



Ministério da Saúde

**FIOCRUZ**

**Fundação Oswaldo Cruz**



ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA  
SERGIO AROUCA  
ENSP

Lindenberg Lins dos Santos

**Coordenação de planejamento estratégico de compras da Fiocruz:** uma proposta de governança para compras em rede

Rio de Janeiro

2021

Lindenberg Lins dos Santos

**Coordenação de planejamento estratégico de compras da Fiocruz: uma proposta de governança para compras em rede**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Saúde Pública, da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, na Fundação Oswaldo Cruz, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Saúde Pública. Área de concentração: Políticas Públicas, Gestão e Cuidado em Saúde.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Javier Uribe Rivera.

Coorientador: Ms. Augusto João Américo de Sousa.

Rio de Janeiro

2021

Título do trabalho em inglês: Fiocruz's strategic purchasing planning coordination: a governance proposal for network purchasing.

Catálogo na fonte  
Fundação Oswaldo Cruz  
Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde  
Biblioteca de Saúde Pública

S237c Santos, Lindenberg Lins dos.  
Coordenação de planejamento estratégico de compras da Fiocruz:  
uma proposta de governança para compras em rede / Lindenberg Lins  
dos Santos. -- 2021.  
128 f. : il. color. ; tab.

Orientador: Francisco Javier Uribe Rivera.  
Coorientador: Augusto João Américo de Sousa.  
Dissertação (mestrado) – Fundação Oswaldo Cruz, Escola  
Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2021.

1. Administração Pública - economia. 2. Planejamento Estratégico.  
3. Gastos Públicos com Saúde. 4. Proposta de Concorrência -  
economia. 5. Gestão de Riscos. 6. Governança em Compras. 7. Rede  
de compras. 8. Gastos Públicos. I. Título.

CDD – 23.ed. – 362.104252

Lindenberg Lins dos Santos

**Coordenação de planejamento estratégico de compras da Fiocruz: uma proposta de governança para compras em rede**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Saúde Pública, da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, na Fundação Oswaldo Cruz, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Saúde Pública. Área de concentração: Políticas Públicas, Gestão e Cuidado em Saúde

Aprovado em: 30 de julho de 2021.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Carlos Eduardo de Andrade Lima da Rocha  
Instituto de Ciência e Tecnologia em Biomodelos - Fundação Oswaldo Cruz

Prof. Dr. José Manuel Santos de Varge Maldonado  
Escola Nacional de Saúde Pública - Fundação Oswaldo Cruz

Prof. Dr. Francisco Javier Uribe Rivera (Orientador)  
Escola Nacional de Saúde Pública - Fundação Oswaldo Cruz

Rio de Janeiro

2021

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus, criador dos céus e da terra, meu Senhor, que em todo momento esteve comigo, dando-me forças para seguir, mesmo nos momentos de dificuldade.

Agradeço a minha família, em especial a minha amada esposa Aldilene, que com tanto carinho e zelo me ajudou incentivando para que pudesse seguir em direção ao aprimoramento profissional. A meus filhos Letícia, Davi e Amanda, que acompanharam nesta trajetória, servindo de inspiração. Ao meu querido e saudoso pai “*Tancredão*” que está sempre em meu coração, assim como a minha mãe Maria e meus irmãos Valberlândia e Jefferson.

Profissionalmente agradeço aos colegas de trabalho do SEAC/COGEAD, grandes profissionais de compras públicas. A gestão da COGEAD Flávia Silva, Alex Carvalho, Augusto Américo e Maria Barbosa. Da mesma forma ao ICTB na pessoa de seus gestores Christoph Milewski, Carla Campos, Leandro Mussauer, Cláudio Marcelo, Tatiane Moreira e toda Equipe da Gestão. Aos colegas da gestão do IAM/Fiocruz PE que contribuíram com informações importantes na construção deste trabalho, Dr. Sinval, Marco Antonio, Marcos Malta e Tatiana.

Aos queridos colegas de turma do mestrado “*Schumpeter*” (grifo nosso), pela troca de experiências e companheirismo nesta trajetória, que promoveu momentos agradáveis e de construção de conhecimentos.

A todos os professores do mestrado profissional da ENSP/Fiocruz, representados pelos professores Carlos Gadelha e José Maldonado, que conduziram de forma honrada e profissional, incentivando todos os alunos a seguir sempre a frente, principalmente com a chegada da pandemia da Sars Cov-2 “*Covid-19*” que estamos superando.

A banca examinadora de qualificação e defesa da dissertação, nas pessoas dos queridos doutores Javier Uribe (meu orientador), José Maldonado, Carlos Eduardo, Janaína Miranda e Gideon Borges. Ao meu orientador que me incentivou com muito profissionalismo e tranquilidade, para que pudesse seguir nesta caminhada. Ao meu Chefe do SEAC/COGEAD, coorientador e colega de trabalho, Augusto Américo, que com suas orientações e acentuada experiências me ajudou muito.

Em especial agradeço aos participantes do grupo focal, que contribuíram muito através de suas experiências profissionais de suas áreas de compras. Aproveito para render meu respeito e admiração a todos os profissionais que conduzem compras públicas na Fiocruz.

Enfim, agradeço a todos os parentes, amigos e pessoas que de alguma forma acompanhou e me ajudou nesta trajetória, como a SECA e o CEP/ENSP, entre outros.

*Essa orientação de mudança passa, também, pela incorporação de técnicas e rotinas que tornem a administração pública mais eficaz e comprometida com a melhoria da sua capacidade gerencial e administrativa.*

BATISTA; MALDONADO, 2008, p. 698.

## RESUMO

Este trabalho visou contribuir com informações para que a Fiocruz construa seu modelo de governança em rede para compras públicas na instituição, agregando as ações já em desenvolvimento através de suas unidades, em especial, com a participação da gestão central conduzida pela Coordenação-Geral de Administração, COGEAD. Inicialmente foi identificado problemas a serem tratados, no que tange a custos, riscos e fracionamentos em licitações. Posteriormente foram feitas pesquisas, sobre estas questões, consultando profissionais de compras que atuam nas unidades da Fiocruz, mediante grupo focal e complementada pelas leituras de livros, artigos, teses, relatórios de auditorias, legislações e acórdãos dos órgãos de controle. Após esta etapa, todo o material colhido, foi analisado criteriosamente a fim de indicar um modelo de instância para desenvolver governança de compras em rede no âmbito da Fiocruz. No andamento da pesquisa realizada, foi possível concluir que é viável e importante a instituição adotar uma área que conduza estratégias e instrumentos aplicáveis ao planejamento em prol da governança de compras em rede. Espera-se que com a disponibilização deste trabalho, as informações levantadas possam contribuir para que os gestores da Fiocruz possam executar a melhor tomada de decisões, construindo estratégias para as compras públicas com o intuito da instituição avançar nas ações para o desenvolvimento de boas práticas de gestão e governança, alinhada as legislações vigentes, e assim, poder melhorar a prestação dos serviços em benefício da sociedade brasileira por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), sendo a Fiocruz um essencial ator neste processo.

Palavras-chave: Compras públicas. Governança em compras. Rede de compras. Planejamento estratégico.

## **ABSTRACT**

This work aimed to contribute with information for Fiocruz to build its governance model in a network for public purchases in the institution, aggregating the actions already under development through its units, in particular, with the participation of the central management conducted by the General Administration Coordination, COGEAD. Initially, problems to be addressed were identified, with regard to costs, risks and fractioning in bids. Subsequently, research was carried out on these issues, consulting purchasing professionals who work at Fiocruz's units, through a focus group and complemented by readings of books, articles, theses, audit reports, legislation and rulings from the control bodies. After this stage, all the collected material was carefully analyzed in order to indicate a model of instance to develop network purchasing governance within the scope of Fiocruz. In the course of the research carried out, it was possible to conclude that it is feasible and important for the institution to adopt an area that leads to strategies and instruments applicable to planning in favor of network procurement governance. It is expected that with the availability of this work, the information collected can contribute so that Fiocruz's managers can perform better decision-making, building strategies for public purchases with the aim of the institution advancing in actions for the development of good practices in management and governance, in line with current legislation, and thus be able to improve the provision of services for the benefit of Brazilian society through the Unified Health System (SUS), with Fiocruz being an essential actor in this process.

Keywords: Public Purchases. Purchasing governance. Shopping network. Strategic planning.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1.-	Organograma da Fiocruz	24
Figura 2.	Metodologia de abastecimento estratégico	30
Figura 3.	Sistema Nacional de Inovação em Saúde e Complexo Econômico-Industrial da Saúde – Contexto político-institucional e produtivo	33
Figura 4.	Fórmula da equação do custo por pregão	66
Figura 5.	Curva Sorridente da CG “adaptado”	71
Figura 6.	“Figura 6.1 – Pontos que norteiam o processo decisório”	102

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1.	Levantamento de quantidades de leis e normas de compras públicas	36
Tabela 2.	Informações do perfil dos gestores de compras públicas na Fiocruz	41
Tabela 3.	“Quadro 9 – Descrições dos riscos inerentes a etapa de planejamento da contratação”	56
Tabela 4.	Levantamento de custos de uma licitação	64
Tabela 5.	Consolidação do estudo de custo em pregão eletrônico	67
Tabela 6.	Estimativa de Gastos brutos com P&D em países, 2016–2018	69
Tabela 7.	Consolidação das principais contribuições do Grupo Focal	103

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Biomanguinhos	Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos
CD	Conselho Deliberativo
CEIS	Complexo Econômico Industrial da Saúde
CEP/ENSP	Comitê de Ética em Pesquisa da ENSP
CGV	Cadeia Global de Valor
COC	Casa de Oswaldo Cruz
COGEAD	Coordenação-Geral de Administração
COGEPLAN	Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico
COGEPE	Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas
COGIC	Coordenação-Geral de Infraestrutura dos Campi
DRCI	Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional
EAD	Ensino à Distância
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
ENCCLA	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e a Lavagem de Dinheiro
ENSP	Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca
EPSJV	Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio
Farmanguinhos	Instituto de Tecnologia em Fármacos
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
FOC	Fiscalização de Orientação Centralizada
GAO	<i>Government Accountability Office</i>
Gereb	Gerência Regional de Brasília
Gespública	Programa Nacional de Gestão Pública
IAM	Instituto Aggeu Magalhães
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
ICC	Instituto Carlos Chagas
ICICT	Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica
ICTB	Instituto de Ciência e Tecnologia em Biomodelos
IFF	Instituto Nacional de Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente Fernandes Figueira
IGM	Instituto Gonçalo Moniz
ILMD	Instituto Leônidas & Maria Deane
IN	Instrução Normativa
INCQS	Instituto Nacional de Controle de Qualidade em Saúde
INI	Instituto Nacional de Infectologia Evandro Chagas

IOC	Instituto Oswaldo Cruz
IRR	Instituto René Rachou
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
ME	Ministério da Economia
MEGP	Modelo de Excelência em Gestão Pública
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
MPOG	Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PAC	Plano Anual de Contratações
PAEF	Projeto de Ações Estratégicas para Desenvolvimento Fortalecimento dos Laboratórios Credenciados e das Áreas de Apoio à Pesquisa
PDP	Programa de Desenvolvimento Contínuo de Pessoas do Sistema de Compras
PES	Planejamento Estratégico Situacional
PPA	Plano Plurianual
RBG	Referencial Básico de Governança
RNCP	Rede Nacional de Compras Públicas
SAGE	Sistema de Administração de Gestão Estratégica
SEAC/COGEAD	Serviço de Administração de Compras da COGEAD
SECA/ENSP	Secretaria Acadêmica da ENSP
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SENAJUS	Secretaria Nacional de Justiça
SGA	Sistema de Gestão Administrativa
SIAD	Sistema Integrado de Administração
SICAF	Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores
SIG	Sistema Integrado de Gestão
SNI	Sistema Nacional de Inovação
SPGC	Sistema de Planejamento Gerencial das Contratações
SUS	Sistema Único de Saúde
TCLE	Termo e Consentimento Livre Esclarecido
TCU	Tribunal de Contas da União
VPGDI	Vice-Presidência de Gestão e Desenvolvimento Institucional

## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO</b>	13
2	<b>OBJETIVOS</b>	14
2.1	OBJETIVO GERAL	14
2.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	14
3	<b>QUESTÃO A SER RESPONDIDA</b>	15
4	<b>JUSTIFICATIVA</b>	16
5	<b>METODOLOGIA</b>	20
6	<b>REFERENCIAL TEÓRICO E NORMATIVO</b>	23
6.1	ESCOPO ORGANIZACIONAL DA FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ	23
6.1.1	<b>Considerações quanto a diretriz do VIII Congresso Interno da Fiocruz</b>	24
6.2	DESMISTIFICANDO COMPRAS PÚBLICAS	26
6.2.1	<b>Escopo legal as compras públicas</b>	26
6.2.2	<b>Escopo estratégico das compras públicas</b>	29
6.2.3	<b>Escopo de compras públicas em Ciência &amp; Tecnologia</b>	31
6.2.4	<b>Escopo orçamentário para compras públicas</b>	33
6.2.4.1	Escopo de escassez orçamentária	34
6.2.4.2	Escopo da qualidade dos gastos	35
6.3	ANÁLISE SITUACIONAL DAS ÁREAS DE COMPRAS NA FIOCRUZ	35
6.3.1	<b>Impactos das legislações e normas nas rotinas de trabalho</b>	35
6.3.2	<b>Dificuldades</b>	35
6.3.3	<b>Questões intrínsecas da relação área de compras x requisitante</b>	38
6.3.4	<b>Perfil dos gestores de compras públicas na Fiocruz</b>	41
6.3.4.1	Formação dos servidores de compras	42
6.3.4.2	Tempo de experiência dos servidores das áreas de compras	42
6.3.4.3	Gosto pelo trabalho dos servidores de compras	42
6.4	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PARA COMPRAS EM REDE	42
6.4.1	<b>Procedimentos necessários para compras públicas</b>	43
6.5	INFORMAÇÕES A CONSIDERAR	46
6.5.1	<b>Riscos em compras públicas na Fiocruz</b>	46
6.5.1.1	Riscos em compras públicas na Fiocruz: considerações do TCU	50
6.5.1.2	Gestão de riscos em compras: concepções legais	53
6.5.1.3	Riscos: colocações dos gestores de compras da Fiocruz (Grupo Focal)	55
6.5.2	<b>Razões que induzem fracionamentos de compras na Fiocruz</b>	58
6.5.3	<b>Considerações sobre custos de licitar na Fiocruz</b>	59
6.5.3.1	Levantamento estimativo de custo da licitação	63

6.5.3.2	Consolidação dos custos estimados de uma licitação	64
6.6	<b>CONSIDERAÇÕES PARA GOVERNANÇA DE COMPRAS EM REDE NA FIOCRUZ</b>	68
6.6.1	<b>Considerações quanto ao âmbito econômico</b>	68
6.6.2	<b>Concepções sobre governança</b>	71
6.6.3	<b>Conjuntura da governança em compras na Fiocruz</b>	76
6.6.3.1	Diagnóstico situacional sobre governança em compras na Fiocruz	76
6.6.3.2	Ações de governança de compras em construção na Fiocruz	82
6.7	<b>CONCEPÇÕES SOBRE REDE DE COMPRAS</b>	84
6.8	<b>MODELAGEM DA INSTÂNCIA DE GOVERNANÇA DE COMPRAS EM REDE NA FIOCRUZ</b>	88
6.8.1	<b>Plano de governança de compras da Fiocruz</b>	88
6.8.1.1	Comitê de Governança de Compras	89
6.8.1.2	Coordenação Geral de Compras	90
6.8.1.3	Rede Fiocruz de Compras	90
6.8.1.4	Considerações para estratégia de compras da Fiocruz	91
6.8.1.5	Considerações do Grupo Focal	97
6.8.1.5.1	<i>Vantagens e observações quanto a rede de compras na Fiocruz</i>	98
6.8.1.5.2	<i>Desvantagens e observações quanto a rede de compras da Fiocruz</i>	100
6.9	<b>CONSOLIDAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES DO GRUPO FOCAL</b>	103
7	<b>CONCLUSÃO</b>	106
	<b>REFERÊNCIAS</b>	108
	<b>ANEXO A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)</b>	112
	<b>ANEXO B – TERMO DE ANUÊNCIA</b>	114
	<b>ANEXO C – INSTRUMENTO DE COLETA E DADOS DO GRUPO FOCAL</b>	115
	<b>ANEXO D – INSTRUMENTO DE ANÁLISE GERAL DO GRUPO FOCAL</b>	116

## 1 INTRODUÇÃO

Considerando o atual cenário de volatilidade que perpassa pelas áreas de compras públicas governamentais, que ainda está em fase de consolidação diante de um ambiente dinâmico, sobretudo no que tange ao regramento de seus procedimentos, impulsionada por vasta legislação e normas que tangenciam o tema, além da necessidade de atender as recomendações dos órgãos de controle quanto às boas práticas de governança e gestão.

As ações de governança em rede perpassam inicialmente pela questão do planejamento das compras públicas, necessitando de estratégias para obtenção do êxito de seus objetivos institucionais, buscando eficiência com melhor emprego dos recursos públicos destinados a Fiocruz para o cumprimento de sua missão.

Com base na premissa de contribuir para que a Fiocruz possa desenvolver ações de gestão, as contribuições contidas nesta dissertação poderão ser consideradas na consolidação de um modelo de governança em rede para compras e contratações estratégicas, contemplando inclusive as orientações dos órgãos de controle e da legislação vigente.

Com este intuito as informações constantes neste trabalho, referente aos temas ligados a custo de processo licitatório, riscos inerentes aos procedimentos, situações que podem induzir a instituição em fracionar compras, tem como objetivo responder e indicar conteúdo para que a instituição estruture sua instancia de governança em rede para suas compras públicas, conforme as variáveis indicadas neste trabalho.

O mestrado profissional como objetivo contribuir com a Fiocruz com uma proposta que contribua para aprimoramento e melhoria contínua de suas atividades, que neste caso específico está no campo da logística, sendo assim, contribuirá com a unidade Coordenação-Geral de Administração (COGEAD), por ser a que tem a incumbência de promover as tratativas que perpassa pelos temas ligados as compras públicas, a fim de fomentar soluções com base nas boas práticas para servir a toda Fundação.

Este estudo se baseia nas análises de auditorias dos órgãos de controle, literaturas, artigos científicos, dissertações, sítios da internet, contribuições dos servidores, que são gestores de compras das unidades Fiocruz, mediante a participação em um grupo focal, que apresentaram informações que podem ser consideradas em um modelo de governança de compras em rede a ser aplicado na instituição, alinhada as boas práticas e atendimento a legislação.

## **2 OBJETIVOS**

### **2.1 OBJETIVO GERAL**

O objetivo geral é indicar um modelo de estrutura de governança organizacional de apoio ao planejamento estratégico de compras em rede visando evitar fracionamento licitatório e reduzir custos de aquisição e processuais, bem como riscos institucionais no âmbito da Fiocruz.

### **2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

Para atingir ao pretendido objetivo foram percorridos três objetivos específicos:

- Identificar a estimativa de custos de processos licitatórios realizados, pesquisado em determinada unidade da Fiocruz.
- Detectar os riscos decorrentes do fracionamento de compras no âmbito da Fiocruz, por ser uma falha de governança que fere a legislação de licitações e contratos administrativos.
- Verificar as razões que induziram a Fiocruz em fracionar processos licitatórios.

### **3 QUESTÃO A SER RESPONDIDA**

Que modelo de estrutura organizacional de governança em rede pode evitar fracionamentos licitatórios, reduzir custos e riscos institucionais no âmbito da Fiocruz?

#### 4 JUSTIFICATIVA

A Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) é uma instituição pública que desenvolve ciência, pesquisa, tecnologia e inovação ligada diretamente ao Ministério da Saúde, sendo um dos principais fornecedores de serviços ao Sistema Único de Saúde (SUS). A instituição possui estrutura organizacional ampla e complexa em diversas atividades, como por exemplo, nas áreas da saúde, educação, ciência, tecnologia e pesquisa.

Considerando o escopo estrutural, conforme seu estatuto com a corroboração da sua história de mais de 120 anos de tradição e vanguarda na prestação de serviço ao país, a instituição vem contribuindo para a saúde pública em benefício da sociedade. Neste sentido a Fundação vem atuando estrategicamente em situações de emergência, a exemplo da pandemia mundial da Sars Cov-2 “Covid-19”.

Sua base estrutural de gestão possibilita uma governança participativa e democrática, delegando às suas unidades a descentralização da gestão, com interfase com instâncias colegiadas para tomadas de decisões, detendo como característica marcante suas atividades organizacionais bastantes peculiar e consolidada. Neste escopo a Presidência da Fiocruz trabalha em parceria com suas unidades que possuem autonomia administrativa para conduzir suas atividades e finalidades específicas locais, cumprindo assim, a missão institucional para as demandas do Sistema Único de Saúde (SUS).

A Fiocruz é composta por 18 (dezoito) unidades de gestão descentralizada. A Presidência conduz diretamente gestão em 11 (onze) unidades (centralizadas), sendo: 4 (quatro) Escritórios Regionais, 2 (duas) Unidades Técnicas Administrativas, 2 (dois) Programas Especiais, 1 (uma) Unidade em Descentralização de Gestão e 2 (duas) unidades novas em fase inicial de estudos para implementação.

Toda esta complexa estrutura pode trazer dificuldades para governança e demora em decisões, entendimentos distintos, em virtude que cada unidade possui suas particularidades e peculiaridades locais como déficit de servidores, integração em desenvolvimento com a gestão central da Fiocruz, aprimoramento da comunicação entre outras variáveis, torna-se necessário ser tratadas para melhor contribuir para a governança da instituição.

Nesta concepção se faz necessário estudar e realizar análises das questões legais, normativas, das literaturas e corroboradas através da participação dos servidores no grupo focal, sendo estes, gestores das áreas de licitação da Fiocruz. Desta forma busca-se oportunizar a instituição uma propositura para consolidação de um modelo de governança em rede para suas compras públicas, objeto desta pesquisa, para que a COGEAD coordene e fomente um

planejamento estratégico das aquisições e contratações, com a participação em rede das unidades, trabalhando em benefício de uma governança em compras a serem realizadas pela Fiocruz.

Este estudo considera tais questões a fim de contribuir com a Fiocruz na construção de sua governança em rede de compras possa desenvolver ações de planejamento estratégico visando, sobretudo, dar respostas a possíveis lacunas existentes e aproveitar as oportunidades de melhoria, a fim de evitar fracionamento das compras e a redução de custos e riscos institucionais, considerando as razões legais de gestão pública, corroboradas pelas orientações sobre apontamentos realizados pelos órgãos de controle, constantes nos relatórios de auditorias e seus acórdãos, que reiteram da importância para o cumprimento das determinações normativas e das legislações de compras vigentes.

Com os estudos deste trabalho buscar-se-á indicar modelo de instância para governança de compras em rede, tendo como alicerce as boas práticas, com a finalidade de cumprir as questões legais e ao mesmo tempo, auferir ganhos econômicos nos processos de licitação realizados pela organização, melhor utilizando seus recursos, sejam eles humanos, materiais, estruturas, *expertise*, financeiros e outros.

Conforme indicado sobre a estrutura da Fiocruz e sua complexidade, torna-se um grande desafio atender as novas e frequentes mudanças que são estabelecidas pelo Governo Federal no âmbito das compras públicas, trazendo com isso, a necessidade de ajustamentos processuais que impactam nas atividades, que por vezes estão em andamento, e ter de ser alteradas para o alinhamento as novas adequações advindas das normas e legislações que surgem ou são alteradas.

Neste sentido é importante dar respostas mais rápidas à sociedade e para isso, é necessária ter uma estrutura que contribua para o alinhamento institucional a fim de atender a estas questões situacionais que surgem com frequência, e assim poder aproveitar as oportunidades para o refinamento de sua governança.

A Fundação Oswaldo Cruz por compor o Serviço Público Federal e ser uma instituição estratégica de estado “*a serviço da vida*”, precisa estar alinhada a essas determinações para que possa cumprir com as normas e leis vigentes do país. Por esta razão, ações como planejamento e criação de estratégias para as compras públicas em rede na instituição ganham foco e importância e precisam ser tratadas pela Fiocruz.

Algumas situações apontadas pelos órgãos de controle indicam para que se evitem fracionamentos nas licitações, por ferir os preceitos legais, e que com boas práticas, possa

aproveitar melhor o seu poder de compras, bem como as questões ligadas à eficiência, que devem ser sempre seguidas e conseqüentemente atender aos princípios legais.

Ações para reduzir custos nos procedimentos licitatórios, gestões no tocante ao gerenciamento dos riscos institucionais, devem estar na intercessão da relação com as compras públicas, que estão sempre em evidência aos olhos dos órgãos de controle e da sociedade.

Estas tratativas podem possibilitar a geração de maior economia ao erário, assim como indica na Instrução Normativa nº 01, de 10 de janeiro de 2019, elaborada pelo Ministério da Economia, que instituiu o Plano Anual de Contratações (PAC), que tem a finalidade padronizar o planejamento em todos os órgãos do Governo Federal que integram a administração pública. A normativa contribui para o fomento e desenvolvimento na temática planejamento, que se bem trabalhada, pode promover a possibilidade da melhoria na governança das compras públicas no âmbito da Fiocruz, haja vista que esta nova sistemática situacional precisa ser desenvolvida na instituição.

Este trabalho têm como propósito contribuir com à gestão central da Fiocruz representada pela COGEAD, subsidiando-a com informações para consolidação em prol da instituição, propondo modelo de estrutura estratégica para governança de compras, em rede, que é intitulada nesta pesquisa como “*Coordenação de Planejamento Estratégico de Compras da Fiocruz: uma proposta de governança para compras em rede*”, e desta forma poder fazer a junção das demandas institucionais da Presidência da Fiocruz em parceria com suas unidades vinculadas, a fim de se evitar, principalmente o fracionamento das compras, entender a composição dos custos dos processos licitatórios e assim, promover a redução e minimização de riscos institucionais no campo das compra públicas.

Tais ações serão desenvolvidas através de estratégias de compras em rede que permita a geração de maior economia e evitar lacunas nos processos licitatórios, buscando sempre a garantia da segurança institucional quanto ao cumprimento das questões legais e normativas, propiciando a seus gestores e servidores envolvidos, trabalhar com maior tranquilidade frente a natural “*pressão inerente à área de compras*”, equalizando/mitigando possíveis riscos laborais e penalidades por falhas ou equívocos de entendimento nas tomadas de decisão.

O estudo corrobora-se com ações em desenvolvimento na Fiocruz, pois traz informações sobre os custos estimados dos processos licitatórios, que considerem a peculiaridade e variáveis intrínsecas a estes, sendo uma questão importante e levantada pelos órgãos de controle. A pesquisa permitirá aos gestores terem informações para tomadas de decisão na busca da melhor aplicação dos recursos públicos e, mostrar à sociedade que a instituição além de ser referência

na ciência, tecnologia e inovação para a saúde, possui uma gestão alinhada as boas práticas de governança, apoiando a instituição na prestação de seus serviços à sociedade.

O trabalho promoverá a instituição entender que há custos nos processos licitatórios e que estas informações serão úteis, se consideradas nas tomadas de decisão, tanto em nível de unidade bem como institucional.

Com o conteúdo técnico gerado por esta pesquisa, no tocante à redução dos riscos, a Fiocruz deterá informações estratégicas para contribuir com seu plano de integridade institucional, que dentre outros objetivos, prima por sua imagem. Outra temática desenvolvida foi quanto aos riscos em falhas procedimentais em licitações, confirmada pelos gestores das áreas de compras participantes deste trabalho.

A pesquisa ressalta que se houver ações de planejamento estratégico construído em rede, haverá ações institucionais proativas e consequente aprimoramento da governança a fim de se obter melhorias em suas aquisições, sobretudo quanto a não ocorrência de fracionamento, riscos mínimos aceitáveis, e minimização de custos procedimentais e assim, gerar mais economia.

Um modelo de estrutura de governança organizacional para o desenvolvimento do planejamento estratégico de compras em rede na Fiocruz trará avanços conforme elencados, e contribuirá com a gestão nas tratativas estabelecidas pelas leis do país, vislumbrando melhores êxitos em suas compras públicas, possibilitando que a instituição continue a prestar seus relevantes serviços à população brasileira, em consonância com o princípio da eficiência, tratando com zelo a coisa pública e atendendo as recomendações dos órgãos de controle.

Por todo exposto, evidencia-se a relevância e atualidade da presente pesquisa.

## 5 METODOLOGIA

A metodologia adotada neste trabalho teve a abordagem qualitativa e classificada por sua tratativa por meio de uma pesquisa exploratória que segundo Gil (2007), no qual objetiva o aprimoramento de idéias ou a descoberta de intuições, visando proporcionar maior familiaridade com o problema a ser investigado, com vistas a torná-lo mais explícito ou a contribuir na constituição de hipóteses.

Na coleta das informações foram utilizadas fontes primárias, por meio de Grupo Focal, que em virtude da pandemia mundial da Sars Cov-2 “Covid-19” foi utilizado o meio tecnológico em contatos por meio de aplicativo Teams e WhatsApp, ou seja, de forma virtual, visando garantir a segurança e a saúde dos participantes. Para o grupo foram convidados inicialmente 10 (dez) servidores de áreas de compras da Fiocruz, mas por razões de cunho institucional ligadas ao enfrentamento direto à pandemia, o trabalho só pôde contar com a participação de 9 (nove), número considerado aceitável para o levantamento das informações e realização do estudo.

O Grupo Focal contemplou servidores de compras de 9 (nove) unidades da Fiocruz que possuem áreas de compras: IOC, ENSP, INI, ICICT, COGEAD, COC, COGIC, INCQS e IAM, que representaram os segmentos de atividades desenvolvidas pela Fiocruz, como pesquisa, ensino, atenção direta à saúde, comunicação e informação, patrimônio histórico, infraestrutura, controle de qualidade e gestão.

Os participantes do grupo focal contibuiram com informações baseadas em suas experiências ao longo de suas trajetórias laborais nas áreas de compras de suas unidades, o que permitiu a consolidação de nosso estudo.

No que se refere a questão ética em pesquisa, registra-se que foram preservadas as identidades das pessoas que contribuíram com as informações constantes neste trabalho, tendo o registro das documentações lançados na Plataforma Brasil, analisada pelos Comitês de Ética da Fiocruz, tendo o da ENSP como principal e também das unidades coparticipantes, atendendo desta forma todos os procedimentos. Todas as pessoas foram voluntárias e aceitaram participar através da assinatura do Termo de Consentimento Livre Esclarecido (TCLE), como também com a autorização de seus diretores de unidades através do Termo de Anuência, e a partir de então as falas dos participantes foram gravadas respeitando as questões éticas e de sigilo.

O roteiro desenvolvido na atividade do grupo focal teve apenas questões ligadas a rotinas de trabalho de forma processual e fluxo procedimental, direcionadas a fim de contribuir na elaboração de um modelo de estrutura de governança organizacional de apoio ao planejamento estratégico de compras em rede visando evitar fracionamento licitatório e reduzir custos e riscos institucionais no âmbito da Fiocruz, conforme os objetivos deste estudo.

O grupo focal corroborou com as informações produzidas a partir da análise documental e, ofereceu novas informações sobre as questões ligadas às compras públicas na Fiocruz, suas dificuldades e potencialidades para o desenvolvimento de uma instância de governança de compras em rede. E para que tais informações fossem extraídas os participantes responderam três questões:

- 1) Gostaria que vocês se apresentassem falando da formação, tempo de experiência na área de compras e se gosta de trabalhar em compras?
- 2) Fale sobre o processo de compras na sua unidade: I) planejamento de compras; II) frequência de compras de mesmos itens; III) dificuldades ou problemas; IV) riscos; V) adequação às necessidades da instituição e; VI) se é importante a Fiocruz estimar os custos de licitar.
- 3) Como você avalia a criação na Fiocruz de uma área de governança em rede para compras (vantagens, desvantagens).

Através das respostas extraídas dos participantes no grupo focal, foi possível embasar as informações constantes dos itens: 6.3., 6.4, 6.5, 6.6 e 6.8. que tratou da análise situacional das áreas de compras, do planejamento estratégico em compras, de informações a considerar, das considerações para governança de compras em rede e da modelagem da instância de governança de compras em rede na Fiocruz.

Quanto aos dados secundários, referem-se principalmente nas leis, normas e literaturas que tangenciam pelos temas como governança, planejamento, compras públicas, rede de compras, riscos por exemplo, e do Acórdão nº AC-2748-43/15-P, Plenário de 28/10/2015 do Tribunal de Contas da União que analisou na Fiocruz e indicou questões quanto a boas práticas quanto a governança de compras na instituição.

Frisou sobre as questões ligadas as compras públicas e sistemas que regulam e tratam desta temática esfera federal, como a Lei nº 8.666/93 de licitações e contratos, do Decreto nº 10.024/2019 que traz novas regras para o pregão eletrônico e da Instrução Normativa nº01/2019-ME e outras correlatas.

Estudou-se neste trabalho o Acórdão nº AC-2748-43/15-P, Plenário de 28/10/2015 do Tribunal de Contas da União, por ser a fonte de consulta de suma importância, por se tratar das questões inerentes a boas práticas de governança em compra públicas na Fiocruz, que analisou como a intuição estava naquele momento frente ao cumprimento da legislação. Este instrumento serviu para orientar a Fiocruz quanto a ações a fim de promover melhorias, no que tange a compras públicas.

Além da análise deste instrumento, os estudos das literaturas constantes no referencial teórico, corroboradas pela legislação, normas e da participação dos profissionais do grupo focal, pode-se compreender como poderia ser definido um modelo de instância de governança de compras em rede na Fiocruz.

Quanto as questões ligadas a compras estratégicas, o estudo trouxe informações do ambiente interno e externo, para que se possa definir ações de governança para as questões ligadas a gestão de riscos em compras, a fim de se buscar geração de valor na produção de serviços a sociedade. Tais estratégias deverão ser definidas em rede e construída em conjunto entre as unidades a fim de garantir aos requisitantes o fornecimento do que eles necessitam.

Registra-se que para fins da obtenção das informações quando a custos de licitar, buscamos como base a unidade IAM/Fiocruz, sendo o vetor deste estudo no levantamento de custos em pregões eletrônicos, o que permitiu construir uma estimativa desde no âmbito da Fiocruz. Tendo em vista complexidade e variáveis necessárias para este trabalho, e mediante as dificuldades trazidas pela pandemia mundial da Sars Cov-2 “Covid-19”, a escolha desta unidade se deu através de contato com gestor da área de compras que teve a oportunidade de obtê-las em tempo e nos ceder para fins de estudo, haja vista possuir uma estrutura administrativa com semelhanças de atividades similares as demais que compoem a Fiocruz.

Esta dissertação foi estruturada para o atingimento dos objetivos e a responder à questão de pesquisa. Os temas abordados estão contidos dentro do escopo proposto, mais que em virtude dos impactos advindos pela pandemia mundial da Sars Cov-2 “Covid-19” e que ainda está perdurando, e mediante o plano de contingência da Fiocruz para o enfrentamento desta crise de saúde pública, este trabalho teve que se adaptar para contribuir com a instituição.

Com as informações levantadas foi possível chegar em uma conclusão que contribui para que a Fiocruz possa utilizar na estruturação de seu modelo de governança em rede para suas compras que dentre outras benesses, ajude no fomento de estratégias e gestões para compras planejadas visando atingir maior economia e redução de custos e riscos operacionais nas licitações, como também evitar compras fracionadas.

## 6 REFERENCIAL TEÓRICO E NORMATIVO

Apresenta-se neste item, temas que perpassam pelas compras públicas, desde sua desmistificação, legislação e normas, bem como a condição estratégica da Fiocruz ser uma instituição de Ciência, Tecnologia e Inovação, dotada de previsão orçamentária própria, que exerce a qualidade dos gastos, identificando a análise situacional das aquisições na instituição, a fim de colaborar na construção de uma governança em rede.

### 6.1 ESCOPO ORGANIZACIONAL DA FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ

Com base no Estatuto da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) aprovado pelo Decreto nº 8.932, de 14 de dezembro de 2016, em vigor, informa que a instituição foi criada através do Decreto nº 66.624, de 22 de maio de 1970, e que está diretamente vinculado ao Ministério da Saúde, tendo como finalidade desenvolver atividades nos campos da saúde, da educação e do desenvolvimento científico e tecnológico.

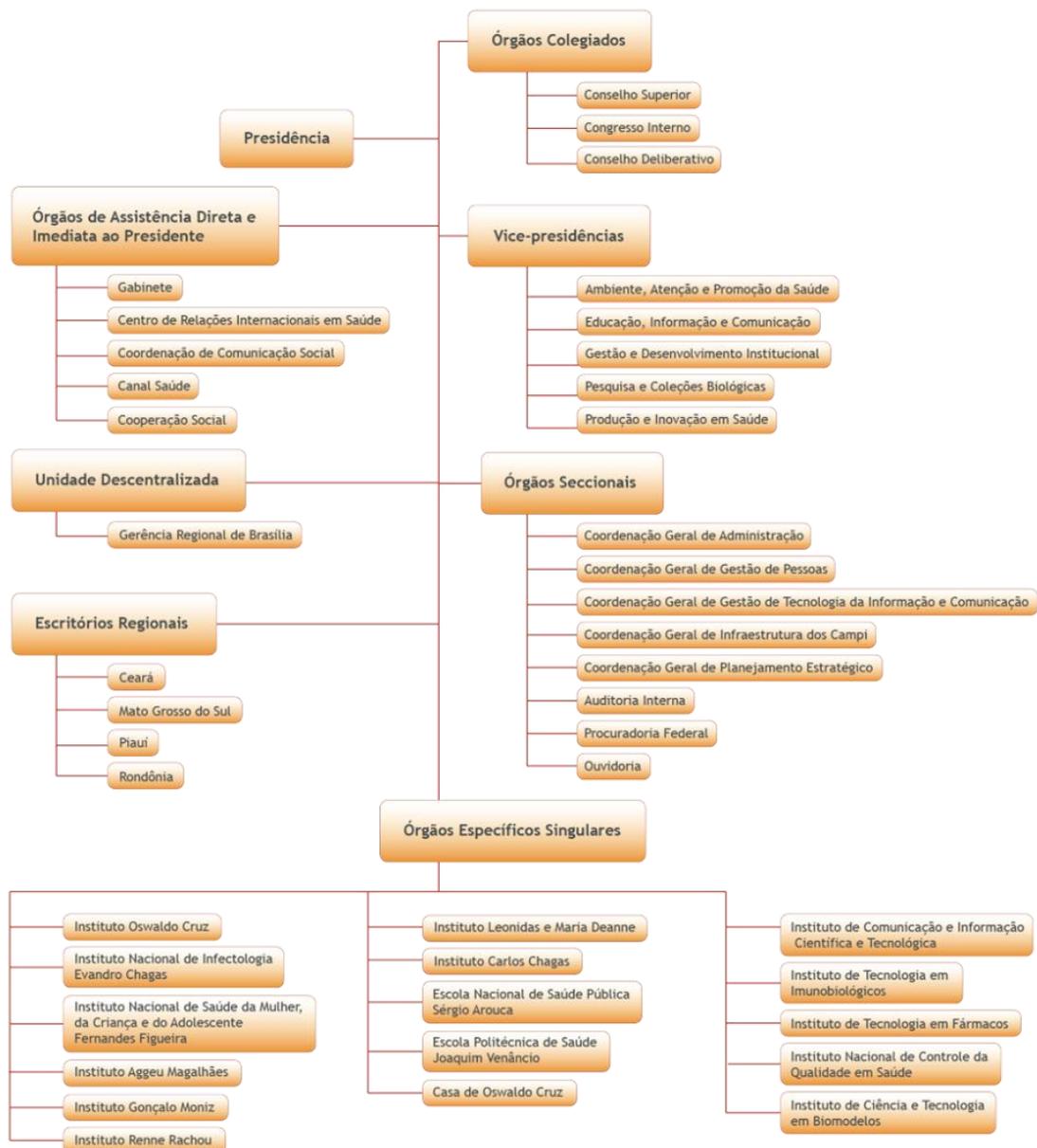
As principais atividades a ser desenvolvidas pela Fiocruz estão contidos no Art. 1º de seu Estatuto, precisamente nos incisos I ao XI, que indicam a formulação e execução da Política Nacional da Saúde e da Política Nacional de Educação.

Neste escopo a Fiocruz realiza pesquisas básicas e aplicadas visando promover o desenvolvimento de pesquisas e geração de tecnologias, capacitar recursos humanos para a saúde e ciência.

No campo da saúde a instituição atua também como referência em vigilância e controle de qualidade, fabrica produtos biológicos, diagnósticos, profiláticos, prognósticos, medicamento, fármacos, dentre outras importantes atividades para colaborar com o Sistema Único de Saúde – SUS, do país.

Para poder cumprir com sua missão institucional, a Fiocruz possui a seguinte estrutura organizacional, conforme demonstrada através da Figura 1 abaixo, divulgada em seu *site* <https://portal.fiocruz.br/organograma>, contendo a sua Presidência, Vice-presidências, Órgãos colegiados, Órgãos de assistência direta e imediata ao Presidente, Órgãos seccionais, Unidade Descentralizada, Escritórios Regionais e Órgãos Específicos e Singulares.

Figura 1. Organograma da Fiocruz



Fonte: Portal Fiocruz

### 6.1.1 Considerações quanto a diretriz do VIII Congresso Interno da Fiocruz

Com base no Relatório Final do VIII Congresso Interno da Fiocruz (2018), após uma análise de ambiente realizado foram elencadas algumas questões que foram tratadas durante o evento deste Órgão Colegiado, o qual torna-se necessário considerar neste trabalho de pesquisa, pois envolve temáticas como governança, gestão de riscos entre outros conforme indica a Tese 8, objetivos institucionais a serem alcançados:

*“TESE 8 - A Fiocruz conquistou integridade institucional ao longo de sua história pública e é patrimônio da sociedade brasileira, devendo aprimorar sua política de governança, reestruturar seu sistema de controle interno e de gestão de risco, instituir um modelo de gerenciamento por meio de plataformas colaborativas, reforçar a integração, com segurança e efetividade, e fazer frente ao desmonte do serviço público, em permanente diálogo com a sociedade.”*

Diante destes objetivos institucionais este trabalho contribuirá com as *“DIRETRIZES POLÍTICO-INSTITUCIONAIS DA FIOCRUZ”*, contido no item 6.8.3 do Relatório Final do VIII Congresso Interno, conforme assim indicam em suas Diretrizes 01 (T8), 05 (T8), 08 (T8) e 10 (T8):

*“Diretriz 01 (T8) - Ampliar e fortalecer estratégias de desenvolvimento de ações em rede, envolvendo múltiplas unidades em torno de ações conjuntas voltadas para a solução de problemas e superação de desafios nas diversas áreas de atuação da Fiocruz, com fortalecimento da capacidade coordenadora das estruturas centrais e com maior responsabilização das unidades e ampliação de sua capacidade para execução de ações diretas. [...]*

*Diretriz 05 (T8) - Implantar a Política de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Fiocruz, integrando-a ao modelo de controle interno central. [...]*

*Diretriz 08 (T8) - Desenvolver uma plataforma coletiva de gestão, baseada em um modelo integrado de governança administrativa, que favoreça o trabalho coordenado entre as áreas centrais de gestão e as unidades na busca de processos mais eficientes e com melhores resultados. [...]*

*Diretriz 10 (T8) - Fortalecer e aprimorar o sistema de planejamento da Fiocruz, democratizando a participação social, técnica e científica nas dimensões estratégicas, táticas e operacionais.”*

Conforme indicado nas diretrizes torna-se necessário as tratativas com relação as temáticas governança, rede, gestão de riscos e planejamento da Fiocruz, visando promover a superação de problemas, desafios e fortalecer as estruturas de coordenação para ampliar as capacidades de dar respostas as demandas da instituição, e portanto, este trabalho contribui para o campo das compras públicas.

## 6.2 DESMISTIFICANDO COMPRAS PÚBLICAS

### 6.2.1 Escopo legal das compras públicas

O conceito de compras públicas está diretamente relacionado com o tema do presente trabalho, que vislumbra a modelagem de uma estrutura governança em rede para as aquisições na Fiocruz e que diante de sua inserção estratégica de Estado, na qual ela se insere, no âmbito do Ministério da Saúde, onde seus serviços atendem a saúde pública brasileira, como protagonista do Sistema Único de Saúde (SUS), a instituição precisa de insumos, materiais, equipamentos e da contratação de serviços para atender suas demandas institucionais.

Neste contexto as ações desenvolvidas pelas áreas de compras das unidades da Fiocruz devem cumprir as determinações legais que ditam os procedimentos para atender suas necessidades por meio das licitações de itens materiais e serviços, para aplicar em suas atividades ao cumprimento de sua missão institucional. Suas licitações são regradas no vasto arcabouço legal e normativo que norteia as compras públicas em nosso país, tendo como as principais, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, da Lei Federal nº 8.666/93 de 21 de junho de 1993 (lei geral de licitações e contratos), do Decreto nº 10.024/2019 de 20 de setembro de 2019 (Regulamenta a licitação na modalidade pregão na forma eletrônica), e da Instrução Normativa nº 01/2019 de 10 de janeiro de 2019 do Ministério da Economia (Plano Anual de Contratações), entre outras mais, que a Fiocruz têm que adotar em seus ritos procedimentais.

Cabe registrar que a Lei Federal nº 8.666/93 de 21 de junho de 1993 é a lei geral de licitações e contratos que está em vigor, porém foi sancionada recentemente a Lei nº 14.133 de 01 de abril de 2021, que trata do mesmo assunto e deverá em breve ser regulamentada no âmbito da administração pública federal, para que seja possível sua aplicação, e com isso passará ser a principal lei que norteará as compras públicas em nosso país em substituição à lei nº 8.666/93, que perderá sua validade em 01 de abril de 2023.

Nesta conjuntura quanto às aquisições, a Cartilha de Integridade nas Compras Públicas publicada pela Coordenação-Geral de Articulação Institucional – DRCI/SENAJUS/MJSP (p.7), que trata da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e a Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), sob coordenação do Tribunal de Contas da União (TCU) e participação de vários órgãos e entidades da administração pública, conceituam compras públicas, comparando com as

necessidades em adquirir produtos e serviços por qualquer cidadão, como podemos verificar abaixo:

*“Assim como o cidadão, que precisa adquirir os mais diversos produtos para atender as suas necessidades pessoais e à sua casa, o Estado brasileiro também precisa comprar o que for necessário para desempenhar suas funções. Este ato recebe o nome de compras públicas e envolve, quase sempre, o Estado e o particular. As contratações feitas pelo Estado ocorre, em regra, por meio de licitações [...]”*

Observa-se que compras públicas e licitação são sinonímias, e considerando esta segunda nomenclatura temos as colocações de FILHO (p.1-2) que em seu artigo *“A licitação na Constituição de 1988”*, disponibilizado no site do Senado Federal, cita os momentos que licitação é mencionada na carta magna brasileira, em quatro momentos:

- 1) Art. 22, inciso XXVII;
- 2) Art. 37 inciso XXI;
- 3) Art. 173, inciso II, e
- 4) Art. 175

Sendo a Constituição Federal como a principal lei do país, e com base nela, surgem outras leis que regulam situações que nela se contemplam, de forma a tornar possível e aplicável o melhor detalhamento para as licitações, surge a Lei Geral de Licitações e Contratos sob o nº 8.666, editada em 21 de junho de 1993, que regula os procedimentos de compras públicas no âmbito dos órgãos da administração pública no Brasil, que reitera o contemplado na Carta Magna que *“Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.”*

Oportuno registrar que a mesma lei superior trata sobre licitações e contratos, em outro artigo o qual se registra que é de competência privativa da União legislar sobre este tema:

*“Art. 22 inciso XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III”*

A Lei Geral de Licitações e Contratos nº 8.666/93 regula as licitações e contratos e traz conceitos importantes a serem consideradas para basilar as atividades de compras,

principalmente no que tange a estruturação de um modelo para governança em rede de compras na Fiocruz, objetivo deste trabalho, e que a instituição deve considerar por estar subordinada a referida norma, conforme estabelecido no Parágrafo único do Art. 1º:

*“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.”*

Como a Fiocruz precisa de insumos, equipamentos, materiais e serviços para prestar seus serviços à sociedade e para tal deve realizar licitação para buscar no mercado parceiros comerciais, pois internamente não têm condições de produzir por si só, então deve aplicar o Art. 2º da Lei nº 8.666/93 que determina realizar licitação:

*“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.”*

Temos encontrado em literaturas produzidas por profissionais que trabalham nas áreas de compras públicas como COSTA e TERRA (2019, p.13) que conceituam e mencionam a aplicabilidade dos princípios contidos no Art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93 que devem ser considerados na realização das compras públicas:

*“Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da **isonomia**, a **seleção da proposta mais vantajosa** para a administração e a **promoção do desenvolvimento nacional sustentável** 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** (Brasil, 1993, grifo nosso).”*

Diante da complexidade das atividades que uma instituição pública precisa desenvolver para que consigam fazer suas aquisições de insumos ou serviços, temos em COSTA e TERRA (2019, p.13), citando Bayle et al (2000) a indicação do macro fluxo dos procedimentos de compras, que em tese se delinea desta forma:

*“as compras públicas e suas atividades são procedimentos que englobam desde a definição do item a ser adquirido, passando pela seleção dos fornecedores, até a finalização da relação e o pagamento”*

### 6.2.2 Escopo estratégico das compras públicas

Ao analisar a área de compras com foco logístico e estratégico, COSTA e TERRA (2019, p.13) apresentam a ideia de que, existe a interação entre os diversos setores da organização, e estas indicam da importância no processo de tomadas de decisão institucional, pois são variáveis que impactam em suas atividades em benefício das decisões estratégicas:

*“Ao se ampliar o entendimento das compras públicas, estas deixam de ser consideradas uma atividade meramente rotineira e passam a ser entendidas como parte do processo de logística das organizações, tanto públicas como privadas, de forma inter-relacionada com os outros setores da organização, influenciando e sendo influenciadas nas tomadas de decisões estratégicas (Martins; Alt, 2001).”*

A análise de compras na administração pública, COSTA e TERRA (2019, p.13) fazem alusão às colocações de Baily (2000) que indica sobre a contribuição de compras para o atingimento dos objetivos governamentais, inclusive podendo aumentar a qualidade dos serviços prestados à sociedade de forma pro ativa. Os autores complementam esta evolução conforme Brites (2006) e Riggs e Robbins (2001):

*“Essa mudança de diapasão pode fortalecer a área de compras, já que, como argumenta Brites (2006), ela passa a ter um enfoque nas atividades que promovam o aumento da eficiência operacional e a redução dos custos de compra, dando uma maior contribuição para a criação de valor nas organizações. Para tanto, Riggs e Robbins (2001) exaltam a importância de se repensar o processo de compras, passando para um processo mais gerencial e com foco na criação de valor a cada uma das compras realizadas.”*

Há de se considerar para a formação de escopo, que as compras contribuem estrategicamente para a instituição, considerando os novos paradigmas contemporâneos para um futuro organizacional. COSTA e TERRA (2019, p.13) indicam considerações e variáveis para atuação mais estratégica:

*“Essa mudança de paradigma exige um olhar para todo o ciclo e dimensões que envolvem as compras. Esse olhar estratégico sobre as compras públicas é fundamental para que se possa visualizar os desafios, os gargalos e as oportunidades que permeiam a atividade de compras no setor governamental.”*

Seguindo a análise das possibilidades de compras de forma estratégica para uma instituição de estado, que almeje garantir a qualidade dos gastos com eficiência da aplicabilidade dos recursos públicos, observa-se em COSTA e TERRA (2019, p.14) que tais objetivos estratégicos de compras, podem contribuir de forma em que a instituição preste bons serviços aos cidadãos, estes autores citam Barbosa (2015):

*“Os objetivos das compras passam então a serem enxergados como objetivos estratégicos ao cumprimento das funções e metas estatais. Tal importância é fruto do caráter determinante da qualidade do gasto e da eficiência na utilização do recurso público para o êxito da gestão governamental. Nesse diapasão, as compras podem servir como mecanismos para melhores serviços e, conseqüentemente, para a qualidade de vida dos cidadãos (Barbosa, 2015).”*

A demonstração apresentada por COSTA e TERRA (2019, p.14) possibilita visualizar o entendimento estratégico, considerando o trabalho de Lopes (2015), que trata da “Metodologia de abastecimento estratégico” na **figura 1**, de sua obra, indicando a participação de compras públicas no fluxo:

Figura 2. Metodologia de abastecimento estratégico

Diagnóstico análise interna	Análise de Mercado	Modelo de contratação	Elaboração edital	Processo licitatório
Seleção de itens	Análise do mercado fornecedor e da cadeia de suprimentos	Modelagem de estratégias de aquisição	Estruturação do processo de licitação	Planejamento e condução da licitação
Análise de relevância dos itens	<i>Benchmarking</i> de mercado e outras compras governamentais	Metodologia de compra, entrega, distribuição e garantia	Elaboração do edital	Seleção dos fornecedores
Análise do comportamento das aquisições e contratações		Desenho contratual	Aprovação e publicação do edital	Aferição dos resultados da licitação
Análise de custo total		Definição de acordos de nível de serviço		Identificação de gargalos e problemas no processo de aquisição
Avaliação das políticas de aquisição e contratações				

Fonte: elaboração própria, adaptada de Lopes (2015).

Considerando a questão de compras estratégicas de Mitsutani et al (2014, p.41-42), compras estratégicas podem ser consideradas pelas aquisições de itens de suma importância para a instituição, definidos pela alta administração, a fim de gerar valor e vantagens para o seu processo produtivo.

Neste sentido Mitsutani et al (2014, p.45) considera que *“Gestão de Compras se tem posicionado como elo estratégico dentro das organizações, tornando-se um elemento-chave para o alcance das estratégias de negócio.”*

### 6.2.3 Escopo de compras públicas em Ciência & Tecnologia

Trazendo para o escopo do campo da Ciência, Tecnologia e Inovação, que desenvolvem atividades para a Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), onde a Fiocruz se insere, temos as definições de Compras Públicas para servir de reflexão. Neste sentido temos as colocações de RAUEN (2015, p.8) diz que:

*“A compra pública de P&D é uma dessas políticas, porque procura por meio da criação de uma demanda específica, influenciar o desenvolvimento tecnológico. É relevante destacar que, como se verá, a aquisição de P&D no Brasil tem um modelo um tanto distinto, por exemplo, do que é visto no programa norte-americano Sbir e no modelo europeu, que serviram de base para a criação do conceito de PCP.”*

Compras públicas são uma força e um potencial a ser considerado estrategicamente em atingir os objetivos institucionais, sobretudo a Fiocruz que é uma instituição pública, e por isso detém e participa do poder de compra do Estado, por estar inserido no campo das instituições de pesquisa, ciência e tecnologia que buscam a inovação para a saúde pública brasileira. Neste sentido o conceito de inovação faz interface com a economia, e estas se remetem a estruturas das instituições de P&D. A Fiocruz por estar a cada vez mais próxima dessas *“forças globais”* econômicas, precisa considerar sempre a sua natureza pública em prol da saúde da população brasileira e da soberania nacional, para que possa contribuir para o Sistema Nacional de Inovação (SNI) através de estratégias de defesa e avanços econômicos.

O Sistema Nacional de Inovação o qual a Fiocruz está inserida, participando no segmento da saúde, ciência e tecnologia, através das suas atividades, busca desenvolver tecnologias e inovação, para desta forma contribuir estrategicamente na geração de ganhos econômicos para o Brasil. Todavia é importante entender que estas ações se baseiam em questões políticas direcionadas ~~para~~ as instituições de pesquisa em virtude de seus orçamentos anuais e recursos financeiros, e por isso parte do poder de compra do Estado, que pode fomentar e promover transformações, e assim ajudar girar a economia propiciando emprego, bem-estar para a população e desenvolvimento tecnológico.

Fazendo conexão à estrutura interna da Fiocruz, temos na COGEAD, unidade da gestão central da Fiocruz, a oportunidade de fomentar junto às demais unidades da Fiocruz que possuem áreas de compras, somar esforços para que em governança, possam utilizar deste “*poder de compra do Estado*” de forma conjunta a construir estratégias e mecanismos que propiciem alcançar objetivos de cunho econômico. Continuando o raciocínio quanto a inovação e a mudança estrutural, a Fiocruz deve estar “*atenta*” para aproveitar oportunidades de aprimoramento do seu próprio desenvolvimento quando ao aproveitamento das compras e com isso gerar avanços. Ressalte-se que mudança estrutural não é algo fácil de se implementar, pois a Fiocruz é uma instituição pública e deve seguir os padrões e determinações legais. Por isso, instituir uma nova estrutura como uma instância de governança para compras em rede na instituição é difícil, mas possível.

Com a publicação da IN 01/2019 do Ministério da Economia, traz possibilidades para inovação dos processos e contribuir para as políticas de saúde com introdução de estratégias para este fim. A ação de compras estratégicas como ferramenta para a governança está inserida no Estado, concomitantemente com as instituições, conforme é demonstrado no esquema apresentado por GADELHA (2006) no âmbito do Sistema Nacional de Inovação em Saúde, que está inserido no Complexo Econômico-Industrial da Saúde no Contexto político-institucional e produtivo:

Figura 3. Sistema Nacional de Inovação em Saúde e Complexo Econômico-Industrial da Saúde – Contexto político-institucional e produtivo



Fonte: GADELHA (2006)

#### 6.2.4 Escopo orçamentário para compras públicas

Todas as compras públicas realizadas pela administração necessitam do devido planejamento, e por isso a variável orçamento público precisa ser considerada como importante impacto para o atendimento das políticas públicas. Desta forma as compras contribuem para que minimizem os riscos de desabastecimentos e pleno desenvolvimento das políticas públicas estabelecidas pelo estado.

Corroborando neste sentido FERNANDES e FERNANDES (2019) apresenta os instrumentos do processo orçamentário, modelo utilizado no país, por ser uma política governamental que possui três bases legais temporárias, a saber:

##### **Plano Plurianual (PPA):**

Com a participação de toda a Administração Pública que elabora seus planos e programas de governo, e com base nesta lei se define as diretrizes, programas, objetivos, metas, iniciativas, indicadores e ações orçamentárias para um período de 04 (quatro) anos, com relação às despesas de capital e custeio. Desta forma os órgãos e entidades públicas deverão fazer suas políticas públicas com base neste instrumento.

Com base neste instrumento legal, os órgãos precisam da contribuição a partir de suas compras para obterem êxito na prestação de serviços a sociedade.

#### **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO):**

Foi introduzida a partir da Constituição Federal de 1988, considerada como avanço nas questões orçamentárias para formulação de políticas públicas, pois disciplinou os ritos e prazos.

A elaboração da LDO é de responsabilidade o Poder Executivo, através de um projeto de lei encaminhado ao Congresso Nacional, para o estabelecimento de metas e prioridades da administração pública sendo um instrumento norteador da lei orçamentária anual, que indicará os critérios e limitações de empenho de despesas. Desta forma os gestores públicos somente poderão realizar despesas se estiverem planejadas nesta lei.

#### **Lei Orçamentária Anual (LOA):**

Esta lei é o orçamento propriamente dito, no qual se estima as receitas e fixa as despesas públicas para o período referente a um exercício financeiro. Desta forma as informações orçamentárias contidas neste instrumento, são as que propiciarão a manutenção das atividades da administração pública e seus respectivos investimentos, inclusive a exemplos quanto as áreas da saúde, previdência e assistência social.

##### 6.2.4.1 Escopo de escassez orçamentária

Com o aumento de demanda por serviços públicos corroborada pela crise econômica global, agravada recentemente pela pandemia da Sars Cov-2 “Covid-19”, faz-se necessário que os gestores públicos adotem boas práticas de gestão para melhor utilização do orçamento público. Registra-se que o sucesso nas homologações das licitações, a adoção da padronização das compras, quando couber, as compras compartilhadas e a formação de rede de compras são exemplos positivos que preservam o orçamento público da malversação. Tais ações possibilitam a maximização da alocação dos recursos orçamentários, contribuindo de sobremaneira em atender ao interesse público.

#### 6.2.4.2 Escopo da qualidade dos gastos

Uma boa compra significa o atendimento da necessidade da administração pública de forma planejada e assim atingindo o princípio da eficiência. Os ritos procedimentais eficientes em prol das compras públicas objetivam evitar retrabalhos, recompras, novos custos processuais, bem como preservar o erário, otimizando o binômio custo x benefício, e atender a legislação pertinente as aquisições.

### 6.3 ANÁLISE SITUACIONAL DAS ÁREAS DE COMPRAS DA FIOCRUZ

#### 6.3.1 Impactos das legislações e normas nas rotinas de trabalho

Em virtude da legislação brasileira, para compras públicas, contemplem várias leis, normativas e entendimentos jurídicos advindos dos órgãos de controle e de tribunais, foi identificado no grupo focal para esta pesquisa, com a participação de vários servidores que atuam nas áreas de compras das unidades da Fiocruz, informaram que há fatores impactam em suas atividades cotidianas.

O procedimento de compras públicas na Fiocruz segue o fluxo abaixo, que traz as situações que dificultam os trabalhos das áreas de compras quanto a dificuldades e questões intrínsecas relacionadas com os requisitantes.

- ✓ **1ª Etapa:** fase interna e de planejamento da contratação;
- ✓ **2ª Etapa:** fase de escolha do fornecedor (licitação);
- ✓ **3ª Etapa:** recebimento do objeto ou de gestão de contrato.

#### 6.3.2 Dificuldades

Sobre o aspecto dos impactos da legislação nas atividades de compras das unidades da Fiocruz, os participantes indicaram muitas dificuldades durante o grupo focal, os quais indicamos a seguir:

##### **a) Frequentes mudanças na legislação:**

As maiorias das dificuldades apresentadas referem-se às frequentes mudanças na legislação, normas e entendimentos dos órgãos de controle. A grande quantidade destas e com

as sucessivas mudanças e com a instituição de novas, torna difícil o acompanhamento por parte dos profissionais de compras na Fiocruz.

Em consulta ao site de compras do Governo Federal <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao> (acesso em 20/05/2021) podemos ter noção de como é complexo um profissional de compras ou mesmo um requisitante ter pleno domínio e conhecimento de todas elas, que a “*grosso modo*” identificamos na consulta ao site de compras do governo federal as seguintes quantidades:

Tabela 1. Levantamento de quantidades de leis e normas de compras públicas

<b>LEGISLAÇÃO DE COMPRAS PÚBLICAS</b>	
<b>DOCUMENTO LEGAL</b>	<b>QUANTIDADE</b>
LEIS	21
DECRETOS	103
PORTARIAS	47
INSTRUÇÕES NORMATIVAS	47
ORIENTAÇÕES NORMATIVAS	7
<b>TOTAL</b>	<b>225</b>

Fonte: Elaborado pelo próprio autor

Conforme se verifica no quadro acima, há pelo menos 225 normas para ser seguida pelos gestores dos órgãos e entidades da Administração Pública, isso contempla também os profissionais de compras e requisitantes que demandam suprir suas necessidades institucionais por meio de aquisições ou contratações de serviço. A situação vai mais além do que os números apresentados indicaram que há também os acórdãos e entendimentos dos tribunais. Esta situação consolida a dificuldade apresentada pelos profissionais de compras das unidades da Fiocruz que participaram no grupo focal.

Frente a esta situação, os órgãos públicos têm dificuldades em capacitar seus servidores que atuam nas áreas de compras e seus requisitantes, pois a todo instante surge uma nova norma, ou mesmo a que existe sofre uma mudança, e com isso há hiatos em entendimentos para o bom desenvolvimento de suas compras. Importante destacar que esta questão foi colocada pelos participantes como uma causa possível que prejudicam a instrução processual por parte dos requisitantes.

Um dos exemplos bastante citados no grupo focal foi à indicação que os requisitantes têm muita dificuldade em elaborar documentações necessárias na instrução processual para suas demandas, que fazem parte da fase interna de planejamento da contratação, para atender as instruções processuais e procedimentais conforme estabelecidas nas leis e normas. Citam

inclusive que é muito difícil a administração disponibilizar capacitação necessária para atualizarem as novas normativas e suas atualizações no momento que surge a necessidade, porém, estas são promovidas, sejam elas em investimento em cursos presenciais, *online*, ou mesmo em ações de capacitações internas no órgão. Temos como exemplo na Fiocruz as iniciativas da COGEAD em parceria com a Escola Corporativa.

Esta situação é causa de muita dificuldade por parte dos requisitantes quanto ao entendimento do pesquisador quanto à legislação de compras, que pode trazer problemas na instrução processual na fase de planejamento da contratação, sobretudo no que tange ao Documento de Formalização da Demanda, Mapas de Riscos e Termo de Referência, sobretudo as que são estabelecidas pela Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017, do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão.

#### **b) Burocratização contidos nos procedimentos:**

Os participantes do grupo focal indicaram a dificuldade inerente à elevada burocracia nos procedimentos de compras trazidas pelas normas de compras públicas. Desta forma declararam que tanto os profissionais de compras quanto os requisitantes, têm dificuldades para o trato necessário a instrução processual, haja vista que em muitas situações quem requisita tem apenas o conhecimento técnico e não dominam as situações que a legislação traz.

Indicaram inclusive, que os principais pontos de dificuldades estão contidos na fase interna da contratação, na formalização e instrução dos documentos iniciais do planejamento da compra e, indicaram como exemplos a Instrução Normativa nº 05/2017 do Ministério do Planejamento e a Instrução Normativa nº 40/2020 do Ministério da Economia, que indicam a necessidade de instrução dos seguintes documentos: I) Documento de Formalização da Demanda, II) Estudo Técnico Preliminar, III) Mapeamento dos Riscos e IV) Termo de Referência.

Outro ponto indicado pelos participantes como dificuldade para as compras foi com relação aos problemas no Sistema de Cadastramento dos Fornecedores (SICAF) que os fornecedores enfrentam, situação esta, que diminui o número de empresas que pretendem participar das licitações, pois devido ao excesso de burocracia, muitas não conseguem atender as exigências que as normas indicam. Tal situação é corroborada ao encontro do conceito de burocracia contida no dicionário da Academia Brasileira de Letras (2008, p.238), relativo ao excesso de burocracia:

*“1. Sistema administrativo da coisa pública, baseado em cargos definidos por uma ordem hierárquica de competência e divisão de tarefas. [...] 3. pej. Morosidade e complicação no desempenho dos serviços públicos; O excesso de burocracia é um mal dos órgãos públicos.”*

### 6.3.3 Questões intrínsecas da relação áreas de compras x requisitantes

#### **a) Apoio de compras para os requisitantes:**

Os participantes do grupo focal indicaram que desenvolvem também ações de cooperação e colaboração para com os requisitantes. Algumas áreas de compras das unidades da Fiocruz possibilitam que seus profissionais ajudem quando solicitados, na elaboração dos documentos iniciais da fase interna de planejamento da compra ou contratação de serviço, haja vista que os seus profissionais têm melhor experiência nas tratativas dos documentos como: Documento de Formalização da Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Mapas de Riscos e Termos de Referência.

Esta situação varia de unidade para unidade, e com isso, a demanda de trabalhos que já é considerável nas rotinas triviais das áreas, torna-se mais intensa, porém é salutar para a instituição esse comportamento colaborativo.

Mesmo apesar do número reduzido de colaboradores que compõem as equipes das áreas de compras, inclusive da grande dificuldade de atrair servidores como pregoeiro, o apoio para os requisitantes pela área de compras, corroboram para que os participantes do grupo focal indicassem como está difícil se trabalhar nesta área.

#### **b) Novo sistema de tramitação processual para compras:**

Um ponto colocado pelos participantes do grupo focal foi que a partir do ano de 2020, ano da decretação da pandemia mundial da Sars Cov2 “Covid-19”, todos os órgãos e entidades da administração pública federal, tiveram que passar a utilizar, com dificuldade, a operacionalização da recente utilização do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) para condução dos processos, e neste caso todas as compras e contratações tiveram de passar para o fluxo eletrônico de processos, que além de facilitar e dar mais celeridade, possibilitou que as pessoas evitassem contatos presenciais a fim de não adquirirem vírus, e que os profissionais pudessem trabalhar no esquema “teletrabalho” ou “home office”. Diante desta conjuntura

indicaram que tiveram muitas dificuldades nos trabalhos que tinham processos físicos, agora passam a ser digitais e com acesso a qualquer tempo e local.

Esta conjuntura foi muito trabalhosa tanto para os profissionais de compras como para os requisitantes, onde tiveram bastantes dificuldades para se adaptarem as novas rotinas e sistemáticas, pois não sabiam operar o referido sistema eletrônico (SEI).

**c) Dificuldades inerentes a face interna de planejamento da compra:**

Conforme já descrito nos itens anteriores, a fase interna de planejamento requer uma minuciosa e importante instrução processual com documentos que fundamentarão a compra ou contratação de serviço para a demanda da instituição, e essas são indicadas nas normas que tratam de compras públicas, que indicamos como exemplos a Instrução Normativa nº 05/2017, do Ministério do Planejamento, ~~e~~ e a Instrução Normativa nº 40/2020, do Ministério da Economia, que indicam a necessidade de instrução dos seguintes documentos: I) Documento de Formalização da Demanda, II) Estudo Técnico Preliminar, III) Mapeamento dos Riscos e IV) Termo de Referência, para que seja possível uma licitação.

Diante deste escopo, os participantes do grupo focal indicaram que falhas nas especificações dos itens a serem licitados e documentações incorretas, trazem problemas de retrabalho. Muitas unidades utilizam ~~de~~ um cronograma como ferramenta de organização para suas licitações, porém há casos que em virtude de alguma razão, os requisitantes não atendem a programação planejada, com isso surge à dificuldade em sincronizar o tempo de pedido de um item entre os setores demandantes. Alguns pedem no momento correto e outros não, ocasionando em finalização da licitação e posteriormente surge um pedido do item licitado. Estes são problemas oriundos das áreas requisitantes que impactam negativamente os trabalhos das áreas de compras das unidades da Fiocruz, no que se refere à fase interna de planejamento da contratação.

A fase interna de planejamento da licitação requer a realização da pesquisa de preços no mercado fornecedor, para se saber do valor a ser estimado para a aquisição ou contratação de serviço de uma determinada demanda institucional. Esta atividade é muito importante para o êxito da compra. Porém, foi materializado pelas falas dos participantes do grupo focal que em virtude da administração necessitar relacionarem-se com o mercado para colher os orçamentos e cotações de preços, as empresas que participam da pesquisa, demoram em dar resposta aos pedidos e muitas não dão retorno. Por este motivo, esta atividade que compõe a fase interna de planejamento da contratação é considerada pelos servidores de compras das unidades da Fiocruz ser um “gargalo” e assim prejudica a celeridade do processo.

Outra variável que dificultam os trabalhos indicados pelos servidores de compras no grupo focal foi à questão do frete. Sendo uma compra com poucos itens e baixas quantidades, este fator encarece a compra, ou mesmo inviabiliza, além do fato de não ser atrativo para os fornecedores.

Outra dificuldade que os compradores vinham observando em anos anteriores, era a questão de repetidas licitações para mesmos itens dentro de um mesmo ano, ora induzido por questões de lacunas no planejamento pelos requisitantes, ou mesmo em questões inerentes a surgimento de uma demanda inesperada, mas indicaram que atualmente tais ocorrências diminuíram consideravelmente.

Também sinalizou como dificuldades as que tangem as licitações pelo sistema de registro de preços, pois entendem que os requisitantes superestimam as quantidades dos itens a serem licitados na fase interna de planejamento da licitação. Registre-se que o sistema de registro de preços é uma ferramenta gerencial que possibilita a administração solicitar ao fornecedor quando ocorrer à necessidade e assim, evitar custos de armazenamento. No entanto, foi observado por eles que a administração em alguns itens somente adquiria de fato somente de 10% a 30% da quantidade indicada, e com isso gerava-se insatisfação dos fornecedores, com a falta de credibilidade do planejamento da contratação. Por este motivo, em licitações posteriores, estes licitantes, apresentavam valores mais elevados do que nas contratações anteriores, causando transtornos e frustrando o objetivo do sistema de registro de preços. Por isso, a importância de estimar corretamente as demandas no momento da fase interna da licitação.

Os compradores da Fiocruz acreditam que com uma política única na instituição para compras compartilhadas, haverá uma ampliação das quantidades para um determinado item, o que possibilitará tornar mais atrativa as licitações para as empresas, pois ampliará o volume maior para compra com grandes quantidades e assim poderá gerar economia de escala.

Durante o ano de 2020 diante da decretação mundial da pandemia da Sars Cov-2 “Covid-19”, trouxe grandes dificuldades para os trabalhos de compras para a administração da Fiocruz, pois ocorreu uma oscilação considerável nos preços, principalmente de itens laboratoriais e hospitalares. Além do fato de que tiveram de adaptarem-se as novas normativas inerentes a compras públicas para o enfrentamento da pandemia.

Por fim, indicaram que com as iniciativas de comprar em redes e compartilhar soluções dentro da Fiocruz será um ponto positivo e acreditam que ampliando e estruturando melhor, possibilitará melhorias no âmbito da gestão da instituição no tocante a compras públicas.

### 6.3.4 Perfil dos gestores de compras públicas na Fiocruz

Durante a execução do grupo focal foi possível colher informações quanto ao perfil profissional dos gestores das áreas de compras das unidades da Fiocruz. Conforme as informações apresentadas dos participantes, apuramos o seguinte:

Tabela 2. Informações do perfil dos gestores de compras públicas na Fiocruz.

<b>UNIDADE</b>	<b>Formação</b>	<b>Tempo de experiência em compras</b>	<b>Se gosta de trabalhar em compras</b>
<b>COC</b>	<b>Graduação:</b> Sistema de informação <b>Mestrado:</b> Saúde Pública	19 anos	Sim
<b>IAM</b>	<b>Graduação:</b> Administração <b>Mestrado:</b> Saúde Pública	15 anos	Sim
<b>IOC</b>	<b>Graduação:</b> Administração <b>Especialização:</b> Logística	10 anos	Sim
<b>ICICT</b>	<b>Graduação:</b> Matemática <b>Técnico:</b> Administração	15 anos	Sim
<b>COGEAD</b>	<b>Graduação:</b> Análise de sistemas <b>Especialização:</b> Redes locais <b>Mestrado:</b> Gestão em Saúde	2 anos	Sim
<b>COGIC</b>	<b>Graduação:</b> Administração <b>Mestrado:</b> Saúde Pública	15 anos	Sim
<b>INCQS</b>	<b>Graduação:</b> Administração <b>Especialização:</b> Logística; Gestão Pública <b>Mestrado:</b> Saúde Pública	13 anos	Sim
<b>INI</b>	<b>Graduação:</b> Administração	10 anos	Sim
<b>ENSP</b>	<b>Graduação:</b> Administração <b>Especialização:</b> Gestão Pública	24 anos	Sim

Fonte: Elaborado pelo próprio autor

Considerando o levantamento das informações colhidas no grupo focal, identificamos o perfil de formação dos gestores das áreas de compras, haja vista que os participantes ocupam cargo de chefia. Seguem as consolidações do perfil:

#### 6.3.4.1 Formação dos servidores de compras:

- a) **Graduação:** 100% dos participantes possuem curso superior/graduação, e ocupam cargo de chefia da área de compras em suas unidades;
- b) **Mestrado:** 55% dos participantes indicaram possuir curso de mestrado e todos na área da saúde (Saúde Pública e Gestão em Saúde);
- c) **Especialização:** 44% dos participantes indicaram possuir curso de pós-graduação em nível de especialização;
- d) **Técnico:** 11% dos participantes indicaram possuir curso técnico.

#### 6.3.4.2 Tempo de experiência dos servidores da área de compras

Com base nas informações colhidas dos servidores que participaram do grupo focal, obtivemos o tempo de experiência profissional na área de compras. Desta forma totalizamos o tempo médio de aproximadamente: **13 anos e 6 meses**.

#### 6.3.4.3 Gosto pelo trabalho dos servidores da área de compras

Pelas informações colhidas no grupo focal os servidores das áreas de compras apresentaram com muita sinceridade, declarando sua opinião quanto ao gosto do trabalho na área de compras de suas unidades.

Diante das informações apresentadas consolidadas, identificamos que **100% dos participantes informaram que gostam de trabalhar na área de compras**.

### 6.4 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PARA COMPRAS EM REDE

As questões inerentes ao planejamento estratégico para compra em rede deste estudo, perpassa pelas temáticas procedimentais necessárias a efetivação de aquisições no âmbito da administração pública, para que seja disponibilizado produtos e serviços para a sociedade, e a fase interna da licitação é baseada nas tratativas de cunho estratégico por meio de planejamento. Desta forma torna-se necessário avançar nos conhecimentos desta temática.

#### 6.4.1 Procedimentos necessários para compras públicas

##### a) Planejamento de compras públicas

A Lei Federal nº 8.666/93 estabelece alguns princípios e regula os procedimentos de compras públicas a serem adotados pelos órgãos públicos. Doravante sobre o que deve conter na fase interna da compra, ou seja, do planejamento.

O sucesso da compra se dará através de um planejamento adequado, que, considere as necessidades do órgão com a disponibilidade do que é ofertado pelo mercado. A fase do planejamento é composta pela devida e fundamentada motivação com base na instrução processual, que constará os documentos que materializarão as características da demanda e estabelecendo o objeto, a quantidade, os valores estimados entre outras informações necessárias.

Dos documentos, citamos como exemplo uns dos principais e importantes para realização de uma compra ou contratação pública: o Termo de Referência ou Projeto Básico. Estes documentos comporão o instrumento convocatório para a licitação, denominado Edital que possibilitará as empresas do mercado fornecedor a tomarem ciência da demanda e prepararem suas melhores propostas em prol da administração.

Na fase do planejamento, é o momento em que o órgão realiza a estratégia da compra, com base em uma pesquisa de preços, realizada junto ao mercado, podendo inclusive considerar o “poder de compra” do órgão entre outras variáveis.

Ações como estudos técnicos preliminares, mapa de riscos são realizados pela equipe de planejamento da compra designada pela autoridade competente, conforme se estabelece na Instrução Normativa nº 05 de 26 de maio de 2017, do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, que em seu Art. 19, refere-se aos seguintes procedimentos:

*“Art. 19. As contratações de serviços de que tratam esta Instrução Normativa serão realizadas observando-se as seguintes fases:*

*I - Planejamento da Contratação;*

*II - Seleção do Fornecedor; e*

*III - Gestão do Contrato.*

*Parágrafo único. O nível de detalhamento de informações necessárias para instruir cada fase da contratação deverá considerar a análise de risco do objeto contratado.”*

Nos Artigos 20, 21 e 22 da IN 05/2017-MPOG, trata do planejamento da contratação e dos procedimentos que os órgãos públicos devem seguir em seus procedimentos preliminares

para realização de suas contratações, contendo indicações importantes para estarem sintonizadas as boas práticas e ao atendimento as legislações e normas. Dentre as indicações contam a necessidade de elaboração de instrumentos como: “*I - Estudos Preliminares; II - Gerenciamento de Riscos; e III - Termo de Referência ou Projeto Básico*”, sejam para aquisições ou contratações de serviços, situações que precisam ser devidamente justificadas pelas autoridades competentes.

A fase de planejamento evidencia por parte do governo grande importância, pois o sucesso das compras públicas será exitoso mediante a efetiva ação por parte dos gestores na fase inicial da contratação.

Além da IN 05/2017-MPOG o governo institui várias normativas envolvendo o planejamento das compras, podemos citar a atual Instrução Normativa nº 01, de 10 de janeiro de 2019 que institui o Sistema de Planejamento e Gerenciamento das Contratações, onde todos os órgãos públicos federais, como o caso da Fiocruz, devem realizar de forma proativa o estabelecimento de seus planos anuais de contratações.

Temos como um dos pilares deste trabalho apresentar um modelo de governança em rede para as compras, e considerando a situação da Fiocruz frente às novas determinações, e podendo utilizar da ferramenta do Planejamento Estratégico Situacional (PES) como uma das bases para esta nova instância de governança em rede para compras públicas de forma estratégica, para ser um caminho possível a seguir pela gestão central da Fiocruz.

Oportuno ressaltar, que planejar estrategicamente as compras na Fiocruz é uma oportunidade para aprimorar a governança da gestão central da instituição, principalmente com o advento da IN 01/2019-ME, que já instituiu um padrão nacional para os órgãos e entidades da administração pública por meio do Sistema de Planejamento e Gerenciamento das Contratações, que propicia informações para formação de redes visando construir, dentro do possível, realização de compras em conjunto, que inicialmente será de alguns itens e ao longo do tempo irá evoluindo mediante a adequação advinda do aprendizado das ações executadas.

#### b) Escopo procedimental do planejamento das compras públicas na Fiocruz:

Com base nas contribuições apresentadas pelos participantes do grupo focal, podemos ter uma noção, em linhas gerais, de como está o fluxo procedimental para o planejamento de compras, após a publicação da IN 01/2019-ME que trata do Plano Anual de Contratações – PAC utilizando do Sistema de Planejamento Gerencial das Contratações (SPGC), que todos os órgãos e entidades da administração pública federal devem seguir.

Com a IN 01/2019-ME em vigor desde 2019 e pelo fato de que a Fiocruz estar contida nas regras da administração pública, deve seguir as determinações legais.

Diante disto, todos os participantes do grupo focal indicaram que em suas unidades já estão utilizando do PAC/PGC para sinalização das demandas de compras e contratações na fase interna de planejamento. Cabe ressaltar que se um órgão ou entidade da administração pública não registre no referido sistema a sua demanda dentro do prazo estabelecido, ou mesmo em casos excepcionais a posteriori, não é possível o órgão realizar a licitação. Por isso é necessário a utilização deste procedimento contido na instrução normativa.

Com relação a demandas não previstas dentro de um ano orçamentário corrente, que por alguma razão de natureza emergencial, esta é analisada e decidida pela autoridade competente do órgão. Caso decida pela realização da compra, esta informação é registrada no PAC/PGC e enviada pelo sistema para o Ministério da Economia para as tratativas necessárias, e só após este procedimento, é possível realizar a compra.

Uma informação importante quanto ao PAC/PGC é que as informações introduzidas pela administração pública no sistema servirão como um parâmetro estimativo para o governo federal produzir sua proposta de lei orçamentária, que quando sancionada, os órgãos recebem seu orçamento para poderem continuar com suas atividades e prestação de serviço à sociedade.

Os participantes do grupo focal indicaram que a Fiocruz tem um sistema de planejamento institucional, o Sistema de Administração de Gestão Estratégica (SAGE), gerido pela Coordenação Geral de Planejamento Estratégico (COGEPLAN). As unidades da Fiocruz elaboram os seus planejamentos anuais registrando neste referido sistema os seus projetos e operações, projetando os seus impactos orçamentários vinculados ao Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) do governo federal. Também cabe ressaltar que determinadas unidades planejam suas projeções de demandas vislumbrando recebimento de recursos orçamentários advindos de emendas parlamentares. Estes registros são monitorados pela COGEPLAN em parceria com as áreas de planejamento das unidades da Fiocruz, a fim de aferir a materialização destas projeções. Destaca-se que as unidades são monitoradas por gestão de resultados, através de indicadores de desempenho, que estão vinculados a missão organizacional da unidade em prol da instituição.

Desta forma indicaram que o rito procedimental da interface dos sistemas PGC e SAGE, utilizados para realização do planejamento das compras nas unidades da Fiocruz, ocorrem em função de primeiramente obter a homologação do PGC para depois essas informações serem incorporadas ao SAGE.

Após as projeções orçamentárias registradas no SAGE, estas informações são analisadas pela COGEPLAN e encaminhadas para o Conselho Deliberativo da Fiocruz (CD), para fins de homologação para as unidades. Saliente-se que até que o CD se reúna para deliberar, as unidades trabalham geralmente com duodécimo (1/12) do orçamento executado do exercício anterior.

Superada as questões quando aos sistemas PGC e SAGE para o planejamento das compras públicas na Fiocruz, segundo os participantes do grupo focal, indicaram que a ação seguinte é a consolidação da demanda de compras em um cronograma. Tal ferramenta possibilita as equipes a prepararem seus trabalhos para realização das licitações durante o ano. Informaram que se as áreas requisitantes seguissem de forma efetiva o planejado no cronograma, evitaria recompras, ou compras fracionadas.

Outro assunto pontuado pelos participantes do grupo focal foi à questão da formalização dos pedidos de compras, pois não um sistema padrão na Fiocruz, existe, por exemplo, o SGA, SIG, PAEF, SIAD entre outros, e um caminho a ser estudado seria a uniformização entre as unidades.

Para exemplo de fluxo no que tange a complexidade individual encontrada nas unidades da Fiocruz, temos a consolidação das demandas das unidades centralizadas da gestão atendidas pela COGEAD, que são aglutinadas pela área de planejamento desta coordenação, que envolve várias pessoas, demandas específicas, rotinas distintas, o que prejudica a celeridade para a consolidação das compras em conjunto, podendo inclusive induzir ao erro no que tange ao fracionamento de compras.

## 6.5 INFORMAÇÕES A CONSIDERAR

Esta temática é importante para que o estudo obtenha informações quanto aos riscos em compras públicas na Fiocruz, como também no que tange as considerações do TCU, gestão de riscos trazidos pela legislação, as considerações dos profissionais de compras participantes do grupo focal. Complementarmente traz informações quanto a fracionamento de compras e custos de licitar.

### 6.5.1 Riscos em compras públicas na Fiocruz

Riscos institucionais consideram a questão de que ao longo dos anos a legislação brasileira vem se adaptando às boas práticas de gestão para as compras públicas.

A principal normativa que trata do assunto até então é a Lei nº 8.666/93, promulgada no ano de 1993, que é um dos marcos neste sentido, assunto que também é tratado no Decreto-lei nº 200/1967.

No entanto, durante a execução das compras públicas pelos órgãos e entidades da administração, os mesmos vêm seguindo os preceitos constantes da legislação, e das experiências advindas dos trabalhos e das tratativas, com o surgimento de muitas dificuldades na interação com os atores desta relação comercial, considerando também as influências externas.

Cabe registrar que o mercado onde a administração pública interage na busca de produtos, materiais, equipamentos, insumos de pesquisa, serviços e outros itens, para o desenvolvimento de suas atividades e assim, servir à sociedade, é composta por interesses que visam dentre outros aspectos, o lucro das empresas, pois é através deste que elas conseguem continuar existindo e de onde obtém recursos financeiros para arcar com suas despesas e auferir dividendos aos seus donos.

Durante toda a vigência da lei de licitações, surgiram muitas outras normativas para sanar lacunas encontradas durante os trabalhos ligados às compras públicas, gerando problemas para os gestores públicos, constatados ao longo dos anos através das auditorias dos órgãos de controle, que culminaram em diversos entendimentos pelos acórdãos dos tribunais, principalmente do TCU, que indicavam estas questões para o Governo Federal, principalmente o Ministério do Planejamento, hoje Ministério da Economia.

Tais informações eram recebidas pelo Ministério que geravam instruções normativas para que os órgãos vinculados seguissem os entendimentos visando contribuir para evitar a reiteração das ocorrências de problemas, como por exemplo, fracionamento de compras, custos em processos licitatórios e riscos às instituições públicas e a seus gestores.

Para exemplificar quanto as normativas editadas pelo Ministério citamos a Instrução Normativa Nº 5, de 25 de maio de 2017 do então Ministério do Planejamento e da Instrução Normativa nº 01/2019, de 10 de janeiro de 2019 do Ministério da Economia, e quanto a realidade da Fiocruz sobre o tema que tange a governança citamos o Acórdão nº AC-2748-43/15-P, que tratam das questões de riscos em compras públicas.

Os riscos em compras públicas são um dos objetos de estudo deste trabalho que busca obter informações para contribuir para a modelagem de governança em rede para compras estratégicas na Fiocruz.

Os egrégios tribunais em parceria com as áreas de gestão do Governo Federal (Ministério da Economia/Planejamento) vêm dando atenção para as questões inerentes a fase

inicial de planejamento das compras públicas, e nesta fase são levantados os riscos visando resguardar o órgão, gestores e servidores das áreas de compras, que tem o objetivo em seus trabalhos, o sucesso dos procedimentos com um mínimo possível de problemas.

Podemos observar na IN 05/2017 do então Ministério do Planejamento, que assim estabelece:

*“DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO*

*Art. 20. O Planejamento da Contratação, para cada serviço a ser contratado, consistirá nas seguintes etapas:*

*I - Estudos Preliminares;*

*II - Gerenciamento de Riscos; e*

*III - Termo de Referência ou Projeto Básico.”*

Como identificado no inciso II do Artigo 20, os órgãos públicos devem considerar na fase de planejamento da contratação o “*Gerenciamento de Riscos*”, pois quando conhecido previamente as possibilidades de problemas, o órgão terá condições de levantar as medidas mitigadoras ou mesmo, chegar a evitar situações negativas, que por vezes prejudica a instituição na prestação dos serviços à sociedade. Com isso, se evitará também os problemas judiciais a serem respondidos pelos gestores e servidores que conduziram os procedimentos de compras e contratações públicas no órgão.

Seguindo o raciocínio, encontra-se na Seção III da IN 05/2017, no seu artigo 25, para as tratativas do Gerenciamento de Riscos, esta norma informa como os órgãos públicos devem considerar a fase de planejamento da contratação:

*“Art. 25. O Gerenciamento de Riscos é um processo que consiste nas seguintes atividades:*

*I- identificação dos principais riscos que possam comprometer a efetividade do Planejamento da Contratação, da Seleção do Fornecedor e da Gestão Contratual ou que impeçam o alcance dos resultados que atendam às necessidades da contratação;*

*II- avaliação dos riscos identificados, consistindo da mensuração da probabilidade de ocorrência e do impacto de cada risco;*

*III- tratamento dos riscos considerados inaceitáveis por meio da definição das ações para reduzir a probabilidade de ocorrência dos eventos ou suas consequências;*

*IV- para os riscos que persistirem inaceitáveis após o tratamento, definição das ações de contingência para o caso de os eventos correspondentes aos riscos se concretizarem; e*

*V- definição dos responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e das ações de contingência.*

*Parágrafo único. A responsabilidade pelo Gerenciamento de Riscos compete à equipe de Planejamento da Contratação devendo abranger as fases do procedimento da contratação previstas no art. 19.”*

A instrução normativa em seu Artigo 26 indica os procedimentos necessários para que os órgãos da administração conduzam o Gerenciamento de Riscos através da elaboração de um documento denominado de Mapa de Riscos, a ser trabalhado durante a fase interna de planejamento e instrução processual:

*“Art. 26. O Gerenciamento de Riscos materializa-se no documento Mapa de Riscos. § 1º O Mapa de Riscos deve ser atualizado e juntado aos autos do processo de contratação, pelo menos:*  
*I- ao final da elaboração dos Estudos Preliminares;*  
*II- ao final da elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico;*  
*III- após a fase de Seleção do Fornecedor; e*  
*IV- após eventos relevantes, durante a gestão do contrato pelos servidores responsáveis pela fiscalização.*  
*§ 2º Para elaboração do Mapa de Riscos poderá ser observado o modelo constante do Anexo IV.”*

Depois de realizada as tratativas inerentes a Gestão de Riscos da etapa inicial e fase de planejamento da contratação, o Art. 27 faz alusão às futuras regras que seriam implementadas pelo Governo no sentido de se instituir um “*Plano Anual de Contratações do órgão*”, que de fato ocorreu com a instituição da Instrução Normativa nº 01/2019 de 10 de janeiro de 2019 do Ministério da Economia, conforme segue:

*“Art. 27. Concluídas as etapas relativas aos Estudos Preliminares e ao Gerenciamento de Riscos, os setores requisitantes deverão encaminhá-los, juntamente com o documento que formaliza a demanda, à autoridade competente do setor de licitações, que estabelecerá o prazo máximo para o envio do Projeto Básico ou Termo de Referência, conforme alínea “c” do inciso I, do art. 21. Parágrafo único. A Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão poderá estabelecer regras e procedimentos para elaboração do Plano Anual de Contratações do órgão ou entidade, que será registrado em sistema informatizado.”*

Conforme previsto no parágrafo único do Art. 27 da IN 05/2017, o Governo Federal regrou os procedimentos para os órgãos elaborassem seus Planos Anuais de Contratações, e que suas demandas fossem registradas em um sistema informatizado, e em 10 de janeiro de 2019, o Ministério da Economia instituiu a Instrução Normativa nº 01/2019 que introduziu o Plano Anual de Contratações. Sua aplicação está expressa no art. 1º:

*“Art. 1º Esta Instrução Normativa dispõe sobre o Plano Anual de Contratações – PAC de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações - PGC.”*

Para corroborar com estas questões inerentes a riscos, sendo as compras o modo de contribuir para que a instituição promova melhorias em seus serviços em benefício da sociedade, Mitsutani (2014, p. 45) em seus ensinamentos, indica que a gestão de compras tem um papel fundamental para entrega de produtos e serviços, promovendo diferenciais e gerir riscos.

#### 6.5.1.1 Risco em compras na Fiocruz: considerações do TCU

A questão dos riscos em compras na Fiocruz foi considerada na análise do Tribunal de Contratos da União, em seus trabalhos de auditoria no que tange as aquisições. Contudo a egrégia Corte fundamentou sua análise através do Acórdão 2748/2015-TCU, por entender que a Fiocruz deveria ser selecionada para auditoria, conforme indica seu item 7.: *“As organizações fiscalizadas no âmbito da FOC foram selecionadas com base em critérios de relevância, materialidade, risco e oportunidade”*.

Foram registrados como achados da auditoria, que as áreas e suas equipes de compras não tinham a quantidade adequada de pessoal para desempenhar as atividades, bem como identificou a qualificação insuficiente da força de trabalho, ocasionando em situações de *“efeito potencial”*.

No item 54 do acórdão, indica que tais situações na Fiocruz, provavelmente ocorriam devido há *“Pouca cultura com respeito a riscos e controles”*. Indicam também como efeitos/consequências dos achados na auditoria, registrados nos itens 55. e 56., como o *“efeito potencial”* pode ocasionar algum risco:

*“55. Quantidade inadequada de pessoal para desempenhar as atividades da área de aquisições (efeito potencial).  
56. Qualificação insuficiente do pessoal responsável por desempenhar as atividades da área de aquisições (efeito potencial).”*

Atualmente a Fiocruz desenvolve programas de capacitação específicos para os profissionais de compras de todas as unidades por meio da sua Escola Corporativa e de parcerias com entidades de ensino do governo, como a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), e tais “efeitos potenciais” indicados acima estão sendo trabalhados e os riscos minimizados. Desta forma a Fiocruz tratou dos apontamentos do acórdão que orientava sobre a necessidade da realização de forma periódica na estrutura de recursos humanos, que neste caso se refere à COGEPE, que por meio de sua Escola Corporativa, vem desenvolvendo capacitação para a função de aquisições visando equalizar as lacunas encontradas. Como exemplo bem-sucedido de ação desenvolvida pela Fiocruz através da referida Escola tem o “Programa de Desenvolvimento de Pessoas do Sistema de Compras”, que visa capacitar os profissionais de compras de todas as unidades, assim que há a necessidade de atualização dos entendimentos, que por vezes advindas de novas leis e normativas que impactam os trabalhos das equipes de compras da Fundação. Em consulta a plataforma do programa em 29/05/2021 (<https://cursos.campusvirtual.fiocruz.br/course/view.php?id=61>), há 334 (trezentos e trinta e quatro) profissionais inscritos no programa, todos eles com *status* de ativos e ligados as áreas de compras das unidades da Fiocruz, contribuindo potencialmente para a minimização dos riscos com questões da necessidade de capacitações.

A equipe de auditoria registrou e recomendou no item 75. do relatório contido no acórdão, que a Fiocruz considere as questões referente aos riscos em suas ações de governança nas aquisições, visando ao aprimoramento de seu perfil e desenvolvimento dos processos e atividades. Seguem os questionamentos:

*“75. O item A.9 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 questiona, em relação ao desempenho organizacional da gestão das aquisições, se a alta administração da organização estabeleceu:*

- a) objetivos para a gestão das aquisições;*
- b) pelo menos um indicador para cada objetivo da gestão das aquisições;*
- c) metas de desempenho para os objetivos da gestão das aquisições;*
- d) mecanismos de gestão dos **riscos** relacionados aos objetivos;*
- e) mecanismos de controle do cumprimento das metas da gestão das aquisições.”*

Com base nas indicações acima, a Fiocruz respondeu a auditoria na época apresentando suas considerações, conforme indicado pela auditoria no item 76. do acórdão, que considerou as questões situacionais naquele momento, porém atualmente, a questão em tela deverá

considerar o normativo padrão utilizado pelo Governo Federal que é a IN 05/2017-ME. Segue a justificativa da Fiocruz naquela oportunidade:

*“76. Em sua resposta enviada ao TCU (peça 6, p. 3-4), a Fiocruz declarou que estabeleceu objetivos para a gestão das aquisições (item ‘a’ retro). Como evidência, solicitada por meio do ofício 2.265/2014-TCU/Secex/RJ (peça 2), a Fiocruz informou: As aquisições da Fiocruz ocorrem de acordo com o planejamento anual sob a gestão da Diretoria de Planejamento Estratégico que encaminha o Plano Anual da Fiocruz para aprovação do Conselho Deliberativo da Fiocruz todo início do ano (até março). Este Plano Anual contempla a descrição das despesas e receitas (por elemento de despesa) a serem realizadas durante o ano subsequente por cada Unidade da Fiocruz que as insere no sistema informatizado SAGE - Sistema Para verificar as assinaturas, acesse [www.tcu.gov.br/autenticidade](http://www.tcu.gov.br/autenticidade), informando o código 53085027. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TC 022.923/2014-4 9 de Apoio da Gestão Estratégica. Evidência: O Plano Anual fica disponível na Diretoria de Planejamento Estratégico - DIPLAN.”*

A auditoria entendeu, conforme registrado no item 77. do acórdão que na Fiocruz: “os documentos apresentados não contêm objetivos organizacionais para a gestão das aquisições, alinhados às estratégias de negócio”, e recomendaram nos itens 78 a 84, os ajustes, que englobam questões inerentes aos riscos:

*“Causas: 78. Falta de capacitação adequada.  
Efeitos/Consequências do achado:  
79. Impossibilidade de avaliar se a área de aquisições possui desempenho organizacional adequado (efeito real).  
Critérios: 80. Gespública, item 1.3.  
81. IFAC (Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective), item 102.  
Evidências: 82. Relatórios do sistema informatizado SAGE - Sistema de Apoio da Gestão Estratégica (peça 34, p. 5-20), encaminhados por meio do Ofício 016/2014 - AUDIN, de 27/10/2014 (peça 32, p. 1-2).  
Conclusão da equipe: 83. A Fiocruz não estabeleceu objetivos, indicadores e metas para a função de aquisições, **tampouco mecanismos de gestão de riscos** e controle do alcance das metas.  
Proposta de encaminhamento: 84. Recomendar à organização que estabeleça formalmente: a) objetivos organizacionais para a gestão das aquisições, alinhados às estratégias de negócio; b) pelo menos um indicador para cada objetivo definido na forma acima, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio da organização; c) metas para cada indicador definido na forma acima; d) mecanismos que a alta administração adotará para acompanhar o desempenho da gestão das aquisições.”*

### 6.5.1.2 Gestão de riscos em compras: concepções legais

Quanto às tratativas para gestão de riscos no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública, foi indicado pelo Decreto 9.203/17 no qual a alta administração estabeleça e aprimore o sistema de gestão de riscos, para “*que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional, observados os seguintes princípios*”, entre as questões do decreto, no Art. 17 aborda sobre os princípios a serem seguidos:

*“I - implementação e aplicação de forma sistemática, estruturada, oportuna e documentada, subordinada ao interesse público;*  
*II - integração da **gestão de riscos** ao processo de planejamento estratégico e aos seus desdobramentos, às atividades, aos processos de trabalho e aos projetos em todos os níveis da organização, relevantes para a execução da estratégia e o alcance dos objetivos institucionais;*  
*III - estabelecimento de **controles internos proporcionais aos riscos**, de maneira a considerar suas causas, fontes, consequências e impactos, observada a relação custo-benefício; e*  
*IV - utilização dos **resultados da gestão de riscos** para apoio à melhoria contínua do desempenho e dos processos de gerenciamento de risco, controle e governança.”*

Para atender as determinações do Governo Federal quanto à política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, por força do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, a Fiocruz instituiu o seu Programa de Integridade Pública, que trata da Gestão de Riscos, e no Glossário (p. 22), indica o conceito de Riscos de Integridade:

*“**Riscos de Integridade:** eventos que possam favorecer a ocorrência de fraudes, atos de corrupção ou violações dos princípios de governança comprometendo a confiança da sociedade (ou de parceiros, de clientes ou de fornecedores) em relação à capacidade do órgão ou unidade em cumprir sua missão institucional e entregar resultados. São “quebras de integridade” que desviam ou negam a finalidade pública ou do serviço público a ser entregue ao cidadão”*

Este trabalho visa contribuir para que Fiocruz e tendo como base seu Programa de Integridade Pública, para que na modelagem da instância de governança em rede para compras estratégicas, a ser indicada, constem ações que visem evitar ocorrência de fraudes em licitações, corrupção ou quebra dos princípios legais, e desta forma a sociedade continuará tendo na

Fiocruz uma instituição a serviço da vida, comprometida com a saúde, profissionalismo, respeito e confiança e seguindo os preceitos da lei.

Em complementação ao Programa de Integridade Pública da Fiocruz, a instituição elaborou seu Guia de Gestão de Riscos, que traz alguns conceitos a respeito desta temática, que serão contempladas para a modelagem da instância de governança em rede para as compras estratégicas da Fiocruz. Dentre os conceitos que constam no guia, sinalizam-se as seguintes terminologias inerentes a riscos (p. 4-5):

*“A evolução da Gestão de Riscos na Fiocruz buscará alinhamento com a legislação vigente, publicações científicas e com os principais frameworks do mercado. São conceitos principais da Gestão de Riscos e Controles Internos na Fiocruz:*

*Gestão de riscos: arquitetura (conceitos, princípios, objetivos, estrutura, competências e processo) necessária para se gerir os riscos eficazmente.*

*Gerenciamento de risco: processo para identificar, avaliar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações, para fornecer razoável certeza no alcance dos objetivos institucionais.*

*[...]Risco: possibilidade de ocorrência de um evento que venha a ter impacto negativo realização de objetivos. O risco é medido em termos de probabilidade e impacto.*

*[...]Risco inerente: nível de risco antes da consideração de qualquer ação de tratamento.*

*[...]Risco residual – nível de risco após a implementação das ações adotadas pela gestão (por exemplo, controles internos) para tratar o risco inerente.*

*Apetite a risco – expressão ampla de quanto risco uma organização está disposta a enfrentar para implementar sua estratégia, atingir seus objetivos e agregar valor para as partes interessadas, no cumprimento de sua missão.*

*Tolerância a risco – nível de variação aceitável no desempenho em relação à meta para o cumprimento de um objetivo específico, em nível tático ou operacional.”*

Alinhado as questões de gestão de riscos indicados pelo decreto que trata desta questão indicada acima para as questões de riscos em compras, temos normas que introduzem nos trabalhos dos órgãos e entidades que na fase de planejamento devem seguir as duas principais normativas: **I) Instrução Normativa N° 5, de 25 de maio de 2017 do então Ministério do Planejamento** e a; **II) Instrução Normativa nº 01/2019 de 10 de janeiro de 2019 do Ministério da Economia**, que devem ser seguidas para a possível realização das suas aquisições. Cabe ressaltar que os apontamentos contidos no Acórdão nº AC-2748-43/15-P, são informações

importantes a serem consideradas, como subsídio, e precisam estar contidas no modelo de governança em rede para compras estratégicas da Fiocruz.

#### 6.5.1.3 Riscos: colocações dos gestores de compras da Fiocruz (Grupo Focal)

Durante os trabalhos para obtenção de informações quanto aos riscos em compras públicas, os participantes do grupo focal indicaram que nos trabalhos de compras públicas existem muitos riscos a serem enfrentados por eles durante os trabalhos de aquisição ou contratação de serviços, para que a Fiocruz possa prestar seus serviços à sociedade.

No grupo focal foi indicado por um dos participantes sobre a existência do trabalho apresentado ao Programa do Mestrado Profissional da ENSP, desenvolvido por Luciana Garcez (2019), intitulado “*Análise da Gestão de Riscos na Área de Compras da Fiocruz*”, que pode contribuir para que as unidades da Fiocruz possam fazer uso, do seu estudo desenvolvido, no que tange as tratativas dos riscos em compras públicas na fase interna de planejamento da contratação à luz da IN 05/2017.

Segundo a pesquisa apresentada por GARCEZ (2019, p. 84-85) através do “*Quadro 9 – Descrições dos riscos inerentes a etapa de planejamento da contratação*”, indica o tipo do risco, a classificação, causa, evento e identificação e consequências.

Estas informações da autora se baseiam na realidade estudada da Unidade Casa de Oswaldo Cruz (COC) da Fiocruz, que retrata perfeitamente as rotinas laborais em qualquer outra unidade, ou mesmo em outros órgãos ou entidades da administração públicas federal, pelo fato de seguirem o mesmo rito e as mesmas normas para as questões da fase interna da contratação. Seguem as informações levantadas pela autora:

Tabela 3. “Quadro 9 - Descrições dos riscos inerentes a etapa de planejamento da contratação”

Tipo	Classificação	CAUSA	EVENTO RISCO RISCO IDENTIFICADO	CONSEQUÊNCIA
Riscos inerentes ao macroprocesso de compras	Planejamento contratação	Ausência de equipe qualificada para elaboração do ETP	Estudos preliminares elaborados superficialmente	TR deficitário
		Especificações falhas	Pesquisa mercado malsucedida	Aquisições super ou subestimadas
		TR deficitário	Aquisição que não atende a real necessidade da COC	Retrabalho, desperdício recursos
		Práticas recorrentes de contratação; carência de análise do mercado como um todo	Insuficiente definição dos requisitos da contratação	Contratações de soluções obsoletas e que não induzem a inovação
		Equipe de planejamento despreparada	Mapa de risco meramente ilustrativo	Não há mensuração efetiva dos riscos da contratação
Riscos inerentes ao macroprocesso de compras	Planejamento contratação	Ausência de capacitação para quem elabora ETP e TR	Indefinição papéis	Sobrecarga em compras
		Cronogramas mal elaborados	Prazo de execução de serviços que não condizem com a realidade	Excesso de aditivos
		Ausência de pesquisa da solução no mercado	Objetos com restrição de mercado	Licitações fracassadas
		Falta de capacitação equipe técnica	Adoção de soluções sem devida maturidade	Falhas e interrupções no serviço
		Ausência de internalização do conhecimento sobre a solução contratada	Dependência excessiva em relação à contratada	Perda de capacidade de gerir as soluções
		Ausência de reciclagem dos compradores	Habilitação nas licitações em desacordo com a legislação vigente	Fornecedores desqualificados
		Falta de planejamento da execução dos serviços	Dimensionamento equivocado da mão de obra residente nos contratos continuados	Atrasos na execução das ordens de serviço
		Falta de planejamento dos requisitantes	Compras fracionadas	Apontamentos órgãos de controle
		Falta de alinhamento dos projetos da COC com as rotinas de compras	Desabastecimento de produtos/serviços essenciais	Prejuízos aos projetos da COC
		Ausência de controle/histórico de compras anteriores	Incompatibilidade do quantitativo registrado em atas com a real necessidade da unidade	Afugenta potenciais fornecedores
		Cadastro de itens desatualizado CATSER e CATMAT	Ausência de padronização nas contratações	Retrabalho, desperdício
Tipo	Classificação	CAUSA	EVENTO RISCO RISCO IDENTIFICADO	CONSEQUÊNCIA

Riscos inerentes ao macroprocesso de compras	Planejamento contratação	Ausência de planejamento da contratação	Contratações diretas sem justificativa clara de preço	Contratação por valores acima do mercado
		Compras fracionadas	Perda da economia de escala	Apontamentos órgãos de controle
		Falta de planejamento dos requisitantes	Compras recorrentes para o mesmo objeto	Desperdício recursos
		Falta de capacidade elaboração do TR	Especificação falha	Pesquisa mercado mal elaborada
		Ausência de capacitação	Falta de capacidade elaboração do TR	Licitações fracassadas
		Pesquisa de mercado mal elaborada	Licitações fracassadas	Retrabalho
		Especificações falhas, pesquisa mal elaborada	Impugnação de editais	Atraso na execução dos projetos da unidade
<b>Tipo</b>	<b>Classificação</b>	<b>CAUSA</b>	<b>EVENTO RISCO RISCO IDENTIFICADO</b>	<b>CONSEQUÊNCIA</b>
Riscos inerentes ao macroprocesso de compras	Planejamento contratação	TR superficiais	Ausência de controle dos critérios de sustentabilidade inseridos no edital	Não atender critérios de sustentabilidade
		Prazos inexequíveis para elaboração, equipe subdimensionada	Orçamento de obras mal elaborados	Desperdício recursos
		Pesquisa de mercado em desacordo com a legislação	Fornecedores não respondem às solicitações de cotação ou informam preços irrealistas, levando a estimativas inadequadas	Licitações fracassadas

Fonte: Elaborado por Luciana Garcez

Corroborando e complementando com as indicações contidas nas informações de GARCEZ (2019) acima, os participantes do grupo focal indicaram os seguintes riscos intrínsecos aos trabalhos das áreas de compras da Fiocruz oriundas da fase interna de planejamento da contratação. Seguem os principais riscos elencados:

- 1) **Mudanças frequentes da legislação** podem ocasionar erros de entendimento nos procedimentos de compras;
- 2) **Instrução processual com lacunas da fase de planejamento da contratação**, que podem ocasionar falhas nas compras e apontamentos dos órgãos de controle;
- 3) **Ocorrências de compras de mesmos itens** (compras fracionadas);
- 4) **Descentralização administrativa das unidades, por haver mais de uma licitação na Fiocruz para mesmos itens**, e com isso pode ocorrer mais de um valor a ser pago para um mesmo item;
- 5) **Lacunas na compra por falha no mapeamento de riscos**;
- 6) **Falta de treinamento das pessoas envolvidas no planejamento da contratação**;

- 7) **Itens complexos não bem planejados e especificados** podem gerar riscos;
- 8) **Falha na pesquisa de mercado:** preços altos “*distorcidos*” e demora;
- 9) **Processos de licitações desertas ou fracassadas**, devido a algum erro na especificação técnica do objeto a ser adquirido;
- 10) **Não comprar;**
- 11) **Desabastecimento;**
- 12) **Falha humana** nas operações da equipe de compras;
- 13) **Desconfiança pelos órgãos de controle;**
- 14) **Responder aos apontamentos dos órgãos de controle;**
- 15) **Judicialização impetrada por fornecedores, Ministério Público ou órgão jurídico e de controle interno;**
- 16) **Estratégias que não contenham um bom estudo na fase interna da contratação** (encarecimento das compras, quantidades não atrativas, distância para entrega e frete ...).

#### 6.5.2 Razões que induzem fracionamentos de compras na Fiocruz

Conforme consta no § 5º do artigo 23 da lei nº 8.666/93, que trata de licitações e contratos administrativos em vigor, há a proibição de fracionamento de compras para o mesmo item, dentro de um mesmo exercício:

*“§ 5º É vedada a utilização da modalidade "convite" ou "tomada de preços", conforme o caso, para 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, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de "tomada de preços" ou "concorrência", respectivamente, nos termos deste artigo, exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço.”*

Este dispositivo legal incentiva a compra em conjunto para que haja ganhos para a administração. Os órgãos de controle sempre apontam em seus trabalhos de auditorias a indicação para que tais situações sejam evitadas e consideradas na fase interna de contratação.

A natureza de cunho administrativo da Fiocruz tem a peculiaridade de que suas unidades na área da gestão sejam descentralizadas. Destaca-se que isso já é um fato que vinha prejudicando a tratativa de promoção de apenas uma licitação para se comprar um determinado produto. Cada unidade fazia sua licitação para compra de um item, e em consequência surgia

várias contratações com valores distintos, além de não ser vantajoso para a administração, feria a lei.

Visando conhecer melhor a realidade dos procedimentos de compras, principalmente no que tange ao fracionamento de compras, os participantes do grupo focal indicaram algumas informações quanto a possíveis causas que podem induzir a Fiocruz nesta falha:

- 1) Não previsão institucional de se comprar em conjunto;
- 2) Não haver consolidação de demanda para possibilitar apenas uma compra;
- 3) Surgimento de situações emergenciais após a realização da compra;
- 4) Não existência de um cronograma único de compras para todas as unidades;
- 5) Falta de um sistema que propicie a comunicação entre as unidades para um planejamento em conjunto;
- 6) Ausência de uma coordenação para conduzir o processo de planejamento em conjunto;
- 7) Dificuldades em seguir a lei devido à existência de muitas variáveis;
- 8) Senso de ganhos em compras em conjunto;
- 9) Desconhecimento pelos que conduzem a fase interna da contratação.

Cabe ressaltar que os entrevistados indicaram que ultimamente não vem observando a ocorrência de fracionamentos de compras, pois acreditam que com a evolução normativa e dos sistemas que o governo vem disponibilizando, como também pelas iniciativas internas na Fiocruz, este problema vem sendo equalizado, e, portanto, os apontamentos dos órgãos de controles estão sendo cumpridos e desta forma percebe-se a fomentação da governança neste sentido.

Indicaram como exemplo de instrumento que vem corroborando para evitar fracionamentos são as compras por meio do Sistema de Registro de Preços (SRP), onde as demandas são agrupadas, através da realização de apenas uma licitação, porém este procedimento traz riscos caso surja algum problema com o fornecedor, mais em linhas gerais é positivo.

### **6.5.3 Considerações sobre custos de licitar na Fiocruz**

Para fins de iniciativas estratégicas, um dos propósitos deste estudo é poder servir de base de conhecimento para tomadas de decisões em uma possível coordenação de governança em rede para compras na Fiocruz, sinalizando que a questão dos custos nas licitações torna-se importante.

Podemos afirmar sobre a importância desta informação tendo em vista as indicações apresentadas pelos participantes do grupo focal, por considerarem importante que a Fiocruz tenha ciência do custo de uma licitação. Entendem estes participantes que se a instituição tiver estas informações, mesmo que de forma estimativa sobre de custo de uma licitação, a instituição poderá indicar soluções estratégicas. Diante das colocações, as principais considerações apresentadas foram:

- 1) Quanto a Fiocruz gasta para promover uma licitação;
- 2) Comprovar a vantajosidade a realização de apenas uma licitação para compra de um item comum a todas as unidades;
- 3) Indicar a compra única e em conjunto entre as unidades;
- 4) Consolidar as demandas de todas as unidades para realizar apenas uma licitação;
- 5) Aprimorar as ações de compras compartilhadas já em andamento na Fiocruz;
- 6) Identificar nas unidades as necessidades por itens semelhantes possibilitando a compra única;
- 7) Levantar as *expertises* das unidades da Fiocruz para saber qual poderá conduzir o planejamento e a compra em conjunto;
- 8) Maximizar os trabalhos dos profissionais de compras, diminuindo os custos;
- 9) Melhorar o planejamento da contratação;
- 10) Atender a legislação;
- 11) Cumprir as orientações dos órgãos de controle;
- 12) Sensibilizar a comunidade demandante sobre a importância do planejamento da contratação;
- 13) Divulgação do custo para tomada de decisão;
- 14) Entender cada insumo que compõe o custo de uma licitação;
- 15) Ganhos em economia de custo.

Durante as falas no grupo focal, alguns participantes indicaram que durante evento nacional de capacitação que trata de temas ligadas a compras públicas no ano de 2015, desenvolvido pelo Grupo Negócios Públicos, foi colocado que o custo médio de uma licitação estaria naquele momento por volta de **R\$ 14.351,50 (quatorze mil, trezentos e cinquenta e um reais e cinquenta centavos)**. Segue a informação contida na matéria “*Custo de uma licitação*” (2015, p.43):

*“Você sabe quanto custa uma licitação? O custo para a realização de uma licitação é inevitavelmente bancado pela Administração Pública. Um estudo realizado pelo Instituto Negócios Públicos em fevereiro de 2015 possibilitou analisar o custo médio de uma*

*licitação através dos gastos em casa fase do processo. A identificação da necessidade de bens ou serviços tem um custo de R\$ 1.051,51; a análise e aprovação de aquisição somam um custo de R\$ 726,99; o custo da realização de pesquisa de mercado de valores e quantidade é de R\$ 2.561,07; a determinação da modalidade e projeto básico ou termo de referência custam R\$ 2.095,44; a elaboração de minuta do edital, contrato e publicação custam R\$ 3.954,17; o custo da abertura de propostas e habilitação dos interessados em ato público é de R\$ 1.475,27 e por fim a verificação nas conformidades do edital, adjudicação e homologação, e publicação do resultado custam R\$ 2.487,35. **E todo esse processo licitatório gera um custo médio de R\$ 14.351,50.***”

Temos a informação constante na Nota Técnica nº 1081/2017/CGPLAG/SFC do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, constante no Processo nº 00190.106218/2017-33, documento SEI/CGU 0394599, que considerou os estudos realizados pela Fundação Instituto de Administração da USP em 2006, que indicava os custos das modalidades de licitações, inclusive de pregão eletrônico, no valor de **R\$ 20.698,00 (vinte mil, seiscentos e noventa e oito reais)**, conforme segue no item 3.23. de sua Nota Técnica (2017, p. 5-6):

*“3.23. Importa ressaltar a existência de estudo realizado pela Fundação Instituto de Administração da USP em 2006, denominado Mapeamento e Análise dos Custos Operacionais dos Processos de Contratação do Governo Federal que, em síntese, compara o custo total de execução de licitações em diversas modalidades, a partir da pesquisa de dados em 14 órgãos da administração pública federal, apresentando ao final os seguintes custos:*

<i>Modalidade</i>	<i>Custo Total</i>	<i>Modalidade/Dispensa</i>
<i>Dispensa de Licitação</i>	<i>R\$ 2.025,00</i>	<i>1,00</i>
<i>Convite</i>	<i>R\$ 32.306,00</i>	<i>15,98</i>
<b><i>Pregão Eletrônico</i></b>	<b><i>R\$ 20.698,00</i></b>	<b><i>10,22</i></b>
<i>Pregão Presencial</i>	<i>R\$ 47.688,00</i>	<i>23,55</i>

”

Neste mesmo sentido o Ministério da Economia a fim de tomar decisões elaborou o Estudo Preliminar, disponível no SEI/ME com o número 7532841, indicando os custos de licitações, incluindo do pregão eletrônico, modalidade que é prioritariamente utilizada na Fiocruz. Para o trabalho deles foram consideradas as análises de um Relatório Técnico do ano de 2007, que indica que o custo de um pregão eletrônico seria de **R\$ 43.435,61 (quarenta e**

**três mil, quatrocentos e trinta e cinco reais e sessenta e um centavos**), conforme consta em (2020, p. 18-19):

*“Ao analisar o documento de 2007 intitulado “Relatório Técnico 12 – Consolidação do Levantamento de Custos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão” (documento 3. Custos de licitação - 2007 do Anexo II - 7551996) em que são estimados custos dos processos licitatórios, atualizados utilizando o IPCA, é possível observar os seguintes valores:*

<i>Mapeamento e análise dos custos operacionais dos processos de contratação do governo federal - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - 2007</i>	
<i>Dispensa de Licitação</i>	<i>R\$ 4.249,55</i>
<i>Convite</i>	<i>R\$ 67.795,49</i>
<b><i>Pregão eletrônico</i></b>	<b><i>R\$ 43.435,61</i></b>
<i>Pregão eletrônico para registro de preço</i>	<i>R\$ 67.545,76</i>
<i>Pregão presencial</i>	<i>R\$ 100.075,25</i>
<i>Pregão presencial para registro de preços</i>	<i>R\$ 62.538,64</i>
<i>Tomada de preço – menor preço</i>	<i>R\$ 91.760,83</i>
<i>Tomada de preço – técnica e preço</i>	<i>R\$ 45.435,53</i>
<i>Concorrência pública – menor preço</i>	<i>R\$ 49.691,37</i>
<i>Concorrência pública – técnica e preço</i>	<i>R\$ 49.691,37</i>

O levantamento de custos é um objeto complexo de se trabalhar e requer uma metodologia específica para a obtenção das informações, que envolve diversas variáveis em sua composição. No que se referem a custos de um processo licitatório, os participantes indicaram sobre esta dificuldade e precisaria de um trabalho investigativo muito grande. Para poder obter qual o custo de uma licitação na Fiocruz precisaria envolver várias pessoas das unidades para que em um grupo de trabalho pudessem realizar o levantamento deste custo.

Para poder ter uma estimativa e assim, contribuir com informações sobre custos de uma licitação dentro do universo da Fiocruz, levantamos as informações de apenas uma Unidade, haja vista o tempo limitado e as variáveis como a participação de pessoas, contingência advinda da pandemia mundial da Sars Cov-2 “Covid-19”, para exemplificar o custo inerente a uma licitação. É importante registrar se for interesse da Fiocruz obter um custo mais acurado, é necessário realizar estudos mais estruturados.

A Unidade da Fiocruz que levantamos os custos foi o Instituto Aggeu Magalhães (IAM), e a partir destas e com base aos procedimentos determinados pela legislação teremos um valor médio estimado para uma licitação.

### 6.5.3.1 Levantamento estimativo de custos da licitação

- a) **Nome da Unidade Fiocruz:** INSTITUTO AGGEU MAGALHÃES (IAM)
- b) **Quantidade total de pessoas que compõem a Unidade (servidores, terceirizados, alunos, estagiários, bolsistas):**791
- c) **Valor médio mensal de energia elétrica:** R\$ 210.000,00
- d) **Valor médio mensal de água/esgoto:** R\$ 8.771,92
- e) **Valor médio mensal de telefonia:** R\$ 5.416,66
- f) **Valor médio mensal dos serviços de limpeza:** R\$ 82.459,53
- g) **Valor médio mensal dos serviços de vigilância:** R\$ 50.301,90
- h) **Valor médio mensal dos serviços de internet:** R\$ 96,42
- i) **Valor médio mensal dos serviços de TI:** R\$ 21.130,35
- j) **Valor médio mensal dos serviços Publicação EBC:** R\$ 30.000,00
- k) **Valor médio mensal dos serviços de Publicações no DOU:** Sem custos
- l) **Quantidade de terceirizados da área de compras:** Nenhum
- m) **Quantidade de servidores da área de compras:** 3
- n) **Quantidade de estagiários da área de compras:** Nenhum
- o) **Valor médio mensal dos custos com a contratação dos terceirizados da área de compras:** 0 (zero)
- p) **Valor médio mensal dos custos referente aos servidores da área de compras:** R\$ 46.101,08
- q) **Valor médio anual dos investimentos com treinamento dos servidores da área de compras:** R\$ 15.000,00
- r) **Tem algum outro custo que sua Unidade pode indicar que não foi contemplado nesta pesquisa?** Não

## 6.5.3.2 Consolidação dos custos estimados de uma licitação

Consolidamos abaixo os custos do IAM visando ter uma ideia estimada de quais seríamos valores que a unidade investe, e fazendo interface com sua a área de compras:

Tabela 4. Levantamento de custos de uma licitação.

<b>INFORMAÇÕES PARA COMPOSIÇÃO DOS CUSTOS</b>	<b>IAM</b>
<b>TOTAL DE PESSOAS NO IAM (S, T,A,E,B)</b>	791
<b>VM ENERGIA</b>	R\$ 210.000,00
<b>VM ÁGUA/ESGOTO</b>	R\$ 8.771,92
<b>VM TELEFONIA</b>	R\$ 5.416,66
<b>VM LIMPEZA</b>	R\$ 82.459,53
<b>VM VIGILÂNCIA</b>	R\$ 50.301,90
<b>VM INTERNET</b>	R\$ 96,42
<b>VM TI</b>	R\$ 21.130,35
<b>VM EBC</b>	R\$ 30.000,00
<b>VM DOU</b>	R\$ 0,00
<b>QT TERCEIRIZADOS ÁREA DE COMPRAS</b>	0
<b>QT SERVIDORES ÁREA DE COMPRAS</b>	3
<b>QT ESTAGIÁRIOS/BOLSISTAS DE COMPRAS</b>	0
<b>VM DOS CUSTOS COM TERCEIRIZADOS DE COMPRAS</b>	R\$ 0,00
<b>VM COM SERVIDORES DE COMPRAS</b>	R\$ 46.101,08
<b>VM COM TREINAMENTO DE SERVIDORES DE COMPRAS</b>	R\$ 5.000,00
<b>VM COM ESTAGIÁRIOS/BOLSISTAS DE COMPRAS</b>	R\$ 0,00
<b>OUTROS CUSTOS APRESENTADOS</b>	R\$ 0,00
<b>QUANTIDADE DE PREGÕES (2020 (13))</b>	13
<b>Custo Médio/MÊS de energia por pessoa de Compras IAM</b>	R\$ 796,46
<b>Custo Médio de Água/Esgoto por pessoa de Compras IAM</b>	R\$ 33,26
<b>Custo Médio de Telefonia por pessoa IAM</b>	R\$ 20,54
<b>Custo Médio de Limpeza por pessoa IAM</b>	R\$ 312,74
<b>Custo Médio de Vigilância por pessoa IAM</b>	R\$ 190,77
<b>Custo Médio de Internet por pessoa IAM</b>	R\$ 0,36
<b>Custo Médio/MÊS de TI por pessoa IAM</b>	R\$ 80,15
<b>Custo Médio/MÊS EBC</b>	R\$ 2.500,00
<b>Custo Médio/MÊS DOU</b>	R\$ 0,00
<b>Custo Médio/MÊS por Terceirizados de Compras IAM</b>	R\$ 0,00
<b>Custo Médio/MÊS com treinamento ano servidores</b>	R\$ 416,67
<b>Custo Médio/MÊS por Servidor de Compras IAM</b>	R\$ 15.367,03
<b>Custo Médio/MÊS por ESTAGIARIO/BOLSISTA compras IAM</b>	R\$ 0,00
<b>CUSTO TOTAL MÉDIO/MÊS ÁREA COMPRAS IAM</b>	<b>R\$ 19.717,98</b>

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Para cumprir o que determina a IN 05/2017, é necessário indicar que seja composta uma Equipe e Planejamento da Contratação para realizarem os trabalhos iniciais de instrução processual para a compra ou contratação de serviços. Na Fiocruz as unidades designam esta equipe por meio de ato administrativo específico, a portaria, e os integrantes da equipe são compostos, geralmente, por três servidores.

Para a consolidação do custo de uma licitação, consideramos o custo de cada servidor no valor estimado de **R\$ 15.367,03 (quinze mil, trezentos e sessenta e sete reais e três centavos)**, o mesmo do IAM. Como são três servidores na equipe mais o Ordenador de Despesas (OD), somando-se quatro servidores, compõe-se a estimativa no valor de **R\$ 61.468,12 (sessenta e um mil, quatrocentos e sessenta e oito reais e doze centavos)**.

Da mesma forma para realização de um pregão é necessário que seja designado, também, por meio de portaria, um servidor para conduzir o pregão (pregoeiro) e sua equipe de apoio, que normalmente tem mais dois servidores, totalizando desta forma três servidores. Do mesmo *modus operandi* teremos o custo de três servidores, ou seja, mais **R\$ 46.101,09 (quarenta e seis mil, cento e um reais e nove centavos)**.

Vale ressaltar que todo processo de compras públicas deve ser analisado previamente pela Procuradoria Federal, que analisa e emite um parecer contendo informações com base na legislação de licitações e contratos. Neste sentido o assessor jurídico é um servidor de nível superior que contribui com seu trabalho na emissão de seu parecer, participando desta forma do processo. Assim como os servidores de compras são de nível superior, consideramos o valor de R\$ 15.367,03 (Quinze mil, trezentos e sessenta e sete reais e três centavos) como custo do servidor da parte jurídica e, considerando que para análise de um processo necessita em média 05 (cinco) dias de trabalho. Desta forma para composição do custo estimado de um pregão, com a participação jurídica por processo, tendo como base estimado o valor de **R\$ 3.492,50 (três mil, quatrocentos e noventa e dois reais e cinquenta centavos)**.

Consolidando o levantamento do custo temos:

**A) Custo da Unidade envolvendo a área de compras = R\$ 19.717,98 (mês)**

Consolidando: R\$ 19.717,98 x 12 (ano) = **R\$ 236.615,76**

**B) Custo da Equipe de Planejamento da Contratação = R\$ 61.468,12**

**C) Custo da Equipe da Condução do Pregão = R\$ 46.101,09**

**D) Custo de análise jurídico = R\$ 15.367,03**

Consolidando: R\$ 15.367,03 / 22 (dias mês) = R\$ 698,50

Consolidando: R\$ 698,50 x 5 (média de dias para o trabalho) = **R\$ 3.492,50** por processo

**E) Pregões da Unidade = 13**

Figura 4. Fórmula da equação do custo por pregão.

$$\text{Custo por Pregão} = \left( \frac{A + B + C}{E} \right) + D$$

$$\text{Custo por Pregão} = \left( \frac{R\$ 236.615,76 + R\$ 61.468,12 + R\$ 46.101,09}{13} \right) + R\$ 3.492,50$$

$$\text{Custo por Pregão} = R\$ 26.475,76 + R\$ 3.492,50$$

$$\text{Custo por Pregão} = R\$ 29.968,26$$

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Foram utilizadas no levantamento deste exemplo do custo por pregão, às informações da Unidade IAM, que obtivemos o valor estimado por pregão no valor de **R\$ 29.968,26 (vinte e nove mil, novecentos e sessenta e oito reais e vinte e seis centavos)**. Esta informação serve apenas para indicar que há custos em um pregão, e que o valor levantado serve como parâmetro para tomadas de decisões.

A área de compras da unidade pesquisada não tem profissionais terceirizados em sua estrutura, portanto, acreditamos que em outras unidades este custo será maior com o que indicamos, além de outros custos que não foram contemplados no levantamento deste estudo, pois requer um melhor levantamento de outras variáveis que possam contribuir na conformação dos custos de um pregão, mas, para fins que propomos neste estudo, os que levantamos são pertinentes e contribuem para a pesquisa.

Todavia o propósito deste estudo é apenas indicar que há sim custos a considerar na realização de um pregão, e que estes precisam ser analisados para tomadas de decisões em uma instância de governança de compras em rede na Fiocruz, ou seja, se as unidades se juntarem e fizerem apenas um pregão para compra de um item ou serviço comum, a instituição terá apenas um custo de processo. Com isso a Fiocruz irá economizar e maximizar recursos, evitando fracionamento de compras e principalmente melhorar a eficiência dos gastos públicos.

Visando consolidar as informações sobre custos de pregões eletrônicos, para fins de análises e tomadas de decisões na instância que tratará de governança em compras em rede na Fiocruz, temos a tabela abaixo:

Tabela 5. Consolidação do estudo de custo em pregão eletrônico

<b>Consolidação do estudo de custo em pregão eletrônico</b>			
<b>Entidade</b>	<b>Ano</b>	<b>Custo</b>	<b>Média das estimativas</b>
Grupo Negócios Públicos	2015	R\$ 14.351,50	<b>R\$ 27.113,34</b>
Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União	2017	R\$ 20.698,00	
Ministério da Economia	2020	R\$ 43.435,61	
Resultado encontrado nesta pesquisa (base: Unidade IAM/Fiocruz)	2021	<b>R\$ 29.968,26</b>	

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Os participantes do grupo focal indicaram que acham importante a Fiocruz ter uma estimativa de custos de uma licitação/pregão. Desta forma temos um parâmetro estimado “*bem próximo a realidade*” pois a informação de custo no exemplo da Unidade da Fiocruz (IAM), está bem próximo da média levantada, servindo para contribuir junto a instancia de governança para compras em rede na Fiocruz nas análises, realização de planejamento e tomadas de decisões, estando inclusive alinhada a boas práticas indicadas pelas orientações contidas nas normativas e apontamentos dos órgãos de controle.

## 6.6 CONSIDERAÇÕES PARA GOVERNANÇA DE COMPRAS EM REDE NA FIOCRUZ

As temáticas de governança de compras em rede perpassa quanto as questões econômicas, e por isso torna-se importante buscar informações visando consubstanciar esta pesquisa para fins propositivos e assim subsidiar a Fiocruz ao desenvolvimento de uma instância para tratar de ações para suas aquisições estratégicas.

### 6.6.1 Considerações quanto ao âmbito econômico

Em uma conjuntura sistêmica e contingencial que as instituições de pesquisa se inserem, e de grande relevância para o Sistema Nacional de Inovação que precisam ser consideradas pelas estratégias nacionais frente ao desenvolvimento. Quanto ao campo de produção de conhecimento e tecnologias estas organizações fazem interações com o mercado para fins econômicos e desenvolvimento tecnológico.

Neste escopo é necessário fazer parcerias com outras instituições de pesquisas, sejam elas públicas, privadas, ou mesmo com empresas nacionais e internacionais interessadas, são possibilidades a serem consideradas e analisadas, construindo cooperações e se inserindo as forças do mercado. Esta postura se dá através de políticas do interesse do governo, daí se insere a Fiocruz.

Desenvolver redes de cooperação é uma alternativa possível, tendo em vista os aspectos ambientais, mas também desafiadores, pois as possibilidades de atuação da organização vão depender de como se pretende agir. Para que seja viável e efetiva sua atuação, a instituição de pesquisa deve possuir uma estrutura organizacional flexível a modo que fomente alianças estratégicas em prol do país, para que seus projetos contribuam e cooperem para os Sistemas Nacionais de Inovação e com a política industrial e tecnológica a serem desenvolvidas.

Nesta concepção POWELL (1990) diz que uma “*Network*” é estruturada quando a organização possui uma estrutura de governança híbrida que facilite a interação e os trabalhos, ao modo que desenvolva e dissemine as informações e o conhecimento, de forma normatizada gerando assim a confiança mútua entre as partes.

Quanto a indicação de uma proposta a ser desenvolvida para um modelo de instância de governança estratégica de compras na Fiocruz, a luz da IN 05/2017 e da IN 01/2019, tendo como desafio organizar as informações das demandas de todas as suas unidades e estas, tratadas em uma estrutura que possa gerar aprendizado, e assim, promovendo avanços institucionais no que tange a economicidade em escala para suas compras, como também na minimização dos

custos operacionais dos processos licitatórios, dentro de uma rede cooperativa e integrada e tratando dos riscos a fim de mitigá-los em menor potencial, é o que se pretende alcançar.

Para ilustrar a importância dos gastos públicos, o qual se insere a participação das áreas de compras, local que faz interface junto ao mercado e introduz as informações quanto poder de compras do estado. Desta forma observa-se no indicador da *Global R&D Funding Forecast* quanto aos gastos em P&D, consideramos investimentos das nações. Nas informações estão contidas no âmbito da inovação global em saúde, e que se observamos quanto ao Brasil, que o país está entre os 15 (quinze) países citados, estando na décima posição, e em primeiro quanto aos países da América Latina. Os números trazem os valores que as nações investem em P&D. Nesta concepção a realidade brasileira é de grande potencial, pois além de muitos recursos naturais e grande extensão territorial, o país tem inúmeros institutos públicos de pesquisas, entre eles a Fiocruz. Nesta conjuntura nos remetemos na análise dos gastos/investimentos relacionados às compras, e por isso tem grande importância, pois se trabalhado com eficiência em seus processos, as instituições poderão maximizar seus recursos e contribuir com avanços no desenvolvimento de suas atividades.

Tabela 6. Estimativa de Gastos Brutos com P&D em países selecionados, 2016-2018



	2016 Actual			2017 Estimated			2018 Forecast		
	GDP PPP Bil, USD	R&D as % GDP	GERD PPP Bil, USD	GDP PPP Bil, USD	R&D as % GDP	GERD PPP Bil, USD	GDP PPP Bil, USD	R&D as % GDP	GERD PPP Bil, USD
1 United States	18,569.10	2.81%	521.79	18,996.00	2.83%	537.59	19,471.00	2.84%	552.98
2 China	21,290.00	1.94%	424.86	22,695.00	1.96%	444.82	24,102.00	1.97%	474.81
3 Japan	5,238.00	3.55%	185.95	5,300.90	3.50%	185.53	5,332.70	3.50%	186.64
4 Germany	3,980.00	2.88%	114.62	4,043.70	2.84%	114.84	4,104.40	2.84%	116.56
5 South Korea	1,934.00	4.26%	82.39	1,986.70	4.30%	85.43	2,042.30	4.32%	88.23
6 India	8,662.00	0.85%	73.63	9,155.70	0.84%	76.91	9,796.60	0.85%	83.27
7 France	2,734.00	2.24%	61.24	2,761.30	2.25%	62.13	2,805.50	2.25%	63.12
8 Russia	3,751.00	1.50%	56.26	3,803.50	1.52%	57.81	3,856.70	1.52%	58.62
9 United Kingdom	2,786.00	1.75%	48.76	2,841.70	1.73%	49.16	2,884.30	1.72%	49.61
10 Brazil	3,141.00	1.20%	37.69	3,147.30	1.18%	37.14	3,200.80	1.17%	37.45
11 Australia	1,682.00	1.80%	30.28	1,714.00	1.80%	30.85	1,748.30	1.80%	31.47
12 Canada	1,187.00	2.30%	27.30	1,223.80	2.34%	28.64	1,260.50	2.34%	29.50
13 Italy	2,235.00	1.27%	28.38	2,252.90	1.26%	28.39	2,270.90	1.27%	28.84
14 Taiwan	1,132.00	2.40%	27.17	1,151.20	2.45%	28.20	1,173.10	2.45%	28.74
15 Spain	1,687.00	1.27%	21.42	1,730.90	1.26%	21.81	1,767.20	1.26%	22.27

Fonte: 2018 GLOBAL R&D FUNDING FORECAST

Fonte: 2018 Global R&D Funding Forecast

A economia mundial está interconectada e os mercados abertos, e o fluxo de capitais dinâmicos, tendo as empresas multinacionais o domínio de cerca de 80% (oitenta por cento) do comércio. Nesta conjuntura cabe ao Brasil formular estratégias com parcerias visando desenvolver e ampliar sua atuação nos segmentos econômicos de maior valor agregado, como de produtos compostos por tecnologias. Ações como estas podem contribuir para que o país

direcione sua participação na economia, através do desenvolvimento de produtos que contenham valor tecnológico significativo, e desta forma possibilitando o crescimento econômico, semelhante às posturas dos países de economias mais desenvolvidas.

Uma mudança estruturante na cadeia produtiva com atividades mais sofisticadas tecnologicamente, introduzindo novos conhecimentos e ao mesmo tempo, contribui para a melhora das condições de vida da população, pois haverá novas empresas na economia, gerando empregos e elevando a renda per capita local, diminuindo desigualdades sociais no âmbito econômico.

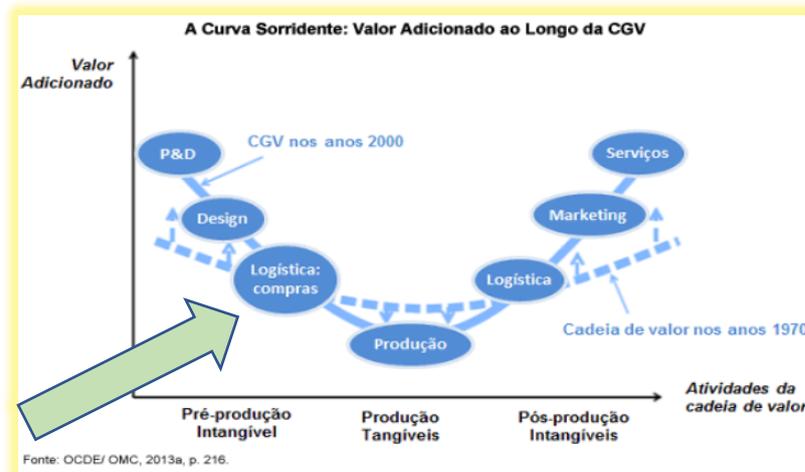
Neste escopo a Fiocruz tem muito potencial para contribuir para estes objetivos, e ajudar o país a avançar na economia, através de inovações, gerando conhecimento e tecnologias, contribuindo desta forma para o Sistema Nacional de Inovação (SNI) do Complexo Econômico Industrial da Saúde (CEIS).

Através de investimento financeiro nas instituições de pesquisa o Estado Brasileiro contribui para que o país chegue cada vez mais a estar próximo dos países que compõem a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e a Fiocruz pode contribuir muito neste propósito.

O gráfico abaixo (**figura 5**) demonstra a Curva Sorridente elaborada pela OCDE, que demonstra a participação de compras na geração de valor durante o processo produtivo, compondo a Cadeia Global de Valor na fase pré-produção intangível.

A informação corrobora indicando sobre a importância da área de compras, sobretudo quanto a possibilidade de desenvolver uma instancia estratégica de governança na área de compras, em rede, da Fiocruz visando o aprimoramento desta função para que contribua na geração de valor para a instituição, como a exemplo dos produtos de seu portfólio como os medicamentos, vacinas, pesquisa, ensino, protótipos e outros, inicialmente para o Sistema Único de Saúde (SUS), parte do Complexo Econômico-Industrial da Saúde, alimentando assim a economia na Cadeia de Valor.

Figura 5. Curva Sorridente da CGV



Fonte: OCDE/OMC 2013a, p. 216 “adaptado”

### 6.6.2 Concepções sobre governança

O termo governança atualmente está em evidência, principalmente no âmbito na gestão pública, Frey (2004, p.121) informa que a função deve estar “*em benefício da melhoria da performance administrativa e da democratização dos processos decisórios locais*”, traz a indicação de STOKER (2000, p.93) que “*Governar torna-se um processo iterativo porque nenhum ator detém sozinho o conhecimento e a capacidade de recursos para resolver problemas unilateralmente*”.

Com isso o Governo Federal instituiu através do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 sua política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Essa normativa legal conceitua governança pública no Art. 2º, inciso I:

*“I - governança pública - conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade;”*

Tendo em vista que a Fiocruz assim se enquadra no referido dispositivo por ser uma fundação pública do Governo Federal, agora por questão legal precisa desenvolver ações de governança em suas atividades institucionais. Este trabalho apresenta contribuições que envolvem governança para compras públicas. Para tal, traremos informações que poderão ser utilizadas em uma modelagem de governança em rede para as compras estratégicas na Fiocruz.

Em consequência desta determinação legal a Fundação instituiu a sua Política de Integridade Pública, com base nos princípios de governança pública instituída conforme o Art. 3º do Decreto nº 9.203:

*“Art. 3º São princípios da governança pública:  
I - capacidade de resposta;  
II - integridade;  
III - confiabilidade;  
IV - melhoria regulatória;  
V - prestação de contas e responsabilidade; e  
VI - transparência.”*

O citado ato administrativo ratifica a indicação quanto à importância de desenvolver trabalhos de governança em rede para as compras estratégicas na Fiocruz. Em seu Art. 6º traz a indicação para que a alta administração dos órgãos implementem instâncias de governança:

*“Art. 6º Caberá à alta administração dos órgãos e das entidades, observados as normas e os procedimentos específicos aplicáveis, implementar e manter mecanismos, instâncias e práticas de governança em consonância com os princípios e as diretrizes estabelecidas neste Decreto.”*

Com essa concepção de entendimento e mediante a interatividade exposta por Matus no Planejamento Estratégico Situacional (PES), juntamente com Frey e Stoker, corroboram para que se consolide o conceito sobre o termo governança, e assim prestar subsídios para a construção da modelagem de instância de governança em rede para as compras na Fiocruz.

A Fiocruz para desenvolver ações de governança em rede precisa seguir o que BOUDIN (2001, p.140) expressa quanto a sinergia da instituição perante a participação dos atores que estarão envolvidos nesta construção, como uma *“questão da mobilização e da organização dos saberes”*, complementado por FREY (2004, p.121) sobre a questão de governança frente às questões ligadas às Ciências Políticas e Administração:

*“A ampliação do debate da governança no âmbito das Ciências Política e Administrativa se deve certamente à retração do Estado promovida pelas políticas neoliberais das últimas duas décadas, e à evidente incapacidade das instituições públicas enfraquecidas em lidar eficientemente com os crescentes problemas urbanos.”*

Um dos propósitos intrínsecos de nosso trabalho que visa ajudar a Fiocruz em uma modelagem de instância de governança em rede para compras é atingir objetivos como a

eficiência e efetividade da função compras públicas da instituição, com isso, FREI (2004, p.122) registra concepções de boa governança, conforme segue:

*“Portanto, podemos distinguir entre concepções de governança que enfatizam, como objetivos principais, o aumento da eficiência e da efetividade, como no caso do “good governance” defendido pelo Banco Mundial (World bank, 1997) ou pelo Fundo Monetário Internacional (IMF, 1997; 2002), no qual a ênfase está na criação de condições de governabilidade e na garantia do funcionamento do livre jogo das forças de mercado; e concepções de caráter emancipatório, como a “governança participativa” (GROTE/GBIKPI, 2002) ou “governança social negociada” (Hirst, 2000), que salientam a importância da governança “como uma fonte de novos experimentos na prática democrática” (ibid., p. 19).”*

FREI (2004, p.122) menciona Kooiman sobre governança no sentido de que a gestão possibilite criar condições favoráveis para que os atores envolvidos tenham um ambiente propício à realização de trabalho:

*“Governança, segundo Kooiman, implica a necessidade de criar condições favoráveis para que as interações entre os diversos atores sociais, imprescindíveis para lidar com a diversidade e a complexidade das sociedades contemporâneas, possam acontecer, e pontes de entendimento possam ser construídas.”*

Já para Bhatta (2003, p. 5-6) “governança corporativa diz respeito à forma como as corporações são administradas”, para o caso da gestão central da Fiocruz, pretendemos justamente isso, apresentar um modelo pelo qual seja possível construir trabalhos que sejam tratados a formatação das compras estratégicas para a organização. Para OLIVEIRA, PISA e AUGUSTINHO (2016, p.107) indicam que governança corporativa nas organizações públicas ou privadas, sejam instrumentalizadas a partir de normas:

*“A governança corporativa trata da forma e do conjunto de instrumentos e mecanismos utilizados para organizar, administrar e gerenciar uma empresa (pública ou privada). Entre estes instrumentos podemos incluir leis, políticas, normas de órgãos reguladores, normas e regulamentos internos e até práticas comerciais ditadas pelo mercado.”*

OLIVEIRA, PISA e AUGUSTINHO (2016, p.107-108) indicam que a governança corporativa precisa ter mecanismos a fim de sanar os conflitos de interesse e resolver os problemas que possam ocorrer durante a relação de trabalho entre os atores envolvidos.

Segundo eles visa promover o desenvolvimento da organização considerando as variáveis advindas desta interação, como por exemplo, das ações dos fornecedores, acionistas, administradores, ou seja, considerações inerentes ao ambiente organizacional.

A origem do termo governança corporativa segundo os autores OLIVEIRA, PISA e AUGUSTINHO (2016, p.110), tem como origem nos anos de 1990 nos Estados Unidos e Inglaterra, o qual direciona as ações da organização para atingir os interesses dos administradores das organizações.

OLIVEIRA, PISA e AUGUSTINHO (2016, p.110) traz a citação do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) (2000), que indica a sistematização sobre o tema governança:

*“O sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, conselho de administração, diretoria e órgãos de controle. As boas práticas de governança corporativa convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso ao capital e contribuindo para a sua longevidade.*

*Um sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, envolvendo os acionistas e os cotistas, Conselho de Administração, Diretoria, Auditoria Independente e Conselho Fiscal. As boas práticas de governança corporativa têm a finalidade de aumentar o valor da sociedade, facilitar seu acesso ao capital e contribuir para a sua perenidade.”*

Ainda sob a ótica da origem do termo governança, GONÇALVES (2012) informa que esta terminologia surge nos meados dos anos 1990 trazida pelo Banco Mundial, visando a tratativa da eficiência do Estado. Desta forma apresenta esta colocação citando Diniz:

*“A expressão “governance” surge a partir de reflexões conduzidas principalmente pelo Banco Mundial, “tendo em vista aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente” (Diniz, 1995, p. 400). Ainda segundo Diniz, “tal preocupação deslocou o foco da atenção das implicações estritamente econômicas da ação estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública” (Ibid., p. 400). A capacidade governativa não seria avaliada apenas pelos resultados das políticas governamentais, e sim também pela forma pela qual o governo exerce o seu poder.”*

Sob o contexto da Governança Pública Brasileira, OLIVEIRA (2010, p.2) informa que o termo implica no quanto os governos são eficientes, neste escopo descreve:

*“Embora trate-se de expressão com diferentes significados, a Governança Pública pode ser fundamentalmente entendida como um modelo alternativo a estruturas governamentais hierarquizadas, implicando que os Governos sejam muito mais eficazes em um marco de economia globalizada, não somente atuando com capacidade máxima de gestão, mas também garantindo e respeitando as normas e valores próprios de uma sociedade democrática.”*

No Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) do Programa Nacional de Gestão Pública (Gespública) FILARDI et al (2016, p.93) no artigo (Im)Possibilidades da aplicação do Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP), publicado na Revista de Administração Pública, trouxe a experiência da Fiocruz quando participou do programa no período de 2003 a 2011, e uma das questões apresentadas foi sobre a governança democrática da Fundação, quanto ao aprendizado organizacional da experiência. Assim disseram:

*“No que se refere ao aprendizado organizacional, percebemos que a ênfase dada ao modelo de governança democrática participativa é o principal método de desenvolvimento do aprendizado organizacional na Fiocruz, que utiliza práticas de gestão promotoras do intercâmbio e da aprendizagem por meio das suas Câmaras Técnicas e Fóruns Temáticos, bem como com a realização de congressos, seminários, oficinas, grupos de estudo, sessões científicas e participação em redes nacionais e internacionais no campo das suas diversas ações, incluindo a área de gestão. Em relação à cultura da excelência, profissionais da Fiocruz foram qualificados no campo da gestão da qualidade e no Modelo de Excelência da Gestão Pública, assim como para realização de avaliação da gestão e de disseminação dos valores da organização, com a participação de cerca de 400 profissionais por ano. Já no que tange à visão de futuro, a Fiocruz redefiniu os seus objetivos e metas, e propõe que em 2022 seja uma instituição pública e estratégica de saúde, reconhecida pela sociedade brasileira e de outros países por sua capacidade de colocar a ciência, a tecnologia, a inovação, a educação e a produção tecnológica de serviços e insumos estratégicos para a promoção da saúde da população, redução das desigualdades e iniquidades sociais, a consolidação e o fortalecimento do SUS e a elaboração e o aperfeiçoamento de políticas públicas de saúde.”*

Está contido no Programa de Integridade Pública da Fiocruz o conceito de governança corporativa (2019, p.22), que será uma das bases conceituais a serem consideradas para as atividades do modelo de instância de governança em rede para as compras estratégicas da Fundação:

*“Governança corporativa: sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle, e demais partes interessadas (IBGC).”*

Dando sequência é importante fazer menção ao conceito de governança em rede, pois o propósito deste trabalho tangencia por esta questão, para a construção e modelagem de uma instância para compras em rede na Fiocruz. No cerne deste objetivo se perpassa na realização de planejamento estratégico para compras, visando promover a redução dos custos nos de procedimentos licitatórios, e resguardar a instituição dos riscos inerentes as compras públicas.

### **6.6.3 Conjuntura da governança em compras na Fiocruz**

A governança na Fiocruz é composta por sua Presidência, pelos Diretores das unidades e pelas instancias colegiadas como o Conselho Deliberativo e as Câmaras Técnicas. No âmbito das áreas de compras públicas, além dos já citados, participam os gestores das áreas de compras das unidades e seus respectivos compradores públicos.

#### **6.6.3.1 Diagnóstico situacional sobre governança de compras**

Este trabalho está baseado no recorte situacional e considerará as informações contidas no Relatório de Fiscalização nº 576/2014 do Tribunal de Contas da União (TCU), constante do Acórdão nº AC-2748-43/15-P, Plenário de 28/10/2015 do Tribunal de Contas da União, visando contribuir com informações para que a Fiocruz aprimore cada vez mais a governança nas suas compras públicas.

Registra-se que é importante o trabalho desenvolvido pelos órgãos de controle que através de seus relatórios de auditorias indicam para os gestores dos órgãos e entidades da administração pública muitas oportunidades de melhoria. Neste sentido o Tribunal de Contas da União (TCU) indicou no Acórdão nº AC-2748-43/15-P questões importantes para que Fiocruz busque realizar melhorias no que diz respeito a governança de compras.

Em termos práticos a Fiocruz precisa desenvolver e aprimorar sua governança nas aquisições, e neste trabalho buscaremos fomentar a reflexão e aproveitar as indicações do TCU quanto as análises, fruto de auditoria fiscalizadora e de orientação, conforme indicado abaixo:

*“AUDITORIA. FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA (FOC). GOVERNANÇA E GESTÃO DAS AQUISIÇÕES. DEFICIÊNCIAS DE GOVERNANÇA E GESTÃO. DEFICIÊNCIAS OU AUSÊNCIA DE MECANISMOS, INSTRUMENTOS E PRÁTICAS RELACIONADAS AO TEMA. RECOMENDAÇÕES. DETERMINAÇÕES. OITIVA.”*

O TCU tem como objetivo estratégico institucional a promoção da governança nos órgãos da administração pública federal por meio de suas auditorias, visando promover “à melhoria do desempenho da Administração Pública”, haja vista o que tange o item 3 do Acórdão nº AC-2748-43/15-P, a Fiocruz faz parte do Sistema Único da Saúde, e por isso se enquadrou no escopo dos objetivos das análises, que englobou a governança das aquisições, e se os procedimentos “estão de acordo com a legislação aplicável e aderentes às boas práticas”.

*“Avaliar a governança e a gestão no Sistema único de Saúde (SUS), na segurança pública, na defesa nacional, na previdência complementar, na sistemática de descentralização de recursos federais, nas universidades públicas federais e nos institutos federais de Educação, Ciência e Tecnologia, nos setores de pessoal, de tecnologia da informação e de aquisições, dentre outras áreas (destaques nossos).”*

Cabe ressaltar que a auditoria se propunha a realizar um diagnóstico situacional da governança no âmbito das aquisições da Fiocruz, com base nas suas diretrizes de natureza de controle externo, conforme indica no item 6 do referido acórdão:

*“6. O trabalho abrangeu os temas governança das aquisições, controles da gestão das aquisições, controles internos em nível de atividade no processo de aquisições e controles internos e conformidade das contratações. No tema governança das aquisições foram avaliados controles nos componentes liderança, estratégia e controle. No tema controles da gestão, foram avaliados controles nos componentes planos, processos e pessoas. No tema controles internos e conformidade das contratações foram avaliados processos de contratações relacionados à terceirização dos serviços de limpeza, vigilância e transporte de pessoas.”*

Tendo em vista o que descreve o item 6, as informações contribuirão para a modelagem de instância para governança em rede para as compras estratégicas na Fiocruz, o que será considerado os componentes da liderança, estratégia e controle, conforme indica as análises do TCU.

O item 11 do acórdão indica o propósito da auditoria no que tange a governança das aquisições, e dos mecanismos que agreguem valor ao negócio da Fiocruz e deixar a situação de compras a níveis de riscos aceitáveis. Esta indicação corrobora que o tema risco deva contemplar a formatação estrutural quanto a governança e riscos institucionais.

*“11. Governança das aquisições consiste no conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das aquisições, com objetivo que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis.”*

O Acórdão nº AC-2748-43/15-P traz em seu item 12. traz o entendimento do Tribunal de Contas da União quanto aos objetivos da governança das aquisições:

*“12. De forma mais detalhada, a governança das aquisições tem por objetivo:*

- a) alinhar as políticas e as estratégias de gestão das aquisições com as prioridades do negócio da organização em prol de resultados;*
- b) assegurar a utilização eficiente de recursos;*
- c) otimizar a disponibilidade e o desempenho dos objetos adquiridos;*
- d) mitigar riscos;*
- e) auxiliar a tomada de decisão;*
- f) assegurar o cumprimento dos papéis e das responsabilidades e a transparência dos resultados.”*

Aos objetivos constantes no item 12. corrobora e ratifica nosso trabalho, ajudando a responder as questões e objetivos, que é evitar fracionamentos nas compras e tratar dos riscos e custos nos procedimentos licitatórios da Fiocruz. Tais informações serão considerados no modelo de instância de governança em rede para as compras na Fundação.

Neste item, na alínea a, traz a necessidade de haja um alinhamento de políticas e estratégias de gestão das aquisições direcionados ao negócio da Fiocruz, norteando a importância da participação da alta direção da Fiocruz para o propósito da governança de compras na instituição.

Quanto alínea b, faz menção a questão do fracionamento de compras, também trabalhado neste estudo e irá colaborar com a Fiocruz para que trace ações estratégicas no sentido de que se realize apenas uma licitação para compra de um determinado item comum, o que garantirá cumprir as indicações legais e dos órgãos de controle, na utilização dos recursos de forma mais eficiente.

Sobre a alínea c, quando se refere a *“otimizar a disponibilidade e o desempenho dos objetos adquiridos”* indica que se comprar um objeto (item) de forma otimizada, a Fiocruz terá um desempenho mais adequado nas suas licitações.

A alínea d, frisa quanto as questões inerentes aos riscos, que precisam ser mitigados. Neste trabalho contempla as informações, sejam através das orientações contidas no Programa de Integridade Pública da Fiocruz, do Guia de Gestão de Riscos da Fiocruz, ou mesmo pelos participantes do grupo focal.

Quanto as alíneas e, f, certamente o modelo de governança para compras em rede estarão contemplados, e poder contribuir com a Fiocruz para as tomadas de decisões dos gestores que tem responsabilidade perante a sociedade quanto ao desempenho da organização e das tratativas de modo a disponibilizar a transparência de seus trabalhos.

O item 13. do acórdão ao se tratar de governança e gestão de compras, alinha o entendimento do TCU quanto aos órgãos internacionais como IBGC, GAO e OCDE, corroborando com este estudo no que tange as compras. O item 13. indica o entendimento que a Fiocruz deve seguir quanto a governança e gestão das suas aquisições:

*“13. Com respeito à distinção entre governança e gestão das aquisições, cabe frisar que não são sinônimos, embora sejam complementares e interdependentes. Governança refere-se à definição do que deve ser executado (direção), e gestão refere-se à forma como é executado. Por exemplo, diversas organizações (e.g., IBGC, GAO e OCDE) preconizam que uma boa prática de governança é estabelecer política (diretrizes) para a gestão de riscos (inclusive das aquisições). Entretanto, a implementação dessa política não é função da governança, e sim da gestão. Já o controle da gestão é função da governança, ou seja, a gestão deve ser monitorada quanto ao cumprimento das diretrizes estabelecidas e quanto aos resultados obtidos.”*

O item 14. traz o propósito da auditoria que resultou no acórdão, que era de avaliar a Fiocruz mediante os controles internos quanto aos riscos de desconformidades e ineficiência nas suas contratações:

*“as práticas de governança e de gestão das aquisições, efetuando-se testes substantivos (inclusive de conformidade) em contratos a fim de evidenciar que controles com deficiências não contribuem para mitigar os riscos de desconformidades/ineficiência nas contratações.”*

O acórdão no item 2.3 indicou os objetivos que a auditoria buscou levantar na Fiocruz, sobretudo no que tange a governança e gestão de aquisições pública desenvolvidas na instituição, considerando a legislação e as boas práticas. Buscaram avaliar a existência de lacunas nas práticas de governança e gestão das aquisições conforme as informações passadas pela Fiocruz, visando fazer uma análise de como a organização evoluiu da auditoria realizada em 2013. O item 18. apresenta as questões levantadas nos trabalhos de verificação e análise:

*“18. Dessa forma, com base no objetivo da fiscalização, foram elaboradas doze questões de auditoria, a saber:*

*Q1. As práticas de liderança contribuem para uma boa gestão das aquisições?*

*Q2. A estratégia organizacional contribui para uma boa gestão das aquisições?*

*Q3. Os mecanismos de controle contribuem para uma boa gestão das aquisições?*

*Q4. O processo de planejamento das aquisições contribui para uma boa gestão das aquisições?*

*Q5. A gestão de pessoas contribui para uma boa gestão das aquisições?*

*Q6. Há padronização na execução dos processos de trabalho para aquisições?*

*Q7. Os estudos técnicos preliminares contribuem para assegurar a viabilidade da contratação?*

*Q8. Há plano de trabalho da contratação que explicita a opção da organização pela terceirização do serviço?*

*Q9. O Termo de Referência contém elementos que contribuem para obtenção de solução que atenda à necessidade que originou a contratação?*

*Q10. A seleção do fornecedor é executada de forma a contribuir para obtenção de solução que atenda à necessidade que originou a contratação?*

*Q11. A gestão do contrato é realizada de forma contribuir para obtenção de solução que atenda à necessidade que originou a contratação?*

*Q12. Há controles internos compensatórios em nível de atividade no processo de aquisição adequados?”*

Nota-se que as questões Q1 a Q6 relacionam-se com se propõe neste estudo, tratando de temas como planejamento das aquisições, liderança, estratégia organizacional, boa gestão de aquisições, padronização dos procedimentos de aquisições, corroborando para a indicação de informações para a construção de uma de instancia de governança em rede para compras estratégicas na Fiocruz, e assim a instituição possa cumprir as orientações contidas nos apontamentos do Acórdão nº AC-2748-43/15-P.

A análise situacional da governança em comparação na Fiocruz é interessante ser considerada na modelagem e estruturação de um instancia que ajude a instituição na confecção de ações em rede a fim de organizar e dar mais efetividade para suas compras públicas.

### 6.6.3.2 Ações de governança em compras em construção na Fiocruz

A Governança em rede para as compras públicas na Fiocruz está se consolidando por meio da condução da Coordenação-Geral de Administração, com apoio da Presidência da Fiocruz e suas unidades.

As ações foram motivadas em virtude das determinações contidas na legislação brasileira para as compras e contratações públicas, que conforme apresentado neste trabalho são muitas e surgem com muita frequência, novas alterações e surgimento de novos procedimentos, o que causam dificuldades para quem está à frente na condução das licitações, pois tem que se adaptar com os trabalhos em andamento.

Outro ponto indutor para que todos os órgãos e entidades da administração pública federal desenvolvam e aprimorem a governança de compras são os objetivos do Tribunal de Contas da União, através de seu *“Referencial básico de governança organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU”* (RBG), fruto das auditorias ao longo dos anos, que visa orientar e incentivar a implementação de boas práticas, e sua primeira edição foi publicada em 2013. Cabe registrar que na auditoria de governança aplicada na Fiocruz e que deu origem ao Acórdão nº AC-2748-43/15-P, foi desta primeira edição.

Ao longo dos anos a Fiocruz vem desenvolvendo ações com o propósito de aprimorar cada vez mais a gestão e governança da instituição, muitos trabalhos foram desenvolvidos, impulsionados pelas normas de governo e da legislação.

Em 2019 a Fiocruz fez o lançamento de seu *“Programa de Integridade Pública da Fiocruz”*, para cumprir as determinações contidas no Decreto nº 9.203 que trata das diretrizes e recomendações sobre governança pública, regulamentado pela Portaria CGU nº 1.089/2018.

Em seguida, também em 2019, a Fiocruz instituiu seu *“Guia de Gestão de Riscos”*, que trata de questões sobre riscos e integridade institucional, que perpassa com as questões inerentes a governança.

Corroborando com estas iniciativas para governança e objeto deste estudo tem as questões normativas e legais das compras públicas, que foi evoluindo para a formação de governança desta área da gestão. Tais questões permitiram a evolução dos processos de trabalhos em compras públicas na Fiocruz, e até o presente momento ainda não se consolidou por completo, haja vista as normas que a todo instante surgem, como as edições de instruções normativas, decretos, leis, entendimentos dos tribunais e outros.

No que tange especificamente as compras públicas na Fiocruz, podemos indicar que as principais normas que contribui para a reflexão e desenvolvimento de ações de governança

nesta área, são a Lei nº 8.666/93, Lei nº 10.520/02, IN 05/2017, IN 01/2019, IN 40/2020 e IN 73/2020.

Cabe reiterar conforme indicação constante na letra a) do item 2.2. DIFICULDADES deste trabalho, que atualmente há pelo menos 225 normativas que envolvem o tema ligado a compras públicas que precisam em algum momento ser consideradas, conforme a situação em concreto.

Outro fato que corrobora quanto a afirmação apresentada pelos participantes do grupo focal, quanto as constantes mudanças da legislação e surgimento frequentes de normativas, indicamos o recente sancionamento da nova lei de licitações e contratos em 1 de abril de 2021. A Lei nº 14.133 de 01/04/2021, que será regulamentada, e a previsão de sua aplicação para as compras públicas dentro de um prazo de até 24 (vinte e quatro) meses a partir de sua publicação, e revogará a Lei nº 8.666/93.

Cabe deixar registrado que existe o entendimento por parte dos profissionais de renome no âmbito das compras públicas que a Lei nº 14.133/21 direciona e fomenta as tratativas de governança para as licitações e contratos.

Pode-se indicar que com a instituição do Plano Anual de Contratações (PAC), mediante a ferramenta do Sistema de Planejamento e Gerenciamento das Contratações (SPGC), que foram estabelecidas pela Instrução Normativa nº 01/2019 de 10 de janeiro de 2019 do Ministério da Economia, a questão da governança ganhou força pois com ela trouxe oportunidades de que os órgãos e entidades da administração pública federal, pudessem se juntar para realizar compras em conjunto, em virtude de que o PGC deixa registrado e disponível para consulta as demandas.

Visando avançar das ações de compras públicas que já se efetuam na Fiocruz, como por exemplo das compras compartilhadas, e levando em considerações as questões sobre governança em compras apresentadas neste estudo, como as indicações dos órgãos de controles e das normativas e legislações, a Presidência da Fiocruz resolveu através da Portaria nº 103, de 31 de março de 2021, instituir o “*PLANO DE GOVERNANÇA DE COMPRAS*”, que estabelece diretrizes para criação do “*I- Comitê de Governança de Compras na Fiocruz*”, da “*II- Coordenação Geral de Compras*”, e o “*III- Estabelecimento da Rede de Compras da Fiocruz*”, que conforme o Art. 1º tem por “*finalidade de decidir sobre a política e estratégias de compras no âmbito da Fundação Oswaldo Cruz*”.

Esta portaria da Fiocruz foi um marco muito importante para o alinhamento da instituição no que tange a governança de compras, pois com ela traz muitas possibilidades de melhorias como os avanços de economia de procedimentos licitatórios e maximização da utilização de recursos, e principalmente possibilita que se cumpram as legislações e normas quanto as compras públicas.

Cabe deixar registrado que com os dispositivos da Portaria nº 103/2021 da Fiocruz, a instituição trabalhará alinhada com as orientações de boas práticas constantes no “*Referencial básico de governança organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU*”.

## 6.7 CONCEPÇÕES SOBRE REDE DE COMPRAS

Neste estudo contém algumas questões sobre conceitos de rede visando contribuir para a governança de compras na Fiocruz, tendo em vista ser um tema que perpassa e fazer junção com a governança que se pretende no modelo de uma instância de compras. As informações trazem contribuições a fim subsidiar a instituição para dar respostas as orientações dos órgãos de controle, sobretudo quanto as boas práticas de gestão, como também quando as questões legais e normativas.

O propósito de se trabalhar rede no âmbito das compras estratégicas na Fiocruz é formar parceria sinérgica através de um grupo de profissionais especialistas em compras públicas das unidades da instituição.

A formação deste grupo denominado de “*Rede Fiocruz de Compras*” a partir da instituição da Portaria nº 103 de 31 de março de 2021, que introduz o Plano de Governança de Compras na Fiocruz, tem grande importância significativa para este trabalho, que visa disponibilizar informações para a modelagem de uma instancia de governança em rede, mediante planejamento estratégico para compras da Fiocruz.

Quanto ao conceito de rede, encontramos na obra de Castells (1999, p.565) sobre algumas funções dominantes nos processos encontrados no mundo da era da informação, onde o autor indica que a sociedade está organizada em redes, conforme segue:

*“Redes constituem a nova morfologia social de nossas sociedades e a difusão da lógica de redes modifica de forma substancial a operação e os resultados dos processos produtivos e de experiência, poder e cultura. Embora a forma de organização social em redes tenha existido em outros tempos e espaços, o novo paradigma da tecnologia da informação fornece a base material para sua expansão penetrante em toda a estrutura social.”*

Considerando o contido segundo o Art. 11º da Portaria nº 103/2021 da Fiocruz, que estabelece a composição de Rede Fiocruz de Compras, que indica a composição deste grupo contemplando as áreas de compras conforme segue:

*I – Coordenação Geral de Administração (COGEAD)  
 II – Coordenação Geral de Infraestrutura dos Campi (COGIC)  
 III – Casa de Oswaldo Cruz (COC)  
 IV – Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (ENSP)  
 V – Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV)  
 VI – Instituto Oswaldo Cruz (IOC)  
 VII – Instituto de Ciência e Tecnologia em Biomodelos (ICTB)  
 VIII – Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde (ICICT)  
 IX - Instituto Nacional de Controle de Qualidade em Saúde (INCQS)  
 X – Instituto Nacional de Infectologia Evandro Chagas (INI)  
 XI - Instituto Nacional de Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente Fernandes Figueira (IFF)  
 XII - Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos (Biomanguinhos)  
 XIII - Instituto de Tecnologia em Fármacos (Farmanguinhos)  
 XIV – Instituto Carlos Chagas (ICC/Fiocruz-PR)  
 XV - Instituto Leônidas & Maria Deane (ILMD/Fiocruz-AM)  
 XVI - Instituto René Rachou (IRR/Fiocruz-MG)  
 XVII - Instituto Gonçalo Moniz (IGM/Fiocruz-BA)  
 XVIII - Instituto Aggeu Magalhães (IAM/Fiocruz-PE)  
 XIX - Gerência Regional de Brasília (Gereb/Fiocruz-DF)”*

No grupo da Rede Fiocruz de Compras assim como indica Castells, terão como desafio desenvolver seus trabalhos ao modo de reconstruir as suas já conhecidas operações, e a fim de promover novos resultados a partir das novas atividades que serão introduzidas em suas rotinas de atividades produtivas. Suas experiências do trabalho são importantes, porém terão de construir novas e desta forma reconstruir a cultura existente, visando se adaptar as determinações deliberadas e acordadas no âmbito da Rede Fiocruz de Compras.

Complementando quando a sistemática de ações de governança em rede, cabe deixar a título de exemplificação as colocações trazidas por Rodrigues (2010, p.26), quanto ao enquadramento sobre as decisões coletivas entre dos atores:

*“Governança em rede representa, nestes termos, um enquadramento particular dos processos de decisão coletiva, em que é reconhecida legitimidade de participação a uma grande variedade de atores sociais. Neste contexto, os mecanismos da democracia representativa, sendo necessários, não são suficientes, quer na perspectiva do «governador», por não ter acesso a todos os recursos necessários, quer na perspectiva do «governado», por não ter acesso direto ao processo de decisão política”*

Esta conceituação de governança em rede alinha-se as outras teorias apresentadas neste trabalho, que perpassa pelos temas de planejamento, estratégia, governança e rede, e corrobora para a consolidação das informações para aplicação no modelo de instância, visando a promoção de um trabalho coletivo a fim da construção do planejamento estratégico para as compras em rede na Fiocruz.

A Rede Fiocruz de Compras estabelecida pela Portaria nº 103/2021 da Fiocruz, traz em seu Art. 13º as quatorze competências a saber:

- I - Executar as compras seguindo as estratégias estabelecidas pelo Comitê de Governança de Compras e a Política de Compras Conjuntas da Fiocruz;*
- II - Cumprir os normativos internos editados pela Coordenação Geral de Administração – COGEAD*
- III – Executar as diretrizes e política da aplicação de penalidades definidas em portaria própria da COGEAD;*
- IV – Munir a Coordenação Geral de Compras e o Comitê de Governança de Compras de todas as informações pertinentes as compras realizadas nas Unidades;*
- V – Contribuir para a consolidação para a gestão do conhecimento da Rede Fiocruz de Compras;*
- VI – Contribuir para o ambiente virtual de aprendizagem (escola corporativa) do Programa de Desenvolvimento Contínuo de Pessoas do Sistema de Compras – PDP*
- VII – Publicar no portal Fiocruz todos os editais e atas das compras executadas como medida de transparência;*
- VIII – Sugerir melhorias para aumento da eficiência, e aprimoramento da gestão da Rede Fiocruz de Compras;*
- IX – Contribuir para a efetividade da Política de Logística e Compras Sustentáveis;*
- X – Elaborar relatórios com os dados consolidados de todas as compras executadas no exercício comparando com o Plano Anual de Compras;*
- XI – Manter todos os membros da Rede Fiocruz de Compras atualizados com as informações sobre o andamento das aquisições de acordo com a estratégia aprovada;*
- XII – Fazer e atualizar os mapas de riscos das fases de seleção do fornecedor contribuindo para a Política e o Sistema de Gerenciamento de Riscos das Aquisições Institucional;*
- XIII – Participar das ações de inovação da gestão em compras públicas;*
- XIV – Atuar para consolidação das ações de compliance e Política de Integridade das Compras Públicas no âmbito da Fiocruz;”*

Tais competências determinadas pela portaria para a Rede Fiocruz de Compras, são desafios para as pessoas que comporão o grupo, pois seus trabalhos estarão baseados nas diretrizes indicadas no Art. 14º:

*“Art. 14º Na implantação de soluções de Compras Compartilhadas ou Compras Centralizadas a serem executadas pela Rede Fiocruz de Compras da Fiocruz, as seguintes diretrizes devem ser observadas:*

*I - Orientação pela Coordenação Geral de Compras da COGEAD, envolvendo ações de comunicação, elaboração de materiais de apoio, ações de capacitação e suporte inicial, a depender da necessidade dos projetos e planos; e*

*II - Gradualidade da implantação, de acordo com a capacidade operacional da Coordenação Geral de Compras da COGEAD e das Unidades que compõem a Rede Fiocruz de Compras, bem como análise dos vencimentos dos contratos destas Unidades.”*

Questões referentes à de rede de compra públicas está além das fronteiras da Fiocruz, existe uma iniciativa fomentada pelo Ministério da Economia que visa integrar parceiros de todas as instancias de governo sejam Federal, Estadual, Municipal ou Distrito Federal, e de todos os poderes, Executivo, Judiciário ou Legislativo, através um programa denominado Rede Nacional de Compras Públicas.

A Rede Nacional de Compras Públicas tem o objetivo de *“integrar as unidades de compras e de promover a profissionalização de agentes de licitação, a RNCP busca integrar informações para o aperfeiçoamento, modernização e maior eficiência das compras públicas”* (<https://www.gov.br/compras/pt-br/assuntos/rede>, acesso em 06/06/2021).

A Fiocruz participa da RNCP através da Coordenação Geral de Administração, uma iniciativa muito importante que permite aos participantes compartilhar soluções, desenvolvimento profissional dos servidores das áreas de compras, além de formar parcerias para melhoria das compras e maximizar os recursos.

Como a Fiocruz é uma instituição que possui várias unidades e estas desenvolvem atividades peculiares uma das outras, seja de natureza fabril, ensino, pesquisa, desenvolvimento tecnológico, hospitalar, comunicação, histórico e gestão dentre outras, as ações iniciais para os trabalhos da Rede Fiocruz de Compras precisam considerar as ações dentro da razoabilidade e flexibilidade, pois o que pode ser bom para uma Unidade talvez prejudique alguma outra. Esta questão está contemplada no Art. 14º inciso II da Portaria nº 103/2021 da Fiocruz, que precisa ser conduzida de forma gradual.

O caminho a ser percorrido pela Rede Fiocruz de Compras foi iniciado com a decisão e incentivo da Presidência da Fiocruz, permitindo desta forma e subsidiando bases para início dos trabalhos. Certamente este grupo contribuirá consideravelmente para a instituição, trazendo muitos benefícios, principalmente no que tange a governança de compras e ganhos econômicos.

## 6.8 MODELAGEM DA INSTÂNCIA DE GOVERNANÇA DE COMPRAS EM REDE NA FIOCRUZ

Apresenta-se neste item do trabalho algumas questões e informações a fim de contribuir com a Fiocruz, complementando desta forma com os itens anteriores, para servir de parâmetros na construção de sua instancia de governança em rede para suas compras.

No item 3.8.1. conterà a análise da Portaria nº 103/2021-Fiocruz, de 31 de maio de 2021, que institui na Fiocruz seu “*Plano de Governança de Compras da Fiocruz*”, ação muito importante da instituição no que tange as questões de compras públicas, a fim de organizar sua força de trabalho, recursos e responsabilidades perante a lei e recomendações dos órgãos de controle frente as boas práticas.

Em seguida o item 3.8.1.5. terá as considerações dos participantes do grupo focal, composto por servidores das áreas de compras da Fiocruz, que com base em suas experiências de trabalho na área durante muitos anos, apresentaram suas opiniões, o que poderá ser considerado perante a instituição na consolidação de sua instancia de governança em rede para suas licitações.

### 6.8.1 Plano de governança de compras da Fiocruz

O “*Plano de Governança de Compras*” da Fiocruz foi instituído através da Portaria nº 103 de 31 de março de 2021, pela Dra. Nísia Trindade Presidente da Fiocruz, publicado no Boletim de Serviço Eletrônico deste mesmo dia, e disponível no Processo SEI nº 25380.002077/2020-70 (SEI nº 0660868), que estabelece diretrizes para criação do “*Comitê de Governança de Compras da Fiocruz*”, da “*Coordenação Geral de Compras*” e da “*Rede de Compras da Fiocruz*”, compondo desta forma o plano.

A portaria tem como objetivo estabelecer diretrizes para a Governança de Compras da Fiocruz, e instituir as três estruturas para que o Plano de Governança funcione, dentro de uma

trilogia conforme indica o “*Art. 2º A estrutura de Governança de Compras da Fundação compreende 3 instâncias: I – Comitê de Governança de Compras II – Coordenação Geral de Compras III – Rede Fiocruz de Compras*”.

#### 6.8.1.1 Comitê de Governança de Compras

O Comitê está contido no Art. 3º da portaria 103, indicando que é uma instancia colegiada consultiva, que assessora à alta administração da Fiocruz quanto aos assuntos referentes a gestão e governança das aquisições, e está vinculada à Vice-Presidência de Gestão e Desenvolvimento Institucional (VPGDI).

A composição do Comitê está indicada nos § 1º ao 5º do Art. 3. que contempla todos os gestores formais das áreas de compras das unidades da Fiocruz, sejam elas descentralizadas ou parcialmente descentralizadas quanto a gestão, cabendo a unidade indicar também um suplente. O Comitê de Governança de Compras da Fiocruz, conforme indica o § 5º terá sua estrutura constituída através de uma portaria da Vice-Presidência.

O Comitê tem 28 (vinte e oito) responsabilidades conforme estabelece o Art. 6º da portaria, a fim de cumprir o propósito a qual foi criado e assim, ajudar a Fiocruz quando as questões de governança em compras. Tais responsabilidades em sua maior parte contempla a fase interna de planejamento da contratação, perpassando pela criação de diretrizes e políticas de aquisições e contratações, pelo planejamento estratégico anual, definição de objetivos, metas e indicadores, promoção de rede de compras entre outras boas práticas.

Conforme descrito no Art. 7º da portaria, a reunião de trabalhos do Comitê será realizada mensalmente, e convocada pela COGEAD, cabendo por parte dos Vices Diretores de Gestão das unidades apoiar e incentivar seus chefes de compras ou suplentes, a participarem dos trabalhos conforme chamamento para os trabalhos e contribuir no que for necessário para funcionamento. Os documentos produzidos pelo Comitê serão disponibilizados e divulgados no Portal da Fiocruz na Internet. Quando houver necessidade em caso excepcionais o Comitê poderá ser convocado pela “*Vice-Presidência de Gestão e Desenvolvimento Institucional ou pela Coordenação Geral de Administração ou por provocação de alguma Unidade da Fiocruz por encaminhamento à COGEAD*”.

As ações e trabalhos a serem conduzidos pelo Comitê de Governança de Compras da Fiocruz, que está devidamente previsto conforme a Portaria nº 103, estará sendo instituída em breve através de Portaria da Vice-Presidência, o que permitirá dar início as atividades e trabalhos.

#### 6.8.1.2 Coordenação Geral de Compras

Segundo o Art. 8º da Portaria nº 103 a Coordenação Geral de Compras é a instância da Governança de Compras da Fiocruz e compõe a estrutura da COGEAD, que tem a responsabilidade de coordenar os trabalhos da Rede Fiocruz de Compras.

A Coordenação Geral de Compras é constituída por três subáreas: I) Planejamento das Aquisições e Contratações; II) Organização e Execução das Aquisições e Contratações e; III) Normatização, Avaliação e Controle das Aquisições e Contratações. E com base no Art. 9º cabe a esta instância 16 (dezesesseis) responsabilidades para contribuir com a Governança de Compras da Fiocruz, e fomento de boas práticas estruturais para o fomento da rede Fiocruz de Compras, criação de diretrizes norteadoras e estudos para a definição de estratégias institucionais.

#### 6.8.1.3 Rede Fiocruz de Compras

Está contido no “2.6. *CONSEPÇÕES SOBRE REDE DE COMPRAS*” informações quanto a constituição da Rede Fiocruz de Compras, parte integrante do “*Plano de Governança de Compras*” da Fiocruz, e conforme o Art. 10º da Portaria nº 103 de 31/05/2021, é a principal instância executora das compras públicas na instituição.

Todas as unidades que possuem uma área de compras em sua estrutura, participarão dos trabalhos da Rede Fiocruz de Compras, e todos os seus trabalhadores, independente de vínculo poderão participar e contribuir para o desenvolvimento da rede.

A portaria indica que para as atividades de compras compartilhadas ou centralizadas, a Rede Fiocruz de Compras precisa observar duas principais diretrizes contidas no Art. 14º, visando orientar procedimentos conforme a capacidade operacional de seus participantes:

*“I - Orientação pela Coordenação Geral de Compras da COGEAD, envolvendo ações de comunicação, elaboração de materiais de apoio, ações de capacitação e suporte inicial, a depender da necessidade dos projetos e planos; e  
II - Gradualidade da implantação, de acordo com a capacidade operacional da Coordenação Geral de Compras da COGEAD e das Unidades que compõem a Rede Fiocruz de Compras, bem como análise dos vencimentos dos contratos destas Unidades.”*

Para corroborar quanto a rede de compras, existem experiências em andamento que contribuem com a Fiocruz neste propósito, como exemplo das ações de capacitação profissional das pessoas que lidam com compras públicas, que através do *“Programa de Desenvolvimento de Pessoas do Sistema de Compras”* da Escola Corporativa, que fomenta a integração da rede, como também o exemplo do grupo de *WhatsApp “Rede de Compras COVID-19”*, que foi um instrumento importante para somar esforços das áreas de compras e logística da instituição, durante a pandemia, que também contribuiu para introduzir a idéia de trabalho em rede.

#### 6.8.1.4 Considerações para estratégia de compras da Fiocruz

Corroborando com as ações a partir da Portaria nº 103 de 31/05/2021, que introduz formalmente o *“Plano de Governança de Compras”* da Fiocruz, que neste instrumento permite a instituição avançar nas questões de boas práticas no que tange as compras públicas, e desta forma dar respostas as orientações e apontamentos dos órgãos de controle, sobretudo ao que se refere ao Acórdão nº AC-2748-43/15-P que tratou especificamente deste tema em auditoria realizada na Fundação, bem como a outras que ocorreram posteriormente.

Para colaborar com a futura implementação a ser consolidada pela Fiocruz de sua instância de Governança de Compras, o estabelecimento de estratégia é importante para que a instituição direcione esforços visando atingir seus objetivos quando a compras públicas na instituição.

Considerando que a Portaria nº 103 foi um ato da alta direção da Fiocruz, temos como reflexão a concepção de MATTOS (1986, p. 7), dizendo que para se alcançar os objetivos da política, pois é por ela que se origina os objetivos e conseqüentemente a elaboração de uma estratégia, o outro relata que estratégia se relaciona com a política:

*“a arte de executar a Política. Compreende a ação, ou as ações, necessárias para alcançar os objetivos da Política. Resumindo diríamos: Política é a concepção de governo e Estratégia é a ação decorrente desta concepção. Política é o que fazer; Estratégia, como fazer.”*

OLIVEIRA (1998, p. 173-174) menciona em sua exposição à importância destes para a elaboração de uma estratégia, a fim analisar sobre a viabilidade e oportunidades. Sem dúvida os recursos são de extrema importância na aplicação das ações na busca do êxito dos objetivos organizacionais, o autor assim diz:

*“a estratégia está relacionada à arte de utilizar adequadamente os recursos, físicos, financeiros e humanos, tendo em vista a minimização dos problemas e a maximização das oportunidades. [...] Estratégia deverá ser sempre uma opção inteligente, econômica e viável. E sempre que possível, original e até ardilosa; dessa forma, constitui-se na melhor arma de que pode dispor uma empresa para otimizar o uso de seus recursos, tornando-se altamente competitiva, superar a concorrência, reduzir seus problemas e otimizar a exploração das possíveis oportunidades.”*

Corroborando neste sentido de que a estratégia inicia com a posição política da alta direção, RIVERA e ARTMANN (2012, p.81) a relacionar estratégia da concepção de Mintzberg (2004) mencionam que *“A estratégia seria o fruto de uma decisão da alta gerência a partir de um cálculo de síntese com base na intuição, na experiência e na necessidade imediata da ação”*.

RIVERA e ARTMANN (2012, p.76) fazem alusão à perspectiva estratégica no método do Planejamento Estratégico Situacional (PES), quando uma organização vislumbra uma situação prospectiva de futuro, deve-se escolher seus planos ao modo de considerar os métodos e técnicas de cenários. Desta forma os autores consideram que o objetivo:

*“O objetivo da prospectiva estratégica é ajudar a situar, a escolher o plano estratégico mais adequado. Ou seja, a análise de futuro aqui se articula diretamente à formulação de planos”*

Com a decisão da alta direção da Fiocruz com o advento do Plano de Governança de Compras, a partir da Portaria nº 103, se coaduna conforme as ações que as organizações constroem o processo estratégico. Este início deve necessariamente ser elaborado pela alta

gerência, que consiste justamente do seu núcleo principal de atividades, dando o “*output*” na configuração da postura estratégia a ser adotada. Esta linha visa atingir níveis de aspirações ainda maiores que as tradicionais para seus objetivos e metas, fazendo uso mais eficiente dos seus recursos, frente a uma gama de variáveis que atuam em um ambiente dinâmico, sistêmico e instável, conforme o que estamos vivenciando.

Quando as questões que poderão surgir nos trabalhos da instancia de Governança de Compras da Fiocruz, o conceito de estratégia de custo segundo TACHIZAWA & REZENDE (2000, p. 73), a organização precisará direcionar seus esforços na busca da eficiência produtiva, ampliando o volume dos bens produzidos e na minimização de gastos das suas atividades.

Nesta premissa é possível disponibilizar serviços a sociedade com custos reduzidos e melhor utilização dos recursos públicos, e desta forma seria interessante que a instância estratégica para a governança de compras em rede na Fiocruz em construção, considere as questões de custos visando acompanhá-los e minimizá-los visando promover maior eficiência nos processos de compras.

A conceituação de estratégia para as organizações são bastante amplas, e não há uma fórmula uniforme que possibilite a obtenção de êxito para o alcance de seus objetivos, mas a evolução da linha estratégica, desenvolvida para melhor lidar com as realidades das organizações diante de um cenário instável como que presenciamos.

Neste trabalho colocamos as conceituações sobre estratégia, no mais próximo possível da realidade da Fiocruz a fim de se contribuir para a construção do modelo de instância para governança em rede das compras estratégicas da Fundação.

Seguindo as análises quanto à conceituação de estratégia para fazer junção com as questões contidas no Acórdão nº AC-2748-43/15-P que trata da avaliação do Tribunal de Contas da União mediante auditoria realizada da Fiocruz, e contribuir para o direcionamento das boas práticas contidas no relatório, que é o documento muito importante deste trabalho a fim de contribuir com a Fiocruz no que tange a governança em rede para suas compras públicas.

O documento corrobora para a construção de estratégias a ser consideradas na governança das compras públicas da Fiocruz, e conforme indica no item 85 do relatório, oriundo de auditoria, informa: “*A questão de auditoria Q2 teve como objetivo avaliar se as práticas de ‘estratégia’ contribuem para uma boa gestão das aquisições.*”. Seguindo para o item 86., quanto a composição da “estratégia” contido no então RBG - Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública do TCU, a

liderança tem um papel importante para a governança, de importância a ser considerada no Plano de Governança de Compras da Fiocruz, conforme segue:

*“Esses os líderes tem para a condução do processo de estabelecimento da estratégia necessária à boa governança, envolvendo aspectos como: escuta ativa de demandas, necessidades e expectativas das partes interessadas; avaliação do ambiente interno e externo da organização; avaliação e prospecção de cenários; definição e alcance da estratégia; definição e monitoramento de objetivos de curto, médio e longo prazo; alinhamento de estratégias e operações das unidades de negócio e organizações envolvidas ou afetadas.”*

Cabe registrar que a Portaria nº 103 considerou em sua estruturação para o Plano de Governança de Compras da Fiocruz as orientações contidas no relatório da auditoria do Acórdão nº AC-2748-43/15-P, conforme descrito no item 87. quanto ao componente “estratégia” foi avaliado nos trabalhos da auditoria daquele momento:

*“a) há estabelecimento de diretrizes para as aquisições, como políticas de terceirização, de compras, de estoques, entre outras, que direcionam as decisões operacionais das aquisições (por exemplo, quais serviços devem ser contratados e quais devem ser executados com servidores);*  
*b) há estabelecimento de competências, atribuições e responsabilidades para área de aquisições, de forma que cada setor tenha atribuições específicas e se possam implementar mecanismos de segregação de funções críticas;*  
*c) existem instâncias colegiadas, compostas por integrantes das diversas áreas da organização, que apoiem as decisões críticas sobre as aquisições, mitigando o risco de decisões com viés.”*

A portaria considerou também, as avaliações que identificaram algumas oportunidades de melhorias para as às aquisições da Fiocruz, e que foram consideradas na Portaria nº 103 quanto à construção de estratégias da instituição, que tratou das questões indicadas no item 89. e reiteradas nos itens 95. e 96., o que permitiu a alta direção considerar no Plano de Governança de Compras, e que a instancia de governança de compras precisa se atentar para que tratem das lacunas encontradas na auditoria daquele momento:

*“a) estratégia de terceirização (aqui considerada como execução indireta de serviços de forma generalizada, com ou sem cessão de mão de obra);  
b) política de compras;  
c) política de estoques;  
d) política de sustentabilidade;  
e) política de compras conjuntas.”*

Para a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional instituída no âmbito do Governo Federal através do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, indica no Art. 5º os mecanismos para o exercício da governança pública, que contém a estratégia no inciso II, corroborando para que este tema seja considerado no modelo de instancia de governança em rede para as compras da Fiocruz:

*“Art. 5º São mecanismos para o exercício da governança pública:  
[...]III - estratégia, que compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido;”*

No entanto este trabalho indica que o tema estratégia, corroborando com a ação da Fiocruz contida na sua Portaria nº 103 de 31/05/2021, juntamente com as orientações contidas no Acórdão nº AC-2748-43/15-P, para que a modelagem da instância de governança de compras possa realizar bons trabalhos atingir níveis considerados de boas práticas e ganhos para a instituição.

Assim a Fiocruz considerou quando da instituição da Portaria nº 103, que em seus Artigos 15º e 16º tratam *“DOS DIRECIONADORES PARA ESTABELECIMENTO DA ESTRATÉGIA DE COMPRAS NO ÂMBITO DA FIOCRUZ”*, trazendo a indicação de critérios para a consolidação das *“Políticas de Compras Conjuntas”* a serem desenvolvidas pela Rede Fiocruz de Compras, com base em estudos prévios. Quanto ao Art. 15º indicam que a Rede Fiocruz de Compras precisa considerar os 09 (nove) critérios que direcionarão a Política de Compras Conjuntas:

*“I – Relevância dos valores contratados para determinada categoria de bens ou serviços;  
II – Custos totais para o atendimento de necessidades por bens e serviços, englobando eventuais despesas com contratos e demais gastos necessários ao atendimento, como recursos materiais, imóveis e pessoas;*

*III – Possibilidade de centralização da seleção do fornecedor, com estudos que demonstrem ganhos de escala;*  
*IV – Possibilidade de centralização da gestão contratual;*  
*V – Viabilidade técnica de operação centralizada;*  
*VI – Necessidade de melhoria da qualidade de bens, serviços, processos e procedimentos;*  
*VII – Oportunidades de padronização de bens e serviços;*  
*VIII – Análise de Riscos, mediante gerenciamento de riscos; e*  
*IX – Plano de implementação gradual da Política de Compras Conjuntas, a partir dos Plano Anual de Contratações Consolidado da Fiocruz através da demonstração das ações incrementais.”*

Portanto no Art. 16º da Portaria traz a indicação que seja realizado estudos de diagnóstico de forma anterior a formulação das estratégias para as Políticas de Compras Conjuntas, a fim de que se cumpram a legislação e que esteja baseado em boas práticas governamentais no que tange a governança nas aquisições.

E a partir disso, se construam as propostas, modelos, mecanismos e se instituem os procedimentos e processos da Coordenação de Compras da COGEAD, haja vista que é a Unidade da Fiocruz que conduzirá os trabalhos, considerando as variáveis para a consolidação de ações a serem desenvolvidas conforme indica o Art. 16 nos incisos de I a VI do § 1º:

*“I – Vantajosidade econômica, preferencialmente pela comparação do custo total das soluções proposta e atual;*  
*II – Análise anual dos resultados obtidos nas aquisições e execução dos Planos Anuais;*  
*III – Ganhos de eficiência administrativa, pela economia de tempo, recursos materiais e pessoas;*  
*IV – Sustentabilidade do modelo de fornecimento de bens ou serviços para as Unidades da Fiocruz;*  
*V – Sustentabilidade social e ambiental, por meio da consideração de objetivos secundários da política de compras públicas; e*  
*VI – Incorporação de tecnologias que permitam ganhos de eficiência, exatidão, segurança transparência, impessoalidade, padronização ou controle.”*

Desta forma a Portaria 103 contribui como direcionador para que a instância de governança de compras na Fiocruz considere as questões quanto a formulação de estratégias, o que permite a instituição estar alinhada as boas práticas defendidas pelas normas e pelos entendimentos dos órgãos de controle.

Quanto a implementação de compras estratégicas neste escopo e a fim de corroborar as iniciativas como a que estamos estudando, Mitsutani (2014, p.49) indica quatro fases a ser consideradas para o desenvolvimento de ações em uma estrutura:

- *Diagnóstico das práticas atuais de Compras;*
- *Definição das estratégias de implementação;*
- *Implementação das Compras Estratégicas;*
- *Controle e melhoria contínua.*”

#### 6.8.1.5 Considerações do Grupo Focal

Teve-se através da aplicação do mecanismo denominado “*grupo focal*”, formado por 09 (nove) gestores de áreas de compras da Fiocruz, que buscou levantar informações para que este trabalho pudesse contribuir com a modelagem da instância de governança em rede para as compras na Fiocruz.

Os participantes detêm de vasta experiência em compras públicas na Fiocruz, e que gostam de trabalhar neste segmento da gestão, consideram que as necessidades da instituição, pois as compras são para atender as demandas dos diversos macros projetos desenvolvidos pela Fundação, tudo bem justificado para o cumprimento da sua missão.

Existem ações quanto o planejamento das contratações. Esta ação de grande importância para o sucesso das compras vem sendo melhorada com frequência através do aprimoramento de novas normativas e leis, o que faz tornar o trabalho desafiador, pois muitas vezes há processos em andamento, que precisam ser ajustados ou mesmo alguns em início de procedimentos que necessitam ser alinhados.

Demandas emergenciais surgem pelo fato da natureza da Fiocruz, por ser uma instituição a serviço da vida e componente do Sistema Único de Saúde, que a exemplo de várias necessidades de saúde pública, como as epidemias e pandemias dos últimos anos, como das doenças como a dengue, Zika vírus, e da atual Sars Cov-2 “*Covid-19*”, precisam agir para dar respostas rápidas e assim, adaptar as normas conforme o caso, para a condução de suas compras públicas, e assim ter condições de cumprir suas responsabilidades perante a sociedade.

Diante das diversas variáveis como a legislação, normas, custos e riscos entre outros, os participantes do grupo focal apresentaram informações que contribuirão para que a Fiocruz consolide seu modelo de governança para suas compras públicas, principalmente no que tange aos trabalhos em rede.

#### 6.8.1.5.1 *Vantagens e observações quanto a Rede de Compra da Fiocruz*

Na avaliação deles a Fiocruz em promover uma instância de governança em rede para suas compras públicas são positivas e de suma importância no que diz respeito às boas práticas. Segundo eles há muitas vantagens com a instituição de um espaço para se trabalhar em rede, conforme segue:

- 1) Possibilitará condições de padronizar ações, processos e procedimentos;
- 2) Melhor distribuição dos processos;
- 3) Padronização de itens, conformidade possibilita a participação de todas as unidades;
- 4) Conformidade de especificação;
- 5) Possibilitará uma política de preço que seja a mesma dentro da Fiocruz;
- 6) Comprando em rede poderá comprar com o mesmo preço para todas as unidades;
- 7) Unidades comprarão itens com o mesmo valor;
- 8) Consolidação das compras de itens similares na Fiocruz;
- 9) Horizontalizar mais as compras entre as unidades;
- 10) Possibilitará avançar ainda mais nas compras compartilhadas;
- 11) União das áreas de compras entre as unidades;
- 12) Desafio motivador para os profissionais de compras das unidades;
- 13) Aproximação das unidades regionais com a gestão central e demais unidades;
- 14) Trabalhar em conjunto é muito melhor;
- 15) Possibilitará a integração dos procedimentos, facilitando a troca de informações entre as unidades para comprar juntas;
- 16) Otimização dos recursos comprando compartilhadamente em rede;
- 17) Possibilitará a verificação de cada Unidade compra e com isso se organizarem para comprar itens semelhantes juntas, para se ter o mesmo preço em uma compra apenas;
- 18) Compra única de itens semelhantes para toda Fiocruz;
- 19) Entendem que executar no modo de compra única, juntando as demandas de todos, ajuda em baratear os itens;
- 20) Trabalhar com demandas comuns;
- 21) Economia mão de obra;
- 22) Possibilitará articulação e sinergia entre as unidades e suas áreas de compras;
- 23) Maior qualidade nas compras;
- 24) Importante a governança em rede de compras;
- 25) Fazer uma gestão do conhecimento;

- 26) Aproveitamento das expertises das unidades. As unidades com expertise em algum item colaborariam comprando para todas;
- 27) Utilizar a experiência das equipes de compras das unidades;
- 28) Pode-se conseguir reduzir o número de licitações onde as unidades contribuirão nas compras que possuem maior expertise;
- 29) Possibilitará ações para minimizar as licitações desertas;
- 30) Avançar na utilização da ferramenta para capacitação em EAD da Escola Corporativa;
- 31) Servirá para reduzir os riscos e evitar problemas de fracionamentos entre outros;
- 32) Atender as orientações dos órgãos de controle e do governo sobre as boas ações de gestão e governança;
- 33) Possibilitará a Fiocruz a estar alinhado com as orientações dos órgãos de controle;
- 34) Evitará problemas de fracionamentos de compras;
- 35) Diminuirá compras pulverizadas por Unidade;
- 36) Boas práticas de compras, atendendo o que prevê a legislação;
- 37) Pode criar possibilidade de avançar nas compras sustentáveis, criando critérios comuns;
- 38) Aumentaria os ganhos com a economia de escala nas compras e fazer uma licitação atrativa para que os fornecedores participem;
- 39) Poderá haver redução de custos com a licitação;
- 40) Possibilitará a diminuição de itens e licitações desertas, pois ficaria mais atrativo para os fornecedores;
- 41) A instituição só tem a obter ganhos, muitas vantagens com a criação da governança em rede para compras na Fiocruz.

A evidência acima oportunizou registros de pelo menos 41 (quarenta e uma) vantagens apresentadas pelos participantes do grupo focal, mas complementaram fazendo algumas observações a serem consideradas pela Fiocruz para os trabalhos da instância de governança de compras em rede, para se possa ter mais efetividade e avanços quanto aos procedimentos, conforme segue:

- 1) Atenção apenas para as questões peculiares de cada uma das unidades regionais para não impactar no todo;
- 2) Atenção com a questão ao frete devido ter unidades em outros estados e isso encarecer o item licitado;

- 3) Atenção quanto as quantidades pequenas, que se forem demandadas para entrega em outros estados, pode impactar na compra. Talvez seja interessante a Unidade Regional fazer a sua para evitar impactos. Importante avaliar;
- 4) Cuidados com os itens para compras que possam atender a todas as unidades, pois há unidades em outros estados e esta particularidade pode afetar a compra, devido à distância, frete e da quantidade a ser pedida;
- 5) Permitir a caso seja melhor, a unidade Regional fazer sua licitação para algum item, mesmo que este seja contemplado em uma compra conjunta, tendo em vista particularidade das variáveis como quantidade e do custo do frete;
- 6) Planejar Registros de Preços considerando se haverá vantagem para licitação. Observar a viabilidade quanto a participação das unidades regionais devida a variáveis como distância, quantidade e custo de frete;
- 7) A COGEPE poderia realizar as licitações de terceirização para todas as Unidade; onde poderia haver a padronização dos cargos, uniformidade de pagamento do profissional em todas as unidades;
- 8) Consolidar na COGEAD, as ações de registro de preços para itens comuns, como a exemplo com os que já iniciaram;
- 9) Como envolve uma coordenação maior, tem que considerar o alinhamento entre as unidades para casar todos os tempos e movimentos no processo;
- 10) Para itens específicos a rede poderia ser por “consórcio” entre as unidades regionais. Há de se analisar para construir as possibilidades;
- 11) Interessante realmente a proposta de governança em rede compra em rede;
- 12) Deve ter sempre um “plano B” para casos de contingência;
- 13) Pelo fato que a Fiocruz é composta por várias unidades, a instituição é vista pelos órgãos de controle como “uma única instituição” e esta iniciativa possibilitará a Fiocruz através desta coordenação de governança, dar dinamismo para o planejamento em conjunto e de se direcionar as boas práticas de gestão. Proporcionará a facilitação quanto ao planejamento em conjunto, dando divulgação quanto aos entendimentos e procedimentos.

#### 6.8.1.5.2 *Desvantagens e observações quanto a Rede de Compra da Fiocruz*

De acordo com os participantes do grupo focal, não identificam muitas desvantagens, apenas 06 (seis), por considerarem ser simples observações a considerar na realização dos

trabalhos da instancia de governança de compras em rede na Fiocruz. Indicam que a gestão precisa atentar tais questões na condução dos trabalhos a seguir:

- 1) Não risco mais desafio em iniciar e avançar os trabalhos em conjunto;
- 2) Só será desvantagem se não for observado às questões peculiares das unidades regionais, frete; pequenas quantidades. Se no planejamento ocorrer algum fato que possa encarecer a compra em rede, como pequenas quantidades, e distância das unidades regionais que podem impactar pelo custo e prejudicar o ganho em comprar em conjunto;
- 3) Cuidados com os itens complexos pois consomem mais tempo;
- 4) Itens específicos pode ser inviável comprar em rede. Ex.: Água mineral e materiais de expediente. Interessante analisar na fase de planejamento. Analisar a participação das unidades regionais com base em estudos de viabilidade logística e custos;
- 5) Pode haver morosidade maior, se as unidades não estiverem alinhadas com a questão do tempo;
- 6) Poucas desvantagens.

Em tese são apenas 07 (sete) observações quanto a desvantagens que surgiram no grupo focal, segundo o entendimento dos participantes. E estas complementam as indicações anteriormente descritas a fim de colaborar com a instancia de governança em rede de compras na Fiocruz, conforme segue:

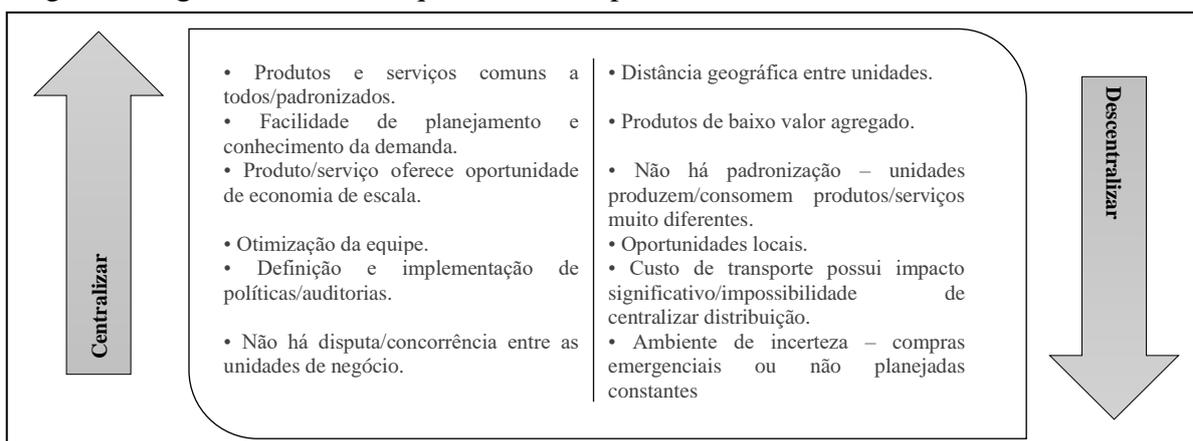
- 1) Cuidado apenas ao se construir a rede de compras para que evitem problemas de celeridade, pois envolve diversas variáveis nas unidades e profissionais;
- 2) Na verdade é um desafio, realmente, possibilitará mitigar riscos, porém deve-se evitar a morosidade. No início poderá haver situações que as complexidades e particularidades das unidades poderão afetar as atividades, mais depois as coisas se ajustam;
- 3) Atenção com as particularidades de cada Unidade, para não prejudicar o todo;
- 4) A situação regular no SICAF do fornecedor deve ser considerada, pois se ele tiver com algo que impeça contratar/ licitar/fornecer, pode prejudicar em caso de registro de preços;
- 5) A governança precisa ser bem estruturada e pensada, visando evitar lacunas e impactos nos fornecimentos de itens licitados em conjunto;
- 6) Alerta quanto a preocupação de como seria estruturado a instancia de governança de compras em rede, para colocar em prática o que for deliberado em conjunto;
- 7) Alerta sobre a preocupação quanto a participação de profissionais terceirizados nestas novas ações.

As informações constantes no item 6.8. deste estudo, consubstancia as informações importantes extraídas da literatura apresentada e complementada pela participação dos gestores de compras das unidades através do grupo focal. Tais contribuições estarão disponíveis para que a Fiocruz consolide sua instância de governança em rede para compras na Fiocruz.

O modelo da instância precisa considerar as determinações legais e das normas para o desenvolvimento das suas compras públicas, utilizando de boas práticas como a consolidação de compras estratégicas em conjunto, organização e unificação de procedimentos e integração em rede com a participação dos profissionais das áreas de compras de todas as unidades da Fiocruz, e para isso, já tem o apoio da alta direção conforme comprova com a instituição da Portaria nº 103/2021 que trata e dá encaminhamentos neste sentido, por meio de seu Plano de Governança de Compras, que dentre outras benesses, atende as recomendações dos órgãos de controle.

A rede de governança de compras possivelmente encontrará situações que precisarão tomar decisões para definir ações de compras em conjunto para determinados itens demandados pela instituição e desta forma organizar procedimentos. Também poderão decidir se centralizam compras ou descentalizam tudo isso dentro do escopo da governança em rede, e neste sentido Villar (2014, p. 137-138) indica possibilidades para a condução do processo decisório:

Figura 6. “Figura 6.1 – Pontos que norteiam o processo decisório”



Fonte: VILLAR (2014, p. 137-138)

A Flexibilidade deve estar contida na formatação da instância de governança, pois como colocado pelos profissionais de compras no grupo focal, a legislação e normas mudam com certa frequência, e por causa disso a estrutura deve acompanhar para que as atividades possam se alinhar a medida em que surgir a necessidade.

## 6.9 CONSOLIDAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES DO GRUPO FOCAL

Com base na participação dos servidores de compras de Unidades da Fiocruz, foi possível obter relevantes informações a partir das experiências destes profissionais, em prol de nossa pesquisa e para contribuir com a Fiocruz em seus propósitos para a consolidação de sua instância de governança em rede para compras públicas.

O quadro abaixo sintetiza as principais informações constantes nos itens/subitens contidos nesta pesquisa.

Tabela 7. Consolidação das principais contribuições do Grupo Focal

Itens/Subitens:	Principais contribuições	
	Temática	Colocações
6.3.1	Impactos das legislações e normas nas rotinas de trabalho	- Vasta legislação, normas, entendimentos dos órgãos de controle e tribunais, são fatores que impactam nos trabalhos das áreas de compras e áreas requisitantes.
6.3.2	Dificuldades	- Frequentes mudanças na legislação e numerosos documentos legais, impactam nos trabalhos; - Burocratização contidos nos procedimentos.
6.3.3	Questões intrínsecas da relação áreas de compras x requisitantes	- Apoio de compras para os requisitantes são importantes mas é um fator que interfere nas rotinas de trabalho; - Novo sistema de tramitação processual para compras (SEI), ocasionou muitas dúvidas e impactou nos trabalhos; - Dificuldades inerentes a face interna de planejamento da compra.
6.3.4	Perfil dos gestores de compras públicas na Fiocruz	- Possuem tempo de experiência considerável nas atividades de compras; - Possuem boa formação profissional a nível superior e pós-graduação; - Gostam de trabalhar na área de compras.
6.5.1	Riscos em compras públicas na Fiocruz	- Pela natureza das atividades de compras públicas traz riscos; - Acompanhar as mudanças nas legislações e atualização por meio de capacitação, nem sempre é possível no momento do fato.
6.5.1.3	Riscos: colocações dos gestores de compras da Fiocruz (Grupo Focal)	- Indicação de muitos riscos em compras públicas, inclusive na fase de planejamento; - Existe uma pesquisa realizada por GARCEZ (2019) que indicam vários riscos inerentes a fase de planejamento de compras; - Mudanças frequentes da legislação (erros em procedimentos); - Lacunas na fase de planejamento (falhas em compras e apontamentos dos órgãos de controle); - Possibilidade de haver fracionamento de compras; - Falhas em procedimentos como pesquisa de preços; - Licitações desertas ou fracassadas por especificações deficitárias; - Não comprar; Desabastecimento e outros.
6.5.2	Razões que induzem fracionamentos de compras na Fiocruz	- Consolidação institucional para compras em conjunto; - Consolidação de demanda institucional para possibilitar apenas uma compra; - Surgimento de situações emergenciais após a realização da compra; - Não existência de um cronograma único de compras para todas as unidades; - Falta de um sistema que propicie a comunicação entre as unidades para um planejamento em conjunto; - Ausência de uma coordenação para conduzir o processo de planejamento em conjunto; - Dificuldades em seguir a lei devido à existência de muitas variáveis; - Senso de ganhos em compras em conjunto; e outros.
6.5.3	Considerações sobre custos de licitar na Fiocruz	- Importante a Fiocruz saber que há custos para se licitar; - Comprovar a vantajosidade a realização de apenas uma licitação para compra de um item comum a todas as unidades;

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indicar a compra única e em conjunto entre as unidades;</li> <li>- Levantar as <i>expertises</i> das unidades da Fiocruz para saber qual poderá conduzir o planejamento e a compra em conjunto;</li> <li>- Atender a legislação;</li> <li>- Cumprir as orientações dos órgãos de controle;</li> <li>- Ganhos em economia de custo e outros.</li> </ul>
6.8.1.5.1	Vantagens e observações quanto a Rede de Compra da Fiocruz	<p><b>Indicação de 41 vantagens, sendo as principais:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Possibilitará condições de padronizar ações, processos e procedimentos;</li> <li>- Melhor distribuição dos processos;</li> <li>- Padronização de itens, conformidade possibilita a participação de todas as unidades;</li> <li>- Possibilitará uma política de preço que seja a mesma dentro da Fiocruz;</li> <li>- Unidades comprarão itens com o mesmo valor;</li> <li>- Possibilitará avançar ainda mais nas compras compartilhadas;</li> <li>- Desafio motivador para os profissionais de compras das unidades;</li> <li>- Otimização dos recursos comprando compartilhadamente em rede;</li> <li>- Economia mão de obra;</li> <li>- Maior qualidade nas compras;</li> <li>- Importante a governança em rede de compras;</li> <li>- Aproveitamento das expertises das unidades. As unidades com expertise em algum item colaborariam comprando para todas;</li> <li>- Possibilitará ações para minimizar as licitações desertas;</li> <li>- Possibilitará a Fiocruz a estar alinhado com as orientações dos órgãos de controle;</li> <li>- Evitará problemas de fracionamentos de compras;</li> <li>- Boas práticas de compras, atendendo o que prevê a legislação;</li> <li>- Pode criar possibilidade de avançar nas compras sustentáveis, criando critérios comuns;</li> </ul> <p>Aumentaria os ganhos com a economia de escala nas compras e fazer uma licitação atrativa para que os fornecedores participem;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Poderá haver redução de custos com a licitação;</li> <li>- A instituição só tem a obter ganhos, muitas vantagens com a criação da governança em rede para compras na Fiocruz, e outras;</li> <li>- Atentar para algumas observações na implementação.</li> </ul>
6.8.1.5.2	Desvantagens e observações quanto a Rede de Compra da Fiocruz	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não risco mais desafio em iniciar e avançar os trabalhos em conjunto;</li> <li>- Só será desvantagem se não for observado às questões peculiares das unidades regionais, frete; pequenas quantidades. Se no planejamento ocorrer algum fato que possa encarecer a compra em rede, como pequenas quantidades, e distância das unidades regionais que podem impactar pelo custo e prejudicar o ganho em comprar em conjunto;</li> <li>- Cuidados com os itens complexos pois consomem mais tempo;</li> <li>- Itens específicos pode ser inviável comprar em rede. Interessante analisar na fase de planejamento. Analisar a participação das unidades regionais com base em estudos de viabilidade logística e custos;</li> <li>- Pode haver morosidade maior, se as unidades não estiverem alinhadas com a questão do tempo.</li> </ul> <p><b>Indicaram observações como:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cuidado apenas ao se construir a rede de compras para que evitem problemas de celeridade, pois envolve diversas variáveis nas unidades e profissionais;</li> <li>- Na verdade é um desafio, realmente, possibilitará mitigar riscos, porém deve-se evitar a morosidade. No início poderá haver situações que as complexidades e particularidades das unidades poderão afetar as atividades, mais depois as coisas se ajustam;</li> <li>- Atenção com as particularidades de cada Unidade, para não prejudicar o todo;</li> <li>- A situação regular no SICAF do fornecedor deve ser considerada, pois se ele tiver com algo que impeça contratar/ licitar/fornecer, pode prejudicar em caso de registro de preços;</li> <li>- A governança precisa ser bem estruturada e pensada, visando evitar lacunas e impactos nos fornecimentos de itens licitados em conjunto e outros.</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelo próprio autor

Diante das imprescindíveis contribuições apresentadas pelos participantes do Grupo Focal, esta pesquisa pode consolidar importantes informações em prol do desenvolvimento de boas práticas no âmbito da instância de governança de compras em rede a ser consolidada na Fiocruz.

## 7 CONCLUSÃO

Diante da natureza institucional da Fiocruz que pauta na prestação de serviços à sociedade brasileira, no que tange a ciência, pesquisa, ensino, inovação e desenvolvimento tecnológico para o Sistema Único de Saúde, conforme comprova a sua trajetória de seus 121 anos de história, e que lhe rendeu título de patrimônio nacional da saúde pública concedido pela Câmara dos Deputados, por contribuir para o país com relevantes serviços desde os tempos de Oswaldo Cruz com diversas crises sanitárias até atualmente com a importante participação no enfrentamento da pandemia mundial da Sars Cov-2 “Covid-19”. Desta forma a Fiocruz se consolida como uma instituição estratégica de estado “*a serviço da vida*”.

Neste sentido o trabalho busca contribuir com a Fiocruz no que tange a gestão e governança, em especial quanto a compras públicas, que é o meio da instituição buscar no mercado os equipamentos, insumos, materiais e serviços para assim disponibilizar a sociedade brasileira serviços em prol da saúde pública.

Com o levantamento das informações apresentadas neste estudo serve para que a gestão da Fiocruz possa considerar na formatação de sua instância de governança de compras em rede, conforme iniciado com apoio da Presidência da instituição por meio da Portaria nº 103 de 31 de março de 2021, que foi uma grande ação para o desenvolvimento de boas práticas para a gestão e governança de compras públicas na fundação.

Como comprovado considerando inclusive as colocações dos profissionais das áreas de compras durante o grupo focal, da vasta quantidade de normas e legislação tratam das compras públicas, e que ainda está em fase de consolidação, pelo recorrente surgimento de novas, haja vista que até os próximos dois anos, a nova Lei nº 14.133/21 de licitações e contratos estará sendo regulamentada para que possa ser aplicada.

Neste sentido há grandes desafios para os profissionais de compras da Fiocruz, e que se trabalharem em rede, poderão contribuir para a governança de compras e fazer com que a instituição seja reconhecida como desenvolvedora de boas práticas em compras públicas.

Em tese o modelo de governança em rede para compras públicas na instituição está encaminhada e preste a ser concretizada em sua aplicação, e apoiada pela Presidência da Fiocruz através da instituição do Plano de Governança de Compras contido na Portaria nº 103 de 31/03/2021, que cria o Comitê de Governança de Compras, a Coordenação Geral de Compras, a Rede de Compras da Fiocruz e estabelece diretrizes para seu funcionamento.

Neste sentido, as contribuições contidas na pesquisa corroboram para somar com as ações já em curso na instituição, e assim tornar possível o desenvolvimento de boas práticas de governança para compra públicas em rede na Fiocruz para melhor aproveitar o seu poder de compras e maximizando a utilização de seus recursos.

Considerando as informações levantadas nesta pesquisa que teve a importante participação de gestores de compras de unidades da Fiocruz no grupo focal de estudo, e que gostam de trabalhar nesta área, sendo uma força a somar para que a instituição desenvolva ações em rede mediante planejamento estratégico, que minimize ou elimine, considerando as variáveis como custos e riscos em licitações, inclusive quanto a fracionamento de compras que possam induzir a instituição em falhas. Estes gestores indicaram de forma unânime, que são favoráveis a criação de uma instância de compras em rede.

O entendimento dos gestores de compras reforça e corroboram com esta pesquisa e portanto, recomenda-se a Fiocruz a criar uma instância que se dedique ao planejamento estratégico de compras, a fim de favorecer na identificação de quais contratações em rede a instituição deve investir seus esforços, tempo e recursos para obter melhores resultados para a missão institucional, fortalecendo com as ações em andamento, através de uma “*Coordenação de planejamento estratégico de compras da Fiocruz*”, como proposta de governança em rede, que possa utilizar das informações contidas nesta pesquisa para construção de ações que visa buscar avanços e desenvolvimento de boas práticas no âmbito das compras públicas na Fundação Oswaldo Cruz, e desta forma atender a necessidade e contribuir para a governança institucional conforme a legislação, normas e orientações dos órgãos de controle.

## REFERÊNCIAS

- ACADEMIA BRASILEIRA DE LETRAS, Dicionário escolar da língua portuguesa. São Paulo. Companhia Editora Nacional. 2008.
- BARBOSA, Alexandre A. de M. Sistema de registro de preços permanente com o registro de interesse de demanda – o avanço nos procedimentos licitatórios. In: Ferrer, Florencia; Santana, Jair Eduardo. (Coords.). Compras públicas Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.
- BAILY, P. *et al.* **Compras: princípios e administração.** São Paulo: Atlas, 2000.
- BATISTA, M. A. C.; MALDONADO, J. M. S. V. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). Revista de Administração Pública, 2008.
- BHATTA, G. (2003). Post-NPM Themes. In: **Public Sector Governance, Wellington: State Services Commission.** Working Paper nº. 17. Sept.
- BOURDIN, A. **A questão local.** Rio de Janeiro: DP&A. 2001.
- BRASIL, **Decreto-lei nº 200** de 25 de fevereiro de 1967.
- BRASIL, **Decreto nº 66.624** de 22 de maio de 1970.
- BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.
- BRASIL, **Lei Federal nº 8.666** de 21 de junho de 1993.
- BRASIL, **Lei Federal nº 14.133** de 01 de abril de 2021.
- BRASIL, **Decreto nº 8.932** de 14 de dezembro de 2016.
- BRASIL, **Decreto nº 9.203** de 22 de novembro de 2017.
- BRASIL, **Decreto nº 10.024** de 20 de setembro de 2019.
- BRASIL, **Instrução Normativa nº 05** de 26 de maio de 2017 do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão.
- BRASIL, **Instrução Normativa nº 01/2019** de 10 de janeiro de 2019 do Ministério da Economia.
- BRASIL, **Instrução Normativa nº 40/2020** de 22 de maio de 2020 do Ministério da Economia.
- BRASIL, **Instrução Normativa nº 73/2020** de 05 de agosto de 2020 do Ministério da Economia.
- BRASIL, **Acórdão nº AC-2748-43/15-P**, Plenário de 28/10/2015 do Tribunal de Contas da União.
- BRASIL, Nota Técnica nº 1081/2017/CGPLAG/DG/SFC de 27/06/2017 do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.
- BRASIL, Portaria nº 1.089 de 25 de abril de 2018 da Controladoria-Geral da União.
- BRASIL, **Cartilha de Integridade nas Compras Públicas** publicada pela Coordenação-Geral de Articulação Institucional – DRCI/SENAJUS/MJSP; disponível em: [http://plataformamaisbrasil.gov.br/images/CARTILHA\\_INTEGRIDADE\\_NAS\\_COMPRAS\\_PUBLICAS.pdf](http://plataformamaisbrasil.gov.br/images/CARTILHA_INTEGRIDADE_NAS_COMPRAS_PUBLICAS.pdf)
- BRASIL, Estudo Preliminar. SEI/ME 7532841 de 07/10/2020. Ministério da Economia. 2020.

BRITES, P. L. **Operacionalizar a Função de Compras**. Disponível em: <[http://dn.sapo.pt/2006/01/31/conomia/operacionalizar\\_a\\_funcao\\_compras.html](http://dn.sapo.pt/2006/01/31/conomia/operacionalizar_a_funcao_compras.html)>. Acesso em 01 de agosto de 2018.

CASTELLS, Manuel. **A era da informação: economia, sociedade e cultura**. A sociedade em rede. São Paulo: Paz e Terra. 1999.

COSTA, Caio César de Medeiros; TERRA, Antônio Carlos Paim. **Compras públicas: para além da economicidade**. Brasília: Enap, 2019.

DINIZ, Eli. “**Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90**”. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, volume 38, nº 3, 1995. pp. 385-415.

FERNANDES, Antônio Sergio Araújo, FERNANDES, Thiago Silva e Souza. **Ciclo orçamentário brasileiro**. Brasília: Enap, 2019.

FILARDI, Fernando; FREITAS, Angilberto Sabino de; IRIGARAY, Helio Arthur and AYRES, Ana Beatriz. **(Im)Possibilidades da aplicação do Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP)**. *Rev. Adm. Pública* [online]. 2016, vol.50, n.1, pp.81-106. ISSN 0034-7612

FILHO, Luiz Fernando Bandeira de M. **A licitação na Constituição de 1988**. Extraído do site do Senado Federal <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-ii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-o-exercicio-da-politica/a-licitacao-na-constituicao-de-1988>

FIOCRUZ, Relatório Final do VIII Congresso Interno, 2018.

FIOCRUZ, **Guia de Gestão de Riscos**, 2019.

FIOCRUZ, **Programa de Integridade Pública**, 2019.

FIOCRUZ, Portaria nº 103 de 31 de março de 2021.

FIOCRUZ, Portal. <https://portal.fiocruz.br/organograma> . acesso em 03/08/2021.

FREY, Klaus. **Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa?** Política & Sociedade nº 05 – outubro de 2004.

GADELHA, C.A.G. **Desenvolvimento, complexo industrial da saúde e política industrial**. Revista de Saúde Pública. USP. 2006.

GARCEZ, Luciana Rezende da Silva. **Análise da gestão de riscos na área de compras da Fiocruz**. Dissertação (mestrado) – Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2019.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GONÇALVES, Alcindo. **O Conceito de governança**. [2012]. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/078.pdf>>. Acesso em: 03 março de 2019.

GLOBAL R&D FUNDING FORECAST. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Governança corporativa**. 2000. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/index.php/governanca/governanca-corporativa>>. Acesso em: 20 abr. 2013.

GRUPO NEGÓCIOS PÚBLICOS. Matéria “*Custo de uma licitação*”. Negócios Públicos. 2015.

KOOIMAN, J. **Governance**. A social-political perspective. In: GROTE, J. R. e GBIKPI B. (Eds.). *Participatory governance. Political and societal implications*. Opladen: Leske + Budrich, p. 71-96, 2002.

LOPES, Virgínia Bracarense. **Central de Compras e Contratações**. Semana de Inovação em Gestão Pública, Dezembro 2015 Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/inovacao/semana-de-inovacao/apresentacoes>. Acesso em: 01 de agosto de 2018.

MARTINS, Petrônio Garcia; Alt, Paulo Renato Campos. **Administração de materiais e recursos patrimoniais**. São Paulo. Editora Saraiva, 2001.

MATTOS, Carlos de Meira. **Estratégias Militares Dominantes: sugestões para uma estratégia militar brasileira**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1986.

MINTZBERG, H. **Ascensão e queda do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Brookman, 2004.

MITSUTANI, Claudio, RIGHETTI, C. Cesar, VILLAR, Cristiane Biazzin, MIGUEL, Fabio, PEREIRA, Gustavo Menoncin, BURGRIDGE, Marc, FREITAS, Walter. **Compras Estratégicas**. São Paulo. Editora Saraiva. 2014.

OCDE/OMC (2013a) *Interconnected Economies: benefiting from global value chains*. Preliminary Version. Disponível em, último acesso em 07/06/2013: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/science-and-technology/interconnected-economies\\_9789264189560-en](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/science-and-technology/interconnected-economies_9789264189560-en) (adaptado)

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Governança pública e parcerias do estado: a relevância dos acordos administrativos para a nova gestão pública**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado. Número 23 – setembro/outubro/novembro 2010 – Salvador – Bahia – Brasil - ISSN 1981-1888.

OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de, PISA, Beatriz Jackiu, AUGUSTINHO, Sonia Maria (org.). **Gestão e governança pública: aspectos essenciais**. Curitiba: Ed. UTFPR, 2016.

POWELL, W.W.: **Neither Market nor Hierarchy: Networks Forms of Organization**. *Research in Organizational Behavior*, v.12, 1990.

RAUEN, André Tortato. **Compras públicas de P&D no Brasil: o uso do artigo 20 da lei de inovação**, Revista **Radar nº 40. Agosto de 2015. Extraído do site do IPEA** [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/radar/150903\\_radar\\_40\\_cap2.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/radar/150903_radar_40_cap2.pdf) em 02/03/2020.

RIGGS, David; ROBBINS, Sharon. **Supply Management Strategies**. In: *HSM Management – Book Summary 2*. São Paulo. Out-Dez, p.61-83. 2001.

RIVERA, Francisco Javier Uribe, ARTMANN, Elizabeth. **Planejamento e gestão em saúde: conceitos, história e propostas**. Rio de Janeiro. 2012. Editora Fiocruz.

RODRIGUES, Miguel. **Governança em Rede: da metáfora ao objeto de investigação**. In: *Administração Pública Interface*, 2010.

STOKER, G. **Urban political science and the challenge of urban governance**. In: PIERRE, J. (Ed.). *Debating governance: authority, steering and democracy*. New York: Oxford University Press, 2000.

TACHIZAWA, Takeshy; REZENDE, Wilson. **Estratégia empresarial:** tendências e desafios – um enfoque na realidade brasileira. São Paulo: Makron Books, 2000.

**ANEXO A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)****TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)**

Prezado participante,

Você está sendo convidado a participar da pesquisa **“COORDENAÇÃO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE COMPRAS DA FIOCRUZ: UMA PROPOSTA DE GOVERNANÇA PARA COMPRAS EM REDE”**, desenvolvido por **Lindenberg Lins dos Santos**, discente de Mestrado Profissional em Saúde Pública de Política e Gestão de Ciência, Tecnologia e Inovação em saúde da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca da Fundação Oswaldo Cruz (ENSP/FIOCRUZ), sob orientação do Professor Dr. Francisco Javier Uribe Rivera.

O objetivo central do estudo elaborar modelo de estrutura de governança organizacional de apoio ao planejamento estratégico de compras em rede visando evitar fracionamento licitatório e reduzir custos e riscos institucionais no âmbito da Fiocruz.

O convite à sua participação se deve a sua experiência profissional como servidor da área de compras de sua Unidade.

A sua participação consistirá em participar de um Grupo Focal com questões roteiradas sobre temas ligados ao trabalho e experiência da área de compras, ao pesquisador do projeto. Serão 4 questões aproximadamente visando identificar oportunidades e informações para a consolidação de um modelo de instância para governança de compras em rede na Fiocruz. O tempo estimado para cada questão será 2 minutos por questão para cada participante, e somente será gravada se houver sua autorização.

Sua participação é voluntária e você tem plena autonomia para decidir se quer ou não participar, bem como retirar sua participação a qualquer momento. Você não será penalizado de nenhuma maneira caso decida não consentir sua participação, ou desistir da mesma. Contudo, a sua participação é muito importante para a execução da pesquisa.

Para assegurar a confidencialidade e a privacidade das informações prestadas serão tomadas as seguintes medidas: apenas o pesquisador responsável pela pesquisa e seu orientador, que se comprometem com o dever de sigilo e confidencialidade, terão acesso a seus dados e a todos os demais dados decorrentes dessa pesquisa, e não farão uso destas informações para outras finalidades. Além disso, qualquer dado que possa identificar seu nome e cargo serão omitidos na divulgação dos resultados da pesquisa e o material coletado será armazenado em local seguro. Somente serão divulgadas as informações autorizadas. Contudo, dado ao número reduzido de entrevistados e eventual posição que ocupa, há o risco de identificação indireta do participante pelo conteúdo da fala (Resolução CNS 510/16, art.17.II e art. 20).

A despeito dessas medidas na realização desse estudo, há um risco relacionado à possíveis constrangimentos que podem ser causados pelas perguntas. Contudo, vale destacar que a qualquer momento, durante a pesquisa, ou posteriormente, você poderá solicitar ao pesquisador informações sobre sua participação e/ou sobre a pesquisa, o que poderá ser feito através dos meios de contato explicitados neste Termo.

Se houver algum dano, comprovadamente decorrente da presente pesquisa, você terá direito à buscar por indenização, através das vias judiciais, uma vez que a garantia da indenização é atribuída pelo poder judiciário, caso concorde ser cabível.(RES CNS 510/16,art.9º e art. 17.VII).

As informações e os resultados obtidos por meio desta pesquisa serão divulgadas na dissertação do pesquisador e em possíveis artigos científicos ou apresentação em congresso. Ademais, será feito um seminário aberto, presencial ou virtual, nas dependências da

COGEAD/FIOCRUZ ou ferramenta de reunião virtual, para o público participante da pesquisa com apresentação dos resultados dessa pesquisa. Contudo, será garantido o total sigilo de suas informações pessoais.

Ao final da pesquisa, todo material será mantido em arquivo, por pelo menos 5 anos, conforme Resoluções do CNS nº 466/12 e nº 510/16 e, com o fim deste prazo, será descartado.

Este termo será redigido em duas vias, sendo uma para o participante e outra para o arquivo do pesquisador. Todas as páginas deverão ser rubricadas pelo participante da pesquisa e pelo pesquisador responsável, com ambas as assinaturas apostas na última página.

Considerando o cenário de pandemia mundial, COVID-19, o envio do termo, assim como a realização do Grupo Focal poderão ser realizadas virtualmente, através de e-mail e ferramenta de reunião virtual. Desta forma, o termo assinado pela pesquisadora será encaminhado via *e-mail* ao participante do Grupo Focal. O aceite da pessoa quanto à participação será realizado igualmente por *e-mail*. O termo e o retorno do participante do Grupo Focal serão arquivados para registro dos contatos do pesquisador e do CEP.

O participante do Grupo Focal, receberá o convite, por e-mail, contendo data, horário e local ou link para a realização da atividade virtual, de acordo com a ferramenta selecionada por ambas as partes.

Em caso de dúvida quanto à condução ética do estudo, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da ENSP. O Comitê é formado por um grupo de pessoas que têm por objetivo defender os interesses dos participantes das pesquisas em sua integridade e dignidade e assim, contribuir para que sejam seguidos padrões éticos na realização de pesquisas. Telefone e Fax do CEP/ENSP: (21) 2598-2863 / E-mail: [cep@ensp.fiocruz.br](mailto:cep@ensp.fiocruz.br) / Sítio: <http://www.enp.fiocruz.br/etica> / Endereço: Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca/ FIOCRUZ, Rua Leopoldo Bulhões, 1480 –Térreo - Manguinhos - Rio de Janeiro – RJ - CEP: 21041-210

**Pesquisador responsável:** Lindenberg Lins dos Santos / Mestrando ENSP/Fiocruz

**E-mail:** lindenberg.lins@fiocruz.br

**Endereço Institucional:** Av. Brasil, 4365 - Manguinhos, Rio de Janeiro - RJ, 26382-462 / ICTB, SEOF. (21) 3194-8475

**Pesquisador:** LINDENBERG LINS DOS SANTOS

---

Assinatura

Declaro que entendi os objetivos e condições de minha participação na pesquisa intitulada “COORDENAÇÃO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE COMPRAS DA FIOCRUZ: UMA PROPOSTA DE GOVERNANÇA PARA COMPRAS EM REDE” e concordo em participar.

- Autorizo a gravação da entrevista.  
 Não autorizo a gravação da entrevista.

Entrevistado: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

Rio de Janeiro, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ 20\_\_.

**ANEXO B – TERMO DE ANUÊNCIA**

Rio de Janeiro, RJ, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 20\_\_.

A(o) senhor(a) \_\_\_\_\_  
Diretor(a) da Unidade \_\_\_\_\_**TERMO DE ANUÊNCIA PARA PESQUISA**

Solicito autorização institucional para realização da pesquisa **“COORDENAÇÃO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE COMPRAS DA FIOCRUZ: UMA PROPOSTA DE GOVERNANÇA PARA COMPRAS EM REDE”**, sob orientação do Prof. Dr. Francisco Javier Uribe Rivera, com o objetivo de se elaborar modelo de estrutura de governança organizacional de apoio ao planejamento estratégico de compras em rede visando evitar fracionamento licitatório e reduzir custos e riscos institucionais do âmbito da Fiocruz.

Para avanço da pesquisa, solicito autorização para ter acesso aos documentos internos da Unidade com informações relativas aos processos entre outros documentos. Ainda no âmbito de tal pesquisa, também solicito autorização para realização de Grupo Focal com participação de um(a) servidor(a) da área de compras de sua Unidade. As informações e dados obtidos por meio desta pesquisa podem ser publicadas em meio acadêmico, garantindo total sigilo das informações pessoais dos participantes.

Contamos com a colaboração e apoio da Unidade, agradecendo antecipadamente a atenção, ficando à disposição para os esclarecimentos adicionais que se fazem necessários.

**LINDENBERG LINS DOS SANTOS**

Pesquisador Responsável pelo Projeto

**Ao****Comitê de Ética da ENSP – CEP****Assunto: Autorização de acesso a documentos institucionais**

Autorizo o aluno LINDENBERG LINS DOS SANTOS do curso de Mestrado Profissional da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca – ENSP/FIOCRUZ, a ter acesso aos documentos necessários à sua pesquisa nesta UNIDADE. Tais documentos estão relacionados ao objeto da pesquisa intitulada **“COORDENAÇÃO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE COMPRAS DA FIOCRUZ: UMA PROPOSTA DE GOVERNANÇA PARA COMPRAS EM REDE”**, bem como a ter acesso a um(a) servidor(a) da área de compras, para realização das práticas relacionadas à obtenção de dados, conforme compromisso individual assumido mediante Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Diretor(a) da Unidade

## **ANEXO C – INSTRUMENTO DE COLETAS DE DADOS DO GRUPO FOCAL**

### **GRUPO FOCAL – PERGUNTAS**

**1)** Gostaria que vocês se apresentassem falando da formação, tempo de experiência na área de compras e se gosta de trabalhar em compras.

**2)** Fale sobre o processo de compras na sua unidade: **I)** planejamento de compras; **II)** frequência de compras de mesmos itens; **III)** dificuldades ou problemas, riscos, adequação às necessidades da instituição e; **IV)** se é importante a Fiocruz estimar os custos de licitar.

**3)** Como você avalia a criação na Fiocruz de uma área de governança em rede para compras (vantagens, desvantagens).

\* Rede – participação das unidades

### **ROTEIRO ESTIMADO PARA APLICAÇÃO NO GRUPO FOCAL (8.6.2)**

**I)** Questão livre para saber dos participantes se seria interessante que a Fiocruz dispusesse de uma estrutura organizacional de governança para planejamento estratégico de compras em rede.

**II)** Saber dos participantes se conhecem os custos dos processos licitatórios realizados na Fiocruz.

**III)** Saber dos participantes se conhecem os riscos institucionais decorrentes de fracionamentos de compras no âmbito da Fiocruz, por ser uma falha de governança que fere a legislação brasileira de licitações e contratos públicos.

**IV)** Saber dos participantes o que podem induzir Fiocruz a fracionar processos licitatórios.

## **ANEXO D – INSTRUMENTO DE ANÁLISE GERAL DO GRUPO FOCAL**

### **ANÁLISE GERAL DO GRUPO FOCAL**

Foi realizado o Grupo Focal no dia 22 de fevereiro de 2021, conforme descrito na metodologia da pesquisa, com a participação de 07 (sete) servidores de compras das unidades IAM, COC, INCQS, ICICT, IOC, COGIC e COGEAD. Na ocasião 01 (um) servidor de BIO estava envolvido em questões de enfrentamento à pandemia da COVID-19 relativo à produção de vacinas, e 02 (dois) com problemas técnicos ligados a internet e configurações do aplicativo Teams. No entanto dos 10 (dez) servidores previstos participaram 07 (sete).

No dia 26 de fevereiro de 2021 conseguimos colher as informações do servidor de compras do INI utilizando de aplicativo de gravação de vídeo do smartphone, e no dia 01 de março de 2021 colhemos as informações da servidora de compras da ENSP onde utilizamos o aplicativo WhatsApp. Infelizmente não conseguimos colher as informações de BIO, haja vista que o servidor de compras está diretamente envolvido nos tramites de compras do IFA e insumos para produção de vacinas para enfrentamento à pandemia da COVID-19, o que compreendemos perfeitamente a importância para a Fiocruz e todo o país. Totalizamos com a participação de 09 (nove) servidores de compras, o que atende perfeitamente para a pesquisa.

Passando agora para a análise das perguntas para podermos consolidar os entendimentos comuns e as diferenças para após fazer o confronto com os objetivos da pesquisa.

### **QUESTÕES ÉTICAS**

A pesquisa em tela é baseada nas normas reguladoras da ética em pesquisa, que visa resguardar e dar segurança aos participantes conforme o item 12 do projeto de pesquisa que indica as considerações éticas, considerando o que se estabelece na Resolução nº 196/96 e na CNS/MS nº 510/16.

Foi explicado a todos os participantes do grupo focal que a pesquisa que buscamos garantir a todos a devida segurança e o trabalho ético conforme as normas e foi perguntado a todos individualmente tanto utilizando os aplicativos para as atividades do grupo focal, como também colhendo as assinaturas dos mesmos no Termo de Consentimento Livre Esclarecido (TCLE) onde concordaram com o termo e na gravação. Desta forma conseguimos atender todos os apontamentos indicados pelo Comitê de Ética da ENSP.

## ANÁLISE DA PRIMEIRA PERGUNTA

1) Gostaria que vocês se apresentassem falando da formação, tempo de experiência na área de compras e se gosta de trabalhar em compras.

Esta primeira pergunta visa busca saber o perfil dos nove servidores de compras das unidades da Fiocruz. Na apuração tivemos as seguintes informações levantadas:

UNIDADE	Formação	Tempo de experiência em compras	Se gosta de trabalhar em compras
COC	<b>Graduação:</b> Sistema de informação <b>Mestrado:</b> Saúde Pública	19 anos	Sim
IAM	<b>Graduação:</b> Administração <b>Mestrado:</b> Saúde Pública	15 anos	Sim
IOC	<b>Graduação:</b> Administração <b>Especialização:</b> Logística	10 anos	Sim
ICICT	<b>Graduação:</b> Matemática <b>Técnico:</b> Administração	15 anos	Sim
COGEAD	<b>Graduação:</b> Análise de sistemas <b>Especialização:</b> Redes locais <b>Mestrado:</b> Gestão em Saúde	2anos	Sim
COGIC	<b>Graduação:</b> Administração <b>Mestrado:</b> Saúde Pública	15 anos	Sim
INCQS	<b>Graduação:</b> Administração <b>Especialização:</b> Logística; Gestão Pública <b>Mestrado:</b> Saúde Pública	13 anos	Sim
INI	<b>Graduação:</b> Administração	10 anos	Sim
ENSP	<b>Graduação:</b> Administração <b>Especialização:</b> Gestão Pública	24 anos	Sim

Diante do levantamento das informações colhidas no grupo focal, identificamos o perfil de formação dos servidores, inclusive que todos os participantes ocupam cargo de chefia da área de compras:

### FORMAÇÃO DOS SERVIDORES DE COMPRAS:

e) **Graduação:** 100% dos participantes possuem curso superior/graduação, e ocupam cargo de chefia da área de compras em suas unidades;

- f) Mestrado:** 55% dos participantes indicaram possuir curso de mestrado e todos na área da saúde (Saúde Pública e Gestão em Saúde);
- g) Especialização:** 44% dos participantes indicaram possuir curso de pós-graduação a nível de especialização;
- h) Técnico:** 11% dos participantes indicaram possuir curso técnico.

### **TEMPO DE EXPERIÊNCIA DOS SERVIDORES DA ÁREA DE COMPRAS**

Com base nas informações colhidas dos servidores que participaram do grupo focal, obtivemos o tempo de experiência profissional na área de compras. Desta forma totalizamos o tempo médio de aproximadamente: **13 anos e 6 meses**.

### **GOSTO DO TRABALHO DOS SERVIDORES DA ÁREA DE COMPRAS**

Pelas informações colhidas no grupo focal os servidores das áreas de compras apresentaram com muita sinceridade, declarando sua opinião quanto ao gosto do trabalho na área de compras de suas unidades.

Diante das informações apresentadas consolidadas, identificamos que **100% dos participantes informaram que gostam de trabalhar na área de compras**.

### **ANÁLISE DA SEGUNDA PERGUNTA**

2) Fale sobre o processo de compras na sua unidade: I) planejamento de compras; II) frequência de compras de mesmos itens; III) dificuldades ou problemas, IV) riscos, V) adequação às necessidades da instituição e; VI) se é importante a Fiocruz estimar os custos de licitar.

<b>I) planejamento de compras</b>
1) Planejamento anual das compras utilizando o Sistema de Planejamento SAGE; 2) Planejamento anual das compras utilizando o Sistema PGC; 3) Alinhamento entre os Sistema SAGE e PGC.
1) Planejamento anual das compras utilizando o Sistema de Planejamento SAGE; 2) Planejamento anual das compras utilizando o Sistema PGC; 3) Alinhamento entre os Sistema SAGE e PGC; 4) Estabelecimento de um cronograma de compras com base no PGC e SAGE.
1) O planejamento é feito pelo PGC; 2) Utilizando o Sistema do SIAD, que nós temos lá, o setor de compras faz a consolidação e faz a aquisição; 3) Utilização do Sistema PAEF para contratações com a FIOTEC.
1) Planejamento anual das compras utilizando o Sistema de Planejamento SAGE; 2) Planejamento anual das compras utilizando o Sistema PGC; 3) Alinhamento entre os Sistema SAGE e PGC;

<p>4) Utilização de um cronograma único de compras com base no PGC e SAGE. Para evitar compras fracionadas;</p> <p>5) Contato com os requisitantes para saber se as necessidades constam no SAGE.</p>
<p>1) Considera as necessidades das unidades centralizadas da UG 254420 ligadas a Presidência da Fiocruz e juntam com as demandas da própria COGEAD;</p> <p>2) Utilização do Sistema de Planejamento SAGE e SPGC;</p> <p>3) O setor de planejamento da COGEAD consolida as informações das demandas.</p>
<p>1) Planejamento anual das compras utilizando o Sistema de Planejamento SAGE;</p> <p>2) Planejamento anual das compras utilizando o Sistema PGC;</p> <p>3) Alinhamento entre os Sistemas SAGE e PGC;</p> <p>4) Utilização de um cronograma único de compras com base no PGC e SAGE. Para evitar compras fracionadas;</p> <p>5) A área de Planejamento da Unidade acompanha o PGC-SAGE.</p>
<p>1) Planejamento anual das compras utilizando o Sistema de Planejamento SAGE;</p> <p>2) Planejamento anual das compras utilizando o Sistema PGC;</p> <p>3) Alinhamento entre os Sistema SAGE e PGC;</p> <p>4) Acompanham o PGC junto ao Planejamento orçamentário. Se tiver orçamento segue a compra;</p> <p>5) Cronograma de compras.</p>
<p>1) O planejamento de compras a através do SPGC (planejamento anual de contratação) do Ministério da Economia, consolidando na Unidade.</p>
<p>1) O planejamento de compra pelo PGC;</p> <p>2) Utiliza de sistema interno para pedidos dos requisitantes;</p> <p>3) Realiza três fases de compras a partir do PGC;</p> <p>4) Após a área de compras consolida em um planejamento;</p> <p>5) Demandas de não foram contempladas no PGC, em casos excepcionais é analisado pelo Ordenador de Despesas.</p>

<b>II) frequência de compras de mesmos itens</b>
<p>1) Frequência de compras é consolidada por itens e realizado uma compra só.</p>
<p>1) Frequência de compras de mesmos itens, acontecia. Faziam compras diretas com pequenos itens com repetições. Com o Sistema SEI diminuiu e não tem observado mais as repetições.</p>
<p>1) Frequência de compras dos mesmos itens, acontece.</p>
<p>1) Pode ocorrer em situações emergenciais.</p>
<p>1) É um problema porque são unidades distintas e cada uma tem um cronograma próprio de compras;</p> <p>2) Estão tentando solucionar através da abordagem do planejamento com o PGC;</p> <p>3) Consolidar o cunho de compras informado no PGC para planejar as compras;</p> <p>4) Frequência de compras de mesmos itens ocorre, por conta de unidades terem uma demanda de cima da hora. Um determinado item pode ter sido adquirido por alguma unidade;</p> <p>5) Pode ter uma coordenação uma comunicação interna para evitar que item sejam comprados com frequência dentro de um mesmo exercício, evitar fracionamentos, alinhando por meio de uma central;</p> <p>6) Há um projeto em andamento para consolidar e alinhar as atividades de compras das unidades para se evitar problemas de fracionamentos;</p>

<p>7) Apontamentos dos órgãos de controle indicam estes problemas que precisam ser evitados;</p> <p>8) Unidades comprando o mesmo item com preços distintos;</p> <p>9) Necessidade de fazer compras conjuntas.</p>
<p>1) A frequência de compras dos mesmos itens diminuiu bastante;</p> <p>2) Só realmente quando tem alguma emergência e com isso é justificado porquê dessa aquisição fora do cronograma.</p>
<p>1) Em relação a frequência de compras dos mesmos itens, diminuiu bastante com a consolidação dos itens por grupos por exemplo, grupos.</p> <p>2) Na Unidade devido ao requisitante não ter muita familiaridade com a questão do planejamento, então de vez em quando ele esquece ou vê que tem a necessidade de mais um, mais dois, aí o planejamento que você começa no início e lá no final ele acaba lançando o mesmo item.</p>
<p>1) A frequência de compras a gente tem duas fases de compras no ano;</p> <p>2) A frequência de compras de mesmos itens, a gente tem uma recorrência muito grande de pedidos, então se repetem muito no decorrer dos anos, e o acréscimo de itens distintos, assim, durante os anos;</p> <p>3) Pode ocorrer de um insumo específico seja requisitado em um ano e não necessariamente no seguinte, vai depender da demanda dos requisitantes. De um modo geral a gente tem uma recorrência muito grande de um ano para o outro.</p>
<p>1) Procuram sempre trabalhar com ata de registro de preços. Então, é, a gente sempre vislumbra a possibilidade de reunir todas essas, esses pedidos aí dos mesmos itens num único processo.</p>

### **III) dificuldades ou problemas**

<p>1) Problemas na instrução processual na fase de planejamento da contratação, no estabelecimento dos documentos: Documento de Formalização da Demanda, Mapas de Riscos e Termo de Referência (IN 05);</p> <p>2) Requisitantes com dificuldades em instruir o processo na fase de planejamento da contratação (IN 05);</p> <p>3) Em virtude de ajudar os requisitantes a área de compras dispense tempo nesse apoio no planejamento da contratação;</p> <p>4) Dificuldade na operacionalização da recente utilização do Sistema SEI para a condução dos processos, inclusive a interrelação compras-requisitantes inclusive no que tange aos documentos de planejamento da contratação.</p>
<p>1) Burocratização, muitos documentos são pedidos nos processos;</p> <p>2) Problemas no SICAF dos fornecedores, faz com que haja uma diminuição do número de empresas a participarem das compras;</p> <p>3) Problemas de especificações traz retrabalho;</p> <p>4) Problema devido as mudanças frequentes da legislação;</p> <p>5) Dificuldade de estar capacitada e atualizada com a legislação devido as frequentes mudanças;</p> <p>6) Dificuldade na pesquisa de preços. Mais especificamente no retorno do pedido de cotação. Poucos respondem;</p> <p>7) Problema com frete, item que encarece a compra.</p>
<p>1) Planejamento dividido em algumas vezes onde colocam recursos no PAEF e não é utilizado e vai para compra via licitação;</p> <p>2) Falta de entendimento do pesquisador quanto a legislação de compras;</p> <p>3) Repetições dos itens para compra em mesmo exercício;</p> <p>4) Envio da documentação correta no processo para compra;</p>

<p>5) Apoios aos requisitantes na instrução processual (TR....);</p> <p>6) Compra de itens com a quantidade pequena, gera desinteresse dos fornecedores.</p>
<p>1) Concorda com as dificuldades e problemas indicados pelos colegas;</p> <p>2) Legislação com frequentes mudanças;</p> <p>3) A Utilização do SEI por sua implantação rápida devido a pandemia da Covid-19.</p>
<p>1) São inúmeros;</p> <p>2) Número reduzido de colaboradores que trabalham na área de aquisições;</p> <p>3) Dificuldade enorme de atrair pessoas para trabalhar aqui no SEAC/COGEAD, principalmente na área de pregoeiro, isso é um problema seríssimo;</p> <p>4) Dificuldades com a burocracia elevada, citadas pelos colegas do GF;</p> <p>5) Problemas em acompanhar as frequentes modificações da legislação e do surgimento de novas;</p> <p>6) Dificuldades em disponibilizar capacitação no momento do surgimento das novas leis e normas impostas pelo governo.</p>
<p>1) Frequência de compras de mesmos itens era um problema que a gente tinha realmente que era recorrente no passado, mas tenho visto isso diminuir bastante;</p> <p>2) Concorda com as colocações dos colegas;</p> <p>3) Tem dificuldades e problemas no trato com os requisitantes, pois estes as vezes não conseguem lidar com a parte burocrática dos procedimentos de compras. Os requisitantes são muito técnicos e tem dificuldades para escrever sua necessidade no processo administrativo e instrução dos documentos basilares (ETP, MP e TR);</p> <p>4) Problemas nas aquisições por registro de preços, onde o planejamento considerava fazer registro de preços para tudo e a gente adquirir aquilo que fosse necessário depois, e o que era estimado havia itens que a instituição adquiria apenas 10%, 20, 30% da Ata, gerando um descrédito com os licitantes que viam que licitava e não comprava. Gerava com isso ao passar dos anos que a Fiocruz acabava pagando mais caro por não fazer uma estimativa correta. Com a possibilidade de se comprar em conjunto e de forma compartilhada isso de repente pode ampliar o volume maior para compra com grandes quantidades tentando gerar uma economia de escala.</p>
<p>1) Dificuldades ou problemas na Unidade é um sistema defasado, as especificações nelas estão defasadas com o tempo por não atualizar.</p> <p>2) Dificuldades dos requisitantes na fase de planejamento para atender as instruções processuais conforme a lei e normas;</p> <p>3) Dificuldade dos requisitantes em entender ao cronograma de compras;</p> <p>4) A recente instituição do Sistema SEI devido a pandemia da Covid-19, muitos requisitantes não sabem ou tem dificuldades de operar;</p> <p>5) A questão da legislação que os colegas já comentaram, que vem mudando a cada instante;</p> <p>6) Dificuldade que atualmente a nós temos é a questão do preço, essa oscilação do preço principalmente de itens laboratoriais e hospitalares que estão exorbitantes em função da pandemia.</p>
<p>1) Dificuldades que a gente encontra é a estimativa de preços, a pesquisa de mercado, onde os fornecedores não gostam de enviar a pesquisa de mercado, e a gente para estimar esse valor acaba tendo uma dificuldade enorme, eu acho que talvez o maior gargalo nos processos de compras.</p>
<p>1) Dificuldade em sintonizar o tempo de pedido de um item entre os setores demandantes, uns pedem no momento correto e outros por alguma razão não pede. Este que não pediu no momento correto faz depois e as vezes a Unidade já comprou;</p> <p>2) Falta de compreensão e colaboração dos requisitantes;</p> <p>3) Dificuldades da área de compras em estar recebendo o processo bem instruído pelos requisitantes;</p>

4) Falta de treinamento das dos profissionais que instruem os processos de compras das áreas requisitantes.

#### IV) riscos

1) Muitos riscos;  
2) Foi listado 50 riscos na dissertação de mestrado da antiga administradora da COC em seu mestrado. Todos na fase de planejamento da contratação.

1) Mudanças frequentes da legislação podem ocasionar erros de entendimento nos procedimentos de compras.

1) Nas ocasiões que ocorrem frequência de mesmos itens;  
2) Quando não há o gasto dos recursos destinados ao PAEF/FIOTEC e o item já foi comprado no ano;  
3) Processo de compras com instrução com lacunas devido a fase de planejamento;  
4) Se não for observado no planejamento a possibilidade de ocorrer algum fato que possa encarecer a compra em rede, como pequenas quantidades, e distância das unidades regionais que podem impactar pelo custo de frete.

1) Compras fracionadas;  
2) Tem materiais e itens complexos para compra, e se não for bem planejado, especificado, TT/ETP/MR, pode gerar riscos em caso de falhas no planejamento;  
3) Falta de treinamento aos envolvidos no planejamento pode gerar risco.

1) Riscos contidas nas compras governamentais, pela exposição de diversos riscos;  
2) Risco de obter nos processos licitações desertas ou fracassadas, devido a algum erro na especificação técnica do objeto a ser adquirido;  
3) Risco por falha na pesquisa de mercado;  
4) Riscos definidos pelos requisitantes, pois elaboram o Mapa de Riscos diante da IN, que indicam os impactos do objeto para a instituição;  
5) Riscos nas operações da equipe de compras;  
6) Riscos da demanda;  
7) Risco da desconfiança pelos órgãos de controle;  
8) Risco de estar de responder aos órgãos de controle.

1) É solicitado análise de riscos pela legislação;  
2) Judicializações;  
3) Concorda com os riscos indicados pelos colegas.

1) Riscos em relação a compra não houve um rastreio/mapeamento em relação a esses riscos;  
2) Risco de uma compra não ser efetivada;  
3) Riscos de uma pesquisa de mercado ficar muito alta;  
4) Risco de não comprar;  
5) Risco de um pregão ser deserto.

1) Os riscos da Unidade é o desabastecimento, então se a gente ficar desabastecido o paciente sofre lá na ponta, então o maior risco é o desabastecimento dos insumos de saúde.

1) Fazer mais de uma licitação para os mesmos itens;  
2) As unidades fazerem licitações de mesmos itens e estes ficarem com preços distintos;  
3) Instrução processual com lacunas oriundas da fase de planejamento da contratação;  
4) Demora nas pesquisas de preços.

<b>V) adequação às necessidades da instituição e</b>
1) Adequação da necessidade da instituição. Tudo que é comprado está relacionado a um projeto específico ou macroprojeto da Fiocruz, que é detalhado na justificativa da contratação.
1) Adequado a Unidade.
1) Sim. Todas as compras são de acordo com as necessidades da instituição, a gente tem todos os itens lá que a gente entende, tudo é feito com a necessidade.
1) Sim; 2) A adequação das necessidades da instituição se dá do planejamento da contratação, com apoio da seção de planejamento que verifica a disponibilidade orçamentária; 3) Em casos de emergencialidade, que foge à regra, com a justificativa e autorizada faz-se a compras.
1) Acredita que a maioria das aquisições e contratos de serviços que a gente faz aqui na Fiocruz são bem alinhadas aos objetivos ao escopo final da Fiocruz.
1) Sim. Acredita que as necessidades da instituição, são atendidas e as aquisições são realmente adequadas.
1) São adequadas as necessidades institucionais pois os projetos alinhados e atendem aos objetivos institucionais e do orçamento liberado.
1) Adequação as necessidades da instituição. Por ser uma Unidade de atendimento à saúde para a população, entende que sim.
1) Sim.

<b>VI) se é importante a Fiocruz estimar os custos de licitar</b>
1) Sim eu acho que é importante a Fiocruz estimar os custos.
1) Sim.
1) Sim. É importante a Fiocruz estimar o custo da licitação até para a mostrar em caso de possível repetição de compra de mesmo item, e indicar a compra única para a Unidade e juntar também com outras unidades; 2) Poder fazer compras compartilhadas, como já existe, aprimorando cada vez mais.
1) Sim; 2) Necessidades de itens semelhantes podem possibilitar uma compra única; 3) Demonstra que fazemos estudos para levantar as expertises das unidades para poder organizar um planejamento da união das unidades (Fiocruz); 4) Maximiza os trabalhos dos profissionais de compras, diminuindo os custos.
1) Sim é importante a gente estimar os custos de se licitar; 2) Em um congresso de pregoeiros apresentaram uma estimativa por volta de 2017- 2018 um estudo que a Controladoria Geral da União fez estava em torno de R\$ 14.000,00 por certame o pregão; 3) Internamente eu não sei se a gente conseguiria fazer aqui na COGEAD, essa estimativa mais atualizada, porque é um fluxo bem complexo, mas eu acho importantíssimo a gente estimar o custo. Custo, não só de valores mais de tempo também; 4) A gente sabe que em uma licitação, um pregão é bem demorado, então, é o custo disso para a instituição se essa coisa for mal planejada.
1) Sim. É importante a Fiocruz estimar os custos de licitar;

2) Também tomou ciência dos estudos sobre custo estimado de uma licitação em entorno de R\$ 14.000,00.
1) Sim. Para ser uma informação que confirme os custos para indicar para os requisitantes pois não possuem esta visão, o que favorecera o diálogo com os requisitantes, para que deem atenção na instrução processual e ao planejamento. Os custos precisam ser divulgados.
1) Sim, é importantíssimo. Entende que é o balizador da aquisição; 2) Responsabilidade muito grande para estimar esse valor para que não feito nem para comprar um material com a qualidade ruim e nem comprar um produto com o preço superior ao preço praticado no mercado; 3) Sim acha importantíssimo a Fiocruz estimar o custo de uma licitação; 4) Um pregão custa do processo do início ao fim considerando a hora mão de obra entende que está em torno de doze a treze mil reais. Tais custos consideram estimativas com publicação jornal entre outros; 5) Considera que a Fiocruz precisa estimar custos de uma licitação até para que possibilite se trabalhar de forma a agrupar itens comuns entre as Unidade e ganhar em economia de escala.
1) Sim; 2) Quanto a Fiocruz gasta para colocar uma licitação na rua, sim é importante estimar; 3) Servirá para que a Fiocruz possa consolidar essas demandas de todas as unidades e poder façam uma licitação só; 4) Acredito que possa fazer licitações por tipo de material, e as unidades que têm é, materiais correlatos poderiam ser comprados em conjuntos e isso desta forma reduziria os custos de licitação e ganharia em escala com melhores preços.

### ANÁLISE DA TERCEIRA PERGUNTA

3) Como você avalia a criação na Fiocruz de uma área de governança em rede para compras (vantagens, desvantagens).

\* Rede – participação das unidades

AVALIA
1) Avalia muito importante.
1) Avalia positivo.
1) Avalia muito positivo.
1) Avalia positivo.
1) Avalia positivo.
1) Avalia positivo.
1) Avalia como positivo.
1) Avalia como positivo; 2) Avalia importantíssimo.
1) Avalia como positivo.

**VANTAGENS**

- 42) Possibilitará condições de padronizar ações;
- 43) Padronização de processos;
- 44) Melhor distribuição dos processos;
- 45) Padronização de procedimentos;
- 46) Padronização de itens;
- 47) Conformidade de padronização;
- 48) Conformidade de especificação;
- 49) Possibilitará uma política de preço que seja a mesma dentro da Fiocruz;
- 50) Comprando em rede poderá comprar com o mesmo preço para todas as unidades;
- 51) Unidades comprarão itens com o mesmo valor;
- 52) Consolidação das compras de itens similares na Fiocruz;
- 53) Horizontalizar mais as compras entre as unidades;
- 54) Itens padronizados possibilita a participação de todos, inclusive as regionais;
- 55) Possibilitará avançar ainda mais nas compras compartilhadas;
- 56) Compras compartilhadas
- 57) União entre as unidades;
- 58) Desafio motivador para os profissionais de compras das unidades;
- 59) Aproximação das unidades regionais com a gestão central e demais unidades;
- 60) Trabalhar em conjunto é muito melhor;
- 61) Possibilitará a integração dos procedimentos;
- 62) A integração facilitará a troca de informações entre as unidades para se comprar juntos;
- 63) Otimização dos recursos comprando compartilhadamente em rede;
- 64) Possibilita verificar o que cada Unidade compra e com isso pode-se comprar itens semelhantes com o mesmo preço em uma compra apenas;
- 65) Compras únicas para atender a todos;
- 66) Compra única de itens para toda Fiocruz;
- 67) Entende que compra únicas devido juntar a demanda de todos ajuda em baratear os itens;
- 68) Trabalhar com demandas comuns;
- 69) Economia mão de obra;
- 70) Possibilitará articulação entre as unidades;
- 71) Mais qualidade nas compras;
- 72) Muito importante a governança em rede de compras;
- 73) Fazer uma gestão do conhecimento;
- 74) Aproveitamento das expertises das unidades;
- 75) Trabalhar com as expertises das unidades;
- 76) As unidades com expertise em algum item colaborariam comprando para todas;
- 77) Utiliza a experiência das equipes de compras das unidades;
- 78) Pode-se conseguir reduzir o número de licitações onde as unidades contribuirão nas compras que possuem maior expertise;
- 79) Possibilitará ações para minimizar as licitações desertas;
- 80) Sinergia entre as áreas de compras da Fiocruz;
- 81) Avançar na utilização da ferramenta para capacitação em EAD;
- 82) Servirá para reduzir os riscos e evitar problemas como indicados pelos colegas;
- 83) Atender as orientações dos órgãos de controle e do governo sobre as boas ações de gestão;
- 84) Atender aos órgãos de controle;
- 85) Possibilitará a Fiocruz a estar alinhado com as orientações dos órgãos de controle;
- 86) Evitará problemas de fracionamentos de compras;
- 87) Diminuirá compras pulverizadas por Unidade;
- 88) Boas práticas de compras;

- 89) Atenderá com boa prática o que prevê a legislação;
- 90) Pode criar possibilidade de avançar nas compras sustentáveis, criando critérios comuns;
- 91) Aumentaria talvez o ganho de escala nas compras;
- 92) Ganho em economia de escala;
- 93) Ganhos com a economia de escala;
- 94) Comprar junto para ganhar em escala e fazer uma licitação atrativa para os fornecedores participarem;
- 95) Poderá haver redução de custos e ganhos em escala;
- 96) Reduzir os gastos com a licitação;
- 97) Possibilitaria a diminuição de itens e licitações desertas, pois ficaria mais atrativo para os fornecedores;
- 98) A instituição só tem a obter ganhos;
- 99) Muitas vantagens conforme indicadas pelos colegas;
- 100) Várias vantagens;
- 101) Mais vantagens do que desvantagens;
- 102) Mais vantagens do que desvantagens na criação dessa governança em rede;
- 103) Muitas vantagens.

**Observações pertinentes:**

- Atenção apenas para as questões peculiares das unidades regionais para não impactar no todo;
- Atenção com a questão do frete devido as unidades estarem em outros estados e isso encarecer o item licitado;
- Atenção das quantidades pequenas, que se forem demandadas para entrega em outros estados, pode impactar na compra. Talvez seja interessante a unidade Regional fazer uma para esta, tem que avaliar os impactos;
- Cuidado com os itens para compras que possam atender a todas as unidades, pois há unidades em outros estados e esta particularidade pode afetar a compra, devido à distância, frete e quantidades a ser pedido;
- Possibilitar que se for melhor a Unidade Regional comprar algum item devido a particularidade, quantidade e frete, que seja possível elas fazerem essa compra;
- Planejar Registros de Preços considerando se haverá vantagem para licitação se contemplar as unidades regionais devida a variáveis como distância, quantidade e custo de frete;
- A COGEPE poderia realizar as licitações de terceirização para todas as unidades; padronizaria os cargos e haveria uniforme no pagamento do que ganha um profissional em todas as unidades;
- Consolidar na COGEAD, como já ações que já se iniciaram neste sentido, como registros de preços;
- Como envolve uma coordenação maior, tem que considerar o alinhamento entre as unidades para casar todos os tempos e movimentos no processo;
- Para itens específicos a rede poderia ser por “consórcio” entre as unidades regionais. Há de se analisar para construir as possibilidades;
- Interessante realmente a proposta de governança em rede compra em rede;
- Deve ter sempre um “plano B” para casos de contingência;
- Pelo fato de sermos várias unidades, nossa instituição é vista pelos órgãos de controle como uma instituição única e esta iniciativa possibilitará a Fiocruz através desta coordenação de governança, dará dinamismo para o planejamento em conjunto direcionado a boas práticas de gestão e proporcionará facilitar o planejamento em conjunto e a divulgar os entendimentos quanto aos procedimentos.

### DESVANTAGENS

- 7) Não risco mais desafio em iniciar e avançar os trabalhos em conjunto;
- 8) Só indica alguma desvantagem se não for observado as questões peculiares das unidades regionais, frete; pequenas quantidades;
- 9) Se no planejamento possa ocorrer algum fato que possa encarecer a compra em rede, como pequenas quantidades, e distância das unidades regionais que podem impactar pelo custo de frete;
- 10) Cuidados com os itens complexos pois consomem mais tempo;
- 11) Cuidado para não haver impactos por questões de frete e quantidade pequena;
- 12) Itens específicos que de repente sejam inviáveis comprar em rede. Ex.: Água mineral e materiais de expediente. Interessante analisar na fase de planejamento. Analisar a participação das unidades regionais com base em estudos de viabilidade logística e custos;
- 13) Pode haver morosidade maior, se as unidades não estiverem alinhadas com a questão do tempo;
- 14) Poucas desvantagens;
- 15) Não identifica nenhuma desvantagem.

#### **Observações pertinentes:**

- Cuidado apenas ao se construir a rede de compras para que evitem problemas de celeridade, pois envolve várias variáveis nas unidades e profissionais;
- Na verdade é um desafio, realmente, possibilitará mitigar riscos, porém deve-se evitar a morosidade. No início poderá haver situações que as complexidades e particularidades das unidades poderão afetar as atividades, mais depois as coisas se ajustam;
- Atenção com as particularidades de cada Unidade, para não prejudicar o todo;
- A situação regular no SICAF do fornecedor deve ser considerada, pois se ele tiver com algo que impeça contratar/ licitar/fornecer, pode prejudicar em caso de registro de preços;
- A governança precisa ser bem estruturada e pensada, visando evitar lacunas e impactos nos fornecimentos de itens licitados em conjunto;
- Alerta quando a preocupação de como seria estruturado a instância de governança de compras em rede para colocar em prática;
- Alerta sobre a preocupação quanto a participação de profissionais terceirizados nestas novas ações.

### **ANÁLISE DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As três perguntas foram respondidas pelos participantes do grupo focal e ao final todos tiveram a oportunidade para fazer suas últimas colocações.

Dentre as considerações tiveram agradecimentos. As contribuições foram consideradas como singular devido a experiência e prática dos participantes e importante para a pesquisa.

O fato da utilização da tecnologia para realização do grupo focal possibilitou perceber o amadurecimento da técnica, imposta pela pandemia da Covid-19, que obrigou a reinvenção para que a pesquisa pudesse colher os dados necessários, que foi bem sucedida.

As colocações das experiências cotidianas dos participantes possibilitaram a reflexão de como a área de compras precisa ser mais conhecida por todos da instituição, para que todos os setores demandantes somem juntos para os objetivos da instituição sejam alcançados dentro de uma integração cooperativa e amistosa, diante a pluralidade do portfólio das atividades da Fiocruz.

Informaram que o grupo focal foi bem conduzido para atender a pesquisa, e que as contribuições dos participantes foram valiosas pois na instituição já se vem discutindo tais temas a algum tempo, trazendo uma riqueza de conteúdo, por ter sido apresentado por pessoas que estão diretamente na linha de frente das atividades de compras nas unidades da Fiocruz.

Os participantes esperam que as dificuldades sejam superadas, com integração entre as áreas de compras e os requisitantes, que precisam de ajuda e orientação para se capacitarem na instrução processual na fase de planejamento da contratação, todos gostam do que fazem e estão propícios a ajudarem a Fiocruz no que precisar, indicando que as áreas de compras sejam lembradas como parceiras no cumprimento da missão institucional, por entenderam que a função compras é um fator crítico para o sucesso.