ambas da Fiocruz, por intermédio dos programas PDTIS e PDSP.

A DIRAD, unidade técnico-administrativa e normatizadora da gestão central na Fundação Oswaldo Cruz, está subordinada à vice-presidência de Desenvolvimento Institucional e Gestão do Trabalho. Suas atividades concentram-se no planejamento, na coordenação, na supervisão e na execução das operações comerciais da gestão econômico-financeira e das informações gerenciais na área administrativa, e sua escolha se deu pelo conhecimento acumulado nos procedimentos administrativos na área de licitações e por prestar suporte nesse campo para outras Unidades da Fiocruz.

A VPPDT/Fiocruz tem como foco adquirir conhecimento para a promoção e a prevenção da saúde, assim como diagnosticar e tratar doenças predominantes no país<sup>6</sup>. A ela estão vinculados o Programa de Desenvolvimento e Inovação Tecnológica em Saúde Pública (PDTSP), que visa o fomento de atividades voltadas à inovação tecnológica no campo da saúde pública, e o Programa de Desenvolvimento Tecnológico em Insumos para Saúde<sup>7</sup> (PDTIS), cujo objetivo é estimular a pesquisa aplicada e o desenvolvimento tecnológico de produtos e processos com impacto na saúde pública<sup>6</sup>.

A seleção destes ocorreu pelas especificidades relacionadas aos itens adquiridos inerentes aos projetos desenvolvidos, possibilitando, dessa forma, uma melhor coleta dos dados e proporcionando uma saída de dados com mais confiabilidade.

O caminho metodológico adotado ocorreu primeiramente por uma revisão bibliográfica para que a contribuição dos autores relacionados à contextualização do presente projeto, dentre outros a serem pesquisados, constituísse suporte teórico-conceitual relevante aos estudos realizados. Dessa maneira, tencionou-se estabelecer uma perspectiva histórica do surgimento dos procedimentos atuais de compras públicas iniciado com a última reforma do Estado, contextualizar a gestão e a organização pública e sua relação com a área de licitações e levantar os avanços e o estágio atual no tocante às tecnologias da informação disponibilizadas pelo Governo.

No segundo momento, o intuito foi o de realizar uma pesquisa documental, utilizando fontes primárias de dados, visando atender ao objetivo específico de apontar o planejamento estratégico, os procedimentos e as políticas na área de compras e definir os processos existentes para a realização de aquisições. Essa etapa foi constitutiva para que, pelo modelo proposto por Cruz<sup>31</sup>, se identificassem os processos – os quais compõem o Modelo de Relacionamento Cíclico – por meio de levantamento dos documentos oficiais necessários para a realização de um pedido de compras, assim como verificar a clareza, a disponibilidade e as maneiras de acessibilidade desses documentos.

Com base nessas informações, foi possível mapear o fluxo seguido por um pedido de compras do início ao fim do trâmite, possibilitando identificar os nós críticos e o grau de relacionamento com o planejamento estratégico para fins de aplicação e obtenção de resultados dos procedimentos propostos pelo Modelo.

Ao término das etapas descritas anteriormente, para o alcance do próximo objetivo - o de especificar as informações relevantes da tomada de decisão no trabalho da gerência de compras -, optou-se pela técnica de observação participante da rotina de trabalho das áreas gerenciais e operacionais selecionadas nas unidades. Tal técnica “consiste na participação real do conhecimento na vida da comunidade, do grupo ou de situação determinada<sup>61</sup>”. O objetivo foi caracterizar a função e as ações do processo decisório e das ações realizadas para o andamento das compras solicitadas para que permitisse correlacionar com o levantamento documental realizado anteriormente, proporcionando maior fidedignidade ao universo a ser observado.

Para esse fim, o instrumento de coleta de dados empregado foi a entrevista do tipo semiestruturada, buscando definir as necessidades inerentes ao processo decisório por meio do levantamento de dados, visando identificar o perfil dos gestores e dos solicitantes e suas respectivas necessidades de informação para o exercício da gerência e para realização das licitações.

...enquanto técnica de coleta de dados, a entrevista é bastante adequada para a obtenção de informações acerca do que as pessoas sabem, creem, esperam,

sentem ou desejam, pretendem fazer, fazem ou fizeram, bem como acerca das suas explicações ou razões a respeito das coisas precedentes<sup>61</sup>.

Com a utilização desse meio, pretendeu-se estabelecer o relacionamento das pessoas envolvidas como o processo e com a tecnologia da informação proposto no modelo por Cruz<sup>31</sup>.

Na relação “pessoas com processos” a intenção foi determinar o grau de conhecimento por parte dos requisitantes sobre o relacionamento com o processo, ou seja, identificar a percepção que os solicitantes têm dos trâmites a serem percorridos com os documentos exigidos para realização de uma aquisição, assim como verificar o nível de integração dos gestores envolvidos com o processo.

Para especificar o relacionamento das pessoas com a TI, buscou-se mensurar o grau de rejeição das pessoas com mudanças de TI e novos paradigmas tecnológicos, verificar a existência ou não de ferramentas de TI que auxiliem nos processos de tomada de decisão e identificar a forma como as pessoas veem a participação da TI no processo de compras.

O roteiro adotado na abordagem referida se realizou da seguinte maneira: a) confecção de um formulário (conforme Anexo VII). Segundo Marconi e Lakatos<sup>62</sup>, “o formulário é um dos instrumentos essenciais para a investigação social cujo sistema de coleta de dados consiste em obter informações diretamente do entrevistado”.

Nogueira apud Marconi e Lakatos<sup>62</sup> define formulário como “uma lista formal, catálogo ou inventário destinado à coleta de dados resultantes quer de observação, quer de interrogatório, cujo preenchimento é feito pelo próprio investigado, à medida que faz observações ou recebe as respostas, ou pelo pesquisado, sob sua orientação”.

O formulário pretendido foi elaborado com perguntas fechadas e abertas. As primeiras permitiram a condução de uma sequência lógica das perguntas, visando facilitar, posteriormente, a tabulação dos dados; as últimas possibilitaram uma visão mais geral do problema com intuito de se obter informações importantes intrínsecas ao contexto estudado.

Além do formulário, o roteiro englobou: b) definição dos atores envolvidos e apresentação das informações gerais aos mesmos; c) tabulação dos dados coletados para análise dos resultados.

No que se refere à estrutura do formulário desejado, este foi composto por três dimensões: Estratégica, Técnica e de Recursos Humanos. Na dimensão Estratégica, pretendeu-se colher informações para o desenvolvimento de objetivos estratégicos para os processos realizados; na dimensão Técnica, aspirando obter o reconhecimento de padrões, rotinas, ferramentas de apoio e os procedimentos efetuados para um delineamento da situação organizacional; já na de Recursos Humanos o objetivo foi traçar um perfil dos requisitantes, compradores e gestores envolvidos no processo.

O objetivo dessa estruturação foi levantar o máximo de informações possíveis para subsidiar a aplicação do Modelo de Relacionamento Cíclico, visando à proposição de medidas que possibilitem a obtenção do equilíbrio entre as partes envolvidas no modelo: pessoas, processos e TI.

A última etapa, tratamento das informações e compilação de dados, os resultados obtidos assistiram na composição de base estratégica para elaboração de um modelo de gestão da informação capaz de acompanhar sistematicamente as compras realizadas pela Instituição, por parte dos solicitantes, compradores e gestores. Para isso, a confecção de tabelas de saída com os dados tabulados foram preponderantes para a apresentação dos resultados e para a elaboração do relatório final com sugestões e conclusões inerentes ao trabalho desenvolvido.

## 5 CONTEXTUALIZAÇÃO DA SITUAÇÃO ATUAL

---

Este capítulo tem o objetivo de analisar a conjuntura atual dos procedimentos de compras exercidos no âmbito da Diretoria de Administração que trata das aquisições realizadas por ela e das unidades denominadas centralizadas da Fiocruz.

A experiência obtida por essa unidade no decorrer de inúmeros processos licitatórios ao longo dos anos torna imprescindível a observação desse contexto para a identificação da cultura organizacional e do mapeamento dos processos de trabalho, assim como permite delinear detalhadamente os fluxos internos para determinação dos problemas e das prioridades visando conhecer as forças e as fraquezas do sistema.

A partir do levantamento das informações colhidas nesse cenário, pretende-se pontuar as dificuldades existentes na estrutura interna e aquelas relacionadas aos seus colaboradores quando estes fornecem subsídios os quais permitem traçar a melhor estratégia de atuação para a implantação de plausíveis inovações incrementais, que consistam no aprimoramento dos processos com foco na celeridade e na qualidade, na uniformização dos procedimentos de compras e no alcance de resultados mais satisfatórios quanto ao tempo e controle das atividades envolvidas.

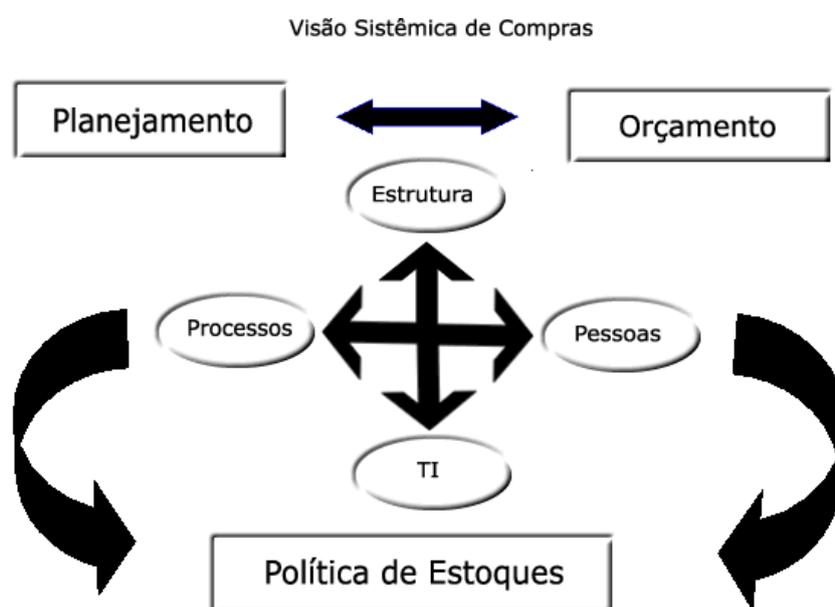
Os objetivos mencionados interagem entre si e os elementos desse relacionamento devem trabalhar de forma coesa. O estudo do gerenciamento entre essas forças se apresenta indispensável para a determinação da harmonia desse conjunto de fatores. Destaca-se, especialmente, a interface do relacionamento do fator humano com a utilização da tecnologia da informação e a gestão dos processos.

O presente capítulo também apresenta a avaliação dos resultados obtidos, sendo necessária primeiramente uma breve apresentação do histórico da DIRAD e a utilização de novos modelos de gestão e recursos de sistema de informação, possibilitando, dessa forma, delinear o escopo deste estudo, descrevendo detalhadamente o fluxo dos procedimentos de compras na fase de “preparação”.

## 5.1 A Diretoria de Administração

O contexto dos trâmites das aquisições desempenhadas pela Diretoria de Administração (DIRAD) atualmente é o reflexo de avanços constantes em administração pública. Uma breve apresentação do histórico dessa Diretoria se demonstra relevante para situá-la na Instituição, como também é importante para evidenciar a conexão das compras com diversas outras áreas da gestão pública.

**Figura 5: Visão sistêmica de compras**



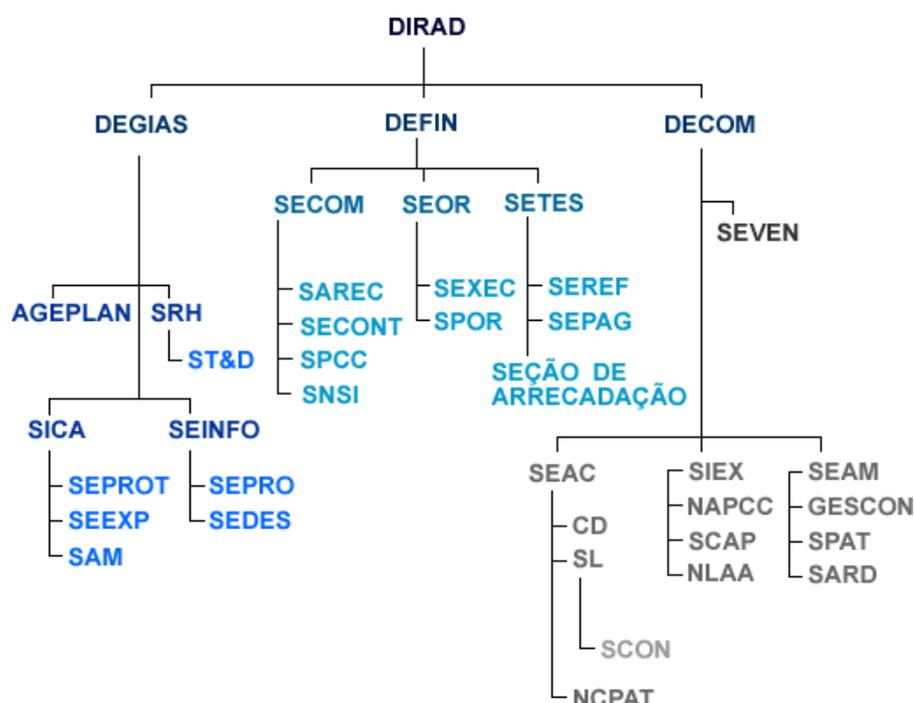
Fonte: Profa. Vera Lúcia Corrêa - Consultoria e Assessoria Técnica em Educação (Eduteconsulta)

A Diretoria de Administração é uma unidade técnico-administrativa da Fiocruz, instituída em 1976, inicialmente com o nome de Superintendência de Administração Geral (SAG), tendo como principais finalidades: executar atividades relacionadas com pessoal, material, comunicação, contabilidade e serviços gerais. A SAG passou a ter a denominação de Diretoria de Administração (DIRAD) quando foi editada a Portaria nº 2140/94 da Coordenação de Modernização da Superintendência de Administração Geral do Ministério da Saúde, de 27 de dezembro de 1994, aprovando a estrutura regimental da Fundação Oswaldo Cruz.

Com o estabelecimento e a publicação do estatuto da Fiocruz - Decreto n.4725 de 09/06/2003 - contendo toda a estrutura organizacional da Instituição, afirmaram-se as novas competências da Diretoria, que passou a ser unidade integrante dos Sistemas de Serviços Gerais - SISG, de Administração Financeira Federal e de Contabilidade Federal, incumbida de planejar, coordenar, supervisionar e executar diversas atividades administrativas<sup>63</sup>.

Atualmente, a estrutura organizacional da DIRAD compreende os Departamentos de Gestão da Informação Administrativa e Assessoria (Degias), o Departamento Econômico e Financeiro (Defin) e o Departamento de Operações Comerciais (Decom).

**Figura 6: Estrutura organizacional da DIRAD**



Fonte: Diretoria de Administração/HTTP://WWW.DIRAD.fiocruz.br

A normatização da gestão central da Fiocruz também é realizada pela DIRAD. O quadro 5 (cinco) apresenta as atribuições que se concentram nas operações comerciais nacionais e internacionais; na gestão econômica, financeira, contábil e dos bens móveis; nas informações gerenciais na área administrativa; e no suporte administrativo às unidades da Fiocruz.

**Quadro 5: Competências e atribuições da DIRAD relacionadas à compras**

<b>Competências</b>	<b>Atribuições</b>
Coordenação / supervisão / execução das operações comerciais	<p>Gerir os recursos materiais, compreendendo a recepção, a guarda, a distribuição e o controle patrimonial, que inclui incorporação, tombamento, registro, transferência, baixa, carga, conservação, alienação e doação de bens tangíveis e intangíveis;</p> <p>Gerir os processos de aquisição de bens e serviços;</p> <p>Gerir as vendas de bens e serviços produzidos pela Fiocruz.</p>
Informações gerenciais na área administrativa.	<p>Orientar técnica e normativamente as unidades da Fiocruz no campo da gestão administrativa;</p> <p>Gerir o sistema de processamento eletrônico dos dados produzidos pela gestão central da Fiocruz;</p> <p>Gerir as ações administrativas do Programa Farmácia Popular do Brasil.</p>
Gestão econômico-financeira	<p>Gerir os recursos financeiros, exercendo o papel de “setorial contábil” e respectivos assentamentos, escrituração e registros de documentos específicos;</p> <p>Acompanhar a execução orçamentária dos recursos alocados nas diversas unidades da Fiocruz.</p>
Planejamento	<p>Gerenciar e executar estrategicamente o orçamento anual da Fiocruz;</p> <p>Controlar a execução das diferentes formas de pagamentos e recebimentos de recursos.</p>

Fonte: Diretoria de Administração/[HTTP://intranet.DIRAD.fiocruz.br](http://intranet.DIRAD.fiocruz.br)

### 5.1.1 Adoção de novos modelos de gestão

A gestão estratégica compõe, atualmente, um conjunto de ações e medidas que, quando implantadas em sua plenitude, permitem a sobrevivência da organização em longo prazo. É considerada por diferentes autores como um dos mais modernos instrumentos de gestão utilizados pelas instituições contemporâneas.

A gestão pública passa agora a incluir novos atores, sob a coordenação do Estado, ao mesmo tempo em que sua atuação deve responder e se antecipar às demandas de seus cidadãos. Além disso, as ações devem se sujeitar ao controle social, o que significa prestar contas tendo a gestão estratégica um papel importante para o setor público.

Uma gestão do tipo estratégica deve conter a elaboração de um planejamento estratégico; estabelecer objetivos, metas e indicadores; diagnosticar sua situação atual frente aos objetivos de longo prazo; mapear facilidade, dificuldades, forças e fraquezas; estabelecer medidas e prazos a serem implementados; dentre outros fatores. As diretrizes de uma gestão estratégica devem estar fortemente relacionadas aos anseios de futuro da Instituição (pública ou privada) conforme o quadro 6 (seis) demonstra:

**Quadro 6: Gestão estratégica do setor privado e público**

	<b>Setor Privado</b>	<b>Setor Público</b>
Objetivo estratégico geral	Competitividade	Efetividade da missão institucional
Objetivos financeiros	Lucro, crescimento, conquista de mercado	Redução de custos, eficiência
Valores	Inovação, criatividade, reconhecimento, boa imagem	<i>Accountability</i> , equidade, integridade
Resultado desejado	Satisfação do consumidor	Satisfação do cidadão
Interessados	Acionistas, proprietários, mercado	Contribuintes, demais Poderes, servidores públicos
Prioridades orçamentárias	Demanda dos consumidores	Lideranças, planejadores, parlamentares
Justificativa para o sucesso	Proteção de propriedade intelectual e de capital	Bem-estar social e Segurança Nacional
Fatores-chave de sucesso	Taxa de crescimento, rendimentos, participação no mercado, avanço tecnológico	Práticas gerenciais melhores; economia de escala; regularidade

Fonte: Apresentação de Gestão Estratégica no Setor Público - Roberta Clemente - ILP - 30/10/2007

O planejamento público está intrinsecamente ligado ao orçamento, e, com a reforma do sistema de planejamento e orçamento, criou-se o Planejamento Plurianual (PPA), que se tornou um instrumento de gestão estratégica o qual vincula as ações governamentais a programas orientados a resultados.

Assim, pautada nessas novas práticas de gestão administrativa como instrumento para que as atividades finalísticas da Fiocruz cumpram seu papel de promover a qualidade de vida da população brasileira e contribuir para a melhoria do SUS, a DIRAD instituiu nova missão que busca: “desenvolver, disponibilizar e implementar soluções e práticas de gestão administrativa para o alcance da missão da Fiocruz”.<sup>8</sup>

Ciente de que cada Instituição funciona de forma diferente, a Diretoria procurou estabelecer seu planejamento estratégico utilizando ferramentas apropriadas à sua realidade e cultura organizacional. Baseada nesse preceito criou o modelo Gestão Viva no qual “valoriza-se o potencial criativo e de adaptação dos colaboradores a uma nova realidade, na qual as ações são orientadas para a resolução dos principais problemas mapeados por meio de ferramentas gerenciais”.<sup>8</sup>

Os problemas são classificados e alocados em subprogramas, com plano de elaboração específico contendo metas, indicadores e prazos de conclusão, e conduzidos por colaboradores em equipes multidisciplinares. Esses grupos são responsáveis por incentivar a participação criativa de cada colaborador envolvido e proporcionar a exposição de experiências e conhecimentos técnicos e potenciais.

Na área de compras foi criado inicialmente no ano de 2002 o subprograma “Compras Inteligentes”, cujo objetivo era implantar a modalidade de licitação de Pregão em forma presencial e, sobretudo, Eletrônico, em pelo menos em 80% do total de compras e contratos e aprofundar a eficiência de utilização das novas ferramentas disponibilizadas à época, como cotação eletrônica, registro de preços e portal comercial. As principais metas eram: 1) comprar por lotes pelo pregão; 2) estruturar-se para comprar por registro de preços; 3) estruturar-se para comprar por cotação eletrônica; e 4) padronizar editais de pregões.

A estratégia de ação traçada teve forte impacto na redefinição de processos, introduzindo a utilização de novas rotinas, como compras feitas por meio de cronograma de modo a permitirem a montagem de lotes para aquisição de itens comuns (sem a necessidade de análise técnica) por meio de pregão, e uma maior integração com outras áreas para que possibilitasse reduzir validade de proposta, prazo de pagamento e prazo de entrega.

Nessa época, deu-se início a maior utilização da TI por intermédio do desenvolvimento de sistemas internos para auxílio das novas práticas de gestão adotadas. Desenvolveu-se então o Sistema de Gerenciamento Eletrônico de Pregão Presencial e o Sistema de Pedido de Compras, Banco de Especificações de Preços e o Módulo Gerencial de Compras. O quadro 7 (sete) destaca os resultados da análise do programa apresentados em fóruns internos da DIRAD:

**Quadro 7: Resultados do subprograma Compras Inteligentes (primeiro momento)**

Metas	Resultados
Agrupar materiais de consumo e equipamentos comuns para separação por lotes e aquisição por pregão.	Cumprida com êxito.
Reduzir validade das propostas, prazo de pagamento e prazo de entrega em todos os processos de compras.	As validades das propostas para pregão e convite foram reduzidas de 60 para 30 dias; o prazo de pagamento para todas as modalidades foi reduzido de 30 para 15 dias e o prazo de entrega para itens comuns foi reduzido de 30 para 10 dias.
Utilizar Banco de Especificações de Preços para compor pesquisa de mercado nos processos de compras.	Foi implementado um Sistema de Informação utilizado pelas Seções de Licitações e Compra Direta.
Reunir estrutura para comprar, utilizando Empenho com Garantia de Pagamento.	Foram 85 dispensas realizadas, sendo que em apenas oito houve a negociação e a redução de preços da ordem de R\$ 1.433,78. Observou-se que a negociação ficou prejudicada porque a maioria dos processos estimados até R\$ 8.000,00 já vinha acompanhada de propostas e em sua maioria com o contrato já sendo executado e também porque as Unidades descentralizadas não estavam adotando a prática da negociação.
Reunir estrutura para realizar compras pelo <i>site</i> do Governo no módulo Cotação Eletrônica de Preços	Houve solicitações e recebimento de propostas via correio eletrônico, agilizando a conclusão da compra, apesar de o sistema não estar completamente disponível à época.

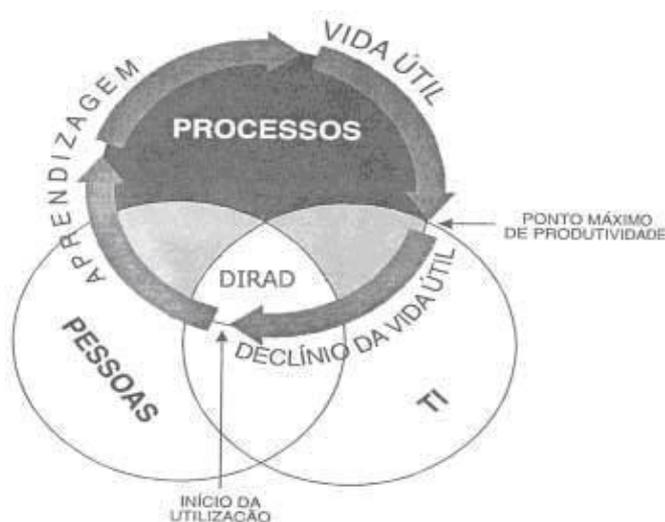
Pedido Informatizado de Compra	Tramitação de 194 pedidos de compras em forma eletrônica, já que esse foi o número de pedidos recebidos entre as 1º e 2º fases de compras.
--------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Diretoria de Administração/HTTP://intranet.DIRAD.fiocruz.br

Apesar de os excelentes resultados alcançados, observando os dados logrados, pode-se constatar que, neste primeiro momento (2002) no qual foi executado o subprograma, houve expressivas melhorias relacionadas ao elemento “processos”, mas, apesar de o auxílio da TI por meio dos Sistemas de Informação, não se dimensionou a devida importância que teria de ser dada a esse elemento, principalmente na sua relação com as pessoas.

Assim, problemas como falta de relatórios gerenciais estratégicos, treinamento de utilização do sistema insuficiente, infraestrutura e prazos de desenvolvimento e prototipagem incompatíveis com o projeto delinearão a implementação prematura do sistema, o qual não correspondeu naquele momento às expectativas, especialmente quanto à geração de informações estratégicas e gerenciais, ficando, assim, um longo período sem atualizações ou implementações. A figura a seguir representa o balanceamento dos elementos da situação:

**Figura 7: Ciclo processo/TI**



Fonte: Cruz<sup>24</sup> (p. 174)

Destaca-se, porém, que foi iniciado nesse período o primeiro fluxo de compras em forma eletrônica, a despeito dos limites tecnológicos da ocasião. As solicitações de compras de itens comuns eram processadas em conjunto em uma tentativa de redução de tempo e tramitação de documentação física, no entanto, a ênfase dada no relacionamento entre requisitante e comprador, não permitiu que os outros interessados participassem nos trâmites eletrônicos.

O ambiente corporativo, tanto na área privada quanto na pública, está em constata mutação, seja por fatores externos ou internos à instituição. O planejamento estratégico necessita estar em permanente consonância com essas transformações. Não obstante a esses fatos, a questão do planejamento da área de compras evoluiu e redefiniu uma nova dinâmica dos trâmites, a qual, em um segundo momento iniciado em 2004, considerado um período de ajustes, contou com mais investimentos em TI e buscou maior consolidação interna na Unidade.

### **5.1.2 O Sistema de Informação de Gestão Administrativa – SGA**

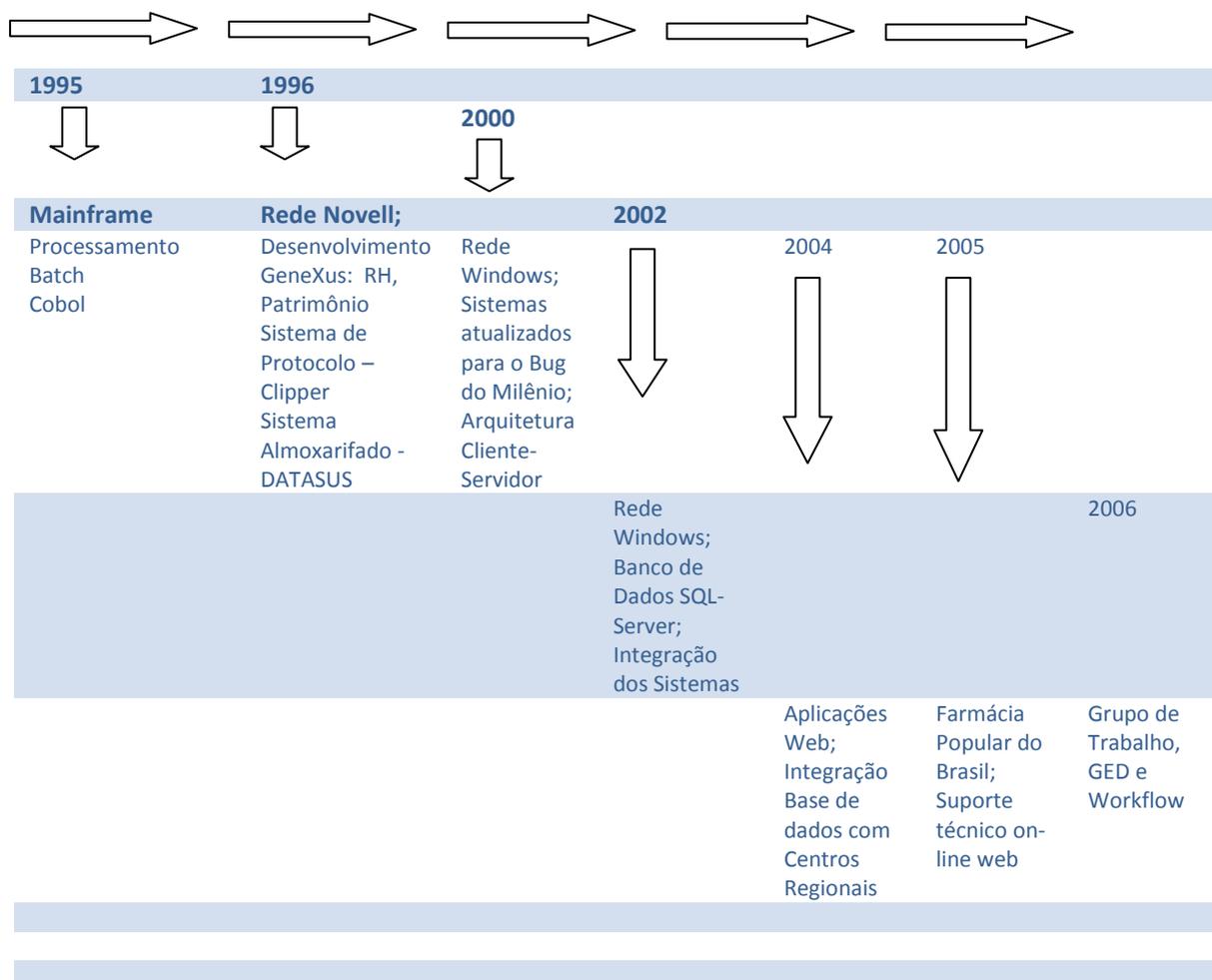
O Sistema de Gestão Administrativa (SGA) é composto por vários módulos relacionados entre si, integrando informações de relevância no âmbito da administração pública na Fiocruz. O sistema tem o objetivo de gerenciar e integrar informações administrativas em suas diversas áreas de atuação internas à Instituição, suprimindo funcionalidades não contempladas pelos Sistemas Administrativos do Governo Federal.

O SGA teve início com o desenvolvimento do módulo de recursos humanos a partir da importação de dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), o qual permitia aos seus usuários extrair uma série de consultas instantâneas como também possibilitava realizar cálculos de diversos tipos de pagamentos e descontos a servidores. Assim, foram sendo desenvolvidos outros módulos, como emissão de passagens e diárias (SDPA) e controle de processos, porém, de forma não integrada.

O estabelecimento dos novos formatos gerenciais implantados na DIRAD tornou imperioso o redesenho e a integração entre os módulos para que se adequasse ao

planejamento, à execução das atividades recém-criadas e às novas plataformas tecnológicas surgidas à época. A figura 8 evidencia a evolução do SGA:

**Figura 8: Evolução do SGA**



Fonte: Flávia Silva (Chefe do Serviço de Informática da DIRAD)

O SGA concretizou-se como um poderoso instrumento de apoio aos programas administrativos de gestão adotados pela Diretoria e está disponível na maioria dos setores administrativos da Fiocruz, subdividindo-se, atualmente, em: Solicitação de Serviços, Sistema de Informação, Importação e Exportação, Patrimônio, Passagens e Diárias, Pedido e Gerência de Compras, Pedido de Material, Convênios, Recursos Humanos, Previsão da Demanda, Plano Anual 2009, Gestão de Cursos, Gestão de Contratos e Farmácia Popular do Brasil.

### 5.1.3 O Desenvolvimento Interno de Sistemas DIRAD

O sistema SGA na DIRAD tornou-se estratégico para o desenvolvimento de suas atividades, permitindo disseminar suas práticas de gestão para outras unidades da Instituição. As mudanças de cenários políticos e sociais, a continuidade das implementações, as melhorias de processos, juntamente com os avanços tecnológicos, demandam comprometimento constante dos profissionais responsáveis pelo desenvolvimento e pela manutenção do SGA.

A construção do SGA foi realizada ao longo dos anos por uma equipe de desenvolvedores composta em sua maioria por servidores engajados com as estratégias institucionais. Até os dias atuais o grupo conta com a maior parte desses profissionais, conferindo-lhes alto grau de conhecimento tácito sobre o contexto em questão e ligação intensa com os profissionais e gestores das áreas envolvidas.

Assim, foi feita a opção de não terceirizar as atividades de desenvolvimento de sistemas de informação, pois se pode valer dessa vantagem para proporcionar suporte aos usuários do sistema e prestar manutenção e ajustes inerentes às mudanças da realidade. Segundo afirmação de Earl <sup>64</sup>, a terceirização de TI traz riscos como “*foco confuso*: a terceirização só garante o funcionamento da TI em termos de operação, desenvolvimento, serviços e treinamento de informática, mas não é comprometida com desafios inerentes à estratégia da empresa”.

Assim, a opção por não terceirizar as atividades de desenvolvimento de sistemas de informação que segundo afirmação de Earl <sup>64</sup> a terceirização de TI traz riscos como “*foco confuso*: a terceirização só garante o funcionamento da TI em termos de operação, desenvolvimento, serviços e treinamento de informática, mas não é comprometida com desafios inerentes à estratégia da empresa.” pode valer-se dessa vantagem para proporcionar suporte aos usuários do sistema e prestar manutenção e ajustes inerentes às mudanças da realidade.

## 5.2 - Descrição do fluxo de compras atual

O trâmite interno das aquisições de materiais ou contratação de serviços está submetido aos aparatos legais da Lei de Licitações 8.666/93. Porém, a realização dos procedimentos internos nas unidades da Fiocruz ocorre, em sua maioria, de maneira distinta. Segundo Fernandes<sup>59</sup>, a falta de abrangência do Comprasnet/Siasg quanto aos requisitos na fase de “preparação” contribui para a ausência de padronização dos métodos de trabalho nessa etapa.

As práticas de compras na fase de requisição na DIRAD estão estabelecidas pela Portaria interna de nº 29/2008 (Anexo VI), a qual também atende à Presidência da FIOCRUZ e a suas vices bem como as aquisições realizadas pelo PDTIS e PDTSP, definindo o seguinte:

As aquisições de bens (materiais permanentes) e materiais de consumo, assim como materiais de consumo de uso comum – materiais de expediente, suprimento de informática e limpeza - que contemplem o abastecimento das Unidades da Fiocruz são realizadas exclusivamente pelo sistema de informação gerencial “SGA-Pedido de Compras”, que permite a inserção de documentos relativos à aquisição, tais como justificativa de compras, plano de trabalho, projeto básico e planilha de custos, dentre outros.

Os usuários do sistema possuem perfis diferentes para realização das funções de cada etapa do fluxo percorrido. Os principais são:

*Requisitante:* responsável pela elaboração dos pedidos por meio da seleção de itens e inserção dos documentos necessários.

*Administrador:* recebe os pedidos e realiza a conferência da documentação anexada pelo requisitante; verifica o saldo orçamentário; faz o enquadramento dos dados do Plano Plurianual; insere dados de execução orçamentária e gera as requisições de compras (RCO).

*Comprador:* agrupa os pedidos de acordo com a conta SIAFI; lança a cotação de preços pela pesquisa de mercado; realiza a licitação ou a compra direta de acordo com os parâmetros estabelecidos na Lei 8.666/93; gerencia os processos de compras e gera as ordens de fornecimento (OFs).

*Ordenador:* é o responsável pela autorização da compra e ordenamento de despesas.

O fluxo das aquisições inicia-se com a abertura de pedido feita pelo sistema de informação, precedida de ciência e concordância do chefe do respectivo departamento. Os pedidos de compras são classificados em:

*Pedido de compra comum:* solicitações que irão gerar uma licitação ou dispensa de acordo com a avaliação de setor compras.

*Pedido de itens registrados:* pedidos realizados a partir de itens registrados em ATA, já previamente licitados, gerenciados pelo sistema de informação SGA e SIAFI.

*Pedido para montar registro de preços:* tipo de pedido destinado à realização de licitações para montar uma ATA de registro de preços.

Os materiais e/ou serviços a serem adquiridos devem estar contidos no planejamento de compras realizado pelas unidades. O requisitante deverá sempre observar se o material de consumo a ser adquirido faz parte do catálogo de materiais e se há disponibilidade no estoque central do Serviço de Administração de Materiais. Caso o material não esteja catalogado, sua especificação deve ser encaminhada ao setor de catalogação para cadastramento e geração de código.

Os materiais e/ou serviços com características particulares de determinados setores especializados somente serão gerenciados por estes. Assim, os materiais de consumo do grupo de expediente, cartuchos, tonners, formulários, limpeza ou integrantes da grade de materiais comuns, somente são confeccionados pelo Serviço de Administração de Materiais. Os pedidos de compra de acessórios de informática devem ser submetidos ao Serviço de Informática para apreciação e concordância; os pedidos de

equipamentos de informática somente são realizados por este setor; e as contratações para curso/treinamento/capacitação são realizadas pelo setor de Recursos Humanos.

As solicitações são encaminhadas, pelo sistema, aos Administradores, juntamente com a documentação necessária anexada ao pedido para os Administradores, que os recebem pelo sistema. Cada pedido é analisado segundo critérios de conformidade com o Plano Anual da Diretoria de Administração do exercício em vigor e enquadramento no PPA - Plano Plurianual. Em caso de ausência dos dados e de documentos necessários ou não previsão da aquisição no Plano Anual da DIRAD, o pedido é recusado; em caso de contratação de serviços de treinamento/capacitação, o pedido deverá estar previsto no Plano de Capacitação da DIRAD do exercício em vigor.

Os pedidos aprovados são encaminhados *on-line* para o Serviço de Administração Compras da DIRAD para realização de cotação de preços e análise de todos os dados e documentos. As especificações técnicas da aquisição do bem/material e da prestação de serviços conforme a Lei nº 8666/93 e demais legislações pertinentes devem constar nas solicitações e devem ser encaminhadas de volta ao Administrador..

Os pedidos de compras são reavaliados de acordo com a estimativa de preços realizada pelos Administradores e encaminhados *on-line* ao Ordenador de Despesas para aprovação final. Em caso de inexistência de recursos orçamentários para a aquisição/contratação, os Administradores podem recusar o pedido e devolvê-lo aos Requisitantes com a devida justificativa.

O Ordenador de Despesas recebe os pedidos encaminhados com a ciência do conteúdo a ser adquirido, fornecendo devida aprovação ou não. Em caso de concordância, são gerados e impressos nesse momento todos os documentos anexados ao pedido, sendo providenciadas pelo Administrador as respectivas assinaturas dos servidores responsáveis pela aquisição/contratação, bem como gerada a numeração e impressa à requisição de compras assinada pelo Ordenador de Despesas.

A requisição de compras é gerada pelo Administrador e entregue junto com os demais documentos à Seção de Protocolo para abertura de processo administrativo,

devendo posteriormente ser encaminhada ao Serviço de Administração de Compras. Todo acompanhamento dos trâmites dos pedidos pode ser consultado no sistema de informação.

O sistema de informação – SGA - Pedido de Compras – possui mecanismos de controle e gerência dos itens registrados, permitindo consulta e realização de pedidos do tipo “itens registrados”, que seguem praticamente o mesmo fluxo percorrido pelos “pedidos comuns”, não necessitando, porém, passar pelo setor de compras, haja vista os preços já estarem lançados em ATA. Por outro lado, os pedidos de “itens registrados” precisam da autorização *on-line* do gestor da ATA de registro de preço. Os pedidos do tipo “montar registro de preços” seguem o mesmo trâmite dos pedidos “comuns”.

### **5.3 – Procedimentos metodológicos**

A fase de exploração foi desenvolvida por meio de atividades que envolveram a seleção do espaço da pesquisa, a escolha do grupo de pesquisa, o estabelecimento de critérios de amostragem e da estratégia de observação utilizada.

Os resultados apresentados a seguir foram obtidos a partir da utilização de distintas metodologias de coleta e análise de dados, visando descrever o mais fidedignamente o cenário de estudo. Assim, pelo levantamento dos documentos primários inerentes ao processo, apoiado pela revisão da literatura que envolve o assunto, foi realizado primeiramente uma observação do tipo participante por meio de presença em fóruns, oficinas e encontros de compras promovidos pela DIRAD, além de intensa interação com a equipe de compradores, gestores e requisitantes inseridos no contexto em questão.

Posteriormente, foi utilizado formulário para coleta de dados junto aos atores envolvidos no fluxo descrito na seção 5.2. O formulário foi aplicado no âmbito da Diretoria de Administração da Fiocruz no Serviço de Informática (Seinfo), no Serviço de Administração de Compras (Seac) e na Diretoria Executiva. No âmbito da Presidência da Fiocruz, foi aplicado na Vice-presidência de Pesquisa e

Desenvolvimento Tecnológico, envolvendo um total de quatro profissionais ligados ao assunto pesquisado.

Os locais mencionados foram selecionados tanto por suas características distintas de atividade quanto pelo perfil dos profissionais abrangidos. Por um lado, depreendeu-se que todos os setores demandam produtos de uso comum, possibilitando, assim, estabelecimento de parâmetros de comparação quanto à visão dos envolvidos sobre os processos de aquisições. Por outro, pelas peculiaridades intrínsecas dos tipos de aquisições demandados por cada um destes setores, como a aquisições de materiais de expediente, informática, equipamentos e produtos de laboratórios, assim como a necessidade constante de informações gerenciais por parte dos compradores e gestores, buscou-se analisar as especificidades do processo desses tipos de compras e definir o grau de relevância institucional para os diferentes produtos adquiridos.

O formulário foi elaborado com questões divididas em três dimensões para abarcar os elementos do trinômio proposto por Cruz <sup>24</sup>. A primeira trata da dimensão de recursos humanos, a qual procura situar a perspectiva das relações das pessoas com os processos e com a TI. A segunda visa estabelecer a ligação dos processos com o planejamento estratégico institucional e levantar quais são as ferramentas e os recursos utilizados na tomada de decisão e quais os entraves encontrados. A terceira - dimensão técnica - compreende questionamentos da utilização da tecnologia da informação a fim de determinar seu grau de satisfação e o ciclo de vida em relação aos processos a que se destinam.

As questões do formulário são compostas em sua maioria por perguntas do tipo fechadas, que normalmente requerem respostas do tipo “sim/não” ou “falso/verdadeiro”. Para oferecer maior flexibilidade de resposta ao entrevistado e auxiliar o alcance de evidências sobre fatos determinados, foram adicionadas questões com resposta como “Não sei/Indiferente”.

Os assuntos foram planejados de forma a se obter o controle da entrevista, porém estimulando o auditado a falar. Nas questões relacionadas ao grau de satisfação, foram utilizadas respostas tais como “Muito/Pouco”, “Excelente/Bom”, “Suficiente/Insuficiente”.

Segundo Marconi e Lakatos <sup>62</sup>, as questões fechadas costumam produzir respostas curtas e objetivas, porém seu uso repetitivo pode sugerir um interrogatório. Para que isso não ocorresse, foi elaborada uma questão aberta de livre resposta do entrevistado. As questões abertas são aquelas cujas respostas podem ser dadas de forma livre, encorajando o auditado a expor suas opiniões, e sua utilização foi no intuito de explorar mais a fundo o assunto.

### 5.3.1 – Observações da pesquisa

A observação, como técnica de coleta de dados empíricos na pesquisa qualitativa, é abordada por diversos autores como a mais antiga e ao mesmo tempo a mais moderna das técnicas de pesquisa. Para que os resultados obtidos por essa técnica sejam satisfatórios, a realização de um planejamento em relação ao que se deseja observar é imprescindível.

Uma das principais vantagens da observação é a possibilidade de percepção direta dos fatos, sem qualquer intermediação. Desse modo, a subjetividade inerente ao processo de investigação social tende a ser reduzida. Por outro lado, a grande desvantagem encontrada nessa técnica está na presença do pesquisador, pois pode ocasionar alterações no comportamento dos observados, destruindo a espontaneidade dos mesmos, produzindo muitas das vezes resultados pouco confiáveis. As pessoas, de modo geral, ao se sentirem observadas, tendem ocultar seu comportamento, pois temem ameaças a sua privacidade <sup>61</sup>.

A definição de observação do tipo participante possui algumas diferenças quanto às concepções e linhas de abordagem, comentadas por alguns autores. Neste estudo, foi adotada a definição de Gil <sup>61</sup>, entendendo que o conhecimento da vida de um grupo é obtido no interior dele mesmo e consiste na “participação real do conhecimento na vida da comunidade, do grupo ou de uma situação determinada. Nesse caso, o observador assume, pelo menos até certo ponto, o papel de um membro do grupo”.

Segundo uma compilação realizada por Haguette <sup>65</sup> sobre o pensamento de diversos autores sobre o assunto o *papel do observador* pode ser: revelado ou

encoberto, formal ou informal, integral ou periférica; pode acontecer em um espaço de tempo curto como longo. O observador pode ainda assumir tanto um papel ativo com participação intensa no ambiente estudado que dependendo da situação pode até modificar um determinado contexto, como passivo em que a interação com observados ocorre de maneira superficial e breve podendo este ser influenciado pelas próprias observações realizadas.

A observação participante pode assumir várias formas, que variam de acordo com a situação a ser pesquisada. Em teoria, existem quatro possibilidades, dependendo do envolvimento do pesquisador no campo, conforme classificação proposta por Minayo<sup>60</sup>: o participante total; o participante como observador; o observador como participante; o observador total.

O participante total é aquele que se propõe a participar em todas as atividades do grupo em estudo, atuando como se fosse um de seus membros; a identidade e os propósitos do pesquisador são desconhecidos pelos sujeitos observados. Na modalidade de participante como observador, o pesquisador estabelece com o grupo uma relação limitada ao trabalho de campo; a participação ocorre da forma mais profunda possível pela observação informal das rotinas cotidianas e da vivência de situações consideradas importantes.

A situação de observador como participante ocorre por meio de relações breves e superficiais, nas quais a observação se desenvolve de maneira mais formal; é utilizada, muitas vezes, para complementar o uso de entrevistas. Na modalidade de observador total não há interação social entre pesquisador e sujeitos da pesquisa, os quais não sabem que estão sendo observados; a observação é usada, geralmente, como complemento de outras técnicas de coleta de dados.

A observação, como técnica de coleta de dados, foi selecionada para fins deste estudo devido à possibilidade de análise direta dos processos de trabalho, a qual permitiu a interpretação da interação entre os atores envolvidos no fluxo com outros atores e com as TIs utilizadas. O objetivo principal foi o de viabilizar o esclarecimento da lógica interna e acompanhar e registrar as tramitações juntamente com os discursos e

as ações dos colaboradores e como estes se correlacionavam com a utilização do sistema de informação.

### **5.3.2 – A entrevista no contexto do estudo**

A entrevista é uma das técnicas de coleta de dados mais utilizadas no âmbito das ciências sociais. Conforme Gil<sup>61</sup>, diversos são os profissionais de distintas áreas que tratam de problemas humanos e sociais valendo-se dessa técnica, não apenas para coleta de dados, mas também com objetivos voltados para diagnóstico e orientação.

A utilização dessa técnica neste estudo ocorreu como complementação aos resultados obtidos da observação pelo auxílio de um formulário, visando facilitar a estruturação e a condução da entrevista, permitindo tabulação dos dados coletados e, ao mesmo tempo, permitindo respostas livres e espontâneas do informante, incrementando o material colhido.

As questões elaboradas no formulário levaram em conta o arcabouço teórico e documental inerente ao tema do estudo e as hipóteses formuladas a partir das observações.

### **5.3.3 – A exploração do ambiente**

A fase de exploração do ambiente constituiu-se de ações no âmbito das áreas internas as quais estavam inseridas no fluxo de compras tanto na DIRAD como na VPPDT. A DIRAD possui em fase de implantação um fluxo sistematizado de compras, e tem a VPPDT como adepta. Desta forma são realizados diversos procedimentos por parte da DIRAD para as aquisições que permitiram o estabelecimento de amostragem estratégica para a pesquisa.

No cenário eleito, foi possível apreender o modelo de organização dos trabalhos desenvolvidos a partir da distribuição das atividades cotidianas entre os atores, da lógica de ordenamento dos trâmites das requisições de compras e processos, das relações estabelecidas no processo de uma aquisição e das negociações externas que envolviam fornecedores. Além disso, considerou-se que a forma adequada de identificação dos nós

críticos possivelmente ocorreria pelo surgimento de contradições e conflitos no relacionamento “pessoas com pessoas” nos processos observados.

A definição dos critérios de amostragem foi fundamentada em Minayo<sup>60</sup>, o qual pondera que uma amostra ideal em pesquisa qualitativa não atende especificamente somente a critérios numéricos, mas àquela que reflete as múltiplas dimensões da totalidade.

Adotaram-se então como critérios básicos para composição da amostragem: escolha dos sujeitos com funções e visões distintas do processo de compras; possibilidade de reincidência de informações; abrangência da diversidade dos observados e entrevistados. Procurou-se, de uma maneira geral, coletar informações dos vários ângulos dos processos de trabalho no intuito de apreender as semelhanças e as diferenças para confrontação com o referencial teórico do estudo e caracterizar o modelo de relacionamento cíclico do fluxo das aquisições realizadas.

#### **5.3.3.1 – Trabalho de campo**

A descrição da situação atual explicitada na seção 5.2 foi baseada em pesquisa documental, utilizando fontes primárias como portarias e procedimentos internos. Todavia, para uma melhor apreensão dos problemas do entorno dos procedimentos descritos, foi iniciada a fase de coleta de dados logo após a aprovação do projeto pela Comissão de Ética da Fiocruz/Ensp, a qual foi realizada no período de abril a julho de 2009. Inicialmente, foi utilizada somente a observação; posteriormente, já no final da pesquisa, foi intercalada com a técnica de entrevista.

A pesquisa foi realizada somente com o intuito de prover uma solução inovadora para os trâmites dos fluxos de compras das instituições envolvidas no contexto do estudo. Por envolver pessoas e seus relacionamentos com outros elementos, foram observados constantemente os princípios éticos, buscando sempre proteger os direitos e o anonimato dos indivíduos envolvidos.

A observação realizada nos ambientes propostos ocorreu de forma muito natural, já que as atividades desenvolvidas pelo pesquisador, apesar de não serem da mesma

natureza, se relacionavam em muitos pontos com as dos pesquisados. Em vista disso, a observação conteve momentos distintos de atuação junto aos requisitantes, compradores e gestores.

Inicialmente, pretendia-se utilizar a observação do tipo “participante como observador” - técnica pela qual se caracteriza pelo envolvimento com os sujeitos observados. Contudo, após intensas avaliações das vantagens e desvantagens aplicadas ao objeto do estudo em questão, optou-se por se realizar o tipo “observador total”, considerando o fato de poder causar um possível constrangimento provocado pela presença de um observador durante as atividades do cotidiano dos profissionais e um bloqueio no desenvolvimento espontâneo das atividades, acarretando uma possível falsificação dos procedimentos.

A observação do tipo “observador total” permitiu analisar o objeto de estudo por suas várias perspectivas. A organização do processo de trabalho do fluxo de compras é percebida de forma diferente de acordo com cada perfil envolvido; dessa forma, à medida que a observação foi se desvencilhando da maior parte das atividades, foi possível dar início aos mapeamentos dos principais pontos de insatisfação em comum a todos os perfis e os agravos específicos de cada um deles.

Na “observação total”, os sujeitos não sabem que estão sendo observados, fator que dificulta o registro das observações. A solução adotada foi o registro rápido e pontual dos fatos relevantes observados para posterior descrição detalhada dos acontecimentos. Por outro lado, a utilização desse método tinha a desvantagem de permitir que muito dos fatos importantes não fossem registrados por esquecimento na hora da transcrição. Assim, foram criadas categorias de análises para ajudar no processo de registro e avaliar a redundância de informações, configurando, dessa maneira, critérios de saturação, os quais consideram que dados reincidentes dão mostra de exaustão e delimitam a suficiência da coleta de dados.

A utilização da observação participante foi proveitosa para identificar o relacionamento pessoas com processos, TI e ciclo de vida dos processos. A partir da compilação das informações obtidas pelas descrições, foi possível elaborar os apontamentos descritos no quadro 8 (oito):

**Quadro 8: Análise das observações de campo**

<b>Fatores Observados</b>	<b>Categorização</b>	<b>Elemento</b>
Na fase de requisição de compras incidem os maiores entraves burocráticos devido à quantidade de documentos exigidos e sua correta elaboração.	Fluxo operacional	Pessoas, processos e TI
A dificuldade de obtenção de uma correta especificação detalhada de materiais, apesar de o catálogo implantado, torna-se um dos maiores empecilhos para realização de uma compra.	Especificação e padronização de materiais	Pessoas e TI
Existe excesso de solicitações de pedido de compras realizado fora do escopo do planejamento, acarretando problemas de organização por parte da equipe de compras.	Planejamento	Pessoas
O aparato jurídico e os órgãos controladores provocam excesso de zelo na confecção dos processos e conseqüentemente morosidade ao andamento dos mesmos.	Fluxo operacional	Pessoas, processos
Quanto maior a especificidade do material, maiores são as dificuldades encontradas para cotação e negociação com os fornecedores.	Especificação e padronização de materiais	Pessoas

Fonte: elaboração própria

A elaboração do quadro 8 (oito) não envolveu dados quantitativos, pois foi desenvolvido a partir dos registros descritivos e dos reflexivos realizados no trabalho da observação. Os registros descritivos trataram da transcrição dos pontos relevantes, utilizando-se palavras-chave para uma narrativa detalhada dos fatos ocorridos. Os

registros reflexivos compreenderam observações pessoais do observador acerca das múltiplas perspectivas estudadas.

O quadro também serviu como roteiro para elaboração do formulário, e as hipóteses levantadas na coluna “fatores observados” foram confrontadas com os dados obtidos na entrevista e com as informações extraídas do SGA Pedido de Compras para posterior comprovação.

#### **5.3.4 – Análise contextualizada e triangulação dos dados**

O princípio adotado anteriormente foi o de organizar o material gerado a partir da observação participante, que envolveu preparação, reunião dos dados coletados e avaliação de sua qualidade, e resultou em uma análise preliminar das informações obtidas. O encerramento dessas atividades ocorreu quando as inferências e as correlações demonstraram esgotamento. Segundo Gomes et al.<sup>66</sup>, “é uma norma prática das abordagens qualitativas, considerar que o material construído no campo está suficiente quando se percebe que as ideias acerca das questões da pesquisa começam a se repetir”.

Esta seção discorre sobre os materiais qualitativos a partir da elaboração de uma estrutura de análise por categorização classificando o conjunto de registros das observações e dos depoimentos dos atores por grupo e instrumento de análise. Após essa etapa, decorre a sistematização das informações coletadas, que, por englobar dados oriundos de formulários, envolve aspectos de análise quantitativa.

As análises dos dados quantitativos empregaram métodos de estatística descritiva. Segundo Gomes et al.<sup>66</sup>, estas possibilitam a obter o perfil das características do grupo estudado. Para Pinheiro e Torres apud Gomes et al.<sup>66</sup>, essas análises são fundamentais para a compreensão dos dados estatísticos e para a observação dos elementos, variáveis, observações e casos.

Os elementos são as unidades pertencentes a determinado estudo; as variáveis são as características que se pretendem mensurar; as observações são as informações

obtidas das variáveis para um elemento específico; e caso é o conjunto de observações de um elemento.

A interpretação dos dados coletados também levou em consideração os tipos utilizados de variáveis – classificadas, geralmente, em qualitativas e quantitativas. As primeiras assumem atributos e qualidades, enquanto as quantitativas são de natureza numérica. Para efeito deste estudo, foram utilizadas somente variáveis qualitativas – quando não estabelecem ordem natural em seus valores, tais como sexo (masculino ou feminino), sim ou não, são denominadas “qualitativas nominais”; já as “qualitativas ordinais” indicam intensidade crescente como tamanho (pequeno, médio ou grande).

As análises apresentadas seguiram a proposta denominada “interpretação de sentidos”, que traça um caminho para alcance de significados dentro de uma perspectiva das correntes compreensivas das ciências sociais <sup>66</sup>. A proposição consiste no seguinte:

Descrição: busca-se preservar de maneira mais fiel possível as informações dos diferentes informantes; os dados são tratados como fatos.

Análise: uma das finalidades principais é expandir a descrição traçando um caminho sistemático por meio de localizadores-chave e relações entre os fatores.

Interpretação: busca o sentido das falas e das ações para alcançar a compreensão além dos limites do que é descrito e analisado.

Inferência: processo de ultrapassar o exercício das descrições das falas e das observações; considerada um conceito de mediação. São construídas por perguntas como: o que levou um entrevistado a emitir determinado enunciado? Que consequências determinado enunciado provocará?

A partir da compilação e da categorização das informações das questões do tipo fechada do formulário, foi possível elaborar os apontamentos para a elaboração de uma análise SWOT (sigla em inglês que significa *Strengths* - Forças, *Weaknesses* - Fraquezas, *Opportunities* - Oportunidades e *Threats* - Ameaças), uma ferramenta

utilizada para fazer análise de cenário, sendo usada como base para planejamento estratégico de uma organização.

A análise SWOT é um sistema simples para verificar a posição estratégica de uma empresa ou instituição. A predileção da análise SWOT se deu pela sua aplicação no processo de planejamento, podendo representar um impulso para a mudança cultural da organização<sup>67</sup>.

Finalmente, a questão do tipo aberta empregada no formulário foi transcrita para identificação dos pontos comuns e posterior categorização e análise, conforme Anexo IV, a qual viabilizou confronto com análise da matriz SWOT, auxiliando a descrever uma síntese de análise final.

#### 5.3.4.1 – Resultados obtidos

Os resultados apresentados a seguir foram obtidos por questionamento direto feito aos entrevistados por formulário, e primou pela impessoalidade e pelo anonimato dos envolvidos. As análises realizadas neste tópico se ativeram aos fatos como eles ocorreram, conforme as observações realizadas e os dados obtidos pelo formulário aplicado.

- Dimensão de Recursos Humanos

**Tabela 1: Relação das requisições com o planejado**

Categoria: Planejamento  
Relacionamento: Pessoas – Processo

Questão	Fator				
		Sim	Não	Não Sei	Indiferente
<i>As requisições de compras na Instituição (Fiocruz) são solicitadas de acordo com o especificado no planejamento estratégico anual?</i>	Comprador	1(25%)	3(75%)		
	Gestor	1(25%)	2(50%)	1(25%)	
	Pesquisador	2(50%)	1(25%)	1(25%)	
	Requisitante	2(50%)	1(25%)	1(25%)	
	TOTAL	37,5%	43,75	18,75	

A percepção do *ambiente interno* dos entrevistados quanto ao enlace entre planejamento e processo de requisições demonstra uma visão balanceada dos que percebem positivamente em termos percentuais absolutos (37,5) e dos que não acreditam nessa relação (43,75). Os compradores e os gestores tiveram uma intuição mais crítica em relação aos pesquisadores e requisitantes, confirmando as observações de campo nas quais compradores e gestores, ao receberem grandes volumes de requisições, percebem mais claramente a não observância dos tópicos do que foi planejando no PPA interno.

Por outro lado, os pesquisadores possuem uma organização bem definida em relação aos objetivos institucionais. Os requisitantes, de acordo com a triangulação dos números apresentados com as observações, adotam uma organização mais endógena de suas requisições, evidenciando certo grau de distanciamento com o planejamento global, constituindo uma predileção de uma organização mais interna. Esse cenário aponta para *pontos fracos* os quais deveriam ser mais bem aproveitados, já que não há um direcionamento bem definido de percepções empíricas sobre planejamento por parte das pessoas quanto à realização dos processos.

**Tabela 2: Acesso à informação**

Categoria: Informação  
Relacionamento: Pessoas – Processo

Questão	Fator					
		Muita	Razoável	Pouca	Indiferente	
<i>Ao tentar consultar a situação em que se encontra um pedido de compras, qual grau de dificuldade você encontra?</i>	Comprador		3(75%)	1(25%)		
	Gestor		2(50%)	2(50%)		
	Pesquisador	3(75%)	1(25%)			
	Requisitante		1(25%)	3(75%)		
	TOTAL	18,75%	43,75%	37,50%		

Os números acima demonstram que de uma maneira geral o acesso à informação quanto ao andamento dos processos de compras possui um grau de dificuldade o qual varia de moderado a pouco para a maioria das categorias; entretanto, a de pesquisadores evidencia maior grau de dificuldade de acesso, que talvez se explique pela falta de informações gerenciais e estratégicas, de acordo com as observações de campo

realizadas. A falta de informações de maneira fácil e acessível a todos os envolvidos estabelece um *ponto fraco* a ser explorado.

**Tabela 3: Importância da TI para os envolvidos**

Categoria: TI  
Relacionamento: Pessoas – TI

Questão	Fator					
		Muito	Razoável	Pouco	Indiferente	
<i>Você considera a utilização da Tecnologia da Informação como ferramenta importante nas aquisições de materiais da Instituição?</i>	Comprador	3(75%)	1(25%)			
	Gestor	3(75%)	1(25%)			
	Pesquisador	3(75%)	1(25%)			
	Requisitante	4(100%)				
	TOTAL	81,25%	18,75%			

A relação de importância dos entrevistados (pessoas) com TI para a realização de processos é considerada pela maioria dos entrevistados como “muito importante” para todos os perfis envolvidos, situando-se como uma potencial *oportunidade* de exploração de ambientes externos.

**Tabela 4: Aceitabilidade da TI pelos envolvidos**

Categoria: TI  
Relacionamento: Pessoas – Processo – TI

Questão	Fator					
		Excelente	Bom	Ruim	Péssimo	Indiferente
<i>Ao se deparar com um novo tipo de Tecnologia de Informação no auxílio de processos administrativos, qual o seu grau inicial de aceitação?</i>	Comprador	1(25%)	3(75%)			
	Gestor	2(50%)	2(50%)			
	Pesquisador		4(100%)			
	Requisitante		4(100%)			
	TOTAL	18,75%	87,25%			

Para a maioria dos entrevistados, a chegada de novas tecnologias de informação tem um grau de aceitabilidade de “bom” a “excelente”, indicando uma *oportunidade* de utilização de variadas ferramentas de tecnologias, buscando complementação entre seus recursos.

**Tabela 5: Capacitação técnica**

Categoria: RH  
Relacionamento: Pessoas – Processo

Questão	Fator					
		Suficiente	Insuficiente	Não sei	Indiferente	
<i>Na sua visão, a capacitação técnica dos compradores da Instituição é suficiente para desempenhar as atividades de compras?</i>	Comprador	1(25%)	3(75%)			
	Gestor	2(50%)	1(25%)	1(25%)		
	Pesquisador	1(25%)	3(75%)			
	Requisitante	2(50%)	2(50%)			
	TOTAL	37,5%	56,25%	6,25%		

A tabela acima indica insatisfação para mais da metade dos entrevistados. Por outro lado, quase 40% veem como suficiente a capacitação dos compradores. Um ponto importante a ser observado é quanto ao elevado grau de insatisfação por parte dos próprios compradores. Pesquisadores também demonstram descontentamento quanto a presente questão, da mesma forma como a metade dos requisitantes.

Levando em consideração o observado, cada perfil possui um tipo diferente de percepção de capacitação. O perfil de comprador, por possuir uma visão mais ampla do processo, sugere a necessidade de uma melhor capacitação em determinadas áreas envolvidas no contexto de compras. Assim, devido ao fato dessa alta percepção de insuficiência quanto à capacitação técnica dos próprios compradores, esse tópico se configura como um *ponto fraco*.

**Tabela 6: Ferramentas de acompanhamento**

Categoria: Informação  
Relacionamento: Pessoas – Processo

Questão	Fator					
		Telefone	E-mail	Sistema de informação	Pessoalmente	Não procuro
<i>Qual meio você mais utiliza para obter informações referentes às suas solicitações de</i>	Comprador		2(50%)	2(50%)		
	Gestor			3(75%)	1(25%)	
	Pesquisador		4(100%)			

<i>compras?</i>	Requisitante		2(50%)	2(50%)		
	TOTAL		50%	43,75%	6,25%	

Os meios utilizados pelos envolvidos, em sua maioria, são realizados em forma eletrônica (e-mail e sistema de informações), corroborando com a questão número quatro, estabelecendo como uma *oportunidade* de integração entre as tecnologias de diferentes ferramentas.

### Tabela 7: Especificação de materiais

Categoria: Informação  
Relacionamento: Pessoas – Processo

Questão	Fator					
		Satisfatório	Regular	Insatisfatório	Indiferente	
<i>Com relação à especificação de materiais de suas requisições, o auxílio prestado pela equipe de compras é satisfatório?</i>	Comprador	2(50%)	2(50%)			
	Gestor	1(25%)	3(75%)			
	Pesquisador	1(25%)	2(50%)	1(25%)		
	Requisitante	1(25%)	2(50%)	1(25%)		
	TOTAL	31,25%	56,25%	12,5%		

O resultado obtido em relação à especificação e ao solicitado apresenta um grau de satisfação regular para a maioria dos perfis. Pelo cruzamento dos dados levantados e pelas observações realizadas, pode-se creditar esse fato a dificuldades encontradas por parte dos requisitantes e pesquisadores em especificarem claramente os materiais e/ou serviços desejados, assim como a barreiras encontradas pelos compradores em relação à especificidade e complexidade de determinados bens ou serviços que não estão no escopo de sua área de conhecimento.

Os gestores, em sua maioria, percebem a especificação de materiais como “regular” por, talvez, observarem tais conflitos externamente ao processo, tendo uma intuição não muito satisfatória sobre tal quesito. Como a maioria dos perfis aponta essa questão como fator “regular”, sugere um ponto de *fraqueza* a tal contexto.

- Dimensão Estratégica

**Tabela 8: Visão da atividade de compras**

Categoria: Planejamento  
Relacionamento: Processo – Processo

Questão	Fator					
		Sim	Não	Não sei	Indiferente	
<i>Atividade de compras e licitações é estratégica para Instituição?</i>	Comprador	4(100%)				
	Gestor	4(100%)				
	Pesquisador	2(50%)	2(50%)			
	Requisitante	4(100%)				
	TOTAL	87,5%	12,5%			

A relação de planejamento com os processos de compras é considerada estratégica para maioria (absoluta e entre perfis) dos entrevistados, estabelecendo-se como um *ponto forte* do ponto de vista institucional.

**Tabela 9: Percepção dos produtos adquiridos**

Categoria: Planejamento  
Relacionamento: Processo – Processo

Questão	Fator					
		Sim	Não	Não sei	Indiferente	
<i>As compras de produtos e materiais são consideradas estratégicas para realização de suas atividades?</i>	Comprador	1(25%)	3(75%)			
	Gestor	4(100%)				
	Pesquisador	4(100%)				
	Requisitante	4(100%)				
	TOTAL	81,25%	18,75%			

As aquisições realizadas entre a maioria dos perfis são consideradas estratégicas para as atividades. Por outro lado, para os compradores, esse item não tem relevância de cunho estratégico. As observações realizadas ao longo da pesquisa indicam que isso talvez ocorra devido ao fato destes perceberem uma maior importância estratégica ligada mais ao trabalho desenvolvido pela equipe de compras do que aos itens

adquiridos. Esses fatores são apontados como *pontos fortes* em relação ao ambiente de planejamento estratégico.

**Tabela 10: Relação das aquisições com o planejamento**

Categoria: Planejamento  
Relacionamento: Pessoas – Processos

Questão	Fator				
		Sim	Não	Não sei	Indiferente
<i>Você considera importante a interligação de suas requisições de compras com o planejamento?</i>	Comprador	3(75%)	1(25%)		
	Gestor	4(100%)			
	Pesquisador	4(100%)			
	Requisitante	4(100%)			
	TOTAL	93,75%	6,25%		

Para a maioria dos perfis, a interligação de suas próprias requisições com o planejamento é considerada importante; todavia, se confrontada com a questão um, podemos observar que, quando a perspectiva é colocada em nível institucional, esta percepção se divide. Essa questão infere uma *fraqueza*, pois existe uma tendência de sobrepor o controle pessoal do planejado ao institucional.

**Tabela 11: Qualidade das compras**

Categoria: Informação  
Relacionamento: Pessoas – Processo

Questão	Fator					
		Ótima	Boa	Regular	Péssima	Ruim
<i>Qual a sua avaliação sobre a qualidade dos produtos e materiais adquiridos por compras e licitações na Instituição?</i>	Comprador			3(75%)		1(25%)
	Gestor		1(25%)	3(75%)		
	Pesquisador			2(50%)		2(50%)
	Requisitante		1(25%)	3(75%)		
	TOTAL		12,5%	68,75%		18,75%

A maioria entre os perfis considera a qualidade das aquisições como “regular”; tendo os pesquisadores uma visão mais crítica dessa questão, explicitando a

complexidade de especificação de muitos materiais, haja vista, muita das vezes, aqueles necessitarem de marcas ou configurações específicas, e, por vezes, estas não atenderem às expectativas obstruídas por dificuldades legais.

Devido ao fato de se conseguir adquirir produtos complexos e outros tipos de materiais com relativa qualidade (segundo opinião dos entrevistados) em uma Instituição que trabalha com diversos tipos de aquisições como a Fiocruz, pode-se considerar esse item como um *ponto forte*.

**Tabela 12: Tomada de decisão e informações gerenciais**

Categoria: Informação  
Relacionamento: Pessoas – Processo

Questão	Fator					
		Sim	Não			
<i>Você conta com informações gerenciais para a tomada de suas decisões?</i>	Comprador	3(75%)	1(25%)			
	Gestor	4(100%)				
	Pesquisador	3(75%)	1(25%)			
	Requisitante	4(75%)				
	TOTAL	87,5%	12,5%			

A tomada de decisão para a maioria dos perfis é realizada por intermédio de utilização de informações gerenciais, sendo um *ponto forte* e norteador para os rumos da Instituição.

**Tabela 13: Meio de obtenção de informação**

Categoria: Informação  
Relacionamento: Pessoa – Processo

Questão	Fator					
		Sistema de informação	Controle pessoal	Setor de compras	Solicitação externa	Outros
<i>Caso o item anterior seja afirmativo, de qual meio você obtém tal informação com mais frequência?</i>	Comprador	3(100%)				
	Gestor	1(25%)	3(75%)			
	Pesquisador	1(33,3%)	1(33,3%)		1(33,3%)	
	Requisitante		3(75%)		1(25%)	
	TOTAL(14)	35,72%	50%		14,29%	

Apesar de a questão anterior apontar que a maioria utiliza algum tipo de informação estratégica para tomada de decisão, 50% de um total absoluto entre os perfis utilizam “controle pessoal”, apontando para uma possível *fraqueza* com relação à abrangência e ao conteúdo dos sistemas de informação existentes.

- Dimensão Técnica

**Tabela 14: Procedimentos burocráticos**

Categoria: Processo  
Relacionamento: Processo – Processo

Questão	Fator					
		Sim	Não	Não sei	Indiferente	
<i>Você considera a burocracia imposta pela Lei um empecilho para aquisições de materiais de qualidade para a Instituição?</i>	Comprador	4(100%)				
	Gestor	4(100%)				
	Pesquisador	4(100%)				
	Requisitante	3(75%)		1(25%)		
	TOTAL	93,75%		6,25%		

A maioria entre os perfis considera a burocracia como um impedimento para boas aquisições. Essa informação corrobora as observações quanto a essa questão, porém, foi observado também “senso comum” com relação à necessidade de utilização de tais procedimentos para um melhor controle governamental. Esse fator externo de interferência nos processos de aquisições pode ser considerado como uma *ameaça* de implantação de modelos de dinamização de processos.

**Tabela 15: Qualidade versus preço**

Categoria: Processo  
Relacionamento: Processo – Processo

Questão	Fator					
		Sim	Não	Ambos	Não sei	Indiferente
<i>Em sua opinião, de uma maneira geral, os melhores preços de uma aquisição de material são mais importantes que a qualidade dos produtos e/ou serviços adquiridos?</i>	Comprador		3(75%)	1(25%)		
	Gestor		3(75%)	1(25%)		
	Pesquisador		3(75%)	1(25%)		
	Requisitante		3(75%)	1(25%)		
	TOTAL		75%	25%		

Para a maioria entre todos os perfis, o preço não deve ser mais importante do que a qualidade. Para 25% de cada perfil, existe importância para ambos os fatores. As observações realizadas acerca desse assunto indicam uma tendência de preponderância de preços em relação à qualidade, apesar de os compradores, sempre que possível, buscarem meios de qualificar os produtos e fornecedores. A busca desse equilíbrio entre qualidade e preço pode ser uma *oportunidade* para o desenvolvimento de mecanismos para alcance desses propósitos.

**Tabela 16: Sistema de Informação Governamental**

Categoria: TI  
Relacionamento: Processo – TI

Questão	Fator					
		Sempre	Nunca	Regularmente	Às vezes	Desconheço
<i>Você utiliza os recursos de tecnologia da informação disponibilizados pelo Governo nas suas aquisições?</i>	Comprador	4(100%)				
	Gestor		1(25%)	3(75%)		
	Pesquisador		4(100%)			
	Requisitante	1(25%)		1(25%)	1(25%)	1(25%)
	TOTAL	31,25%	31,25%	25%	6,25%	6,25%

A utilização dos recursos de TI governamental apresenta-se bem distribuída de acordo com os perfis, excetuando desse contexto os compradores devido à abrangência dos sistemas governamentais se encontrar bem difundida para a realização dos processos. Já a falta de integração dos sistemas internos com os sistemas governamentais e o desconhecimento e a baixa utilização por gestores e requisitantes denotam uma *ameaça* à integração e ao compartilhamento de informações.

**Tabela 17: Sistema de informação**

Categoria: TI  
Relacionamento: Processo – TI

Questão	Fator				
		Sim	Não	Parcialmente	
<i>Você utiliza algum Sistema de Informação para a realização das suas aquisições?</i>	Comprador	4(100%)			
	Gestor	4(100%)			
	Pesquisador	2(50%)	1(25%)	1(25%)	
	Requisitante	3(75%)		1(25%)	
	TOTAL	81,25%	6,25%	12,5%	

A maioria entre todos os perfis utiliza algum tipo de sistema de informação para execução e controle de aquisições. Observando os dados é possível identificar que ainda falta maior abrangência nesse quesito aos pesquisadores, contudo, de uma maneira geral, a familiaridade com os SIGs torna-se um *ponto forte* de desenvolvimento de novos módulos de gerenciamento de compras.

**Tabela 18: Relacionamento TI com processos**

Categoria: TI  
Relacionamento: Processo – TI

Questão	Fator				
		Sim	Não	Não sei	Indiferente
<i>Você considera importante a utilização de recursos de Tecnologia da Informação para agilizar os processos de compras?</i>	Comprador	4(100%)			
	Gestor	4(100%)			
	Pesquisador	3(75%)			1(25%)
	Requisitante	4(100%)			
	TOTAL	93,75%			6,25%

A utilização dos recursos de TI é importante para a maioria entre os perfis, sugerindo assim uma *oportunidade* de incorporação desses recursos para a execução, o controle e o gerenciamento dos fluxos de processos de compras.

- Discussão da questão aberta de livre resposta do entrevistado

*Atualmente, quais maiores dificuldades você encontra ao requerer seus materiais e/ou serviços?*

Inicialmente, para análise dessa questão, foram transcritos integralmente todos os depoimentos para posterior extração de trechos mais relevantes reproduzidos conforme Anexo V. O passo seguinte consistiu na identificação das ideias semelhantes implícitas nas falas relacionadas ao assunto, que possibilitou agrupá-las segundo categorias previamente estabelecidas. Onze dos 16 entrevistados responderam à questão e, após diversas revisões, chegou-se à tabela 19 (dezenove):

**Tabela 19: Situações-problema presentes nos depoimentos**

Situações-problema	Depoimentos
Cotação de preços	1
Sistema de informação e integração de dados	3
Execução de processos	4
Planejamento	4
Especificação de materiais	7
Informação e comunicação	9

A tabela nº 19 demonstra um *ranking* de ocorrências proveniente dos depoimentos colhidos, o qual, após o cruzamento das informações, revelou que a maior apreensão dos envolvidos no fluxo de uma compra está relacionada à falta de informação, a falhas de comunicação entre os elementos do MRC (Pessoas – Pessoas) e à especificação de materiais e/ou serviços a serem adquiridos.

Essas duas situações encontram-se essencialmente interligadas, o que, conforme Dias e Costa<sup>68</sup>, talvez sejam explicadas pelo fato de:

A especificação do material na requisição de compras deve ser precisa e constar todas as informações necessárias ao comprador e ao fornecedor. Se a requisição de compras for confeccionada de forma imprecisa ocasionará perda de tempo

ao departamento de compras e ao solicitante, que terá que esclarecer ao comprador possíveis dúvidas<sup>68</sup>.

Na visão dos mesmos autores, o departamento de compras deve interagir com toda a organização, construindo um canal de comunicação interdepartamental para informar constantemente a todos os solicitantes o andamento de suas requisições<sup>68</sup>. Por outro lado, esse processo de transparência pode gerar possíveis conflitos de interpretações. Segundo as observações registradas, é possível que isso ocorra pelo desconhecimento por parte dos requisitantes sobre os trâmites legais de montagem e execução das requisições de compra solicitadas.

A segunda situação de maior preocupação dos entrevistados está relacionada ao planejamento e à execução dos processos, os quais, por sua vez, também são atividades que possuem interligação direta entre si. De acordo com Dias<sup>69</sup>, diante do novo cenário competitivo contemporâneo, o departamento de compras, antes visto apenas como operacional, passou a ser reconhecido como uma possibilidade de vantagem competitiva. As funções dos compradores que antes se limitavam aos processos de compras se tornaram mais abrangentes, indo além de suas qualificações. Para Martins e Alt<sup>70</sup>:

Os objetivos de compras devem estar alinhados aos objetivos estratégicos da empresa como um todo, visando o melhor atendimento ao cliente externo e interno. Essa preocupação tem tornado a função compras extremamente dinâmica, utilizando-se de tecnologias cada vez mais sofisticadas e atuais como o EDI, a internet e cartões de crédito. [...] Toda empresa na consecução de seus objetivos necessita de grande interação entre todos os seus departamentos ou processos, no caso de assim estar organizada.

Apesar de o planejamento institucional estar cada vez mais se solidificando entre as Unidades, engajando os gestores na busca constante dos objetivos estabelecidos, o levantamento de dados aqui colhido contradiz essa realidade; possivelmente pode estar relacionado ao elevado número de compras emergenciais ou urgentes, o que segundo Dias e Costa<sup>68</sup>:

As compras em caráter de emergência não possibilitam muitas alternativas aos compradores, em termo de procura e de negociação, ocasionando, como maior consequência, preços mais elevados, além de aumentar a probabilidade de falta do item desejado, com a repercussão negativa desta ocorrência, ficando com compras.

A integração entre os sistemas de informação existentes com outras áreas de atuação interna - como orçamento, planejamento e gestão - foi outra situação-problema citada pelos participantes da pesquisa e estão relacionadas diretamente à abrangência do Siasg/ComprasNet quanto à disponibilização de informações a um nível mais detalhado e específico para o gestores de cada órgão.

Para Martins e Alt<sup>70</sup>, o crescimento da tecnologia de informação apresenta uma forte influência no departamento de compras em termos de sistemas mais complexos no gerenciamento da cadeia de suprimentos. Um forte impacto da tecnologia está na administração de materiais e na geração de documentos. Tal mudança implica redução de tempo de estocagem e número de fornecedores dinamizando a relação com os interessados.

Sobre a dificuldade de realização de cotação de preços para determinados materiais ou serviços, Viana<sup>18</sup> esclarece que:

Para efeito desta classificação, deve-se considerar apenas as características intrínsecas da obtenção difícil, deixando-se de lado as extrínsecas, como excesso de burocracia, pobreza de especificações, recursos humanos não qualificados ou falta de poder de decisão do órgão de compras, os quais refletem problemas internos de organização da empresa<sup>18</sup>.

Assim, para Santângelo<sup>71</sup>, está havendo ultimamente uma maior dedicação no desenvolvimento de relacionamentos mútuos entre fornecedores e compradores, cujos benefícios de fazer negócios decorrem de ideias de compartilhamento e expressam interesse de longo prazo. Todavia, com o advento e o avanço tecnológico do pregão eletrônico, que possibilita aos fornecedores, independentemente de sua localização geográfica, fornecer seus produtos/serviços ao Governo, acaba por desestimular por

motivos diversos determinadas empresas a não participarem do processo de concorrência - em muitos casos, proveniente de falta de informação.

### 5.3.4.2 – Avaliação sintética dos resultados

A partir das informações tabuladas na seção 5.3.4.1, foi possível sistematizar todas as informações disponíveis em uma matriz e obter uma leitura transparente e objetiva da situação atual, de modo que possibilitasse definir os rumos da proposta de trabalho. Assim, após as análises necessárias (ver anexo IV), chegou-se a uma tabela (SWOT) que descreve a situação atual, sintetizada na tabela 20:

**Tabela 20: Análise SWOT dos resultados obtidos**

	<b>OPORTUNIDADES</b>	<b>AMEAÇAS</b>
	<i>Pessoas: consideram TI importante e têm boa aceitação a novas TIs; observam com harmonia a relação qualidade e preço; utilizam TI para execução de processos.</i>	<b>Burocracia governamental; integração de SIGs locais com o Siasg/ComprasNet</b>
<b>FORÇAS</b>	<b>Potencialidades</b>	<b>Pontos de defesa</b>
Utilização de meio eletrônico de obtenção de informação sobre processos; Visão estratégica de compras; Visão estratégica das aquisições; Ferramentas de tomada de decisão; TI e SIG para gerência de processos; Extração de dados do SIAFI.	Potencializar o atual SIG (SGA-Compras), integrando-o com SIGs de planejamento locais e institucionais; integrar SIG (SGA-Compras) com outros recursos de TI; gerar informações gerenciais estratégicas a partir de informações lançadas no SIG; disponibilizar o SI para outras unidades, procurando servir como <i>dataware house</i> central para informações de compras de Fiocruz. <i>(oportunidade + forças)</i>	Tramitação eletrônica da maioria dos pedidos; definição de perfis de atividades; utiliza sistema de informação gerencial em plataforma <i>web</i> , inferindo portabilidade de acesso; fluxo participativo. <i>(ameaças + forças)</i>
<b>FRAQUEZAS</b>	<b>Debilidades</b>	<b>Vulnerabilidade</b>
<b>Planejamento estratégico das aquisições;</b> <b>Dificuldade em obter informação de processos;</b> <b>Capacitação técnica;</b> <b>Especificação precisa de materiais e/ou serviços;</b> <b>Falta de visão estratégica na relação compras e planejamento.</b>	- Repetição de procedimentos já realizados; - SIG de Compras não dispõe de informações gerenciais; - Falta de padronização na catalogação de materiais; - Indisponibilidade de histórico de compras passadas. <i>(oportunidade + fraqueza)</i>	Excesso de rigor na execução dos processos segundo o estabelecido em lei; dificuldade para inovar; informações desencontradas; morosidade e repetição de procedimentos. <i>(ameaça + fraqueza)</i>

Fonte: elaboração própria

A tabela 20 (análise SWOT) permitiu descrever o cenário da situação atual do fluxo de compras de acordo com o escopo do estudo e forneceu uma orientação estratégica útil. A análise SWOT é uma ferramenta extremamente proveitosa e resume-se em eliminar os pontos fracos em áreas nas quais existem riscos e fortalecer os pontos fortes em áreas onde se identificam oportunidades.

As ponderações em torno da tabela 19, derivada da análise da questão (4.1) do tipo “aberta” constante no formulário aplicado, trouxeram a visão acerca das situações-problema do cotidiano vivenciado pelos diferenciados perfis que envolvem o fluxo de aquisições nas Unidades estudadas.

A combinação (triangulação) dessas perspectivas em conjunto com as observações do trabalho de campo delineou a realidade atual e os problemas a serem enfrentados, exigindo proposições de inovações incrementais que não priorizem somente melhorias de processos, mas também compreendam utilização de ferramentas de TI adequadas ao contexto descrito e melhore o relacionamento do fator “pessoas” com os elementos de fluxo.

As potencialidades demonstradas na matriz da tabela 19, pela identificação e intensificação das forças, visando extrair melhor proveito das oportunidades do atual contexto, indicam que, apesar de os problemas levantados por este estudo se aplicarem ao fluxo atual adotado pela DIRAD, dentre outros, este se configura como eficaz.

Conforme os dados obtidos, a sistemática implantada há pelo menos dois anos realiza a tramitação eletrônica da maioria dos pedidos das Unidades do escopo deste trabalho, define perfis de atividades e utiliza um sistema de informação gerencial em plataforma *web* que permite portabilidade de acesso e possui fluxo participativo, constituindo como ponto relevante para a proposta. Por outro lado, as fraquezas pontuadas indicam a existência de diversas debilidades e vulnerabilidades (tabela 19) que se tornam barreiras de avanço e não se aplicam somente às Unidades estudadas, e sim, à maioria. A superação desses obstáculos é o pretendido pelo modelo a ser proposto.

## 6 PROPOSTA DO MODELO

---

---

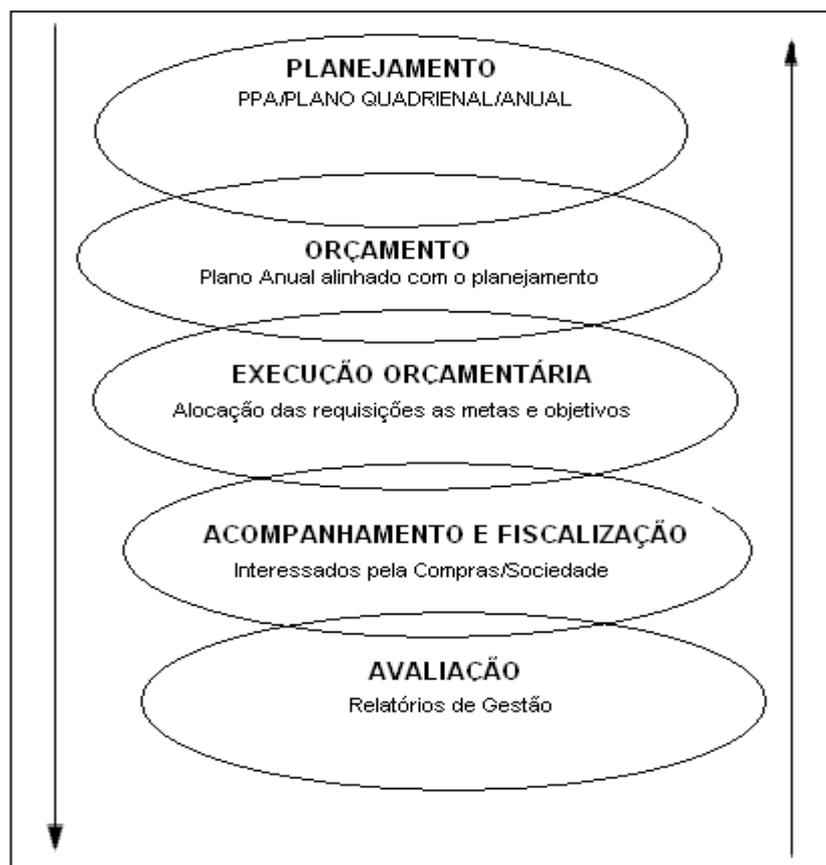
A seção anterior destacou o diagnóstico da situação atual, no qual foram identificados os problemas e as potencialidades. Com base nessa análise, tornou-se viável elaborar propostas, com características de intervenção, visando solução ou redução dos problemas pela intensificação das potencialidades, com objetivo de produzir inovações incrementais.

Segundo Mendes<sup>72</sup>, a década de 90 foi caracterizada por investimentos no processo de reforma do Estado, tanto no que diz respeito ao alcance das ações, quanto na revisão das práticas gerenciais, em especial, na introdução de uma série de inovações do ponto de vista de planejamento e orçamento. Nesse contexto, foram implementados três instrumentos de planejamento do processo orçamentário no País – o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A Fiocruz possui seu PPA (PPA-Fiocruz) constituído de Programas e Ações vinculados ao Ministério da Saúde, sob sua responsabilidade executiva. O PPA-Fiocruz mantém uma relação lógica e intrínseca com o Plano Quadrienal, que define as políticas e estratégias de médio prazo da Instituição. Dessa forma, o PPA serve como base de referência para a elaboração dos planos anuais, os quais estabelecem as metas físicas e orçamentárias para cada uma das ações do PPA, durante os exercícios fiscais respectivos<sup>73</sup>.

Assim, o novo enfoque de gestão baseado no modelo planejamento-orçamento-financeiro deve relacionar de forma articulada as funções de: planejar, orçar, executar, acompanhar, fiscalizar e avaliar os recursos aplicados<sup>72</sup>. Logo, a atividade de compras, por envolver aspectos que englobam todas essas ações, não pode estar em dissonância com esse modelo. O fluxo a ser proposto pretende alinhar-se a essa sistemática. O quadro a seguir aponta as relações, demonstrando um fluxo contínuo:

### Quadro 9: Funções integradas da gestão orçamentário-financeira



Fonte: adaptado a partir do quadro apresentado por Mendes <sup>72</sup>, pág. 114.

O quadro nº 9 assinala uma interseção e integração entre as funções e vincula os gastos ao planejamento para balizar o orçamento. Os gastos representam saída de recursos financeiros e devem estar de acordo com o planejado e o orçado. O acompanhamento abarca todos os aspectos do processo, o qual, quando implantando com transparência, permite fiscalização pelos interessados. A avaliação dos resultados permite construir indicadores de alcance dos objetivos, assim como retroalimentar todo o processo, permitindo melhorar e incrementar o planejamento.

A execução desse fluxo, tanto na DIRAD como em outras Unidades, necessita que as pessoas estejam engajadas ao processo, as quais, por sua vez, precisam do auxílio das Tecnologias de Informação para cumprimento das metas e ações estabelecidas que, por outro lado, precisa do auxílio das Tecnologias de Informação para cumprimento das metas e ações estabelecidas.

Desse modo, a proposta deste estudo está baseada na obtenção do equilíbrio entre esses elementos, objetivando ganho de produtividade, disponibilização de informações e geração de economicidade nas aquisições realizadas, tendo como ponto de partida as potencialidades e os problemas identificados na análise da situação atual (tabela 20).

### **6.1 - Construção do modelo**

As observações realizadas e os relatos colhidos ao longo do trabalho de campo apontaram, em sua maioria, problemas de integração de informações gerenciais entre os sistemas de informações locais e governamentais, dificuldade de especificação e catalogação de materiais, ausência de mecanismos que facilitem a comunicação entre os envolvidos e deficiência de obtenção de informações gerenciais.

Por outro lado, o estudo demonstrou que o atual fluxo sistematizado se mantém essencial para a realização dos processos, principalmente sob a perspectiva de que as pessoas realizam suas atividades seguindo um fluxo predeterminado gerenciado por um Sistema de Informação o qual as auxilia na execução dos processos.

Desse modo, o fluxo descrito na seção 5.2 se mostrou eficaz de acordo com os apontamentos levantados, e, por possuir elementos que envolvem pessoas, processos e TI, servirá como base para as propostas descritas.

#### *Pessoas*

O elemento “pessoas” se relaciona com outros elementos e é por ele que todo o sistema tem início. Conforme Cruz<sup>24</sup>, por mais automático que venham a ser os processos e por mais tecnologia da informação se empregue em todas as atividades, as pessoas sempre estarão participando de forma preponderante do modelo.

As oportunidades, descobertas segundo análise obtida pela metodologia utilizada, demonstraram que as pessoas participantes do processo consideram o elemento TI importante e têm boa aceitação de novas tecnologias, o que permite potencializar o Sistema de Informação Gerencial utilizado (Sistema de Pedido de

Compras – SGA – DIRAD) de forma a se integrar com as metas estabelecidas no PPA-Fiocruz e com as informações financeiro-orçamentárias do SIAFI.

A criação de um programa de comunicação viabilizado pelo SIG, conjuntamente com a utilização de *intranet* departamental, além dos já existentes, seria importante para amenizar dúvidas e desconforto de informações relacionadas ao planejamento institucional, incentivando por outro lado a:

- Comunicação entre a direção e os funcionários;
- Comunicação entre funcionários e seus supervisores diretos;
- Comunicação sobre procedimentos de compra.

A formação de uma rede de troca de conhecimento, disponibilizada como um ferramental ao SIG – SGA – Sistema de Compras entre compradores e requisitantes permitiria aprimorar a catalogação de materiais, assim como possibilitaria a formação de históricos de itens e banco de preços.

A utilização de fluxo sistematizado por meio do SIG baseado em *workflow* (fluxo de trabalho) com definição de perfis de execução de atividades já está implementada, porém, o planejamento das requisições pode ser aprimorado por políticas de otimização dos processos pela disponibilização de consulta de informações completas de compras anteriores semelhantes ou do mesmo tipo, evitando falhas já ocorridas.

### *Processos*

Segundo Cruz<sup>24</sup>, a informação é o código genético do processo, sem a qual não é possível saber suas origens, seu comportamento e seu futuro. A tecnologia se serve deste “código genético” do processo para dar vida a cada uma de suas atividades.

A burocracia governamental é uma ameaça externa e em muitas situações inviabiliza a adoção de determinados procedimentos de melhoria de processos, acarretando excesso de zelo e interpretações “rígidas” da Lei de Licitações (8.666/93), atribuindo morosidade à realização dos procedimentos.

A adoção das inovações governamentais - como o Sistema de Registro de Preços (SRP) - pode ser intensificada com mecanismos de consulta e indução automática dos requisitantes no momento de realização de um pedido por módulos de cadastro e controle de ATAS de Registro de Preços construídos no SIG-Sistema de Compras-SGA.

O fluxo de realização das atividades do processo estaria vinculado à melhoria e à intensificação dos recursos de TI como seguem:

Gestão integrada de compras com agregação de itens comuns por meio da utilização da rede de conhecimento.

Disponibilização de cotação eletrônica de preços aos fornecedores, visando facilitar o lançamento e o cadastramento de preços para compradores e fornecedores.

Indicação de posição de itens estocados e itens registrados, evitando realização de compras de itens já disponíveis.

Gerência e acompanhamento dos produtos fornecidos.

Controle dos materiais entregues, atestando qualidade e prazos estabelecidos, objetivando qualificar os fornecedores.

### *Tecnologia da Informação*

O elemento tecnologia da informação, segundo Cruz<sup>24</sup>, tem vida útil cada vez mais transitória devido aos constantes avanços nessa área. As tecnologias aplicadas para apoio a cada uma das atividades envolvidas no processo têm seu próprio tempo de vida. O ciclo decorre do ponto de escolha e utilização, passando pelo período de aprendizagem e de conseqüente aumento de produtividade, até chegar ao período denominado absorção.

O ponto máximo de absorção da TI coincide na prática com o ponto máximo da vida útil do processo a que foi aplicado. O tempo de duração que uma determinada tecnologia atenderá cada um dos estágios vai depender de uma série de fatores, os quais

vão desde os motivos que levaram a seleção dessa tecnologia até ao ponto de questionamento sobre a vida útil dela como tecnologia em si mesma.

O elemento TI aproveita uma das *forças* identificadas na matriz SWOT as quais utiliza plataforma *web* de desenvolvimento de sistemas. Assim, pretende-se tirar proveito das vantagens oferecidas por esse tipo de tecnologia como:

- Portabilidade: o sistema fica disponível 24 horas por dia, sete dias por semana. É possível acessá-lo de qualquer lugar com acesso à internet.
- Infraestrutura: este modelo reduz os custos de infraestrutura, pois requer apenas uma conexão com a internet nos computadores. Não é necessário executar despesas com outros *hardwares/softwares*.
- Segurança: oferece tecnologias associadas que permitem criptografar dados e proteger informações.
- Atualizações: as atualizações e implementações são disponibilizadas de forma transparente, sem necessidade de instalação de dispositivos.

Para minimizar as fraquezas encontradas diante das ameaças, a implantação de novos tipos de utilização de TI, segundo Cruz<sup>24</sup>, é o meio pelo qual as empresas e as organizações terão, cada vez mais, de obter sucesso. Como em um ciclo de utilização de TI, quanto mais tecnologia adquirida usarem para suportar seus negócios, mais intimidade as instituições terão para identificar novos modos de explorá-la.

Assim, medidas de integração e compatibilização com outras TIs são propostas no modelo, como:

Desenvolvimento de um banco de dados central que concentre as informações das compras, sobretudo as ATAS de Registro de Preço, realizadas na DIRAD, Presidência, PDTIS e PDTSP, disponibilizando mecanismos tecnológicos (*webservices*, acesso remoto, *wepages*) para outras Unidades da Fiocruz, as quais poderão aderir a estas ATAS. O objetivo é oferecer informação de compras em local único, por intermédio de um sítio (*website*), para realização de planejamento de compras futuras,

consulta de preços executados, fornecedores envolvidos, localização de materiais no campus da Fiocruz e realização de *downloads* de ATAS de itens registrados.

Integração entre os SIGs dos Sistemas de Gerência Administrativa (SGA/DIRAD) e o Sistema Integrado de Informações Gerenciais (SIIG/Diplan) por meio de tecnologias de *webservices* (solução tecnológica utilizada na integração de sistemas e na comunicação entre aplicações diferentes) e de XML (eXtensible Markup Language – permite criar uma infraestrutura única para diversas linguagens) para relacionar as compras realizadas aos programas e aos objetivos do PPA e do Plano Anual vigentes.

Interligação com os dados de execução orçamentária por meio de relacionamento com a extração de dados do SIAFI, a qual já é realizada periodicamente.

Agregação de outros tipos de tecnologias (e-mails, chats etc.), centralizando as informações de compras gerenciadas pelo SIG - SGA- Sistema de Compras da DIRAD, permitindo negociações *on-line* e provimento de informações aos fornecedores, além de classificá-los de acordo com o porte da empresa. Uma maior interação com a área jurídica estaria compreendida nessa questão, tendo em vista a ausência de mecanismos diretos integrados ao sistema da troca de pareceres entre os envolvidos.

## **6.2 - Ciclo do Modelo Proposto**

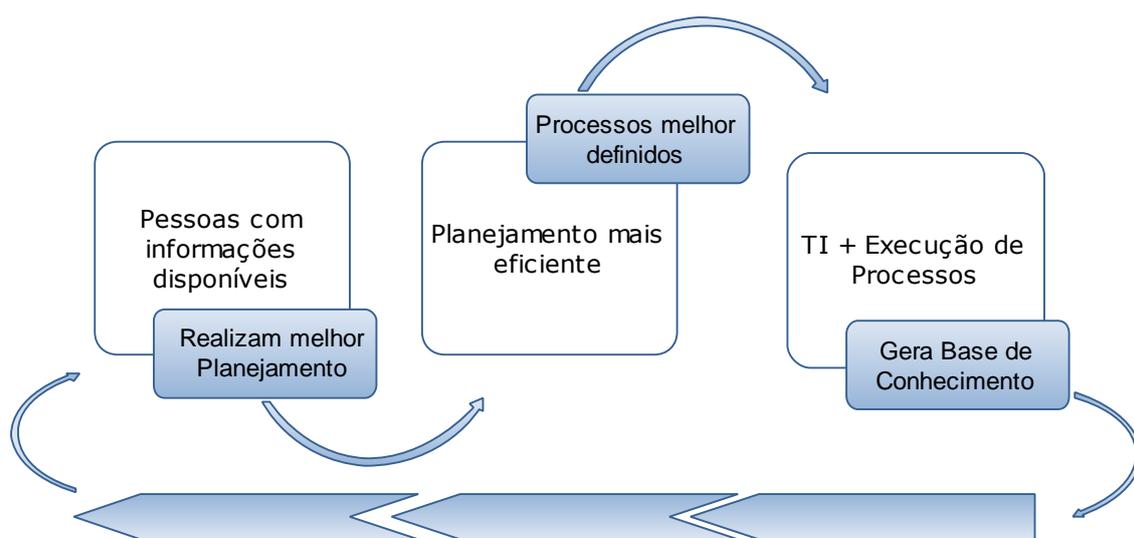
Os procedimentos apontados anteriormente foram compendiados no fluxo demonstrado na figura 9. A proposta compreende o desenvolvimento de um ciclo constante o qual sugere a disponibilização de informações acessíveis e atualizadas às pessoas que executam os processos.

Pessoas guarnecidas de informação podem planejar e executar melhor suas atividades de acordo com o planejado. A decorrência disso gera processos bem norteados, os quais, com auxílio da correta utilização de tecnologias de informação para gerenciamento das ações planejadas e registro das informações processadas, possibilitará formação de “bases de conhecimento” que retroalimentam o ciclo como um todo e tornam-no continuamente aprimorado.

O ciclo tem início no elemento TI, e, por meio das potencialidades tecnológicas retratadas na tabela 20, torna-se possível disponibilizar mecanismos tanto para consultas diversas como para compras realizadas, localização de itens e ATAS, preços praticados, e ainda proporcionar funcionalidades de integração de dados pela padronização de estrutura de dados que permitam troca de informações e atualização do banco de dados já utilizado pela DIRAD.

Assim, com o volume de compras já realizado e mapeado pelas informações disponíveis pelas compras realizadas pela DIRAD e também para a Presidência da Fiocruz (vices, PDTIS, PDTSP), viabiliza-se a formatação de uma “base de conhecimento” de compras.

**Figura 9: Ciclo do fluxo proposto**



Fonte: elaboração própria

A partir da “base de conhecimento”, as informações obtidas para a efetivação de compras futuras poderão ser prospectadas mais corretamente, evitando repetição de processos e erros cometidos anteriormente. A análise do conhecimento obtido tornará possível, por outro lado, realizar planejamento de compras mais eficientes e alinhados aos planejamentos interno e institucional.

Os processos interados a um planejamento coeso podem ser executados de forma mais célere, auxiliando a redução de custos. O fluxo de trabalho seria gerenciado pelo Sistema de Informação de compras integrante dos módulos SGA. Desse modo, a TI apoiaria trâmites do fluxo interno da fase de “preparação”, subsidiando as pessoas com consultas, comunicação eletrônica e processamento *on-line*.

A integração dos Sistemas de Informação do SGA com os sistemas governamentais por meio de extração de dados, potencialidade realizada atualmente, e a integração com outros sistemas institucionais (Planejamento, SIIG, Almoxarifado e Informação) permitiriam realizar um acompanhamento da visão sistêmica.

A internet está diretamente relacionada às mudanças comportamentais das pessoas, especialmente no quesito compras. Percebe-se um aumento considerável de investimentos e pesquisas em relação ao assunto. Por ser tratar de um ambiente altamente interativo, a busca de informações torna-se mais rápida, permitindo assim que as pessoas envolvidas em fluxo reúnam cada vez mais informações em menor tempo, facilitando a tomada de decisão.

Os procedimentos propostos na seção 6.1 (construção do modelo) intentam apenas colaborar na construção do caminho do modelo proposto, sendo possível que, no decorrer do projeto, as proposições tenham de ser revistas. Enfatiza-se a implantação e a efetivação da lógica da fundamentação teórica do modelo nos quais os trâmites de cunho técnico fazem parte da execução do elemento processo e não serão aqui especificados. Cabe ressaltar, entretanto, que de acordo com o trabalho metodológico desenvolvido pode-se citar alguns fatores críticos de sucesso para o efetivo desenvolvimento do modelo.

A interpretação desses fatores é realizada geralmente pelo julgamento subjetivo e requer alguma reflexão. Não existem fórmulas definidas para elaborá-los, e seus resultados favoráveis são absolutamente necessários para os executores atingirem seus objetivos.

Diante dessa situação, faz-se referência aos fatores críticos de sucesso a serem levados em consideração: a) análise constante do cenário; b) apoio da Diretoria e empenho e envolvimento da alta gerência; c) planejamento de execução: a especificação

dos passos e dos módulos a serem desenvolvidos fornece rumo à execução das tarefas; d) comprometimento e efetivo envolvimento dos participantes para desenvolvimento de sentimento comum e alcance dos objetivos propostos; e) tarefas técnicas, conhecimento e disponibilidade da tecnologia a ser utilizada; f) aceitação do novo fluxo e do sistema de informação após os treinamentos; g) estabelecimento de canal aberto de comunicação entre a Diretoria e os envolvidos.

### **6.3 - Resultados esperados**

- 1) Padronizar o fluxo de compras entre as Unidades que utilizam o sistema;
- 2) Reduzir a realização de aquisições pela modalidade de dispensa, por meio de agrupamento de itens comuns gerenciados pelo sistema, gerando economia;
- 3) Catalogar os materiais através de troca de conhecimento entre os interessados, possibilitando a realização de compras de itens comuns e o agrupamento de pedidos para uma melhor negociação com fornecedores;
- 4) Controlar e acompanhar os pedidos, assim como a situação responsável pelo processamento e pelos documentos relacionados;
- 5) Divulgar e gerenciar os itens registrados para todos os interessados da Fiocruz, permitindo controlar as quantidades registradas e gerar documentos necessários *on-line*;
- 6) Possibilitar interação eletrônica de cotação de preços com os fornecedores, dinamizando o processo exigido em lei para ambas as partes;
- 7) Disponibilizar mecanismos de interação entre os envolvidos por meio do sistema de informação, gerando sinergia para a resolução dos problemas;
- 8) Permitir transparência nos processos, pois as requisições, os documentos e os trâmites poderiam ser consultados a qualquer momento;
- 9) Aprimorar a política de estoque devido à integração com o setor de gerência de almoxarifado;
- 10) Permitir agrupamento de requisições de compras para redução de número de processos de licitações, facilitando lançamento de itens no Siasg/ComprasNet;
- 11) Integrar-se a outros módulos do sistema administrativo utilizados pela DIRAD e ao Portal DIRAD e Fiocruz, permitindo assim acesso livre a consultas de informações;
- 12) Implementar o equilíbrio entre os elementos principais dos processos de compras: processos, tecnologia da informação e pessoas, permitindo a evolução constante do sistema de informação.

## **7 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O incremento constante de novas tecnologias impulsionou a área governamental a disponibilizar diversas inovações, sobretudo na área de compras públicas. O lançamento do Portal de Compras do Governo Federal (ComprasNet) conferiu total transparência aos procedimentos de aquisições de bens e serviços, reduziu custos e desburocratizou processos.

O ComprasNet encontra-se atualmente em estágio consolidado e sua abrangência no que se refere à capacidade de compreensão das fases do processo alcança a maioria dos ciclos de compras. Contudo, há ainda diversas funcionalidades a serem contempladas, especialmente na fase inicial do processo – requisição de compras – o qual ainda é envolvido por operações manuais, não dispondo de mecanismos de gestão interna aos órgãos da Administração.

Configura-se, desse modo, elevado potencial para desenvolvimento de novas práticas de gestão nesse âmbito. A Diretoria de Administração da Fundação Oswaldo Cruz vem empenhando-se constantemente desde 2001 para estabelecer procedimentos, métodos e políticas visando dinamizar e organizar internamente o processamento das requisições de compras.

A experiência acumulada durante esse período e as novas metodologias implementadas recentemente, no tocante à realização dos trâmites por meio de um fluxo de trabalho que envolve todos os interessados ao processo, atribuindo responsabilidades e prazos a cada um, foram grandes avanços alcançados.

O estudo realizado neste trabalho se propôs a analisar a situação atual, objetivando identificar a viabilidade de continuidade de processo, aceitabilidade por parte dos envolvidos e verificar o balanceamento dos elementos (pessoas, processos e TI) no fluxo e propor um novo modelo.

A observação intensa dos fatos, juntamente com outras técnicas metodológicas no escopo dos locais selecionados neste estudo, proporcionou verificar a situação atual

por intermédio da elaboração de uma matriz SWOT, cujos resultados apontaram problemas de falha de planejamento de compras, falta de integração com o planejamento institucional e execução orçamentária, problemas de comunicação entre as pessoas envolvidas e, sobretudo, dificuldade de integração entre os sistemas governamentais com os módulos internos e ausência de histórico de informações.

Por outro lado, foi possível atestar que o fluxo atual implantado pela DIRAD e disponibilizado pela Presidência demonstra-se eficaz para a realização dos procedimentos, e as pessoas envolvidas no processo aprovam a sistemática e têm boa aceitação com relação à utilização de tecnologia de informação. Foi constatado, porém, que a relação entre os elementos envolvidos (pessoas, processos e TI) ainda não atingiu o equilíbrio necessário.

A proposta resume-se no estabelecimento de procedimentos realizados por um fluxo de trabalho, gerenciado por um Sistema de Informação Gerencial que conduza a um ciclo constante de disponibilização de informações acessíveis e atualizadas às pessoas que executam os processos, permitindo execução das atividades de acordo com o planejado.

Processos bem definidos, ao contarem com auxílio de utilização correta de tecnologias de informação para gerenciamento das ações, compõem “bases de conhecimento” que retroalimentam o ciclo como um todo, tornando-o continuamente aprimorado.

O presente estudo não pretende esgotar o assunto nem solucionar todos os problemas técnicos e operacionais dos processos de aquisições, assim como não intenta que as proposições apresentadas sejam vistas como “fórmulas” para realização das atividades, estando em plena consonância com as constantes mudanças inerentes ao contexto competitivo contemporâneo.

Almeja-se, assim, estabelecer, por meio de um ciclo que abarque os elementos envolvidos no processo de compras, parâmetros de *feedback* os quais subsidiem realizar prospecção de procedimentos a serem adotados e permitam alinhar o planejamento aos processos de execução.

O tema abordado possui relevância estratégica para os Governos, pois movimenta valores significativos que impactam diretamente na sociedade e relacionam-se com diversos outros campos de atuação. Áreas como gerenciamento de documentos, governança de TI, fluxo de trabalho e gerência de projetos estão intrinsecamente ligadas ao objeto em e não foram contemplados na presente abordagem devido ao escopo previamente estabelecido. Espera-se que as análises e as considerações levantadas neste estudo possam contribuir para realização de demais estudos afins.

## REFERÊNCIAS

---

- 1 Lastres HMM, Vargas MA, Lemos C. Novas Políticas na Economia do Conhecimento e do Aprendizado, in Projeto Arranjo e Sistemas Produtivos Locais e as Novas Políticas de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico. Instituto de Economia /UFRJ, BNDES/Finep, Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: [www.ie.ufrj.br/redesist](http://www.ie.ufrj.br/redesist)
- 2 Johnson B, Lundvall B. Promovendo sistemas de inovação como resposta à economia do aprendizado crescentemente globalizada. in Lastres HMM, Cassiolato JE, Arroio A. Conhecimento, Sistemas de Inovação e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Editora UFRJ - Contraponto, 2005.
- 3 Cassiolato JE. A economia do conhecimento e as novas políticas industriais e tecnológicas in Lastres HMM and Albagli S. (eds) Informação e globalização na era do conhecimento, Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999.
- 4 Mintzberg H. Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações. São Paulo:Atlas, 1995.
- 5 Brasil. Subsídios do Ministério da Saúde às discussões da Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação. 2001 [acesso 5/jul/2008]. Disponível: <<http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/Nota.pdf>>.
- 6 Fundação Oswaldo Cruz. Desenvolvimento Tecnológico PDTIS. [acesso 7/jul/2008]. Disponível: <<http://www.fiocruz.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=35>>
- 7 Fundação Oswaldo Cruz. Desenvolvimento Tecnológico PDTSP. [acesso 7/jul/2008]. Disponível: <<http://www.fiocruz.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=36>>
- 8 Programa gestão viva. Diretoria de Administração - DIRAD . 2004. [acesso em 5/jul/2008] Disponível em <http://www.DIRAD.fiocruz.br>
- 9 Fundação Oswaldo Cruz. Portarias da VPPDT. [acesso 15/jul/2008]. Disponível: < [http://www.castelo.fiocruz.br/vppdt1/portarias\\_vppdt.php](http://www.castelo.fiocruz.br/vppdt1/portarias_vppdt.php)>.
- 10 Comissão Especial para Uniformização de Procedimentos de Compras e de Especificações de Produtos e Equipamentos Utilizados nos Programas de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico da VPPDT. [acesso 15/jul/2008]. Disponível: [http://www.castelo.fiocruz.br/vppdt1/comissao\\_especial\\_prod Equipamentos.ph](http://www.castelo.fiocruz.br/vppdt1/comissao_especial_prod Equipamentos.ph)
- 11 Santos CS. Introdução à gestão pública. Saraiva, 2006.
- 12 Brasil. Presidência da República. Casa Civil. Decreto nº 3.931, de 19 de setembro

- de 2001. [acesso 4/ago/2008]. Disponível:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3931htm.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3931htm.htm)
- 13 Brasil. Portal ComprasNet. Publicações Pregão Eletrônico. [acesso 4/ago/2008]. Disponível:< <http://www.comprasnet.gov.br/>>
  - 14 Bresser Pereira, LC. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.
  - 15 Cassiolato EC, Lastres HMM. Inovação, globalização e as novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico. UFRJ/Instituto de Economia. [on-line]. [acesso 3/jul/2008]. Disponível:  
[HTTP://redesis.ie.ufrj.br/dados/nt\\_count.php?projeto=Lv21&cod=24](HTTP://redesis.ie.ufrj.br/dados/nt_count.php?projeto=Lv21&cod=24)
  - 16 Motta FCP, Bresser Pereira LC. Introdução à organização burocrática. 3ª ed. Brasília: Brasiliense, 1979.
  - 17 Porter EM. Estratégia competitiva: técnicas para análise de indústrias e da concorrência. 7. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1986
  - 18 Viana JJ. Administração de materiais: um enfoque prático. São Paulo: Atlas, 2002.
  - 19 Rezende DA. Sistemas de informações organizacionais: guia prático para projetos em cursos de administração, contabilidade e informática. São Paulo: Atlas, 2005.
  - 20 Fernandes ACG. Compras governamentais pela internet: vantagens e desafios. Informe-se - BNDES [on-line]. 2002. 1-6. [Acesso 17/set/2008]. Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/conhecimento/informeSF/inf\\_35.pdf](http://www.bndes.gov.br/conhecimento/informeSF/inf_35.pdf)
  - 21 Rondibelli RC. Gerenciamento arquivístico de documentos eletrônicos. Ed. 4ª Rio de Janeiro: FGV, 2005.
  - 22 Laudon KC, Laudon JP. Gerenciamento de sistemas de informação. 3. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1999.
  - 23 Batista, EO. Sistemas de Informação: o uso consciente da tecnologia para o gerenciamento. Ed. 3ª São Paulo: Saraiva, 2006.
  - 24 Cruz T. Manual de sobrevivência empresarial: depois da reengenharia. São Paulo: Atlas, 1996.
  - 25 Oliveira DPR. Sistemas de informações gerenciais: estratégicas, táticas, operacionais. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
  - 26 De Sordi, JO. Tecnologia da informação aplicada aos negócios. São Paulo: Atlas, 2003.

- 27 Rosini AM, Palmisano AA. Administração de Sistemas de Informação e a Gestão do Conhecimento. Thomson , 2003.
- 28 Audy JLN, Andrade GK, Cidral A. Fundamentos de sistemas de informação. Porto Alegre: Bookman, 2005.36
- 29 Rezende DA, Abreu AF. Tecnologia da Informação: aplicada a sistemas de informação empresariais. 5ª. São Paulo: Atlas, 2008.
- 30 Valle R. Sobre qualificações e competências. [on-line]. [acesso 7/out/2008]. Disponível: <HTTP://www.comciencia.br/200405/reportagens/13/shtml>
- 31 Lucena MDS. Planejamento de Recursos Humanos. São Paulo: Atlas, 2007.
- 32 Nonaka I, Takeuchi H. Criação de conhecimento na empresa: como as empresas japonesas geram a dinâmica da inovação. Ed. 19ª. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- 33 Cruz, T. Sistemas de Informações Gerenciais: tecnologias da informação e a empresa do século XXI. 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 2007
- 34 Utterback J. Dominando a Dinâmica da Inovação. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1994
- 35 Weill P, Ross JW. Governança de Tecnologia da Informação. São Paulo: M. Books do Brasil, 2006.
- 36 Nunes JM, 1996. Mais e melhor com recursos escassos. In: Formação de Pessoal de Nível Médio para a Saúde: Desafios e Perspectivas (A. Amâncio Filho & M. C. G. B. Moreira, org.), pp. 83-91, Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- 37 Dias MAP. Administração de materiais: edição compacta. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1995.
- 38 BAILY P. et al. Compras: princípios e administração. São Paulo: Atlas, 2000
- 39 Maurano A. História das licitações: aspectos históricos [on-line]. 2008. [acesso 10/set/2008]. Disponível: < <http://www.conlicitacao.com.br/historia/index.php> >
- 40 Peixoto MAV. Modalidades de licitação: da concorrência ao pregão a inversão do procedimento de habilitação e julgamento e a polêmica Medida Provisória nº 2026/00. Conlicitação [on-line]. [acesso 10/set/2008] Disponível: [http://www.conlicitacao.com.br/oquee/artigos/licitacoes\\_e\\_contratos/ventura\\_peixoto\\_2006\\_10\\_05.00.php](http://www.conlicitacao.com.br/oquee/artigos/licitacoes_e_contratos/ventura_peixoto_2006_10_05.00.php)
- 41 Araújo DD. Pregão: aprendendo na prática. 3ª Ed. Rio de Janeiro. Algo a dizer, 2006.
- 42 Meirelles HL. Direito administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, 1988.
- 43 Romero C. A reforma do Estado no centro da agenda. Clipping – Seleção de

- Notícias. [Acesso em 26/mai/2009]. Disponível em: <http://clippingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2009/3/25/a-reforma-do-estado-no-centro-da-agenda/?searchterm=8.666>
- 44 Meirelles HL. Direito Administrativo Brasileiro. Ed. 35ª. Malheiros, 2009.
- 45 Fundação Oswaldo Cruz. vice-presidência de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico. [on-line]. [acesso em 27/out/2008]. Disponível: <http://www.fiocruz.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=23>
- 46 Fernandes CCC. SIASG/ Comprasnet: A Tecnologia da Informação na Gestão das Compras Governamentais na Administração Pública Federal Brasileira. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. 2002. [Acesso: 2/fev/2009]. Disponível em: Informática Pública, ano 2, n.º 2, dezembro de 2000, e DLSG/MP. Comprasnet - Portal de Compras do Governo Federal, Brasília, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2001.
- 47 Arocena R, Sutz J. Interactive learning spaces and development policies in Latin America, Paper Prepared for the Druid's Summer Conference on the Learning Economy Rebuild/Denmark, 15-17, jun., 2000. Disponível em <<http://www.druid.dk/>>.
- 48 Violin TC. A ALCA, as compras governamentais e a defesa do interesse público nacional. [Acesso em 26/mar/2009]. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4435>
- 49 Chile. Portal Chilecompra. [Acesso em 26/mar/2009]. Disponível: <http://www.chilecompra.cl/>
- 50 Brasil. Portal de Compras – ComprasNet. [Acesso em 27/mar/2009]. Disponível em: [http://www.comprasnet.gov.br/noticias/noticias1.asp?id\\_noticia=215](http://www.comprasnet.gov.br/noticias/noticias1.asp?id_noticia=215)
- 51 Brasil. Portal de Compras – ComprasNet. [Acesso em 27/mar/2009]. Disponível em: [http://www.comprasnet.gov.br/noticias/noticias1.asp?id\\_noticia=293](http://www.comprasnet.gov.br/noticias/noticias1.asp?id_noticia=293)
- 52 Brasil. Portal de Compras – ComprasNet. [Acesso em 28/mar/2009]. Disponível em: <https://www.Governoeletronico.gov.br/noticias-e-eventos/noticias/micro-e-pequenas-empresas-vendem-r-2-6-bilhoes-ao-Governo-federal>.
- 53 Brasil. Portal de Compras – ComprasNet. [Acesso em 29/mar/2009]. Disponível em: [http://www.comprasnet.gov.br/noticias/noticias1.asp?id\\_noticia=237](http://www.comprasnet.gov.br/noticias/noticias1.asp?id_noticia=237)
- 54 Brasil. Portal de Compras – ComprasNet. [Acesso em 27/mar/2009]. Disponível em: [http://www.comprasnet.gov.br/noticias/noticias1.asp?id\\_noticia=288](http://www.comprasnet.gov.br/noticias/noticias1.asp?id_noticia=288)
- 55 Gadelha CA. Inovação em vacinas no Brasil: experiência recente e estrangimentos estruturais. História Ciências, Saúde – Manguinhos, vol. 10, Suplemento 2, 2003, Imunização no Brasil: história e perspectivas, pp. 697-724 Disponível em: <http://www.scielo.br>

- 56 Luiza VL, Castro CGSO, Nunes JM. Aquisição de medicamentos no setor público: o binômio qualidade – custo, Rio de Janeiro, ano 1999, vol.15, no.4, p.769-776, out./dez. 1999. Caderno de Saúde Pública. Disponível em: <[http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X1999000400011&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1999000400011&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 14 mar. 2006.
- 57 Braga E. COMPRASNET: o site da transparência das compras governamentais VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 Nov. 2001
- 58 Brasil. Portal de Compras – ComprasNet. [Acesso em 10/mai/2009]. Disponível <http://www.comprasnet.gov.br/legislacao>.
- 59 Fernandes, CCC. Abrangência, inserção e impacto transformador dos sistemas de compras eletrônicas na administração pública – análise do Siasg/Comprasnet. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/EPPGG/producaoAcademica/ARTIGO\\_Ciro\\_Fernandes1.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/EPPGG/producaoAcademica/ARTIGO_Ciro_Fernandes1.pdf)
- 60 Minayo MCS. O Desafio do Conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde. São Paulo: Editora Hucitec. Rio de Janeiro: Abrasco, 1992.
- 61 Gil AC. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- 62 Marconi MA, Lakatos EM. Técnicas de Pesquisa. 4 ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- 63 Diretoria de Administração da Fiocruz. [Acesso em 16/jun/2009]. Disponível em: <HTTP://www.DIRAD.fiocruz.br>
- 64 Earl M. Deve-se Terceirizar a Informática? Sloan Management Review. Janeiro 1998.
- 65 Haguette TMF. Metodologias qualitativas na sociologia. Petrópolis (RJ):Vozes; 2007.
- 66 Gomes R, Souza ER, Minayo MCS. Organização, processamento, análise e interpretação de dados: o desafio da triangulação.
- 67 Antonio CAS, Sabrina AZ. Jogos de empresas e economia experimental: um estudo da racionalidade organizacional na tomada de decisão. Rev. adm. contemp. vol.13 no.2. Curitiba Abr/2009. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-65552009000200003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-65552009000200003&script=sci_arttext)
- 68 Dias M, Costa RF. Manual do Comprador: Conceitos, Técnicas e Práticas Indispensáveis em um Departamento de Compras. São Paulo: Edicta, 2000.

- 69 Dias M, Aurélio P. Administração de Materiais: Princípios, Conceitos e Gestão. 5 ed. São Paulo: Atlas S.A , 2005.
- 70 Martins P, ALT P. Administração de Materiais e Recursos Patrimoniais. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2006
- 71 Santangelo CF. Compras Como Vantagem Competitiva nas Organizações. [Acesso em 22/01/2009]. Disponível em:[http://www.administradores.com.br/artigos/compras\\_como\\_vantagem\\_competitiva\\_nas\\_organizacoes/21301/](http://www.administradores.com.br/artigos/compras_como_vantagem_competitiva_nas_organizacoes/21301/) .
- 72 Mendes A. A busca da cumplicidade entre o planejamento e o processo orçamentário na saúde paulistana.
- 73 Diretoria de Planejamento da Fiocruz. [Acesso em 28/8/2009] Disponível em: <http://www.fiocruz.br/diplan/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=46>

# ANEXO I

LEI FEDERAL Nº 8.666 de junho de 1993.

**Atos Normativos: LEI FEDERAL Nº 8.666 de junho de 1993.**

**(artigos que possuem relação com o trabalho).**

Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

Definições iniciais da Lei

**Art. 1º** Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

**Art. 2º** As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

**Art. 3º** A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

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

I - Obra - toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta;

II - Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;

III - Compra - toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente;

IV - Alienação - toda transferência de domínio de bens a terceiros;

**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.

**Art. 15.** As compras, sempre que possível, deverão:

I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;

[...]

III - submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

[...]

§ 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:

I - a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca;

II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;

III - as condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material.

As modalidades que a Lei determina estão descritas abaixo

**Art. 22.** São modalidades de licitação:

I - concorrência;

II - tomada de preços;

III - convite;

IV - concurso;

V - leilão.

§ 1º Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

§ 2º Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

§ 3º Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

§ 4º Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

§ 5º Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

**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:

I - para obras e serviços de engenharia:

- a) convite - até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);
- b) tomada de preços - até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);
- c) concorrência - acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);

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

- a) convite - até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);
- b) tomada de preços - até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais);
- c) concorrência - acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

Licitações dispensáveis e inexigíveis

**Art. 24.** É dispensável a licitação:

I - para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente;

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;

III - nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem;

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;

V - quando não acudirem interessados à licitação anterior e esta, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo para a Administração, mantidas, neste caso, todas as condições preestabelecidas;

VI - quando a União tiver que intervir no domínio econômico para regular preços ou normalizar o abastecimento;

VII - quando as propostas apresentadas consignarem preços manifestamente superiores aos praticados no mercado nacional, ou forem incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes, casos em que, observado o parágrafo único do art. 48 desta Lei e, persistindo a situação, será admitida a adjudicação direta dos bens ou serviços, por valor não superior ao constante do registro de preços, ou dos serviços;

VIII - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;

IX - quando houver possibilidade de comprometimento da segurança nacional, nos casos estabelecidos em decreto do Presidente da República, ouvido o Conselho de Defesa Nacional;

X - para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia;

XI - na contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento, em consequência de rescisão contratual, desde que atendida a ordem de classificação da licitação anterior e aceitas as mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor, inclusive quanto ao preço, devidamente corrigido;

XII - nas compras de hortifrutigranjeiros, pão e outros gêneros perecíveis, no tempo necessário para a realização dos processos licitatórios correspondentes, realizadas diretamente com base no preço do dia;

XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos;

XIV - para a aquisição de bens ou serviços nos termos de acordo internacional específico aprovado pelo Congresso Nacional, quando as condições ofertadas forem manifestamente vantajosas para o Poder Público;

XV - para a aquisição ou restauração de obras de arte e objetos históricos, de autenticidade certificada, desde que compatíveis ou inerentes às finalidades do órgão ou entidade.

XVI - para a impressão dos diários oficiais, de formulários padronizados de uso da administração, e de edições técnicas oficiais, bem como para prestação de serviços de informática a pessoa jurídica de direito público interno, por órgãos ou entidades que integrem a Administração Pública, criados para esse fim específico;

XVII - para a aquisição de componentes ou peças de origem nacional ou estrangeira, necessários à manutenção de equipamentos durante o período de garantia técnica, junto ao fornecedor original desses equipamentos, quando tal condição de exclusividade for indispensável para a vigência da garantia;

XVIII - nas compras ou contratações de serviços para o abastecimento de navios, embarcações, unidades aéreas ou tropas e seus meios de deslocamento quando em estada eventual de curta duração em portos, aeroportos ou localidades diferentes de suas sedes, por motivo de movimentação operacional ou de adestramento, quando a exigüidade dos prazos legais puder comprometer a normalidade e os propósitos das operações e desde que seu valor não exceda ao limite previsto na alínea "a" do inciso II do art. 23 desta Lei:

XIX - para as compras de material de uso pelas Forças Armadas, com exceção de materiais de uso pessoal e administrativo, quando houver necessidade de manter a padronização requerida pela estrutura de apoio logístico dos meios navais, aéreos e terrestres, mediante parecer de comissão instituída por decreto;

XX - na contratação de associação de portadores de deficiência física, sem fins lucrativos e de comprovada idoneidade, por órgãos ou entidades da Administração Pública, para a prestação de serviços ou fornecimento de mão-de-obra, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado.

XXI - Para a aquisição de bens destinados exclusivamente a pesquisa científica e tecnológica com recursos concedidos pela CAPES, FINEP, CNPq ou outras instituições de fomento a pesquisa credenciadas pelo CNPq para esse fim específico.

XXII - na contratação de fornecimento ou suprimento de energia elétrica e gás natural com concessionário, permissionário ou autorizado, segundo as normas da legislação específica;

XXIII - na contratação realizada por empresa pública ou sociedade de economia mista com suas subsidiárias e controladas, para a aquisição ou alienação de bens, prestação ou obtenção de serviços, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado.

XXIV - para a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão.

XXV - na contratação realizada por Instituição Científica e Tecnológica - ICT ou por agência de fomento para a transferência de tecnologia e para o licenciamento de direito de uso ou de exploração de criação protegida.

XXVI - na celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação.

XXVII - para o fornecimento de bens e serviços, produzidos ou prestados no País, que envolvam, cumulativamente, alta complexidade tecnológica e defesa nacional, mediante parecer de comissão especialmente designada pela autoridade máxima do órgão.

Parágrafo único. Os percentuais referidos nos incisos I e II do caput deste artigo serão 20% (vinte por cento) para compras, obras e serviços contratados por consórcios públicos, sociedade de economia mista, empresa pública e por autarquia ou fundação qualificadas, na forma da lei, como Agências Executivas.

**Art. 25.** É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - 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;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

Os procedimentos de julgamento das licitações

**Art. 43.** A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

I - abertura dos envelopes contendo a documentação relativa à habilitação dos concorrentes, e sua apreciação;

II - devolução dos envelopes fechados aos concorrentes inabilitados, contendo as respectivas propostas, desde que não tenha havido recurso ou após sua denegação;

III - abertura dos envelopes contendo as propostas dos concorrentes habilitados, desde que transcorrido o prazo sem interposição de recurso, ou tenha havido desistência expressa, ou após o julgamento dos recursos interpostos;

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;

V - julgamento e classificação das propostas de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital;

VI - deliberação da autoridade competente quanto à homologação e adjudicação do objeto da licitação.

§ 1º A abertura dos envelopes contendo a documentação para habilitação e as propostas será realizada sempre em ato público previamente designado, do qual se lavrará ata circunstanciada, assinada pelos licitantes presentes e pela Comissão.

§ 2º Todos os documentos e propostas serão rubricados pelos licitantes presentes e pela Comissão.

§ 3º É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.

§ 4º O disposto neste artigo aplica-se à concorrência e, no que couber, ao concurso, ao leilão, à tomada de preços e ao convite.

§ 5º Ultrapassada a fase de habilitação dos concorrentes (incisos I e II) e abertas as propostas (inciso III), não cabe desclassificá-los por motivo relacionado com a habilitação, salvo em razão de fatos supervenientes ou só conhecidos após o julgamento.

§ 6º Após a fase de habilitação, não cabe desistência de proposta, salvo por motivo justo decorrente de fato superveniente e aceito pela Comissão.

**Art. 44.** No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.

§ 1º É vedada a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes.

§ 2º Não se considerará qualquer oferta de vantagem não prevista no edital ou no convite, inclusive financiamentos subsidiados ou a fundo perdido, nem preço ou vantagem baseada nas ofertas dos demais licitantes.

§ 3º Não se admitirá proposta que apresente preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e

instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração.

§ 4º O disposto no parágrafo anterior aplica-se também às propostas que incluam mão-de-obra estrangeira ou importações de qualquer natureza.

**Art. 45.** O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

§ 1º Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso:

I - a de menor preço - quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço;

II - a de melhor técnica;

III - a de técnica e preço.

IV - a de maior lance ou oferta - nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso.

§ 2º No caso de empate entre duas ou mais propostas, e após obedecido o disposto no § 2º do art. 3º desta Lei, a classificação se fará, obrigatoriamente, por sorteio, em ato público, para o qual todos os licitantes serão convocados, vedado qualquer outro processo.

§ 3º No caso da licitação do tipo "menor preço", entre os licitantes considerados qualificados a classificação se dará pela ordem crescente dos preços propostos, prevalecendo, no caso de empate, exclusivamente o critério previsto no parágrafo anterior.

§ 4º Para contratação de bens e serviços de informática, a administração observará o disposto no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, levando em conta os fatores especificados em seu parágrafo 2º e adotando obrigatoriamente o tipo de licitação "técnica e preço", permitido o emprego de outro tipo de licitação nos casos indicados em decreto do Poder Executivo.

§ 5º É vedada a utilização de outros tipos de licitação não previstos neste artigo.

§ 6º Na hipótese prevista no art. 23, § 7º, serão selecionadas tantas propostas quantas necessárias até que se atinja a quantidade demandada na licitação.

# ANEXO II

## DECRETO Nº 3.931, DE 19 DE SETEMBRO DE 2001.

Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição, e nos termos do disposto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993,

### **DECRETA:**

~~Art. 1º As contratações de serviços, a locação e a aquisição de bens quando efetuadas pelo Sistema de Registro de Preços, no âmbito da Administração Federal direta, autárquica e fundacional, fundos especiais, empresas públicas, sociedade de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente pela União, obedecerão ao disposto neste Decreto.~~

Art. 1º As contratações de serviços e a aquisição de bens, quando efetuadas pelo Sistema de Registro de Preços, no âmbito da Administração Federal direta, autárquica e fundacional, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente pela União, obedecerão ao disposto neste Decreto. (Redação dada pelo Decreto nº 4.342, de 23.8.2002)

Parágrafo único. Para os efeitos deste Decreto, são adotadas as seguintes definições:

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

I - Sistema de Registro de Preços - SRP - conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras; (Redação dada pelo Decreto nº 4.342, de 23.8.2002)

II - Ata de Registro de Preços - documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, onde se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas;

III - Órgão Gerenciador - órgão ou entidade da Administração Pública responsável pela condução do conjunto de procedimentos do certame para registro de preços e gerenciamento da Ata de Registro de Preços dele decorrente; e

IV - Órgão Participante - órgão ou entidade que participa dos procedimentos iniciais do SRP e integra a Ata de Registro de Preços.

Art. 2º Será adotado, preferencialmente, o SRP nas seguintes hipóteses:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações freqüentes;

II - quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços necessários à Administração para o desempenho de suas atribuições;

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; e

IV - quando pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Parágrafo único. Poderá ser realizado registro de preços para contratação de bens e serviços de informática, obedecida a legislação vigente, desde que devidamente justificada e caracterizada a vantagem econômica.

~~Art. 3º A licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência, do tipo menor preço, nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, e será precedida de ampla pesquisa de mercado.~~

~~§ 1º Excepcionalmente poderá ser adotado o tipo técnica e preço, a critério do órgão gerenciador e mediante despacho devidamente fundamentado da autoridade máxima do órgão ou entidade.~~

Art. 3º A licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência ou de pregão, do tipo menor preço, nos termos das Leis nºs 8.666, de 21 de julho de 1993, e 10.520, de 17 de julho de 2002, e será precedida de ampla pesquisa de mercado.(Redação dada pelo Decreto nº 4.342, de 23.8.2002)

§ 1º Excepcionalmente poderá ser adotado, na modalidade de concorrência, o tipo técnica e preço, a critério do órgão gerenciador e mediante despacho devidamente fundamentado da autoridade máxima do órgão ou entidade.(Redação dada pelo Decreto nº 4.342, de 23.8.2002)

§ 2º Caberá ao órgão gerenciador a prática de todos os atos de controle e administração do SRP, e ainda o seguinte:

I - convidar, mediante correspondência eletrônica ou outro meio eficaz, os órgãos e entidades para participarem do registro de preços;

II - consolidar todas as informações relativas à estimativa individual e total de consumo, promovendo a adequação dos respectivos projetos básicos encaminhados para atender aos requisitos de padronização e racionalização;

III - promover todos os atos necessários à instrução processual para a realização do procedimento licitatório pertinente, inclusive a documentação das justificativas nos casos em que a restrição à competição for admissível pela lei;

IV - realizar a necessária pesquisa de mercado com vistas à identificação dos valores a serem licitados;

V - confirmar junto aos órgãos participantes a sua concordância com o objeto a ser licitado, inclusive quanto aos quantitativos e projeto básico;

VI - realizar todo o procedimento licitatório, bem como os atos dele decorrentes, tais como a assinatura da Ata e o encaminhamento de sua cópia aos demais órgãos participantes;

VII - gerenciar a Ata de Registro de Preços, providenciando a indicação, sempre que solicitado, dos fornecedores, para atendimento às necessidades da Administração, obedecendo a ordem de classificação e os quantitativos de contratação definidos pelos participantes da Ata;

VIII - conduzir os procedimentos relativos a eventuais renegociações dos preços registrados e a aplicação de penalidades por descumprimento do pactuado na Ata de Registro de Preços; e

IX - realizar, quando necessário, prévia reunião com licitantes, visando informá-los das peculiaridades do SRP e coordenar, com os órgãos participantes, a qualificação mínima dos respectivos gestores indicados.

§ 3º O órgão participante do registro de preços será responsável pela manifestação de interesse em participar do registro de preços, providenciando o encaminhamento, ao órgão gerenciador, de sua estimativa de consumo, cronograma de contratação e respectivas especificações ou projeto básico, nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, adequado ao registro de preço do qual pretende fazer parte, devendo ainda:

I - garantir que todos os atos inerentes ao procedimento para sua inclusão no registro de preços a ser realizado estejam devidamente formalizados e aprovados pela autoridade competente;

II - manifestar, junto ao órgão gerenciador, sua concordância com o objeto a ser licitado, antes da realização do procedimento licitatório; e

III - tomar conhecimento da Ata de Registros de Preços, inclusive as respectivas alterações porventura ocorridas, com o objetivo de assegurar, quando de seu uso, o correto cumprimento de suas disposições, logo após concluído o procedimento licitatório.

§ 4º Cabe ao órgão participante indicar o gestor do contrato, ao qual, além das atribuições previstas no art. 67 da Lei nº 8.666, de 1993, compete:

I - promover consulta prévia junto ao órgão gerenciador, quando da necessidade de contratação, a fim de obter a indicação do fornecedor, os respectivos quantitativos e os

valores a serem praticados, encaminhando, posteriormente, as informações sobre a contratação efetivamente realizada;

II - assegurar-se, quando do uso da Ata de Registro de Preços, que a contratação a ser procedida atenda aos seus interesses, sobretudo quanto aos valores praticados, informando ao órgão gerenciador eventual desvantagem, quanto à sua utilização;

III - zelar, após receber a indicação do fornecedor, pelos demais atos relativos ao cumprimento, pelo mesmo, das obrigações contratualmente assumidas, e também, em coordenação com o órgão gerenciador, pela aplicação de eventuais penalidades decorrentes do descumprimento de cláusulas contratuais; e

IV - informar ao órgão gerenciador, quando de sua ocorrência, a recusa do fornecedor em atender às condições estabelecidas em edital, firmadas na Ata de Registro de Preços, as divergências relativas à entrega, as características e origem dos bens licitados e a recusa do mesmo em assinar contrato para fornecimento ou prestação de serviços.

Art. 4º O prazo de validade da Ata de Registro de Preço não poderá ser superior a um ano, computadas neste as eventuais prorrogações.

~~§ 1º Os contratos decorrentes do SRP terão sua vigência conforme as disposições contidas nos respectivos instrumentos convocatórios e respectivos contratos decorrentes, obedecido o disposto no art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.~~

§ 1º Os contratos decorrentes do SRP terão sua vigência conforme as disposições contidas nos instrumentos convocatórios e respectivos contratos, obedecido o disposto no art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993. (Redação dada pelo Decreto nº 4.342, de 23.8.2002)

§ 2º É admitida a prorrogação da vigência da Ata, nos termos do art. 57, § 4º, da Lei nº 8.666, de 1993, quando a proposta continuar se mostrando mais vantajosa, satisfeitos os demais requisitos desta norma.

Art. 5º A Administração, quando da aquisição de bens ou contratação de serviços, poderá subdividir a quantidade total do item em lotes, sempre que comprovado técnica e economicamente viável, de forma a possibilitar maior competitividade, observado, neste caso, dentre outros, a quantidade mínima, o prazo e o local de entrega ou de prestação dos serviços.

Parágrafo único. No caso de serviços, a subdivisão se dará em função da unidade de medida adotada para aferição dos produtos e resultados esperados, e será observada a demanda específica de cada órgão ou entidade participante do certame. Nestes casos, deverá ser evitada a contratação, num mesmo órgão e entidade, de mais de uma empresa para a execução de um mesmo serviço em uma mesma localidade, com vistas a assegurar a responsabilidade contratual e o princípio da padronização.

Art. 6º Ao preço do primeiro colocado poderão ser registrados tantos fornecedores quantos necessários para que, em função das propostas apresentadas, seja atingida a quantidade total estimada para o item ou lote, observando-se o seguinte:

I - o preço registrado e a indicação dos respectivos fornecedores serão divulgados em órgão oficial da Administração e ficarão disponibilizados durante a vigência da Ata de Registro de Preços;

II - quando das contratações decorrentes do registro de preços deverá ser respeitada a ordem de classificação das empresas constantes da Ata; e

III - os órgãos participantes do registro de preços deverão, quando da necessidade de contratação, recorrerem ao órgão gerenciador da Ata de Registro de Preços, para que este proceda a indicação do fornecedor e respectivos preços a serem praticados.

Parágrafo único. Excepcionalmente, a critério do órgão gerenciador, quando a quantidade do primeiro colocado não for suficiente para as demandas estimadas, desde que se trate de objetos de qualidade ou desempenho superior, devidamente justificada e comprovada a vantagem, e as ofertas sejam em valor inferior ao máximo admitido, poderão ser registrados outros preços.

Art. 7º A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, facultando-se a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, sendo assegurado ao beneficiário do registro a preferência de fornecimento em igualdade de condições.

Art. 8º A Ata de Registro de Preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração que não tenha participado do certame licitatório, mediante prévia consulta ao órgão gerenciador, desde que devidamente comprovada a vantagem.

§ 1º Os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, quando desejarem fazer uso da Ata de Registro de Preços, deverão manifestar seu interesse junto ao órgão gerenciador da Ata, para que este indique os possíveis fornecedores e respectivos preços a serem praticados, obedecida a ordem de classificação.

§ 2º Caberá ao fornecedor beneficiário da Ata de Registro de Preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento, independentemente dos quantitativos registrados em Ata, desde que este fornecimento não prejudique as obrigações anteriormente assumidas.

§ 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 registrados na Ata de Registro de Preços. (Incluído pelo Decreto nº 4.342, de 23.8.2002)

~~Art. 9º O edital de Concorrência para Registro de Preços contemplará, pelo menos:~~

Art. 9º O edital de licitação para registro de preços contemplará, no mínimo: (Redação dada pelo Decreto nº 4.342, de 23.8.2002)

I - a especificação/descrição do objeto, explicitando o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para a caracterização do bem ou serviço, inclusive definindo as respectivas unidades de medida usualmente adotadas;

II - a estimativa de quantidades a serem adquiridas no prazo de validade do registro;

III - o preço unitário máximo que a Administração se dispõe a pagar, por contratação, consideradas as regiões e as estimativas de quantidades a serem adquiridas;

IV - a quantidade mínima de unidades a ser cotada, por item, no caso de bens;

V - as condições quanto aos locais, prazos de entrega, forma de pagamento e, complementarmente, nos casos de serviços, quando cabíveis, a frequência, periodicidade, características do pessoal, materiais e equipamentos a serem fornecidos e utilizados, procedimentos a serem seguidos, cuidados, deveres, disciplina e controles a serem adotados;

VI - o prazo de validade do registro de preço;

VII - os órgãos e entidades participantes do respectivo registro de preço;

VIII - os modelos de planilhas de custo, quando cabíveis, e as respectivas minutas de contratos, no caso de prestação de serviços; e

IX - as penalidades a serem aplicadas por descumprimento das condições estabelecidas.

§ 1º O edital poderá admitir, como critério de adjudicação, a oferta de desconto sobre tabela de preços praticados no mercado, nos casos de peças de veículos, medicamentos, passagens aéreas, manutenções e outros similares.

§ 2º Quando o edital prever o fornecimento de bens ou prestação de serviços em locais diferentes, é facultada a exigência de apresentação de proposta diferenciada por região, de modo que aos preços sejam acrescidos os respectivos custos, variáveis por região.

Art. 10. Homologado o resultado da licitação, o órgão gerenciador, respeitada a ordem de classificação e a quantidade de fornecedores a serem registrados, convocará os interessados para assinatura da Ata de Registro de Preços que, após cumpridos os requisitos de publicidade, terá efeito de compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas.

Art. 11. A contratação com os fornecedores registrados, após a indicação pelo órgão gerenciador do registro de preços, será formalizada pelo órgão interessado, por intermédio de instrumento contratual, emissão de nota de empenho de despesa, autorização de compra ou outro instrumento similar, conforme o disposto no art. 62 da Lei nº 8.666, de 1993.

Art. 12. A Ata de Registro de Preços poderá sofrer alterações, obedecidas as disposições contidas no art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.

§ 1º O preço registrado poderá ser revisto em decorrência de eventual redução daqueles praticados no mercado, ou de fato que eleve o custo dos serviços ou bens registrados, cabendo ao órgão gerenciador da Ata promover as necessárias negociações junto aos fornecedores.

§ 2º Quando o preço inicialmente registrado, por motivo superveniente, tornar-se superior ao preço praticado no mercado o órgão gerenciador deverá:

I - convocar o fornecedor visando a negociação para redução de preços e sua adequação ao praticado pelo mercado;

II - frustrada a negociação, o fornecedor será liberado do compromisso assumido; e

III - convocar os demais fornecedores visando igual oportunidade de negociação.

§ 3º Quando o preço de mercado tornar-se superior aos preços registrados e o fornecedor, mediante requerimento devidamente comprovado, não puder cumprir o compromisso, o órgão gerenciador poderá:

I - liberar o fornecedor do compromisso assumido, sem aplicação da penalidade, confirmando a veracidade dos motivos e comprovantes apresentados, e se a comunicação ocorrer antes do pedido de fornecimento; e

II - convocar os demais fornecedores visando igual oportunidade de negociação.

§ 4º Não havendo êxito nas negociações, o órgão gerenciador deverá proceder à revogação da Ata de Registro de Preços, adotando as medidas cabíveis para obtenção da contratação mais vantajosa.

Art. 13. O fornecedor terá seu registro cancelado quando:

I - descumprir as condições da Ata de Registro de Preços;

II - não retirar a respectiva nota de empenho ou instrumento equivalente, no prazo estabelecido pela Administração, sem justificativa aceitável;

III - não aceitar reduzir o seu preço registrado, na hipótese de este se tornar superior àqueles praticados no mercado; e

IV - tiver presentes razões de interesse público.

§ 1º O cancelamento de registro, nas hipóteses previstas, assegurados o contraditório e a ampla defesa, será formalizado por despacho da autoridade competente do órgão gerenciador.

§ 2º O fornecedor poderá solicitar o cancelamento do seu registro de preço na ocorrência de fato superveniente que venha comprometer a perfeita execução contratual, decorrentes de caso fortuito ou de força maior devidamente comprovados.

~~Art. 14. Poderá ser utilizado recursos de tecnologia da informação nos procedimentos e atribuições de que trata este Decreto, na forma prevista em regulamentação específica.~~

Art. 14. Poderão ser utilizados recursos de tecnologia da informação na operacionalização das disposições de que trata este Decreto, bem assim na automatização dos procedimentos inerentes aos controles e atribuições dos órgãos gerenciador e participante. (Redação dada pelo Decreto nº 4.342, de 23.8.2002)

Art. 15. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão poderá editar normas complementares a este Decreto.

Art. 16. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 17. Revoga-se o Decreto nº 2.743, de 21 de agosto de 1998.

Brasília, 19 de setembro de 2001; 180º da Independência e 113º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO  
*Martus Tavares*

#### **DECRETO Nº 4.342, DE 23 DE AGOSTO DE 2002**

Altera dispositivos do Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto nos arts. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e 11 da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002,

#### **DECRETA:**

Art. 1º O Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 1º As contratações de serviços e a aquisição de bens, quando efetuadas pelo Sistema de Registro de Preços, no âmbito da Administração Federal direta, autárquica e fundacional, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente pela União, obedecerão ao disposto neste Decreto.

Parágrafo único. ....

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

....." (NR)

Art. 3º A licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência ou de pregão, do tipo menor preço, nos termos das Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 10.520, de 17 de julho de 2002, e será precedida de ampla pesquisa de mercado.

§ 1º Excepcionalmente poderá ser adotado, na modalidade de concorrência, o tipo técnica e preço, a critério do órgão gerenciador e mediante despacho devidamente fundamentado da autoridade máxima do órgão ou entidade.

....." (NR)

"Art. 4º .....

§ 1º Os contratos decorrentes do SRP terão sua vigência conforme as disposições contidas nos instrumentos convocatórios e respectivos contratos, obedecido o disposto no art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.

....." (NR)

"Art. 8º .....

.....

§ 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 registrados na Ata de Registro de Preços." (NR)

Art. 9º O edital de licitação para registro de preços contemplará, no mínimo:

....." (NR)

Art. 14. Poderão ser utilizados recursos de tecnologia da informação na operacionalização das disposições de que trata este Decreto, bem assim na automatização dos procedimentos inerentes aos controles e atribuições dos órgãos gerenciador e participante." (NR)

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 23 de agosto de 2002; 181º da Independência e 114º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO  
*Guilherme Gomes Dias*

# ANEXO III

**Atos Normativos: LEI FEDERAL Nº 10.520 de julho de 2002.**

**(artigos que possuem alguma relação com o trabalho).**

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

Definições iniciais da Lei

**Art. 1º** Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

§ 1º Poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica.

§ 2º Será facultado, nos termos de regulamentos próprios da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a participação de bolsas de mercadorias no apoio técnico e operacional aos órgãos e entidades promotores da modalidade de pregão, utilizando-se de recursos de tecnologia da informação.

Fase preparatória do Pregão

**Art. 3º** A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e

IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

§ 1º A equipe de apoio deverá ser integrada em sua maioria por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da administração, preferencialmente pertencentes ao quadro permanente do órgão ou entidade promotora do evento.

§ 2º No âmbito do Ministério da Defesa, as funções de pregoeiro e de membro da equipe de apoio poderão ser desempenhadas por militares

#### Fase externa do Pregão

**Art. 4º** A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

I - a convocação dos interessados será efetuada por meio de publicação de aviso em diário oficial do respectivo ente federado ou, não existindo, em jornal de circulação local, e facultativamente, por meios eletrônicos e conforme o vulto da licitação, em jornal de grande circulação, nos termos do regulamento de que trata o art. 2º;

II - do aviso constarão a definição do objeto da licitação, a indicação do local, dias e horários em que poderá ser lida ou obtida a íntegra do edital;

III - do edital constarão todos os elementos definidos na forma do inciso I do art. 3º, as normas que disciplinarem o procedimento e a minuta do contrato, quando for o caso;

IV - cópias do edital e do respectivo aviso serão colocadas à disposição de qualquer pessoa para consulta e divulgadas na forma da Lei no 9.755, de 16 de dezembro de 1998;

V - o prazo fixado para a apresentação das propostas, contado a partir da publicação do aviso, não será inferior a 8 (oito) dias úteis;

VI - no dia, hora e local designados, será realizada sessão pública para recebimento das propostas, devendo o interessado, ou seu representante, identificar-se e, se for o caso, comprovar a existência dos necessários poderes para formulação de propostas e para a prática de todos os demais atos inerentes ao certame;

VII - aberta a sessão, os interessados ou seus representantes, apresentarão declaração dando ciência de que cumprem plenamente os requisitos de habilitação e entregarão os envelopes contendo a indicação do objeto e do preço oferecidos, procedendo-se à sua imediata abertura e à verificação da conformidade das propostas com os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório;

VIII - no curso da sessão, o autor da oferta de valor mais baixo e os das ofertas com preços até 10% (dez por cento) superiores àquela poderão fazer novos lances verbais e sucessivos, até a proclamação do vencedor;

IX - não havendo pelo menos 3 (três) ofertas nas condições definidas no inciso anterior, poderão os autores das melhores propostas, até o máximo de 3 (três), oferecer novos lances verbais e sucessivos, quaisquer que sejam os preços oferecidos;

X - para julgamento e classificação das propostas, será adotado o critério de menor preço, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital;

XI - examinada a proposta classificada em primeiro lugar, quanto ao objeto e valor, caberá ao pregoeiro decidir motivadamente a respeito da sua aceitabilidade;

XII - encerrada a etapa competitiva e ordenadas as ofertas, o pregoeiro procederá à abertura do invólucro contendo os documentos de habilitação do licitante que apresentou a melhor proposta, para verificação do atendimento das condições fixadas no edital;

XIII - a habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira;

XIV - os licitantes poderão deixar de apresentar os documentos de habilitação que já constem do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF e sistemas semelhantes mantidos por Estados, Distrito Federal ou Municípios, assegurado aos demais licitantes o direito de acesso aos dados nele constantes;

XV - verificado o atendimento das exigências fixadas no edital, o licitante será declarado vencedor;

XVI - se a oferta não for aceitável ou se o licitante desatender às exigências habilitatórias, o pregoeiro examinará as ofertas subseqüentes e a qualificação dos licitantes, na ordem de classificação, e assim sucessivamente, até a apuração de uma que atenda ao edital, sendo o respectivo licitante declarado vencedor;

XVII - nas situações previstas nos incisos XI e XVI, o pregoeiro poderá negociar diretamente com o proponente para que seja obtido preço melhor;

XVIII - declarado o vencedor, qualquer licitante poderá manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer, quando lhe será concedido o prazo de 3 (três) dias para apresentação das razões do recurso, ficando os demais licitantes desde logo intimados para apresentar contra-razões em igual número de dias, que começarão a correr do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos autos;

XIX - o acolhimento de recurso importará a invalidação apenas dos atos insuscetíveis de aproveitamento;

XX - a falta de manifestação imediata e motivada do licitante importará a decadência do direito de recurso e a adjudicação do objeto da licitação pelo pregoeiro ao vencedor;

XXI - decididos os recursos, a autoridade competente fará a adjudicação do objeto da licitação ao licitante vencedor;

XXII - homologada a licitação pela autoridade competente, o adjudicatário será convocado para assinar o contrato no prazo definido em edital; e

XXIII - se o licitante vencedor, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, aplicar-se-á o disposto no inciso XVI.

#### Disposições finais

**Art. 8º** Os atos essenciais do pregão, inclusive os decorrentes de meios eletrônicos, serão documentados no processo respectivo, com vistas à aferição de sua regularidade pelos agentes de controle, nos termos do regulamento previsto no art. 2º.

**Art. 9º** Aplicam-se subsidiariamente, para a modalidade de pregão, as normas da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

**Art. 10.** Ficam convalidados os atos praticados com base na Medida Provisória nº 2.182-18, de 23 de agosto de 2001.

**Art. 11.** As compras e contratações de bens e serviços comuns, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando efetuadas pelo sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, poderão adotar a modalidade de pregão, conforme regulamento específico.

# ANEXO IV

Tabulação sintetizada de formulário segundo análise SWOT

Questão	Categoria	Subcategoria	Fator	Dimensão
3.1 – Você considera a burocracia imposta pela Lei um empecilho para aquisições de materiais de qualidade para a Instituição?	Processo	Burocracia	Ameaça	Técnica
3.3 – Você utiliza os recursos de tecnologia da informação disponibilizados pelo Governo nas suas aquisições?	TI	Utilização e integração com e-Gov	Ameaça	Técnica
1.3 – Você considera a utilização da Tecnologia da Informação como ferramenta importante nas aquisições de materiais da Instituição?	TI	Percepção das pessoas de importância de TI nos processos	Oportunidade	RH
1.4– Ao se deparar com um novo tipo de Tecnologia de Informação no auxílio de processos de administrativos, qual o seu grau de aceitação inicialmente?	TI	Aceitabilidade de pessoas de novas TIs	Oportunidade	RH
3.2 - Em sua opinião, de uma maneira geral, os melhores preços de uma aquisição de material são mais importantes que a qualidade dos produtos e/ou serviços adquiridos?	Execução de Processos	Percepção de pessoas sobre qualidade <i>versus</i> preço	Oportunidade	Técnica
3.5 – Você considera a utilização de recursos de Tecnologia da Informação importante para agilizar os processos de compras?	TI	Percepção de pessoas de importância de TI para auxílio aos processos	Oportunidade	Técnica
1.6 - Qual o meio que você mais utiliza para obter informações referente as suas solicitações de compras?	Informação	Meio eletrônico de obtenção de informação sobre processos	Ponto forte	RH
2.1 – Você considera a	Planejamento	Visão	Ponto Forte	Estratégico

atividade de compras e licitações estratégica para Instituição?		estratégica institucional da atividade de compras		
2.2 – As compras de produtos e materiais são consideradas estratégicas para realização de suas atividades?	Planejamento	Visão estratégica sobre as aquisições	Ponto forte	Estratégico
2.4 – Qual a sua avaliação sobre a qualidade dos produtos e materiais adquiridos através das compras e licitações pela Instituição?	Informação	Qualidade das aquisições	Ponto forte	Estratégico
2.5 - Você conta com informações gerenciais para a tomada de suas decisões?	Informação	Utilização de ferramentas para tomada de decisão	Ponto forte	Estratégico
2.6- Caso o item anterior seja afirmativo, de qual meio você obtêm tal informação mais freqüência?	Informação	Utilização de meios eletrônicos para gerencia de processos	Ponto forte	Estratégico
3.4 - Você utiliza algum Sistema de Informação para a realização das suas aquisições?	TI	Utilização de SI para execução de processos	Ponto forte	Técnica
1.1– Em sua opinião, de maneira geral, as requisições de compras na Instituição (Fiocruz) são solicitadas de acordo com o especificado no planejamento estratégico anual?	Planejamento	Planejamento estratégico das aquisições	Ponto fraco	RH
1.2– Ao tentar consultar a situação em que se encontra um pedido de compras, qual o grau de dificuldade você encontra?	Informação	Dificuldade em obter informação de processo	Ponto fraco	RH
1.5-Na sua visão, a capacitação técnica dos compradores da Instituição é suficiente para desempenhar as atividades de compras?	RH	Capacitação técnica	Ponto fraco	RH
1.7 – Com relação a especificação de materiais de suas requisições, o auxílio prestado pela equipe de compras é satisfatório?	Informação	Especificação de materiais e/ou serviços	Ponto fraco	RH
2.3 – Você considera a interligação de suas requisições de compras com o Planejamento importante?	Planejamento	Visão estratégica de relação compras e planejamento	Ponto fraco	Estratégico

# ANEXO V

Transcrição de trechos dos depoimentos

COMPRADOR 1

*“[Especificações] imprecisas”*

*“Dificuldade de [cotação de preços] com fornecedores, visto que os mesmos sabem que será pregão e desta forma não apresentam seus preços”*

COMPRADOR 2

*“A maior dificuldade encontrada fica por conta da [falta de conhecimento das pessoas] que solicitam o material/serviço, tal esclarecimento é fundamental para efetuar um bom trabalho, atrelado a esta questão estão a [falta de planejamento] de prazos e quantidades a serem adquiridas.”*

GESTOR 1

*“Ainda é um pouco [trabalhoso tentar associar as metas de planejamento] às aquisições realizadas....neste sentido, um [sistema de informação para compras] que fosse [integrado ao planejamento] seria muito útil”*

GESTOR 2

*“...controle e gerenciamento dos materiais solicitados através da [integração do sistema de compras] com orçamento, planejamento e gestão e coisas afins...relatórios gerenciais também seriam interessantes para tomada de decisões...”*

GESTOR 3

*“...[capacitação] global para todos os requisitantes ou administradores no que tange compras diretas, licitações, pregões e etc...o único meio que utilizamos para [pesquisa de descrição de material] que se pretende comprar é através da internet...sugiro um catálogo extensivo com todo tipo de material utilizado na Fiocruz...fotos de materiais no sistema SGA-Pedido de Compras para melhor escolha....nem sempre se compra ou requisita só o [planejado] como por exemplo conserto de equipamento..”*

## PESQUISADOR 1

“...obtenção de [histórico de compras]...informação sobre [prazos de entrega e andamento] das requisições...primar pela [qualidade dos materiais] adquiridos...dificuldade de se comprar [produtos de determinada marca] ou com algum tipo de atributo específico principalmente relacionados a[ aquisição de insumos]...”

## PESQUISADOR 2

“...[especificação de materiais], já que são bastante específicos...na [comunicação] com o pessoal da equipe de compras encontro barreiras assim como com o pessoal do jurídico e outros...[prazos] para as aquisições são muito alongados...”

## REQUISITANTE 1

“...[qualidade do produto]...[falta também informação] com relação ao produto desejado pelo requisitante, no caso de um administrador ou diretor de alguma unidade, além de seus colaboradores responsáveis pelo procedimento de compra...[falta comunicação]...”

## REQUISITANTE 2

“...uma das dificuldades que eu encontro é depois de realizar um pedido de compras, realizar no SGA-Pedido de Compras é realizar alguma [alteração no pedido] depois de enviado...quando o pedido retorna do setor de licitações para [alterar] o arquivo anexado não conseguimos realizar qualquer alteração...acredito que qualquer alteração visando facilitar o trabalho do usuário seja válida e que[ reuniões com os usuários] deveriam ser realizadas para diminuir e/ou eliminar os problemas encontrados durante a realização do pedido...”

## REQUISITANTE 3

“...na [descrição correta do material], data da contratação ou seja, [pouco prazo...falta de planejamento]...dificuldade na escolha do item mais adequado uma vez que tem muitos códigos para o mesmo item...”

## REQUISITANTE 4

“...[falta de informações] adequadas nas justificativas, através do cartão corporativo e compra direta...na hora de montar um registro de preços deveriam informar melhor os

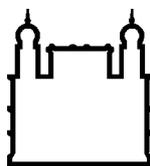
*procedimentos já que o pedido[ retorna da área de compras várias vezes]..[informações] relacionadas do que deve constar num projeto básico quando é serviço...”*

Situações Problemas presente nos depoimentos:

<b>Situações problema</b>	<b>Depoimentos</b>
Cotação de Preços	1
Sistema de Informação e Integração de dados	3
Execução de processos	4
Planejamento	4
Especificação de materiais	7
Informação e Comunicação	9

# ANEXO VI

Portaria Diretoria de Administração da Fiocruz nº 29/2008



Ministério da Saúde

**FIOCRUZ**  
**Fundação Oswaldo Cruz**

Número 29/2008-DIRAD
-------------------------

Folha 01	De 08
-------------	----------

Entrada em vigor 08/09/2008
--------------------------------

## Portaria da Diretoria de Administração

A Diretora de Administração  
no uso de suas atribuições,

RESOLVE:

### 1.0 – PROPÓSITO

Constituir e aprovar normas para a gestão de Compras na Dirad.

### 2.0 – OBJETIVO

Definir metodologia de compras e diretrizes para uso do sistema SGA.

### 3.0 – NORMA GERAL

3.1. As aquisições de bens (materiais permanentes) e materiais de consumo obedecerão ao planejamento por cronograma de compras que consistirão em fases definidas pelo DECOM/DIRAD, ao longo do exercício, possibilitando o agrupamento das aquisições por classe de material conforme disposto no Sistema de Administração Financeira do Governo Federal, visando o princípio da economicidade e racionalização das compras.

3.2. Sempre que possível, as aquisições de bens (materiais permanentes) e materiais de consumo serão realizadas por procedimentos previstos na legislação que ofereçam economia e preços mais vantajosos, bem como, observadas a aquisição de itens da grade de materiais de consumo de uso comum, que contemplem o abastecimento das Unidades da Fiocruz.

3.2.1. Entende-se por materiais de consumo de uso comum aqueles pertencentes a grades de materiais de expediente, suprimento de informática e limpeza.

### 4.0 – METODOLOGIA

A partir de 27/02/2008 os pedidos de compras da Diretoria de Administração serão realizados única e exclusivamente através do sistema informatizado de compras SGA Pedido de Compras, disponível na página da Dirad [www.dirad.fiocruz.br](http://www.dirad.fiocruz.br) ou na intranet <http://sga2.dirad.fiocruz.br/servlet/org.fiocruz.pedcompras.hpentrada>.

Os procedimentos para pedido de compras serão totalmente informatizados com a inserção de todos os dados da aquisição de bem/material ou prestação de serviço, incluindo anexação de justificativa de compras, plano de trabalho, projeto básico e planilha de custos, os quais deverão ser anexados ao sistema SGA Pedido de Compras.

O fluxo de pedidos de compras de materiais/bens e prestação de serviços (exceto adesão a Ata de

Número 29/2008-DIRAD	
Folha 02	De 08
Entrada em vigor 08/09/2008	

4.1. Requisitantes/Usuários autorizados, conforme subitem **6.0** da Portaria, efetuam a inserção dos dados e documentos necessários para a realização do pedido de compras no sistema SGA Pedido de Compras:

4.1.1. Dados para a aquisição de bens e materiais de consumo: justificativa da aquisição (extensão do arquivo.doc/.pdf), descrição detalhada do item a ser adquirido, quantidade, unidade e local de entrega, justificativa de marca (extensão do arquivo.doc/.pdf), em caso de indicação de marca ou especificações direcionadas, contendo o nome completo, matrícula SIAPE e local de lotação do servidor responsável pela justificativa;

4.1.2. Dados para contratação de prestação de serviços: justificativa da contratação (extensão do arquivo.doc/.pdf), descrição detalhada do item a ser adquirido, quantidade, unidade e local de execução, plano de trabalho (extensão do arquivo.doc/.pdf), projeto básico (extensão do arquivo.doc/.pdf) e planilha de custos (extensão do arquivo.xls/.pdf), contendo o nome completo, matrícula SIAPE e local de lotação do servidor responsável pela justificativa;

4.1.3. Os Requisitantes/Usuários deverão previamente à inserção do pedido de compras no sistema SGA, submeter a aquisição à ciência e concordância do chefe do respectivo departamento.

4.2. Pedido de compras on-line é encaminhado automaticamente para os Administradores/Gestores da Dirad: Gilvan Ferreira, Patricia Santos, Rosana Silva de Melo, Geny dos Santos e Maria de Lourdes Ferraz Heleodoro para análise da conformidade do pedido com o Plano Anual da Diretoria de Administração do exercício em vigor e enquadramento no PPA - Plano Plurianual;

4.2.1. Em caso de ausência dos dados e documentos necessários ou não previsão da aquisição no Plano Anual da Dirad, o pedido será recusado pelos Administradores/Gestores e devolvido ao Requisitantes/usuários;

4.2.2. Em caso de contratação de serviços de treinamento/capacitação, o pedido deverá estar previsto no Plano de Capacitação da Dirad do exercício em vigor;

4.3. Pedido de compras aprovado pelos Administradores/Gestores da Dirad, será encaminhado automaticamente para o Serviço de Administração Compras da Dirad realizar cotação de preços, inserir no sistema SGA e analisar todos os dados e documentos contendo as especificações técnicas da aquisição do bem/material e prestação de serviços conforme a Lei nº 8666/93 e demais legislações pertinentes, anexados ao pedido, sendo posteriormente devolvido aos Administradores/Gestores da Dirad;

4.3.1. Em caso de não atendimento aos requisitos das legislações de compras pertinentes, o Serviço de Compras da Dirad realizará observações on-line no pedido de compras para análise dos Administradores/Gestores da Dirad;

Número 29/2008-DIRAD	
Folha 03	De 08
Entrada em vigor 08/09/2008	

4.5. Pedido de Compras é reavaliado pelos Administradores/Gestores da Dirad e encaminhado automaticamente ao Ordenador de Despesas da Dirad para aprovação final;

4.5.1. Em caso de inexistência de recursos orçamentários para a aquisição/contratação, os Administradores/Gestores da Dirad poderão recusar o pedido e devolvê-lo aos Requisitantes/Usuários;

4.5.2. Em caso de apontamentos feitos pelo Serviço de Administração de Compras da Dirad, os Administradores/Gestores da Dirad poderão recusar o pedido e devolvê-lo ao Requisitante/Usuário;

4.6. Ordenador de Despesas aprova automaticamente o pedido de compras;

4.6.1. São gerados e impressos neste momento todos os documentos anexados ao pedido de compras de forma original, sendo providenciadas pelos Administradores/Gestores da Dirad as respectivas assinaturas dos servidores responsáveis pela aquisição/contratação, bem como gerada a numeração e impressa a requisição de compras assinada pelo ordenador de despesas da Dirad.

4.7. A requisição de compras citada no item 4.6.1 é cadastrada pelos Administradores/Gestores da Dirad no sistema SGA - Documentos e entregue junto com os demais documentos citados no item 4.6.1 a Seção de Protocolo/Sica para abertura de processo administrativo, devendo posteriormente ser encaminhado ao Serviço de Administração de Compras da Dirad.

4.8. Em caso de recusa do pedido de compras pelos Administradores/Gestores da Dirad ou pelo ordenador de despesas da Dirad, o Requisitante/Usuário receberá o aviso via sistema e email e deverá realizar novo pedido de compras, caso necessário.

4.9. O Requisitante/Usuário deverá sempre observar se o material de consumo a ser adquirido faz parte do catálogo de materiais e se há disponibilidade no estoque central do Serviço de Administração de Materiais da Dirad.

4.9.1. Os materiais de consumo do grupo de expediente, cartuchos, tonners, formulários, limpeza ou integrantes da grade de materiais comuns da Dirad, somente poderão ser pedidos pelo Serviço de Administração de Materiais /Dirad.

4.9.2. Caso o material/bem ou serviço não faça parte do catálogo de materiais, o Requisitante/Usuário, deverá encaminhar email para [catalogo@fiocruz.br](mailto:catalogo@fiocruz.br), fornecendo os dados completos para catalogação

Número 29/2008-DIRAD	
Folha 04	De 08
Entrada em vigor 08/09/2008	

4.10. O Requirante/Usuário deverá previamente a elaboração do pedido de compra de equipamento e acessório de informática, submeter ao Serviço de Informática da Dirad, para apreciação e concordância.

4.10.1. Considera-se como acessório de informática: mouse, teclado, monitor, suporte para monitor, HD, memória, pendrive e outros materiais similares.

4.10.2. O pedido de compra de equipamentos de informática e acessórios somente poderá ser realizado pelo Serviço de Informática / Dirad.

4.11. O pedido de contratação para curso/treinamento/capacitação somente poderá ser realizado pelo Setor de recursos Humanos / Dirad.

4.12. O Requirante/Usuário bem como o Administrador/Gestor da Dirad poderão acompanhar o andamento do pedido de compras em sua tela no SGA Pedido de Compras.

## **5.0 – DA AQUISIÇÃO POR SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS**

Ao realizar um pedido de compra de itens registrados em Ata deve ser considerado o princípio da economicidade, observando por pesquisa de preços se a aquisição do item registrado é vantajosa para a administração pública.

Se a pesquisa de mercado comprovar que o preço inicialmente registrado tornou-se superior ao praticado no mercado, por motivo superveniente, recomenda-se a adoção do procedimento descrito no art. 12 § 2º Dec. 3931/01, que trata da renegociação.

Conforme jurisprudência do ano de 2007 sobre o tema, a Ata de Registro de Preços terá o prazo de validade máxima de 01(um) ano.

5.1. Caso a Unidade seja descentralizada administrativamente poderá aderir até o limite da quantidade total registrada em Ata de outras Unidades da Fiocruz. As Unidades centralizadas administrativamente poderão utilizar os itens registrados em Atas umas das outras, devendo solicitar à Unidade detentora da Ata autorização para a quantidade desejada. O pedido de compra passa a vigorar da seguinte forma:

5.1.1. Requirantes/Usuários autorizados, conforme subitem **6.0** da Portaria, efetuam a inserção do pedido de compras no sistema SGA Pedido de Compras, e inserindo no sistema os dados dos materiais/bens/serviços a serem adquiridos que constam em Ata de Registro de Preços existente:

5.1.1.1. Dados para a aquisição de bens e materiais de consumo: justificativa da

Número 29/2008-DIRAD	
Folha 05	De 08
Entrada em vigor 08/09/2008	

5.1.1.2. Dados para contratação de prestação de serviços: justificativa da contratação de serviço registrado em Ata (extensão do arquivo.doc/.pdf), quantidade, unidade e local de execução, contendo o nome completo, matrícula SIAPE e local de lotação do servidor responsável pela justificativa;

5.1.2. Os materiais de consumo do grupo de expediente, cartuchos, tonners, formulários, limpeza ou integrantes da grade de materiais comuns da Dirad, somente poderão ser pedidos pelo Serviço de Administração de Materiais /Dirad.

5.1.3. O pedido de compra de equipamentos de informática e acessórios somente poderá ser realizado pelo Serviço de Informática / Dirad.

5.1.4. O pedido de contratação para curso/treinamento/capacitação somente poderá ser realizado pelo Setor de recursos Humanos / Dirad.

5.1.5. Os Requisitantes/Usuários deverão previamente à inserção do pedido de compras no sistema SGA, submeter à aquisição a ciência e concordância do chefe do respectivo departamento;

5.2. Pedido de compras on-line é encaminhado automaticamente para os Administradores/Gestores da Dirad: Gilvan Ferreira, Patricia Santos, Rosana Silva de Melo, Geny dos Santos e Maria de Lourdes Ferraz Heleodoro para análise da conformidade do pedido com o Plano Anual da Diretoria de Administração do exercício em vigor e enquadramento no PPA - Plano Plurianual;

5.2.1. Em caso de ausência dos dados e documentos necessários ou não previsão da aquisição no Plano Anual da Dirad, o pedido será recusado pelos Administradores/Gestores e devolvido ao Requisitantes/usuários;

5.2.2. Em caso de contratação de serviços de treinamento/capacitação, o pedido deverá estar previsto no Plano de Capacitação da Dirad do exercício em vigor;

5.2.3. Em caso de inexistência de recursos orçamentários para a aquisição/contratação, os Administradores/Gestores da Dirad poderão recusar o pedido e devolvê-lo aos Requisitantes/Usuários;

5.3. Os Administradores/Gestores da Dirad devem anexar ou cadastrar no pedido de compras de item registrado a pesquisa de preços do(s) item(s), bem como as consultas ao SICAF e CADIN realizadas, nos casos de aquisição de itens sob sua responsabilidade.

Folha 06	De 08
Entrada em vigor 08/09/2008	

#### 5.4. Ordenador de Despesas aprova automaticamente o pedido de compras;

5.4.1. São gerados e impressos neste momento todos os documentos anexados ao pedido de compras de forma original, sendo providenciadas pelos Administradores/Gestores da Dirad as respectivas assinaturas dos servidores responsáveis pela aquisição/contratação, bem como gerada a numeração e impressa a requisição de compras assinada pelo ordenador de despesas da Dirad.

5.4.2. A requisição de compras citada no item 5.4.1 é cadastrada pelos Administradores/Gestores da Dirad no sistema SGA - Documentos e entregue junto com os demais documentos citados no item 5.1.1 a Seção de Protocolo/Sica para abertura de processo administrativo, devendo posteriormente ser encaminhado ao Serviço de Orçamentação da Dirad.

#### **6.0 – USUÁRIOS AUTORIZADOS**

Os seguintes colaboradores poderão realizar os pedidos de compras das respectivas áreas, em razão da autorização dada pelos Chefes de Serviço/Dirad:

Folha 07	De 08
Entrada em vigor 08/09/2008	

6.1. Somente poderão assinar os documentos citados no Sistema os servidores do quadro de pessoal da Dirad, com aposição de carimbo identificador do nome completo, matrícula SIAPE e local de lotação do servidor.

6.2. Os usuários autorizados poderão ser colaboradores da Dirad e denominados operadores do Sistema Pedido de Compras.

## **7.0 – DO TREINAMENTO**

Os usuários de que trata o item 6.0 deverão ser treinados e capacitados em até 03 dias úteis a partir da divulgação desta Portaria.

## **8.0 – CASOS EXCEPCIONAIS:**

São considerados casos excepcionais os que não se submetem ao planejamento por cronograma de compras:

8.1. A elaboração/criação de novo projeto/processo/fluxo de trabalho, no decorrer do exercício não previsto no planejamento anual da Dirad, desde que devidamente justificado e autorizado pelos Administradores/Gestores ou Ordenador de despesa da Dirad

8.2. Os projetos Prioritários da Presidência, definidos como tal pelos coordenadores dos projetos desde que devidamente justificados.

## **9.0 – AQUISIÇÃO POR ACRÉSCIMO:**

9.1. Os Requisitantes/usuários somente poderão solicitar a aquisição com base no art. 65, parágrafo 1º da Lei nº 8.666/93, caso a Unidade ou órgão realizador do Registro de Preços ou da licitação autorize a solicitação, e caso seja autorizado pelo Chefe de Departamento e pelo Ordenador de despesas da Dirad, bem como após entrega da quantidade total registrada em Ata.

9.1.1. O disposto no art. 65, § 1º da Lei 8666/93, somente poderá ser solicitado após a entrega da quantidade total registrada em Ata.

9.2. A aquisição por acréscimo deverá atender a todos os requisitos previstos na Lei nº 8666/93.

Número 29/2008-DIRAD	
Folha 08	De 08
Entrada em vigor 08/09/2008	

### **10.0 – DISPOSIÇÕES GERAIS**

10.1. Os pedidos de compras realizados por outro mecanismo que não o estabelecido nesta Portaria não serão autorizados pela Direção.

10.2. Em caso de inoperabilidade do sistema, excepcionalmente, será aceito o pedido de forma manual enquanto durar a ausência de sistema.

### **11.0 – VIGÊNCIA**

A Portaria terá vigência a partir da presente data.

**Cristiane Teixeira Sendim**  
Diretora de Administração

# ANEXO VII

## Modelo do Formulário Aplicado

Este formulário foi confeccionado com o intuito de subsidiar o trabalho de conclusão da dissertação do MESTRADO PROFISSIONAL DE POLITICA E GESTÃO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO EM SAÚDE da Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz. Os resultados deverão servir de base para tabulação de dados visando a proposição de um novo modelo de fluxo de compras para a Instituição. Sua participação é muito importante!

### Informações Gerais:

- 1 – Não será necessário identificar o formulário;
- 2 – A sua isenção e imparcialidade são imprescindíveis para uma fiel categorização das respostas;
- 3 – As questões foram elaboradas de forma simples e direta;
- 4 – Deverá ser dada apenas uma resposta para cada questão.

Agradeço antecipadamente à participação de todos, e coloco-me à disposição para quaisquer esclarecimentos que se julgar necessária.

---

Alex Lima de Carvalho  
Fundação Oswaldo Cruz  
Diretoria de Administração  
Tel.: 21-38362120

### **1 – Dimensão de Recursos Humanos**

1.1 – Em sua opinião, de maneira geral, as requisições de compras na Instituição (Fiocruz) são solicitadas de acordo com o especificado no planejamento estratégico anual?

( ) Sim      ( ) Não      ( ) Não sei      ( ) Indiferente

1.2 – Ao tentar consultar a situação em que se encontra um pedido de compras, qual o grau de dificuldade você encontra?

( ) Muita      ( ) Razoável      ( ) Pouca      ( ) Nenhuma      ( ) Indiferente

1.3 – Você considera a utilização da Tecnologia da Informação como ferramenta importante nas aquisições de materiais da Instituição?

( ) Muito      ( ) Razoável      ( ) Pouco      ( ) Nenhum      ( ) Indiferente

1.4 – Ao se deparar com um novo tipo de Tecnologia de Informação no auxílio de processos de administrativos, qual o seu grau de aceitação inicialmente?

( ) Excelente      ( ) Bom      ( ) Ruim      ( ) Péssimo      ( ) Indiferente

1.5 - Na sua visão, a capacitação técnica dos compradores da Instituição é suficiente para desempenhar as atividades de compras?

Suficiente       Insuficiente       Não sei       Indiferente

1.8 - Qual o meio que você mais utiliza para obter informações referente as suas solicitações de compras?

Telefone    E-mail    Sistema de Informação    Pessoalmente    Não procuro

1.9 - Com relação a especificação de materiais de suas requisições, o auxílio prestado pela equipe de compras é satisfatório?

Satisfatório    Regular    Insatisfatório    Indiferente

## 2 - Dimensão Estratégica

2.1 - Você considera a atividade de compras e licitações estratégica para Instituição?

Sim       Não       Não sei       Indiferente

2.2 - As compras de produtos e materiais são consideradas estratégicas para realização de suas atividades?

Sim       Não       Não sei       Indiferente

2.3 - Você considera a interligação de suas requisições de compras com o Planejamento importante?

Sim       Não       Não sei       Indiferente

2.4 - Qual a sua avaliação sobre a qualidade dos produtos e materiais adquiridos através das compras e licitações pela Instituição?

Ótima       Boa       Regular       Péssima       Ruim       Não sei

2.5 - Você conta com informações gerenciais para a tomada de suas decisões?

Sim    Não

2.6 - Caso o item anterior seja afirmativo, de qual meio você obtém tal informação mais freqüência?

Sistema de Informação    Controle Pessoal    Setor de Compras    Solicitação Externa

Outros

### **3 – Dimensão Técnica**

3.1 – Você considera a burocracia imposta pela Lei um empecilho para aquisições de materiais de qualidade para a Instituição?

Sim  Não  Não sei  Indiferente

3.2 – Em sua opinião, de uma maneira geral, os melhores preços de uma aquisição de material são mais importantes que a qualidade dos produtos e/ou serviços adquiridos?

Sim  Não  Ambos  Não Sei  Indiferente

3.3 – Você utiliza os recursos de tecnologia da informação disponibilizados pelo Governo nas suas aquisições?

Sempre  Nunca  Regularmente  As vezes  Desconheço

3.4 - Você utiliza algum Sistema de Informação para a realização das suas aquisições?

Sim  Não  Parcialmente

3.5 – Você considera a utilização de recursos de Tecnologia da Informação importante para agilizar os processos de compras?

Sim  Não  Não sei  Indiferente

### **4 – Questão aberta de livre resposta do entrevistado**

4.1 – Atualmente, quais as maiores dificuldades você encontra ao requerer seus materiais e ou serviços?