



Ministério da Saúde

FIOCRUZ

Fundação Oswaldo Cruz

Instituto Aggeu Magalhães

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ
INSTITUTO AGGEU MAGALHÃES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SAÚDE PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL

André Ivan Lopes de Oliveira

**Análise do Processo de compras do Instituto Leônidas e Maria Deane -
ILMD/Fiocruz Amazônia na perspectiva da Gestão de Riscos**

Recife

2022

André Ivan Lopes de Oliveira

**Análise do Processo de compras do Instituto Leônidas & Maria Deane -
ILMD/Fiocruz Amazônia na perspectiva da Gestão de Riscos**

Dissertação de Mestrado Profissional em Saúde Pública apresentada ao Programa de Pós-graduação em Saúde Pública do Instituto Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Saúde Pública.

Orientadora: Dra. Katia Rejane Medeiros

Recife

2022

FICHA CATALOGRÁFICA

O48a Oliveira, André Ivan Lopes.

Análise do Processo de compras do Instituto Leônidas e Maria Deane - ILMD/Fiocruz Amazônia na perspectiva da Gestão de Riscos: Análise do Processo de compras do Instituto Leônidas e Maria Deane - ILMD/Fiocruz Amazônia na perspectiva da Gestão de Riscos / André Ivan Lopes Oliveira. –2022.

128 f. : il. color.

Orientadora: Kátia Rejane Medeiros.

1. Governança em Saúde. 2. Serviços Laboratoriais de Saúde Pública. 3. Gestão de Riscos. 4. Gestão em Saúde. 5. Licitação. I. Título.

André Ivan Lopes de Oliveira

**Análise do Processo de compras do Instituto Leônidas & Maria Deane -
ILMD/Fiocruz Amazônia na perspectiva da Gestão de Riscos**

Dissertação de Mestrado Profissional em Saúde Pública apresentada ao Programa de Pós-graduação em Saúde Pública do Instituto Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Saúde Pública.

Aprovado em: 09/09/2022

Profa. Dra. Kátia Rejane Medeiros

Instituto Aggeu Magalhães
Orientadora

Prof. Dr. Marcílio Sandro de Medeiros

Instituto Leônidas e Maria Deane
Membro da Banca Examinadora

Prof. Dr. Francisco de Assis da Silva Santos

Universidade Federal de Pernambuco – UFPE
Membro da Banca Examinadora

Aos meus queridos pais: Francisco e
Paulina (*In memoriam*), pelos
ensinamentos de uma vida.

AGRADECIMENTOS

À professora Katia Medeiros, pela orientação suave e atenta.

À minha família: Ana Cristina, Betina, D. Augusta, Professor José Enos, cunhadas e cunhados, irmãs e irmão, sobrinhos, sobrinhas.

A todos os meus professores, desde a minha infância até hoje. Vocês sempre me ensinaram...

Aos professores Garibaldi, Idê, Marcilio e Francisco de Assis e Sydia, pelos indispensáveis comentários na minha qualificação e defesa.

Às amigas e aos amigos do SEAD/ILMD, que sempre me ajudam.

À Dra. Adele, Dr. Carlos Henrique, Dr. Sergio Luz, Dra. Rosana Parente, por toda atenção, cuidado e carinho.

Às/aos trabalhador(a)s do ILMD/Fiocruz Amazônia, pela competência e delicadeza sempre.

Olha em paz que a nuvem já se desfaz.

— Marcelo Jeneci

RESUMO

OLIVEIRA, André Ivan Lopes. **Análise do Processo de compras do Instituto Leônidas & Maria Deane - ILMD/Fiocruz Amazônia na perspectiva da Gestão de Riscos**. 2022. Dissertação (Mestrado Profissional em Saúde Pública) – Instituto de Pesquisas Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, Recife, 2022.

A governança pode ser definida como “uma estrutura para a ação”, a ela cabendo traçar os princípios e normas, bem como fiscalizar o cumprimento de todos os processos inerentes à gestão das instituições públicas. Este estudo analisou os processos de compras de equipamentos do Instituto Leônidas e Maria Deane /Fiocruz Amazônia, sob a perspectiva da gestão de riscos. Trata-se de um estudo descritivo exploratório documental, através da análise dos pareceres e relatório final de auditoria referentes aos processos de compras por licitação na modalidade pregão, revisados pela Procuradoria Federal da Fiocruz no ano de 2019 e 2020, respectivamente. Os resultados demonstraram que a Seção de Administração de Compras (Seac) é uma unidade organizacional que compõe o Serviço de Administração do ILMD (Sead), subordinado à Vice- Diretoria de Gestão Institucional (Vdgi) e que os documentos que compõem o processo de compras são gerados na fase preparatória/ planejamento da compra. Cabe à Seac receber os processos e confeccionar a minuta do edital com base nos documentos juntados pelo setor requisitante aos processos de compras. Observou-se que valor total orçamentário destinado às licitações na modalidade pregão eletrônico, no ano de 2020, foi de R\$ 967.947,32 (Novecentos e sessenta e sete mil e novecentos e quarenta e sete reais e trinta e dois centavos) sendo que as compras de equipamentos para pesquisa representaram 40% do valor total dos pregões. Nas compras com dispensa de licitação, conforme o parecer referencial 02/2019, o valor orçamentário foi de 37% do valor total orçamentário destinado aos pregões eletrônicos. O total orçamentário destinado às compras de equipamentos foi de R\$ 754.319,98 (Setecentos e cinquenta e quatro mil e trezentos e dezenove reais e noventa e oito centavos). Emergiram das análises dos documentos que as primeiras 6 categorias, quais sejam: da minuta do edital, do termo de referência, da minuta do contrato, da regularidade e formalização do processo, da análise jurídica e da pesquisa de preços, que, receberam 76% das recomendações, sendo os documentos gerados na fase preparatória/ planejamento dos processos de compras, como a minuta do edital e o termo de referência representaram 54,2%, os riscos operacionais potenciais aos processos de compras, os quais estão descritos diretamente nas ações da fase. Todos os três processos de compras por dispensa de licitação atenderam aos itens essenciais do parecer 02/2019. Concluiu-se que os procedimentos preventivos aos riscos nos processos de compras de equipamentos do ILMD/Fiocruz Amazônia sugerem o desenvolvimento de competências em compras para todos os participantes das duas fases do processo, listas de verificações, dentre outras ações, para tornar as informações simétricas em todas as fases da compra.

Palavras-chave: governança; serviços laboratoriais de saúde pública; compras públicas - licitação; gestão em saúde; gestão de riscos.

ABSTRACT

OLIVEIRA, André Ivan Lopes. **Analysis of the purchasing processo of Instituto Leônidas & Maria Deane - ILMD/Fiocruz Amazônia from the perspective of risk management.** 2022. Dissertation (Master's degree in Public Health) – Instituto de Pesquisas Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, Recife, 2022.

Governance can be defined as "a structure for action", which is responsible for defining the principles and norms, as well as overseeing the compliance of all processes inherent to the management of public institutions. This study analyzed the equipment procurement processes at the Instituto Leônidas e Maria Deane /Fiocruz Amazônia, from the risk management perspective. This is a descriptive exploratory documentary study, through the analysis of the opinions and final audit report referring to the procurement processes by bidding in the pregão modality, reviewed by the Federal Attorney's Office of Fiocruz in the year 2019 and 2020, respectively. The results showed that the Procurement Administration Section (Seac) is an organizational unit that makes up the ILMD Administration Service (Sead), subordinated to the Vice-Directorate of Institutional Management (Vdgi) and that the documents that make up the procurement process are generated in the preparatory/planning phase of the purchase. Seac is responsible for receiving the processes and preparing the draft of the public notice based on the documents attached by the requesting sector to the purchasing processes. It was observed that the total budget for electronic auctions, in 2020, was R\$ 967,947.32 (nine hundred and sixty-seven thousand, nine hundred and forty-seven reais and thirty-two cents), with the purchase of research equipment representing 40% of the total value of the auctions. In the purchases with bidding waiver, according to the referential opinion 02/2019, the budgeted value was 37% of the total budgeted value for the electronic auctions. The total budget for equipment purchases was R\$754,319.98 (seven hundred and fifty-four thousand, three hundred and nineteen reais and ninety-eight cents). It emerged from the analysis of the documents that the first 6 categories, which are: the draft of the bid notice, the terms of reference, the draft contract, the regularity and formalization of the process, legal analysis and price research, which, received 76% of the recommendations, and that: in the preparatory phase/planning of the procurement processes, as the draft of the bid notice and the terms of reference represented 54.2%, the potential operational risks to the procurement processes, which are described directly in the actions of the phase. All three procurement processes by waiver of bidding met the essential items of the opinion 02/2019. It was concluded that the risk-preventive procedures in the ILMD/Fiocruz Amazonia equipment purchasing processes suggest the development of purchasing skills for all participants of the two phases of the process, checklists, among other actions, to make the information symmetrical in all phases of the purchase.

Keywords: governance; public health laboratory services; public purchases – bidding; health management; risk management.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Linha do tempo das Normas de Governança Brasileiras e da Fiocruz.	26
Figura 2 - Linha do tempo das normas brasileiras e da Fiocruz sobre gestão de riscos.....	36
Figura 3 - Técnica de análise de riscos Diagrama Bowe Tie (Gravata Borboleta)	37
Figura 4 - Evolução da legislação de Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil	41
Figura 5 - Planilha modelo 1 de controle de pregão e seus objetos	48
Figura 6 - Planilha modelo 2 de processos de dispensa pelo parecer referência	48
Figura 7 - Recorte do Organograma do Instituto Leônidas & Maria Deane	54
Figura 8 - Fluxo do processo de compras do ILMD e suas duas fases de formação	56
Figura 9 - Fluxo do processo licitatório na modalidade pregão eletrônico do processo de compras do ILMD	61
Gráfico 1 - Comparativo de dispensa pelo parecer referencial em relação ao total orçamentário destinado aos pregões em 2020.....	62
Figura 10 - Fluxo do processo de compras do ILMD e suas 02 (DUAS) fases de acordo com o parecer referencial 02/2019.....	72
Figura 11- Cadeia de suprimentos do ILMD.....	75
Figura 12 - Fases do processo de compras do ILMD, com as estratégias de procedimentos preventivos de gestão de riscos, conforme 4º objetivo específico	76

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Categorias de riscos operacionais	45
Quadro 2 - Cronologia da Fundação Oswaldo Cruz na Amazônia	53
Quadro 3 - Controle orçamentário dos pregões eletrônicos em 2020 por objeto licitado	63
Quadro 4 - Consolidação orçamentaria dos pregões eletrônicos e seus objetos licitados	63
Quadro 5 – Aquisições pelo parecer referencial 02/2019 no ILMD em 2020.....	64
Quadro 6 - Consolidado de recomendações de retificações nos processos de compras do Instituto Leônidas & Maria Deane.....	65
Quadro 7 - Itens processuais essenciais exigidos pelo parecer referencial 02/2019	71

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia Geral da União
The World Bank	Banco Mundial
COSO	The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
COSO ERM	Coso Enterprise Risk Management
CGU	Controladoria Geral da União
GRCORP	Gerenciamento de Riscos Corporativos
IBGC	Instituto Brasileiro de Gerenciamento Corporativo
ILMD	Instituto Leônidas & Maria Deane / Fiocruz/Amazônia.
ISO	International Organization for Standardization
ISO 31000	General Guidelines for Principles and Implementation of Risk Management
MPOG	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento, Orçamento e Gestão
NAP	Nova Administração Pública
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PIB	Produto Interno Bruto
RGB	Rede Governança Brasil
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
1.1 Hipótese	17
2. OBJETIVOS	18
2.1 Geral	18
2.2 Objetivos específicos.....	18
3. REFERENCIAL TEÓRICO	19
3.1 O Planejamento na administração pública no Brasil	19
3.2 Governança no setor público	20
3.2.1 O Controle externo e a governança no setor público	25
3.3 Gestão de compras na administração pública	27
3.3.1 Gestão de riscos na administração pública	30
3.3.2 Origens do Novo Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação	38
3.3.2.1 O Parecer Referencial	42
4. METÓDO	45
4.1 Tipo de pesquisa	45
4.2 Período e área do estudo.....	45
4.3 Acervo da pesquisa.....	45
4.3.1 Critérios de seleção inclusão/exclusão.....	46
4.4 Coleta de dados.....	46
4.5 Processamento e análise dos dados.....	48
5. Considerações éticas	49
RESULTADOS	49
Capítulo 1	49
1 Caracterizar o processo de compras de equipamentos no ILMD	49
1.1. Descrição da estrutura organizacional do Serviço de Administração Geral do Instituto Leônidas & Maria Deane -ILMD/Fiocruz/Amazônia: A posição da Seção de Compras (Seac)	51
1.1.1 Estrutura Organizacional	51
1.1.2 - Procedimento Licitatório do Instituto Leônidas & Maria Deane / Fiocruz Amazônia	56
1.1.3. Conceitos dos documentos que compõem o processo de compras do ILMD nas aquisições de equipamentos	57
Capítulo 2. Descrever a destinação orçamentária para aquisição de equipamentos pelo ILMD, em 2020	62

SUMÁRIO

equipamentos do Instituto Leônidas & Maria Deane / Fiocruz /Amazônia.....	65
3.1 Análise dos dados.....	65
3.2 Discussão	66
3.2 Fluxo do processo de aquisição de equipamentos para os projetos de pesquisa, conforme parecer referencial n. 02/2019/CP-CTI/PGF/AGU	71
Capítulo 4.....	73
Estratégias e procedimentos preventivos de gestão de risco nas compras de equipamentos do Instituto Leônidas & Maria Deane / Fiocruz /Amazônia.....	73
CONCLUSÃO	Erro! Indicador não definido.
REFERÊNCIAS.....	Erro! Indicador não definido.
APÊNDICE.....	87

1 INTRODUÇÃO

A governança pública, conforme descreve Fenili¹ (2018), implementa na administração pública as diretrizes, caminhos a serem seguidos pela gestão pública na execução de seus processos administrativos, na busca da consecução dos objetivos institucionais.

Ao trazer o conceito de governança da área privada para a área pública, é preciso atentar para o cidadão que desempenha o papel de proprietário de uma empresa. Isso nasce da Constituição Federal, quando define que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos diretamente (art. 1º, parágrafo único) (BRASIL. Constituição Federal, 1988)². O gestor público representa, portanto, o delegado que recebe do cidadão a missão de administrar o patrimônio público.

O Processo de governança na gestão pública constitui uma maneira de atingir a simetria de informações no processo de compras, conforme afirma Mendes³ (2016), além de constituir uma unidade dentro da complexidade organizacional.

Nesse sentido, a gestão pública constitui a governança de uma complexa teia de diferentes atores, grupos políticos e sociais, grupos de interesse e pressão, movimentos sociais e organizações públicas e privadas, em nível nacional, estadual ou local. A governança pública recebe o impacto dos processos sociais em uma rede de muitos outros parceiros. Esses atores têm interesses diferentes e, muitas vezes, conflitantes. Os métodos de gerenciamento e coordenação de um centro único e racional não são adequados para a rede.

A Fundação Oswaldo Cruz, cujo modelo de governança tem um componente de participação de sua comunidade nas decisões, para geração das diretrizes que norteiam toda a sua gestão, se destaca, no âmbito da administração pública brasileira, em razão de estar estruturada em princípios, estruturas e práticas participativas e democráticas incorporadas nos processos de tomadas de decisões corporativas, resultando em deliberações colegiadas em todos os níveis organizacionais. Nessa estrutura de governança constam os colegiados institucionais: o Congresso Interno, o Conselho Superior e a Ouvidoria, o Coletivo de Gestores, as Câmaras e Fóruns Técnicos, os órgãos de autocontrole, como Auditoria e Procuradoria Federal. Fiocruz⁴ (2022)

No âmbito da Fiocruz, a gestão de riscos tem, se constituído uma preocupação constante. O relatório final do VII Congresso Interno⁵ da Fundação Oswaldo Cruz, realizado no ano de 2016, apresenta, no item 5, as diretrizes para aprimoramento do sistema de governança, com o aperfeiçoamento do controle institucional, constituem uma orientação fundamental a ser instituída em todas as suas unidades, conforme abaixo:

A Fiocruz deve aprimorar o sistema de controle institucional com o fortalecimento da Auditoria e outras instâncias de controle vinculadas à Presidência, além da implementação do Projeto da Controladoria, já aprovado no VI Congresso Interno, proporcionando aos gestores maior segurança na tomada de decisão, visando salvaguardar os recursos públicos a partir de uma melhor capacidade de controle, avaliação e monitoramento do desempenho da gestão, incluindo a gestão de risco institucional. Fiocruz⁶ (2015, p. 20).

O processo de gestão de risco é aplicável às várias atividades da Organização, nos níveis estratégico, tático e operacional, incluindo estratégias, decisões, operações, processos, funções, projetos, produtos, serviços e ativos, e é suportado pela cultura e pela estrutura (ambiente) de gestão de risco da organização. (TCU, 2017)⁷ Portanto, a gestão de risco pode ser utilizada em todas as atividades de execução administrativa, para melhoria dos processos de gestão da instituição.

Para Brasileiro⁸ (2018) apud Minas Gerais (2020), a integração da gestão de riscos com a gestão de desempenho pode impactar a implementação da estratégia e o alcance dos objetivos de negócios.

A Fundação Oswaldo Cruz tem como um dos componentes de seu sistema de governança o congresso interno que ao final de cada reunião quadrienal, a qual é composta pelos delegados eleitos por suas unidades, produz um relatório.

O relatório final do VIII Congresso, em sua tese 8, descreve como um alvo a perseguir: A melhoria do sistema de governança, reconstruir o sistema de controle interno e de gestão de riscos, implementando um modelo de gestão de plataforma colaborativa, fortalecer a integração, com segurança e eficácia⁹.

Em 2022, no relatório final do IX Congresso Interno da Fundação Oswaldo Cruz, foi corroborada a gestão de risco institucional, através da tese 8, a Fiocruz aprimora e incorpora inovações em seu modelo de governança, a gestão participativa, valorizando o controle social, aprimorando seus processos decisórios

e buscando um modelo jurídico que garanta autonomia, estabilidade e sustentabilidade institucional, com vistas ao aumento da solidez jurídica e política.¹⁰

É importante destacar que este sistema de governança instituído no âmbito da Fiocruz se reflete em suas unidades, na perspectiva de aprimorar o processo de gestão de maneira sistêmica.

O Instituto Leônidas & Maria Deane (ILMD/Fiocruz Amazônia), criado em 1994 como Escritório Técnico da Amazônia – ETA, posteriormente, em 2001, se tornou a unidade técnico-científica da Fundação Oswaldo Cruz no Amazonas. Sediado em Manaus, sua missão é contribuir para a melhoria das condições de vida e saúde das populações amazônicas e para o desenvolvimento científico e tecnológico regional e do País, integrando a pesquisa, a educação e as ações de saúde pública.

A produção de conhecimento científico no ILMD/Fiocruz-Amazônia também ocorre por meio de ações de cooperação técnica realizadas através da assessoria técnico-científica desenvolvida junto ao Sistema Único de Saúde (SUS), com foco especial no conhecimento das realidades sócio sanitárias e epidemiológicas da Amazônia.

O ILMD/Fiocruz-Amazônia estabelece cooperação com instituições nacionais e internacionais de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde (CT&IS), por meio de Acordos de Cooperação Técnico-Científica em Saúde, com as demais unidades da Fiocruz, com instituições da Amazônia, nacionais e de outros países. Através de instituições parceiras que apoiam projetos de caráter multidisciplinar e interinstitucional, o ILMD gera conhecimentos essenciais para a criação de políticas públicas que contribuam para a melhoria da qualidade de vida da sociedade¹¹.

Na unidade, quando o Núcleo de Apoio à Pesquisa (NUPT/ILMD) necessita a aquisição de um equipamento para um laboratório, o mesmo, inclui no planejamento anual de compras do Instituto e envia para aprovação do ordenador de despesas, na sequência, o requisitante materializa sua necessidade em todos os documentos que formam o processo de compras, que é a fase preparatória / planejamento da compra e, após análise da Procuradoria Federal e os ajustes necessários atendidos, com aprovação da Diretoria do instituto, o processo segue para subsidiar a fase externa da compra, denomina de seleção do fornecedor.

No ILMD, o processo de compras pública de equipamentos é feito de duas formas: pela modalidade de licitação por pregão eletrônico ou pela dispensa de

licitação, inserida no ordenamento jurídico pelo marco legal de Ciência, Tecnologia e Inovação.

A compra por licitação segue todo um rito processual legal imposto pela legislação das compras públicas.

A aquisição de equipamentos pela dispensa de licitação é regrada através de um parecer referencial, essa foi uma importante novidade legal que o novo Marco Legal de CT&I, introduziu nos processos de compras para os projetos de pesquisas

Observa-se empiricamente uma certa fragilidade nos processos de compras dessa unidade, uma vez que há muitos pedidos de retificações processuais recomendados pela Procuradoria Federal da Fiocruz, que se concentram nas minutas dos editais e termos de referências, enviados pelo ILMD. Sendo assim, a gestão de riscos nestes processos se torna fundamental.

Considerando este aspecto, surge a seguinte pergunta condutora: **Como se desenvolve o processo de compras de equipamentos do ILMD, na perspectiva da gestão de risco?**

1.1 Hipótese

A Gestão de Risco fortalece os processos de compras no ILMD, diminuindo a ocorrência de eventos de risco que impeçam o alcance dos objetivos institucionais.

2. OBJETIVOS

2.1 Geral

Analisar os processos de compras de equipamentos do Instituto Leônidas & Maria Deane/Fiocruz-Amazonia, sob a perspectiva da gestão de risco.

2.2 Objetivos específicos

- a) Caracterizar o processo de compras de equipamentos no ILMD;
- b) Descrever a destinação orçamentária para a aquisição de equipamentos pelo ILMD;
- c) Identificar os principais riscos nos processos de compras de equipamentos do Instituto Leônidas & Maria Deane / Fiocruz /Amazonia;
- d) Sugerir estratégias de procedimentos preventivos de Gestão de Risco nas compras de equipamentos do Instituto Leônidas & Maria Deane / Fiocruz /Amazonia.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

Apresentamos as principais concepções que embasam a importância da governança e seus efeitos na gestão de risco no processo de compras de equipamentos. Entre eles, ressaltamos: O planejamento na administração pública no Brasil, a governança no setor público e o controle externo na administração pública e a gestão de compras na administração pública.

3.1 O Planejamento na administração pública no Brasil

No Brasil, com a reabertura política, foi promulgada a Constituição Federal de 1988, a chamada “Constituição Cidadã”, definindo as competências e as responsabilidades da União, Estados, Municípios e o Distrito Federal, bem como as diretrizes do planejamento na administração pública, que se materializam no Plano Plurianual, com duração de 4 anos. Um plano de médio prazo, que se desdobra na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual, ou seja, nas chamadas “leis de meios”, assim denominada porque fixam as despesas e estimam as receitas para o desenvolvimento das políticas públicas, programas e ações executados pelos diversos órgãos e entidades que integram a administração pública direta e indireta. Para que as instituições públicas possam realizar estas políticas e ações são necessários os insumos adquiridos através dos processos de compras públicas.

Conforme o Almanaque de Planejamento do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento, Orçamento e Gestão¹² (2015, p. 13):

A Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 165, atribui ao Poder Executivo a responsabilidade pelo processo de planejamento e orçamento, a partir da iniciativa dos seguintes instrumentos: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual. Estes devem estar profundamente conectados e declararem muito mais do que a entrega de bens e serviços à sociedade dentro de um cronograma anual.

Mas, sim, estes instrumentos de planejamento devem prever como e por que se deve entregar determinados bens e serviços à população, e que caminho o país deve trilhar para chegar aonde pretende. Esta é a missão primeira do ato de planejar segundo as leis brasileiras e premissa essencial do PPA, seu monitoramento e avaliação.

O planejamento é fundamental, tanto na esfera privada quanto no setor público. Neste último, a importância se amplia, uma vez que seu principal objetivo é

atender as demandas da sociedade, através das políticas públicas. Trata-se, assim, de uma atividade imprescindível no setor público, quando se pretende consolidar uma gestão orientada para os resultados, pautada na eficiência, eficácia e efetividade dos serviços prestados à população.¹³

As dotações orçamentárias, que estão na lei orçamentária anual, representam os créditos que autorizam as despesas. O crédito orçamentário corre em paralelo à entrada das receitas financeiras; com isso, o gestor público precisa harmonizar os créditos autorizativos com as entradas financeiras, para consolidar um sistema de pagamento das obrigações, Giacomoni¹⁴ (2017).

As compras, no setor público, devem estar ancoradas no planejamento estratégico de cada entidade pública e em obediência aos princípios da Administração Pública, inseridos no artigo 37 da Constituição Federal: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência; e todo o regramento legal normativo deve estar em harmonia com os referidos princípios, conforme descrito por Pires, Lotta, Oliveira¹⁵

Assim, se, no nível da rua, os burocratas influenciam as políticas por meio de ajustes, traduções e adaptações de regras gerais a situações específicas; e se, no alto escalão, a influência dos burocratas toma a forma de processos de tomadas de decisão, definição de regras e estruturas e representação em disputas políticas; no médio escalão, burocratas situados entre múltiplos outros gerenciam conexões, interferindo em fluxos de informação, distribuição de recursos e na definição dos parceiros considerados mais adequados ou legítimos para atuar nos processos de execução das ações governamentais.

As Instituições Públicas, na montagem de seus processos de aquisições públicas, utilizam as ferramentas de Governança para que tenham um caminho seguro e claro a seguir, e, através de sua ferramenta de controle, que é a gestão de risco, mitigar as ameaças que possam afetar o sucesso da aquisição, na busca da seleção da proposta mais vantajosa, levando em consideração o ciclo de vida do produto, a qualidade e o desenvolvimento sustentável.

3.2 Governança no setor público

São recorrentes os embates entre capital, que não quer a redução dos lucros, e trabalho, que busca assegurar maiores direitos para aqueles que o executam. Serão explicitados e analisados os embates entre os dois focos, bem como o desemprego estrutural e a diminuição do consumo, que levaram a uma crise econômico-fiscal e do

estado de bem-estar social no transcurso das décadas de 70 e 80. Nestas mesmas décadas, o esgotamento do modelo de produção em massa fordista fez surgir o Toyotismo, ou pós-fordismo, conhecido como modelo flexível, ocasionando uma intensificação nas trocas comerciais globalizadas.

As crises econômica e fiscal enfraqueceram os governos na capacidade de implementar as políticas públicas na resolução dos problemas públicos.

No contexto de todas essas mudanças, nasce a nova administração pública, conhecida como gerencial, imbuída na busca de resultados, caminhando com o modelo neoliberal, que tem por objetivo a redução das atividades do Estado.

A nova administração pública acompanha o Estado Regulador, que traz a redução dos direitos trabalhistas e a privatização da estrutura estatal propostas pelo modelo neoliberal. Este tipo de organização estatal ganhou amplitude na década de 80, na Inglaterra e nos Estados Unidos; nesta mesma década, ocorreu o Consenso de Washington, que estabeleceu medidas duras de receita para o ajustamento macroeconômico dos países em desenvolvimento.

No Brasil, o neoliberalismo começou a ser introduzido no final da década de 80, com a eleição de Fernando Collor. Nesta mesma década, foi promulgada a nova Constituição da República Federativa do Brasil, com artigos basilares que criam o Sistema Único de Saúde (SUS), incluindo a saúde como direito de todos e dever do Estado. A carta magna de 1988 incluiu também os princípios básicos da administração pública, definindo a governança para a administração pública, assim como a estrutura e diretrizes do Estado Brasileiro. Seguindo uma lógica contracionista nos investimentos públicos na década de 90, em contradição à maior pressão por políticas públicas pelos grupos sociais organizados na década de 80.

Em 1994, no Brasil, foi instituído o Plano Real, que estabilizou a moeda e reduziu a inflação. Nesta mesma década, a política neoliberal amplia as privatizações, reduz os investimentos estatais nas políticas sociais, impondo o chamado “*estado mínimo*”. Mais de uma década após, em 2008, a crise mundial conhecida como sub-prime, trouxe para o país um período de turbulência, provocado pela falta de confiança no Estado como mantenedor dos serviços destinados à sociedade.

Todo esse contexto de Estado mínimo, cuja ênfase ocorreu nos anos 80, na Europa e nos Estados Unidos, trouxe um novo modelo de administração pública.

Conforme descrevem Oliveira, Pisa, Augustinho¹⁶ (2016)

Nos anos 1990, ao mesmo tempo em que se promove a abertura democrática e experiências formais e informais de uma gestão pública mais participativa por meio de conselhos, fóruns, comissões de planejamento, redes, chegam ao Brasil propostas da Nova Administração Pública (NAP), que sugerem aplicar as lógicas de mercado e os princípios e práticas empresariais às organizações públicas por meio de um modelo normativo de gestão.

A Constituição Cidadã¹⁷, dez anos após sua criação, incorporou o princípio da eficiência, através da emenda constitucional nº 19 (1998), que atualiza a legislação brasileira para o “novo” contexto da administração pública na busca de resultados. Em harmonia com o princípio da eficiência, a governança pública estrutura e sinaliza os caminhos que devem ser seguidos pela administração pública, funciona como um organizador e integrador das várias partes, deixando claro o papel de cada ator na realização do interesse público.

A governança nasce no âmbito empresarial para resolver o chamado “problema de agência”, que ocorre quando o proprietário (principal) deixa o comando da empresa e passa aos executivos (agentes) as decisões. A governança estabelece as diretrizes para evitar conflitos de interesses entre o principal e os agentes, diminuindo a assimetria de informações, conforme descreve o parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal de 1988¹⁷ “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

No setor público, o cidadão é o principal, e os servidores públicos são os agentes que entregam as políticas públicas através das ações e programas que se materializam nos serviços públicos oferecidos à sociedade.

A governança como caminho para a ação é utilizada na administração privada e pública, conforme descrevem Vieira, Barreto¹⁸ (2019)

O modelo da nova governança pública respeita a perspectiva das partes interessadas (stakeholders) e reconhece a existência de uma responsabilidade comum entre todos os atores estatais para com o seu desenvolvimento.

As instituições e as pessoas são partes interdependentes para a boa governança: as primeiras, em conjunto, podem moldar a maneira como as decisões são tomadas e fornecer legitimidade às ações implementadas pelo setor público.

Conforme o Guia de Governança do Poder Executivo Federal (2017), a governança tem o papel de fortalecer a confiança nas instituições públicas:

Essa confiança é o elemento fundamental da legitimidade da atuação pública. Para o Banco Mundial, essa legitimidade deriva de três fontes: i) a constante entrega de resultados previamente pactuados; ii) a percepção de que as políticas e as leis foram desenvolvidas e implementadas de forma justa e imparcial; e iii) a autoridade gerada pelo compartilhamento de um conjunto de valores e costumes entre os indivíduos e o governante.¹⁹

Todas as instituições do setor público são importantes para a boa governança, na entrega das políticas públicas à sociedade. O segundo elemento crucial para a boa governança são as pessoas que trabalham no setor público.

As pessoas responsáveis pelos processos administrativos dentro de uma organização pública constituem a primeira linha de defesa na prevenção aos riscos que podem atingir as compras públicas, portanto, o caminho traçado pela governança é o mais seguro na execução administrativa, conforme descrevem Vieira, Barreto¹⁸ (2019)

Por essa razão, a principal função da nova governança pública consiste na promoção da coordenação entre agências (públicas, sociais ou privadas) necessárias à prestação dos serviços públicos e uma efetiva geração de valor público. A nova governança incentiva a coordenação vertical e horizontal entre as organizações que atuam em determinado problema público (segurança, saúde, educação, assistência etc.).

No Brasil, o Tribunal de Contas da União (TCU) é o grande indutor da implementação, pelos órgãos da administração pública, de uma estrutura de governança e seus mecanismos de liderança, estratégia e controle.

O desafio da governança, nas organizações do setor público, é determinar os riscos aceitáveis na busca do melhor valor para os cidadãos e demais partes interessadas, o que significa prestar serviço de interesse público da melhor maneira possível. O instrumento de governança para lidar com esse desafio é a gestão de riscos, que torna mais seguro atingir os objetivos públicos.

Para o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa²⁰, a governança atua como um sistema que objetiva dirigir, monitorar e incentivar as organizações às boas práticas, de modo que seus princípios básicos se transformem em recomendações objetivas. Os princípios básicos de governança corporativa aplicáveis ao contexto nacional são: transparência, equidade, prestação de contas (*accountability*) e responsabilidade corporativa. Portanto, infere-se que a governança aproxima os gestores dos proprietários do capital na iniciativa privada, objetivando o alinhamento de interesses entre as partes.

De fato, o termo “governança”, em seu sentido estrito, está associado ao problema de agência, que se caracteriza por um distanciamento cada vez maior entre a propriedade e a gestão, o que torna a informação entre esses polos assimétrica.

O principal proprietário do Estado é o cidadão, o Contribuinte, o eleitor que, através de seu voto, nomeia um Agente (governante) para gerir o serviço público que é financiado pelo Principal, por meio do pagamento de impostos.²¹

A governança é responsável pela implementação de controles para o bom andamento da gestão, focando no processo decisório e sua eficácia, por um lado, e na efetiva execução das ações, por outro.

A Governança Pública estabelece as diretrizes para os controles que fornecem ao Gestor Público informações produzidas pelo sistema, para a melhor tomada de decisão, conforme descreve Pereira²²

A governança seria uma forma de transformar a complexidade desestruturada em uma complexidade estruturada, ainda que não se pudessem controlar os ‘n’ efeitos da simplificação e estruturação pretendidas.²²

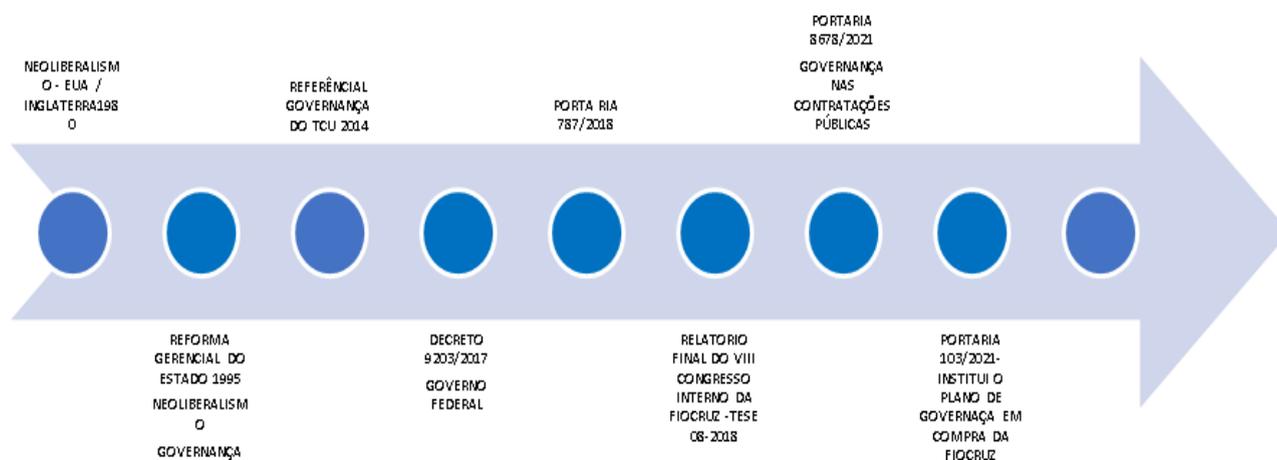
A melhor forma de mudar uma realidade social adversa é através das políticas públicas, que constituem um conjunto de intervenções que são materializadas em programas e ações emanadas dos atores governamentais, que visam tratar, ou não, problemas públicos.

A política pública tem, como escopo, resolver um problema público, após o processo de reconhecimento do problema e sua análise para incorporação na agenda pública. Para a execução dessa atividade estatal, a administração pública necessita de insumos, fornecidos pelas compras públicas.

No início dos anos 80, nos EUA e no continente europeu, com a crise econômica-fiscal que reduziu os investimentos no Estado de Bem-Estar Social, nascem as primeiras políticas neoliberais que reduzem as ações sociais do Estado, no Brasil, em 1995, foi realizada a Reforma Administrativa do Estado, que implementou a chamada Administração Gerencial no Contexto Brasileiro, em 2014, o TCU elabora o referencial de governança e, em 2017, o Governo Federal inseriu no ordenamento legal o decreto 9.203/17, a Fiocruz lança a portaria 787/2018, que institui a Política de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão, no relatório final do VIII Congresso Interno, foi apresentada a tese 8, que aborda a gestão

de riscos, e, em 2021, o Ministério da Economia, através da Secretaria de Gestão (Seges), lança a portaria 8.678/2021 de governança nas contratações públicas e, no mesmo ano, é criada a portaria 103/2021, que institui o Plano de Governança em Compras da Fiocruz. A figura 2 expressa a linha do tempo das normas de governança.

Figura 1 - Linha do tempo das Normas de Governança Brasileiras e da Fiocruz



Fonte: Adaptado pelo autor.

3.2.1 O Controle externo e a governança no setor público

Conforme o Guia de Governança e Gestão em Saúde (2018), aplicável às secretarias e conselhos de saúde:

Ao trazer o conceito de governança para a área pública, compreende-se que o papel do cidadão seria equivalente ao papel do proprietário de uma empresa. Isso decorre, sobretudo, da Constituição Federal, quando define que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente (art. 1º, parágrafo único). O gestor representa,

portanto, o delegado, que recebe do cidadão a missão de administrar o patrimônio público.²³

É também importantíssimo, para a boa compra pública, a entrega do bem, material ou serviço, no momento e tempo certo, para o suprimento das necessidades de insumos pelas áreas de gestão, pesquisa e ensino do Instituto. Neste contexto, é muito valioso o alinhamento das informações entre os participantes do processo de compras do ILMD, para que o risco de assimetria de informações seja mitigado entre as áreas do ILMD.

Vale ressaltar que o objetivo primordial das contratações públicas reside no atendimento ao interesse público, que deve ser respaldado em um processo de compras que nasce na fase preparatória/planejamento interno, e dá todo o suporte à seleção do fornecedor. Quando estas duas fases são simétricas nas informações e bem estruturadas, fortalecem o fornecimento dos insumos no atendimento das necessidades da instituição, através de soluções adequadas (produtos, bens e serviços), sem descuidar da análise dos possíveis riscos processuais inseridos nas fases da pretensa contratação.²⁴

Nessa ótica, a gestão pública orientada para o cliente-usuário exige aderência ao planejamento estratégico, participação efetiva e capacitação contínua dos gestores e servidores públicos para garantir que os processos sejam concebidos de forma sistemática.

O Corpo Administrativo do Estado, a chamada Administração Ativa, possui procedimentos para garantir dois elementos-chave: a formulação de um modo de execução - que se pensa ser a melhor forma de chegar a um determinado objetivo - e a definição de um sistema global de operação e acesso aos serviços públicos que proteja os servidores públicos do jugo dos governantes políticos e garanta a igualdade de tratamento aos cidadãos. Os funcionários da administração pública têm suas próprias responsabilidades estatutárias nas normas ou regulamentos, que definem de forma clara as atividades e funções necessárias para atingir os objetivos da instituição.

Apesar do avanço das estruturas na melhoria da governança do Estado Brasileiro, é importante reconhecer que, para atender aos problemas postos pela sociedade, é necessário fortalecer ainda mais os mecanismos de governança como forma de preencher a lacuna entre o Estado e as demandas da sociedade brasileira.²² Nesse ambiente, a administração pública não só deve desempenhar o papel de

racionalizar a execução da atividade estatal, mas também garantir o sentido público do Estado, em termos de neutralidade, impessoalidade perante o patrimonialismo, legitimidade (dominação racional-legal) e capacidade de produzir, tecnicamente, a melhor ação administrativa.²⁵

Na busca dos resultados e em harmonia com os princípios da nova administração pública, ocorreram os primeiros movimentos compatibilizando o ordenamento jurídico pátrio com a nova forma de gerir a coisa pública, nos países desenvolvidos. Um movimento mundial que se iniciou com as políticas neoliberais na Inglaterra e Estados Unidos, no início da década de 80 do século passado, chamado de Administração Pública Gerencial, que busca os melhores resultados na execução das políticas públicas, conforme descreve o Professor Marçal Justem Filho:

Existe, no entanto, um distanciamento significativo entre a chamada “administração ativa”, que é aquela que executa os processos administrativos e a atividade de controle. Isso se deve a vários fatores, entre os quais a própria incerteza quanto à natureza específica e os limites das competências dos órgãos de controle, interno e externo. Isso se traduz em regime jurídico indeterminado, que não está consagrado de modo preciso e exato no direito positivo.²⁶

3.3 Gestão de compras na administração pública

A Seção de Administração Compras (Seac) faz parte do Serviço de Administração Geral da Fiocruz Amazônia, subordinado à Vice- Diretoria de Gestão Institucional. Conforme o regimento interno, este Serviço tem as seguintes competências (artigo 31 do Regimento Interno do ILMD).²⁷

Art.31. O Serviço de Administração-Geral, subordinado à Vice -Diretoria de Gestão e Desenvolvimento Institucional, com a Seção de Gestão e Contratos, Seção de Administração de Compras, Seção de Almoxarifado e Patrimônio e Seção de Protocolo e Arquivo Documental, é um órgão de planejamento, coordenação e execução das atividades de almoxarifado, patrimônio, protocolo e arquivo documental e de gestão de contratos, bem como aglutina as funções de prover os bens, serviços e materiais necessários ao funcionamento do Instituto.

Parágrafo único. Compete ao Serviço de Administração-Geral:

I - Planejar e coordenar as atividades de suprimento de bens e serviços, de almoxarifado, patrimônio, protocolo e arquivo documental e de gestão de contratos. (ILMD, 2017, p. 35)

Para sua realização, o processo de compras públicas conta com a participação ativa dos vários setores que compõem a organização pública. Ocorre um fluxo constante de informações entre as várias partes interessadas na elaboração dos documentos exigidos pelas normas dos processos de compras; desta forma, aumentam as chances de resultados positivos no atendimento das necessidades do requisitante, nas quantidades e tempo certos.

A gestão de risco constitui uma ferramenta da governança para enfrentar a assimetria de informações, para diminuir sua materialização, em fragilidades que caracterizam riscos operacionais nos processos de compras públicas, mesmo diante das mudanças constantes no cenário externo, com demandas sociais cada vez mais complexas para as instituições públicas.

A esse respeito, Barack Obama (2020, p.10) afirma que, em um mundo digital, onde o fluxo de informações é contínuo, com realidades desiguais, só o cooperativismo de informações pode ajudar no enfrentamento aos problemas atuais, mantendo as cadeias de suprimento ativas:

Neste mundo de cadeias globais de suprimento, transferências instantâneas de capital, redes sociais, organizações transnacionais de terroristas, mudanças climáticas, migrações em massa e uma sempre crescente complexidade —, todos aprenderemos a viver juntos, a cooperarmos uns com os outros e a reconhecermos a dignidade dos demais, ou pereceremos todos.²⁸

Na atual realidade, vários fatores podem causar instabilidade econômica aos fornecedores estatais, por meio de ameaças e mesmo ataques; por isso, é muito importante prevenir os riscos aos processos administrativos de compras públicas, utilizando mecanismos de gestão de riscos.

O mercado de compras públicas equivale a cerca de 12% das economias dos países-membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), proporção semelhante é alcançada no Brasil. Compras que incluem desde materiais de consumo para as instituições até a execução de grandes obras de infraestrutura, movimentando vários setores da economia.²⁹ O volume de

recursos públicos destinados às compras públicas é muito significativo e necessita de mecanismos de governança para aprimorar sua eficiência, na busca dos melhores resultados, em prol do que a sociedade espera.

O uso adequado das compras públicas em qualquer país contribui para o desenvolvimento de regiões e setores da economia, gerando renda de uma forma mais eficiente do que sua simples transferência por meio de programas específicos, uma vez que fortalece as empresas/instituições e seu fluxo de caixa, proporcionando estabilidade para sustentar o crescimento. Também estabelece uma espiral positiva que acelera a formalização de empregos e empresas, criando condições para que se tornem fornecedores do Estado.³⁰ As compras públicas constituem um dos processos que têm, na troca de informações, uma ação transversal na instituição pública, na sua formação processual, permitindo multiplicar seu poder transformador quando são inovadas e otimizadas.

As compras públicas obedecem a um processo formal, regido pela legalidade, que propõe a seleção da proposta mais vantajosa, levando em consideração o ciclo de vida do produto e sua qualidade, para atender à necessidade da administração pública.

Em uma instituição pública, o sistema de compras funciona com a interação das várias partes, sempre obedecendo ao princípio da segregação de funções. Vários setores da organização atuam nas fases interna (Preparatória/planejamento interno) e externa (seleção do fornecedor) na formação e execução do processo de compras do ILMD. As compras públicas atendem ao princípio da legalidade em seu rito processual.

Em 2016, o novo marco legal da Ciência, Tecnologia e Inovação - a lei 13.243/2016 (BRASIL, 2016 apud Soares e Prestes, 2018)³¹ introduziu uma série de mudanças na legislação, dentre elas a que alterou a lei 8666/93, em seu artigo 24, XXI, que ficou com a seguinte redação:

É dispensável a licitação: para a aquisição ou contratação de produto para pesquisa e desenvolvimento, limitada, no caso de obras e serviços de engenharia, a 20% (vinte por cento) do valor de que trata a alínea "b".

Mais tarde, em 2019, a Advocacia Geral da União (AGU) gerou o parecer referencial 02, que esclareceu o modo de aplicação deste artigo de dispensa de licitação na compra de produtos para pesquisa, ciência e inovação.

A nova Lei Geral de Licitações 14.133/21 (BRASIL, 2021 apud CARDOSO; ALVES 2022) ³² incluiu o princípio do planejamento e da governança, com diretrizes a serem obedecidas no processo de compras. Contudo, para manter o fluxo de ressurgimento dos insumos é preciso trabalhar nas barreiras constituídas pelos riscos operacionais potenciais que retardam a finalização processual. As fases do processo de compras, apesar de separadas, em que cada setor do ILMD faz uma parte na montagem do produto, que é o processo, constituem duas partes de um todo que se completa de forma sistêmica. Com as estratégias de prevenção aos riscos pretendemos melhorar a performance processual, conforme o objetivo 4º.

3.3.1 Gestão de riscos na administração pública

A iniciativa de utilização do planejamento de gestão de riscos na administração pública brasileira é recente. Na Inglaterra, começou a ser utilizada na década de 90, para aumentar o nível de empreendedorismo no setor público; desde então, faz parte do processo de gestão pública do Governo Britânico.

A Gestão de Riscos é um planejamento com a finalidade de mitigar os efeitos operacionais danosos sobre os processos de compras, evitando que os eventos de riscos possam ameaçar o cumprimento das normas legais e seus prazos executórios nas fases do planejamento e seleção do fornecedor que, juntas, formam o processo de aquisição de equipamentos para os laboratórios do ILMD.

No contexto brasileiro, é importante lembrar a alteração na Constituição Federal, com a introdução da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que acrescentou o princípio da eficiência no texto constitucional, com efeito para toda a administração pública brasileira (CF, art. 37, caput), em perfeita sintonia com a administração pública gerencial (BRASIL. Constituição Federal, 1988) ².

O alvo principal da gestão de riscos é aumentar o grau de certeza na consecução dos objetivos institucionais, que tem impacto direto na eficiência para atingir os resultados propostos.

O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento, Orçamento e Gestão (MPOG), em conjunto com o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) expediram, em 2016, a Instrução Normativa Conjunta nº 01, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo

Federal (BRASIL,2016) ³³. O MPOG lançou, em 2017, o Manual de Gestão de Integridade e Riscos e Controles Internos da Gestão Pública Federal³⁴.

Ainda em 2017, foi editado o Decreto nº 9.203, em 22 de novembro, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, que trata, entre outros temas, da gestão de riscos na administração pública (BRASIL,2017) ³⁵.

O Tribunal de Contas da União (TCU) começou, em 2012, a mapear a situação da maturidade da gestão de riscos nas entidades da administração pública. Em 2017, essa avaliação abrangeu todas as entidades do setor público no âmbito do Índice Geral de Governança do Setor Público (IGG), incluindo-se aí o próprio TCU.

A Secretaria- Geral de Controle Externo do TCU (Segecex) lançou, em 2017, o Roteiro de Auditoria de Gestão de Riscos, com o objetivo de apoiar os auditores do setor público – do controle externo, interno ou das auditorias internas – a avaliar a maturidade da gestão de riscos das organizações públicas e a identificar os aspectos que necessitam ser aperfeiçoados. Para conhecer o roteiro, acesse o endereço: <http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/gestao-de-riscos-avaliacao-da-maturidade.htm>.

Em consonância com os princípios da ISSAI 122, o TCU lidera pelo exemplo, implantando sua própria estratégia de gestão de riscos organizacionais.

Nesse sentido, o Tribunal aprovou, em 2017, a sua Política de Gestão de Riscos (PGR/TCU) e vem adotando ações para implementá-la. A Política está disponível no endereço: <http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/politica-de-gestao-de-riscos-do-tcu.htm>¹⁴.

A gestão de riscos envolve uma grande preparação que analisa previamente os fatores que ameaçam os processos de compras de maiores valores orçamentários. Os dados fornecem as informações para a criação de medidas que implementem ações preventivas para diminuir as ameaças.

A sociedade, produtora de riscos, tende a ser crescentemente reflexiva, o que significa que se torna um tema e um problema para si própria. Torna-se cada vez mais autocrítica e, ao mesmo tempo em que a humanidade gera ameaças, ela reconhece os riscos que produz e reage diante disso. A sociedade global “reflexiva” se vê obrigada a confrontar-se com aquilo que criou, seja de positivo ou de negativo.³⁶

Risco é o efeito da incerteza sobre os objetivos estabelecidos. É a possibilidade de ocorrência de eventos que afetem a realização ou alcance das

finalidades institucionais, combinado com o impacto dessa ocorrência sobre os resultados pretendidos. A gestão de risco é uma ferramenta de controle que a governança propõe para que o serviço público possa implementá-la como uma estratégia que previna os riscos nos processos de compras, aumentando a eficiência do sistema interno de compras.

As ameaças potenciais, que podem se transformar em riscos nas cadeias de suprimentos, podem ser originadas do ambiente externo ou interno, conforme descrevem Giuliani, Vivaldi e Prado (2014, p. 124-146):

Riscos provenientes do ambiente externo irão afetar todas as organizações (como, por exemplo, colapso do sistema financeiro, desastres naturais, crises políticas e guerras). Já o ambiente interno provê uma maior possibilidade de controle por parte dos integrantes da cadeia de suprimentos (como, por exemplo, gerenciando suas capacidades financeiras, de produção, provendo um ambiente seguro para seus colaboradores).³⁷

Os órgãos de controles na esfera federal vêm implementando orientações sobre o uso de controles e seu custo-benefício, sugerindo evitar os puramente formais: “O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco”.

Conforme descrevem Cavalcanti, Martens³⁸ (2013) “Os riscos emergem de uma gama de acontecimentos imprevistos que podem causar impactos sobre os vários atores envolvidos no processo e a reavaliação de suas prioridades”.

O objetivo e principal alvo da gestão de riscos é aumentar o grau de certeza de que os objetivos institucionais serão alcançados, o que tem impacto direto no alcance dos serviços oferecidos à sociedade.

Segundo o Decreto 9.203/2017, alterado pelo 9.901/2019, também conhecido como o marco que instituiu a Governança Pública no Poder Executivo Federal: “A gestão de risco na Administração Pública Federal deve se ater aos problemas mais relevantes”. Conforme o decreto menciona, em seu anexo IV, art. 5º, em consonância com a prática internacionalmente reconhecida, os mecanismos para o exercício da Governança Pública são:

“III - controle, que compreende processos estruturados para mitigar os possíveis riscos, com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da

organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos” (BRASIL,2017) ³⁵.

Conforme descreve o Guia de Gestão de Riscos da Fundação Oswaldo Cruz:

Todo gestor público, independentemente de seu nível de atuação, deve ter como compromisso a aplicação dos recursos públicos a partir dos objetivos estratégicos e prioridades estabelecidas pela Alta Administração para gerar resultados que criem valor para a sociedade. Estes resultados também devem ser comunicados para os diversos públicos, com base em informações íntegras e de forma transparente (FIOCRUZ, 2019, p. 4)³⁹

A portaria 787/2018 da Presidência da Fundação Oswaldo Cruz estabeleceu, em seu artigo 2º, sobre riscos no processo de gestão:

A Política de Gestão de Integridade, Riscos e Controle Interno da Gestão da Fiocruz tem por finalidade estabelecer e difundir princípios, objetivos, diretrizes, competências e responsabilidades a serem observados para a gestão de integridade, de riscos e de controles internos, necessários aos processos de governança e gestão das políticas, programas, processos e projetos da Fiocruz. (FIOCRUZ,2018)⁴⁰

Portanto, é desejável utilizar controles com amplo potencial para melhorar a eficiência do processo, no propósito de atingir a eficácia na aplicação de recursos públicos, no atendimento das demandas da sociedade por meio de esforços coletivos de múltiplos grupos de atores.

Boueri, Rocha, Rodopoulos⁴¹ (2015) acrescentam:

Ao mesmo tempo, a demanda por serviços públicos é crescente e o debate público costumeiramente centra-se no montante de recursos financeiros necessários para atender às necessidades da população.

A gestão de riscos foi assim definida pelo Guia de Riscos Corporativos do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa:

A gestão de riscos existe para ser associada ao processo decisório e ao processo de estabelecimento da estratégia, ou seja, a gestão de riscos é o processo que deve ser integrado ao processo de decisão. Do ponto de vista operacional, podemos dizer que o gerenciamento de riscos integra a governança de uma empresa, pois o risco precisa ser identificado, medido, tratado e monitorado – e essas informações alimentam o processo de tomada de decisão por parte de diferentes agentes, sejam os sócios, o conselho de administração (CA), a diretoria, assim como as demais partes interessadas (por exemplo, clientes, fornecedores, comunidade, reguladores, o governo, entre outros). Dessa forma, a gestão de riscos traz vantagens na estrutura de governança das organizações, como o aumento da transparência e da prestação de contas, o fortalecimento dos controles internos e maior

comprometimento com a responsabilidade corporativa (IBGC, 2017, p. 3).²⁰

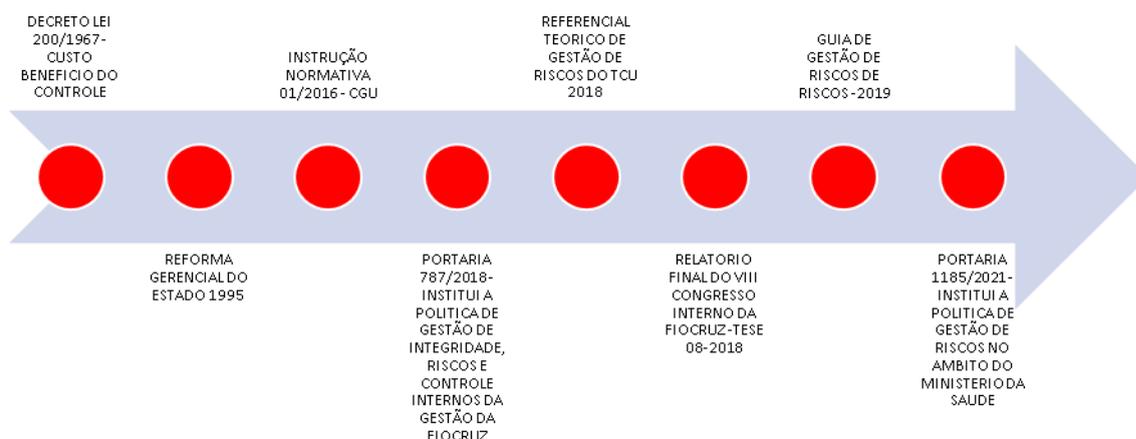
Para isso, é necessária uma estrutura de gestão de riscos corporativos que possibilite que os administradores tratem de forma planejada o cenário de incertezas, bem como os riscos e as oportunidades a ele associados, com o fim de melhorar a capacidade de resposta da instituição.

Portanto, é necessário aprimorar o controle interno das instituições públicas, implementando metodologias relacionadas às técnicas de gestão de riscos e com incentivos à ampla participação dos setores organizacionais.⁴¹

Na aplicação dos recursos públicos, o gestor deve buscar maior eficiência, eficácia e efetividade, aplicando-os de forma transparente, adotando estratégias que diminuam os riscos indesejáveis no decorrer do processo. Para isso, faz-se necessária a integração entre os setores do órgão público, para ações estratégicas de gestão de riscos eficiente e eficaz. A gestão de riscos atua para fortalecer os responsáveis diretos pela execução dos processos, considerados a primeira linha de defesa da instituição aos riscos.¹⁸

O decreto-lei 200/64 objetivou organizar a Administração Pública Federal (BRASIL,1964)⁴²; em 1995 ocorreu uma reforma gerencial da administração pública; em 2016 a instrução normativa conjunta 01, da Controladoria Geral da União (CGU) e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)(BRASIL,2016)³³; já em 2018 o Tribunal de Contas da União (TCU) lançou o referencial teórico de gestão de riscos⁷. A Fundação Oswaldo Cruz, no relatório final do VIII Congresso Interno, em sua tese 08, trouxe à discussão o tema gestão de riscos institucionais, e, em 2019, a portaria 1185/21 (BRASIL,2021) ⁴³ que instituiu a Política de Gestão de Riscos no Âmbito do Ministério da Saúde. Os documentos mencionados fazem parte da linha do tempo expressa na figura 2:

Figura 2 - Linha do tempo das normas brasileiras e da Fiocruz sobre gestão de riscos

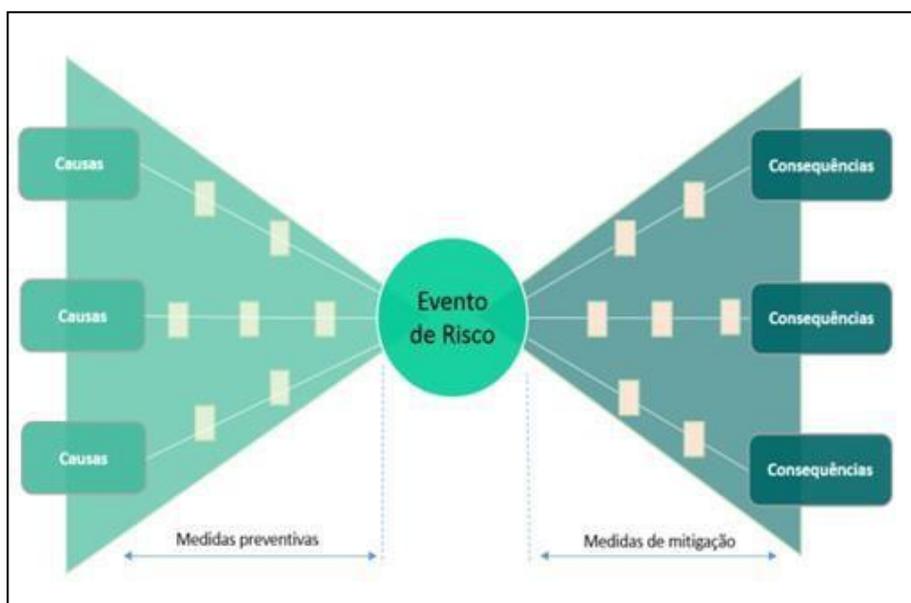


Fonte: Adaptado pelo autor.

Na figura 3, está exposta a técnica de análise de riscos: Diagrama bowe tie (Gravata Borboleta), um modelo que esquematiza a análise de riscos do tipo gravata borboleta. Cada um dos retângulos verticais na cor amarela representa os controles que agem no abrandamento das causas dos riscos inerentes (risco bruto), que são aqueles para os quais não havia controle; após a análise das causas, criam-se as estratégias preventivas de mitigação dos eventos de riscos. Caso ocorra um evento de risco, é importante um plano de ação para reduzir os danos.

Assim, a gestão de riscos constitui, na verdade, um grande planejamento suavizador das causas e de redução das consequências dos eventos de riscos operacionais nos processos de compras.

Figura 3 - Técnica de análise de riscos Diagrama Bowe Tie (Gravata Borboleta)



Fonte: Adaptado pelo autor.

Neste trabalho, a estratégia da gestão de riscos será utilizada durante a fase preparatória da licitação ou planejamento da contratação (Fase interna da licitação), onde nasce o processo de compra do ILMD e o mesmo, segue para subsidiar a seleção do fornecedor (Fase externa da licitação). Como uma das sugestões de estratégias de prevenção aos riscos (Objetivo 4º), criaremos listas de verificação preventivas⁴⁴ que terão a função de controle aos riscos operacionais nos processos de compras, atuando nas causas potenciais dos riscos que podem impactar o processo, todas as informações foram extraídas das análises dos pareceres jurídicos do ano de 2020, relatório final da auditoria do ano de 2019 e observação participante do processo no ano de 2020 e dos três processos de compras por dispensa de licitação, tudo em harmonia com as normas internas e o Guia de Gestão de Riscos da Fundação Oswaldo Cruz.

A Administração Pública ativa é aquela que executa as políticas públicas inseridas na agenda do Estado, na busca da resolução das demandas da sociedade, através da prestação de serviços, lembrando que o cidadão contribuinte é o principal mantenedor da Administração Pública. Por esse motivo, os processos administrativos devem ser céleres e em harmonia com as normas internas e externas à instituição.

O processo de compras públicas vincula-se ao rito processual da lei, devendo ser realizado no tempo, qualidade e quantidade corretos. Na medida em que o corpo técnico executor ou responsável utiliza a ferramenta da gestão de riscos, assegura a mitigação das causas e evita que os riscos se materializem em problemas.

A gestão operacional, a chamada Administração Ativa, começa a ter suas ideias captadas na melhoria dos processos administrativos públicos, conforme descreve Marcelino⁴⁵ (2017, p. 75) “Na instituição pública, a valorização das ideias do servidor vem acontecendo a passos lentos, não acompanhando as tendências de mercado.”

O foco deste trabalho está na utilização da ferramenta “Governança: Gestão de Riscos” na construção dos processos de compras do ILMD/ Fiocruz Amazônia e todo o contexto de governança pública que avançou no Estado brasileiro capitaneado pelos órgãos de controle: Tribunal de Contas de União (TCU) e Controladoria Geral da União (CGU), conforme descreve Fenili¹ (2018, p.27):

Governança das aquisições públicas 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 o objetivo de que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização com os riscos aceitáveis.

A preocupação com os riscos acarretou a intensificação do uso da gestão de riscos que ocorreu nos últimos anos (principalmente motivada por escândalos de fraudes e quebra de negócios, que aconteceram no início do século XXI), e tornou cada vez mais clara a necessidade de uma estratégia sólida, capaz de identificar, avaliar e administrar riscos³⁰. A estratégia de prevenção aos riscos tem merecido cada vez mais importância no mundo da administração pública, em razão das demandas crescentes da população e os recursos públicos limitados.

A necessidade de se preocupar com o bem-estar coletivo favorece o aparecimento de um novo modelo de gestão de negócios, denominado “responsabilidade social”. Através desta nova perspectiva, as empresas passam a desenvolver práticas de associar aos seus produtos e marcas as ações de cidadania e preservação do meio-ambiente.

Sem dúvida, o principal ponto a que a empresa deve dar relevância na análise é sintetizar os eventos de riscos que podem afetar seu principal objetivo estratégico e passar a monitorá-los com os controles desenvolvidos através da gestão de riscos.

Não é demais repetir que, para a eficácia da gestão de riscos, é necessário focar em fatores operacionais que impactam de forma significativa a execução dos processos na busca dos objetivos da organização.

As organizações públicas realizam reestruturações, adotam novas formas de trabalho, desenvolvem as competências organizacionais, tentam reduzir os riscos operacionais na execução dos processos de compras públicas, mas a ideia de progresso não pode continuar a ser compactuada com a destruição dos ambientes naturais.

3.3.2 Origens do Novo Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação

A literatura nos mostra que os países que aproveitam as oportunidades e simplificam as dificuldades nas aquisições para pesquisas em ciência, tecnologia e inovação, simplificando sua legislação com normas que refletem a realidade da ciência e seu dinamismo na busca do conhecimento, criam um ambiente para avanços nos projetos de pesquisas.

As novas teorias do comércio, dentre elas, as chamadas “políticas comerciais estratégicas”, orientam a intervenção governamental: por exemplo, via tarifas e outras barreiras à importação, estímulos e subsídios à exportação, à inovação, à pesquisa e ao desenvolvimento. Semelhantes formas de intervenção podem facilitar os investimentos necessários ao surgimento e à consolidação de empresas em setores mais desenvolvidos tecnologicamente, que operam em ambiente de concorrência imperfeita e com possíveis rendimentos crescentes de escala.⁴⁶

Os projetos de pesquisa requerem flexibilidades incompatíveis com a visão do controle estático burocrático da sociedade industrial, que impõe regras que engessam a atividade de produção científica e, portanto, reduzem a aceleração da inovação. A Constituição de 1988 foi alterada pela emenda constitucional 85/2015, que acrescentou um capítulo para a Ciência e a Tecnologia, fortalecendo as bases legais, conforme discorre o constitucionalista Jorge Miguel:

Pela primeira vez em toda a história constitucional brasileira é reservado à ciência e tecnologia um capítulo especial, os quais são o capítulo IV- Da Ciência e Tecnologia, artigo 218 e 219, A, B e C da Constituição Cidadã.⁴⁷

A Ciência é um sistema de conhecimento humano baseado em pesquisa. A Tecnologia é um corpo de conhecimento eficaz para uma atividade. Bacon, filósofo do século XVII, acreditava que a Ciência era essencial para o bem-estar da humanidade e a Tecnologia necessária para a vida humana na Terra. A realidade é que o mundo moderno não pode fugir da noção de que Ciência e Tecnologia estão ligadas ao desenvolvimento social, econômico e educacional.⁴⁸

É inegável que o acúmulo de conhecimentos proporcionou avanços nas pesquisas que requerem uma legislação compatível com um contexto de flexibilidade e rapidez. No Brasil, este processo de inovação na legislação se iniciou com a quebra de barreiras e de tarifas ao comércio exterior, objeto de muitas críticas pela maneira brusca como ocorreu, com muitas indústrias e até mesmo órgãos da administração pública sucumbindo ante a nova realidade, logo após o processo eleitoral que elegeu Fernando Collor e a implantação do modelo neoliberal brasileiro:

O Estado tem se colocado como ponte mediadora entre esses dois mundos, o que demanda mais investimentos públicos e privados; mas, sobretudo, demanda uma legislação mais adequada à dinamicidade típica do setor produtivo e o do desenvolvimento tecnológico e científico. Ocorre, assim, o encontro entre duas dinâmicas operacionais totalmente estranhas, mas que agora desejam darem-se [sic] as mãos: entre a lógica formal hierárquica e burocrática do Estado e a da flexibilidade relativamente informal da economia de alta tecnologia. (SOARES; PRETE, 2018, p. 14)³¹

Os avanços trazidos pelo novo marco legal de Ciência, Tecnologia e Inovação nasceram das discussões que sugeriam a necessidade de revisão das leis de inovação. Muito importante para isso foi a agregação dos participantes do Sistema Nacional de Inovação (SNI) nas discussões com o Poder Legislativo Federal.

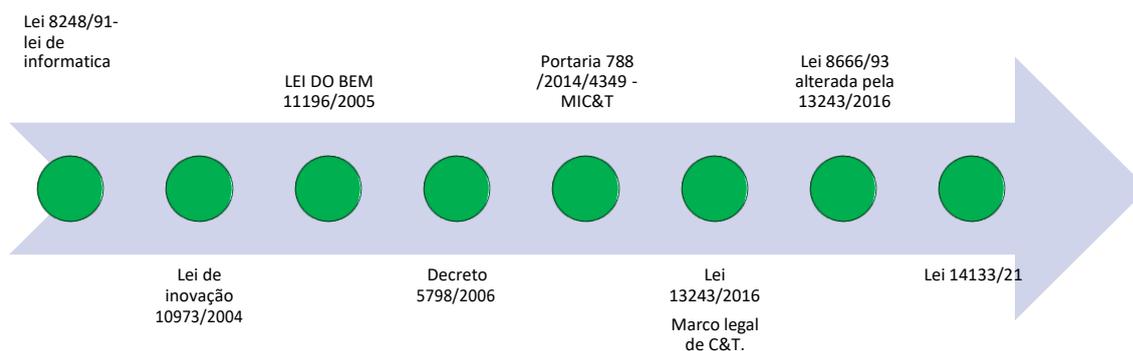
A evolução histórica da legislação brasileira de Ciência, Tecnologia e Inovação se iniciou com a lei de informática nº 8.248/1991, que dispõe sobre a capacitação e competitividade do setor de informática e automação. Neste período, ocorreu a eleição presidencial de Fernando Collor, que implementou um processo de abertura comercial e intensificação do comércio internacional, depois, foi promulgada a lei de inovação nº 10.973/2004, sobre os incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo.

Posteriormente, foi instituída a Lei do Bem, 11.196/2005, que alterou a legislação tributária, regulamentada pelo Decreto nº 5.798/2006, sobre os incentivos fiscais às atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação

tecnológica, de que tratam os arts. 17 a 26 da Lei no. 11.196/2005. Mais adiante, foi assinada a Portaria nº 788/2014/MCTI, dispondo sobre a criação de Comitês de Auxílio Técnico para o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, em atividades de natureza consultiva relacionadas à política de fomento e inovação tecnológica, disciplinada no Capítulo III da Lei nº 11.196/2005 (Lei do Bem).

Todas essas mudanças legislativas contribuíram para o acúmulo de informações e experiências que fortaleceram a criação do marco legal de Ciência, Tecnologia e Inovação, a lei nº 13.243/2016 (BRASIL,2016) ⁴⁹, regulamentada pelo Decreto nº 9.283/2018 (BRASIL,2018) ⁵⁰. Esta nova lei inovou a lei geral de licitações 8.666/1993 (BRASIL,1993) ⁵¹. A seguir, foi estabelecida a nova lei geral de licitações, no. 14.133/2021(BRASIL,2021)⁵², que entrará em vigência total a partir de 03/04/2023; por enquanto, as duas leis gerais sobre licitações e contratos, têm vigência. A evolução das leis mencionadas está descrita a seguir (Figura 4):

Figura 4 - Evolução da legislação de Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil



Fonte: Adaptado pelo autor.

A Fundação Oswaldo Cruz, como uma instituição centenária de Saúde, Ciência, Tecnologia e Inovação, inseriu a seguinte diretriz no relatório final do VIII Congresso Interno, que orienta sobre a utilização das oportunidades trazidas pelo marco legal em sua gestão, descrita abaixo:

6.5.3 - DIRETRIZES POLÍTICO-INSTITUCIONAIS DA FIOCRUZ Diretriz 01 (T5) - Explorar as possibilidades do marco legal da CT&I que se conectem com os princípios institucionais e, ao mesmo tempo, favoreçam a criação de ambiente institucional pró-inovação e das relações internacionais em pesquisa. (FIOCRUZ 2018, p. 42)⁹

Com base nestas diretrizes, a Fundação tem criado um ambiente organizacional que favorece o dinamismo necessário aos projetos de pesquisas e inovação, em harmonia com o marco legal de CT&I.

Nos órgãos públicos, as compras são disciplinadas por instrumentos normativos legais que impõem obediência do gestor público ao império da lei, seja da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O que materializa o princípio constitucional da legalidade, ou seja, no serviço público as ações devem ser pautadas pela lei.

A cadeia de criação de empregos nos projetos de pesquisa, tecnologia e inovação não se resume apenas aos pesquisadores, engenheiros e empresários que se beneficiam da inovação tecnológica. Ela vai muito além, gerando empregos diretos para os trabalhadores que produzem as inovações, e os indiretos, para os anunciantes, caminhoneiros e outros trabalhadores que transportam os insumos e produtos, vendedores e pessoal de manutenção das estruturas de pesquisa e inovação. Existe toda uma cadeia produtiva de CT&I: cada emprego gerado diretamente nesta cadeia cria, em média, 2,5 empregos a mais em atividades não relacionadas, como restaurantes, mercearias, barbearias, postos de gasolina, bancos e outros.³¹

Com as mudanças na legislação de Ciência, Tecnologia e Inovação, a partir de 2016, o Brasil construiu um ambiente normativo mais favorável à pesquisa, no sentido de que as normas pudessem facilitar a compra dos insumos necessários ao desenvolvimento dos projetos de pesquisas, com isso impulsionando a Ciência como motor do desenvolvimento econômico e social.

A evolução do arcabouço legal geral de Ciência, Tecnologia e Inovação cria as condições para implementar um conjunto de políticas públicas que sinalizam maior mobilização de todos os setores da sociedade na promoção da Ciência, Tecnologia e Inovação.

Como afirma Rita Ramalho, uma das autoras do último “Doing Business”, documento anual do Banco Mundial que mede a dificuldade para fazer negócios em

diferentes países, “... é bom ter um sistema que permita a tentativa e o erro, porque o processo de tentativa e erro é fundamental para a inovação.”⁵³

3.3.2.1 O Parecer Referencial

O parecer referencial tem como finalidade uniformizar as decisões semelhantes que ocorrem cotidianamente. A aprovação da área técnica, em estrita obediência aos itens descritos no documento, dispensando a análise individual do órgão consultivo (Procuradoria Federal da Fiocruz), possibilita a uniformização das decisões pelos órgãos envolvidos, buscando mais celeridade nos processos administrativos, conforme se depreende do excerto abaixo:

Pareceres Referenciais são manifestações jurídicas emitidas sobre matérias idênticas e recorrentes que promovem a dispensa da análise individualizada pelos órgãos consultivos, sempre que o caso concreto se amoldar aos termos das citadas manifestações, mediante ateste expresso da área técnica. A utilização dos Pareceres Referenciais visa dar maior celeridade aos serviços administrativos, além de promover a uniformização de atuação dos órgãos envolvidos⁵⁴.

No ano de 2019, a Advocacia Geral da União, através da Procuradoria Geral Federal, em conjunto com a Câmara Permanente de Ciência, Tecnologia e Inovação, para otimizar as boas práticas nas compras de insumos para a pesquisa, publicou o parecer referencial 02/2019, de forma que se possa atender plenamente a legislação pátria, inovada pelo marco legal de CT&I:

Esta declaração pretende explicar por que a redação dos instrumentos jurídicos utilizados na aquisição ou contratação de produtos de pesquisa e desenvolvimento é razoável em razão dos procedimentos de (?) previstos no Artigo 24, inciso XXI da Lei nº 8.666/93, cuja redação foi alterada pela Lei nº 13.243/16 (marco legal de ciência, tecnologia e inovação).⁴⁸

Com o aperfeiçoamento da legislação e os esclarecimentos descritos no parecer referencial os processos de compras foram robustecidos documentalmente.

Outra modificação do procedimento é substantiva, para ampliar o alcance da dispensa de licitação para os casos de aquisição ou contratação de produtos ou serviços para uso em pesquisa, inovação científica. O artigo 24, inciso XXI da lei 8.666/93 busca tornar mais célere os procedimentos de compras para os projetos de pesquisa (BRASIL,1993).⁵¹

Conforme descreve o parecer referencial⁴⁸ n. 02/2019/CP-CT&I/PGF/AGU:

CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. AQUISIÇÃO OU CONTRATAÇÃO DE PRODUTO OU SERVIÇO PARA PESQUISA E DESENVOLVIMENTO. DISPENSA DE LICITAÇÃO, INCISO XXI, ART. 24, C/C ART. 6º, INCISO XX DA LEI Nº 8.666/93.

I - Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação – CT&I (Emenda Constitucional nº 85, de 2015, Lei nº 10.973, de 2004, Lei nº 13.243, de 2016 e o Decreto nº 9.283, de 2018). Lei nº 8.666/93.

II – Aquisição de bens ou contratação de serviços, inclusive obras e serviços de engenharia limitados a 20% (vinte por cento) do valor de que trata a alínea “b” do inciso I do caput do art. 23, considerados como produtos para pesquisa e desenvolvimento, mediante procedimento de dispensa de licitação, nos termos do inciso XXI do art. 24 da Lei nº 8.666/93 e consoante o conceito estabelecido no inciso XX do art. 6º da mesma Lei. Regulamentação da hipótese de dispensa pelo Decreto nº 9.283/18. Recomendações nas análises jurídicas, inclusive na instrução processual.

III - Análise de minutas-padrão, com recomendação aos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal de que sugiram sua utilização pelas Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação e Agências perante as quais os procuradores federais exerçam suas atividades de consultoria e assessoramento jurídico⁴⁸.

O parecer referencial descreve uma lista de itens que devem ser atendidos de forma rigorosa, para a boa instrução do processo de compras de equipamentos para pesquisa, na modalidade de compra direta através da dispensa de licitação; com esse procedimento, abrevia-se o tempo para a contratação, conforme descrevem Soares, Prete³¹ (2018):

Dessa maneira, a hipótese de dispensa de licitação é importante mecanismo para a agilização dos processos de pesquisas científicas, porquanto, mesmo havendo ambiente de potencial concorrência para a oferta de dado bem ou insumo para a promoção de testes e para o prosseguimento da inventividade humana, o legislador opta pela dispensabilidade, desde que atendidos parâmetros de razoabilidade, proporcionalidade, a proteção do interesse público e a defesa dos valores caros à área da ciência e tecnologia: a liberdade de pesquisa, a proteção do ideal prosseguimento das pesquisas em face de intermitências das condições materiais para que a inventividade possa aflorar (p. 186).

Todas as 19 categorias demonstradas: **no quadro 1**, emergiram das análises dos documentos: 12 (doze) pareceres, referentes aos processos de compras na modalidade de pregão eletrônico, junto com os 3 (três) processos de compras, quanto ao atendimento dos 7 (sete) itens processuais essenciais na compra, com fundamento na dispensa de licitação pelo artigo 24, XXI, da lei 8666/93, pelo parecer referencial 02/2019, todos do ano de 2020, relatório de auditoria interna de 2019 e das observações participante das duas fases do processo de compras do ILMD.

Quadro 1 - Categorias dos riscos operacionais

CATEGORIAS DOS RISCOS OPERACIONAIS		
	CATEGORIAS	DESCRIÇÃO
1	DA MINUTA DO EDITAL	Recomendações para o documento que rege o processo licitatório
2	DO TERMO DE REFERÊNCIA	Recomendações para o documento que descreve o objeto da contratação
3	DA MINUTA DO CONTRATO	Recomendações para o documento que descreve as obrigações recíprocas e condições de execução do objeto contratado
4	DA REGULARIDADE E FORMALIZAÇÃO DO PROCESSO	Recomendações na autuação, protocolo e enumeração dos documentos do processo de compras
5	DA ANÁLISE JURÍDICA	Recomendações no enquadramento do objeto em legislações especiais
6	DA PESQUISA DE PREÇOS	Recomendações no processo em relação aos documentos e levantamento que fundamentam o preço estimado
7	DA MOTIVAÇÃO	Recomendações nos documentos que descrevem as razões e fundamentam a decisão tomada
8	DA APLICABILIDADE DA LEI COMPLEMENTAR 123/2016	Recomendações nos documentos que motivam o tratamento diferenciado
9	DA DESIGNAÇÃO DO PREGOEIRO E EQUIPE	Recomendações para incluir documento no processo de compras
10	DA PUBLICAÇÃO DO AVISO DO EDITAL	Recomendações no atendimento ao art.20 do decreto 10.024/19
11	DO PLANEJAMENTO IN05-2017	Recomendações para o planejamento, conforme IN05/2017
12	DA ATA DE REGISTRO	Recomendações para o documento do processo de compras
13	DA AUTORIZAÇÃO DA AUTORIDADE	Recomendações para o documento de autorização no processo de compras
14	DAS PLANILHAS	Recomendações para o documento do processo de compras
15	DO GERENCIAMENTO DE RISCOS	Recomendações para o documento mapa de riscos no processo de compras
16	DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (Etp)	Recomendações para o documento estudos preliminares Etp, processo de compras
17	DO REGISTRO DE PREÇOS	Recomendações para os documentos no processo de compras por sistema de registro de preços-Srp
18	DA INDICAÇÃO DA MARCA	Recomendações para os documentos que motivou a indicação de marca.
19	CONCLUSÃO- APONTAMENTO	Recomendações para os documentos de conclusão dos apontamentos

4. METÓDO

4.1 Tipo de pesquisa

Trata-se de um estudo exploratório descritivo⁵⁵, é também uma pesquisa documental, tendo como fonte de dados: planilhas de controle orçamentário de pregões, dispensas, inexigibilidades, pareceres da Procuradoria Federal, referente aos processos de compras na modalidade de licitação por pregão eletrônico e o relatório de auditoria realizada nos processos de compras do ILMD em 2019, além da observação participante das duas fases de execução do processo de compras do ano de 2020.

4.2 Período e área do estudo

No Estado do Amazonas, a Covid 19 e sua variante p1 causaram um aumento exponencial do contágio da doença, provocando uma segunda onda da epidemia. Essa situação impôs a aquisição de equipamentos, bem como material de consumo e serviços para a testagem da Covid 19 na unidade da Fiocruz Amazônia, em Manaus. Esta situação foi determinante na escolha dos anos de 2019-2020 para a coleta das informações que fundamentaram este trabalho. Serão analisados os processos de compras do ILMD /Fiocruz Amazônia, Seção de Administração de Compras (Seac).

4.3 Acervo da pesquisa

As informações orçamentárias serão extraídas das planilhas de controle de pregões eletrônicos, dispensas de licitações e inexigibilidades da Seção de Administração de Compras (Seac). Foram analisados 12 (doze) pareceres da Procuradoria Federal dos processos de licitações na modalidade pregão eletrônico do ano de 2020 e 3 (três) processos de dispensa de licitação quanto ao atendimento dos 7 (sete) itens processuais essenciais descritos pelo parecer referencial 02/2019, relatório de auditoria interna do ano de 2019 e a observação participante da execução das duas fases dos processos de compras.

Os pareceres são divididos em categorias (tópicos) referentes ao item analisado do processo de compra, podendo ou não gerar uma recomendação / apontamento de retificação no processo.

Ateve-se aos apontamentos que equivalem a fragilidades do processo passíveis de correções (análise a priori). Como exemplo de categoria do parecer, temos: Da minuta do edital, Termo de referência, da regularidade e formalização processual, da motivação e da análise das minutas. O relatório de auditoria do ano de 2019 está dividido em categorias (tópicos). No tópico resultado dos exames, serão analisadas as recomendações do relatório de auditoria referentes a correções em processos já finalizados (*Análise a posteriori*). Foi também analisado, através da observação participativa das fases de execução do processo de compras do ano de 2020, os riscos operacionais que, conforme já afirmado, deixam de ser potenciais para se transformar em problemas, ameaçando ou retardando a conclusão do processo de compras (*Análise concomitante*). Nos três processos de dispensa de licitação pelo parecer referencial 02/219, observamos o cumprimento dos sete itens processuais exigidos pelo parecer.

4.3.1 Critérios de seleção inclusão/exclusão

- a) Processos compras que tiveram parecer da Procuradoria Federal da Fiocruz (PF) do ano de 2020;
- b) Relatório de auditoria do ano de 2019;
- c) Processos de aquisição por dispensa pelo parecer referencial do ano de 2020;
- d) Observação participante das duas fases do processo de compras do ano de 2020.

4.4 Coleta de dados

Serão utilizadas fontes secundárias: parecer de análise jurídica dos processos de pregões eletrônicos, recomendações do relatório de auditoria e processos de aquisição por dispensa de licitação pelo parecer referencial, bem como a fonte primária de observação participante das duas fases de execução dos processos de compras do ILMD, no ano de 2020.

As informações orçamentárias serão consolidadas em planilhas desenvolvidas após as análises documentais, conforme modelos descritos nas figuras 5 e 6:

Figura 5 - Planilha modelo 1 de controle de pregão e seus objetos

PLANILHA MODELO 01						
PREGÃO	PROCESSO	DESCRIÇÃO	VALOR	REL AUDIN	PARECER	OBS. MACRO
PE01	PROCESSO 1	OBJETO SERVIÇO	R\$	REL AUDIN2019	PPF1	OBSPROCOMP
PE02	PROCESSO 2	OBJETO SERVIÇO	R\$	REL AUDIN2019	PPF2	OBSPROCOMP
PE03	PROCESSO 3	OBJETO SERVIÇO	R\$	REL AUDIN2019	PPF3	OBSPROCOMP
PE04	PROCESSO 4	OBJETO SERVIÇO	R\$	REL AUDIN2019	PPF4	OBSPROCOMP
PE05	PROCESSO 5	OBJETO SERVIÇO	R\$	REL AUDIN2019	PPF5	OBSPROCOMP
SUBTOTAL			R\$			
PE06	PROCESSO 6	OBJETO EQUIPAMENTO	R\$	REL AUDIN2019	PPF6	OBSPROCOMP
PE07	PROCESSO 7	OBJETO EQUIPAMENTO	R\$	REL AUDIN2019	PPF7	OBSPROCOMP
SUBTOTAL			R\$			
PE08	PROCESSO 8	OBJETO MATERIAL DE CONSUMO	R\$	REL AUDIN2019	PPF08	OBSPROCOMP
PE09	PROCESSO 9	OBJETO MATERIAL DE CONSUMO	R\$	REL AUDIN2019	PPF09	OBSPROCOMP
PE10	PROCESSO 10	OBJETO MATERIAL DE CONSUMO	R\$	REL AUDIN2019	PPF10	OBSPROCOMP
PE11	PROCESSO 11	OBJETO MATERIAL DE CONSUMO	R\$	REL AUDIN2019	PPF11	OBSPROCOMP
PE12	PROCESSO 12	OBJETO MATERIAL DE CONSUMO	R\$	REL AUDIN2019	PPF12	OBSPROCOMP
SUBTOTAL			R\$			
TOTAL GERAL POR COMPRAS POR PREGÃO EM 2020			R\$			
REL AUDIN2019 - Relatório de auditoria de 2019						
PARECER - Parecer da análise da procuradoria federal do processo de 2020						
OBSPROCCOMP - Observações do processo de compras do ano de 2020						

Figura 6 - Planilha modelo 2 de processos de dispensa pelo parecer referência

PLANILHA MODELO 02				
DISPENSA ART.24,XXI	PROCESSO	DESCRIÇÃO	valor	PARECER REFERENCIAL
DL1	PROCESSO 1	OBJETO EQUIPAMENTO	R\$	PR02/2019
DL2	PROCESSO 2	OBJETO EQUIPAMENTO	R\$	PR02/2019
DL3	PROCESSO 3	OBJETO EQUIPAMENTO	R\$	PR02/2019
TOTAL GERAL DE COMPRAS PARECER REFERENCIAL			R\$	
PR02/2019 = Parecer referencial 02/2019				

4.5 Processamento e análise dos dados

Dos **pareceres da Procuradoria Federal** tomar-se-ão como categorias os tópicos dos apontamentos que equivalem a recomendações de retificações nos processos de compras, para eliminar os riscos operacionais potenciais. São categorias prévias: 1) Da regularidade e formalização processual; 2) Termo de referência; 3) Da motivação; 4) Da minuta do edital.

Do **relatório de auditoria** do ano de 2019, serão analisadas as recomendações sobre correções nos processos já finalizados (*Análise a posteriori*), e a observação participante das duas fases de execução dos processos de compras em relação aos riscos operacionais que se materializam em problemas, ameaçando a conclusão do processo de compras (*Análise concomitante*).

Da análise dos três processos de compras por dispensa de licitação pelo parecer referencial, foi observado o cumprimento dos sete itens processuais essenciais exigidos pelo parecer.

Pretende-se demonstrar que é possível reduzir os eventos de riscos na execução operacional dos processos de compras, com a criação de estratégias de procedimentos preventivos de gestão de riscos que atuem nas causas potenciais dos eventos de riscos operacionais, levando-se em conta todo o contexto que envolve a compra de equipamentos para os laboratórios do ILMD, buscando-se uniformizar o grau de informação nas duas fases dos processos de compras, que são: O planejamento da contratação (fase Interna /preparatória da licitação) e a seleção do fornecedor (fase externa da licitação). Nessa perspectiva, com base nas análises dos dados, serão sugeridas estratégias, ou seja, procedimentos preventivos aos riscos, o que corresponde ao objetivo 4º da dissertação.

Espera-se subsidiar a unidade da Fiocruz no Estado do Amazonas com documentos preventivos que diminuam a assimetria de informações entre os setores participantes dos processos de compras como um todo. Estes procedimentos, serão guias para ação, antes da execução das referidas fases da compra, em conformidade com a metodologia do Guia de Gestão de Riscos da Fiocruz³⁶.

Esperamos, com isso, desenvolver estratégias operacionais preventivas contra as ameaças que fragilizam a boa montagem do processo de compras, no intuito de fortalecer a aquisição de equipamentos no ILMD.

5. Considerações éticas

O estudo foi realizado em obediência aos preceitos éticos definidos nas Resoluções do Conselho Nacional de Saúde nº 466/2012 e 512/2016. O projeto foi submetido e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa – CEP/IAM, com o parecer de aprovação número 5.420.595, CAAE :56808022.3.0000.5190.

RESULTADOS

Capítulo 1

1. Caracterizar o processo de compras de equipamentos no ILMD

A administração pública deve seguir as normas, buscar resultados efetivos e com qualidade, em conformidade com o que preconiza o Manual de Planejamento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, destaca:

O Brasil, mais uma vez, insere-se nessa nova contextualização de planejamento e gasto público, em que não basta estar a despesa em conformidade com a legislação: é preciso gastar melhor, com mais qualidade e resultados efetivos para o aprimoramento da vida dos cidadãos.⁵⁶

Quando o Núcleo Técnico de Suporte à Pesquisa (Nupt), unidade de serviço do ILMD, precisa adquirir um equipamento para laboratório, inicialmente prepara a documentação necessária (fase preparatória / planejamento da contratação), abre o processo de compras nos sistemas: Sga Compras e Sistema Eletrônico de Informação. (Sei)⁵⁷, e o encaminha à Seção de Administração de Compras (Seac), para análise. A partir do ano de 2020 os processos de compras do ILMD, deixaram de ser físicos, tornando- se eletrônicos.

Com base nos documentos processuais eletrônicos, a Seção de Administração de Compras (Seac), confecciona o documento minuta do edital e envia o mesmo via processo de compras a Diretoria para Aprovação, após essa ação, o processo é remetido à Procuradoria Federal da Fiocruz, para análise, e em seguida, é devolvido a Seção de Administração de Compras (Seac), com o parecer jurídico,

que descreve as recomendações que representam riscos operacionais potenciais nos processos de compras, os quais só podem prosseguir para conclusão se forem saneados. Após essa ação, o aviso de licitação é publicado no Diário Oficial da União (Dou), o que caracteriza o início da fase externa da compra que é a seleção do fornecedor.

O processo de compras funciona como o meio de fornecer os insumos necessários ao desenvolvimento da atividade pública. No caso do ILMD, para a execução dos projetos de pesquisas que geram ações e programas para o Sistema Único de Saúde (Sus). Ainda que se trate de tema considerado complexo e burocrático, os procedimentos se fundamentam no cumprimento dos ditames legais amparados nos princípios da Administração Pública emanados da Constituição Federal de 1988 e legislações pertinentes.⁵⁸

As compras de equipamentos para os laboratórios de pesquisas do ILMD são realizadas através das licitações na modalidade pregão eletrônico, e de dispensa de licitação pelo parecer referencial 02/2019.⁴⁸

Os processos de compras de equipamentos do ILMD, são executados rotineiramente através de licitações por pregão eletrônico, mas há exceções legais, as chamadas compras diretas, como as dispensas de licitações.

A Carta Magna de 1988, trouxe em seu corpo de artigos a descentralização de competências, dando maior autonomia para os municípios brasileiros que ganharam protagonismo para administrar e controlar suas demandas políticas, sociais e econômicas. No caso da saúde, os municípios são entes federativos que receberam competências de execução, por estarem mais próximos dos usuários dos serviços.²

Essa descentralização de competências constitucionais deixa claro o que cada ente político deve executar e, no caso das compras públicas, a União detém a competência para legislar sobre normas gerais, em relação às compras públicas, e os faz através da lei nº 8.666/93, revogada pela nova lei geral de licitações 14.133/21 (BRASIL, 1993; 2021) ⁵¹⁻⁵², com vigência total a partir de 03 de abril de 2023. Até lá, coexistem as duas leis gerais de licitações.

Com o restabelecimento da ordem democrática, a Constituição Cidadã de 1988 (BRASIL, 1988)², estabeleceu enriquecedoras modificações que foram incorporadas ao planejamento público. Merece destaque o tripé de planejamento, baseado em um conjunto integrado de três instrumentos, materializados no Plano

Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, que devem atuar em conjunto com a Lei Orçamentária Anual, como um processo único. Cada instrumento possui objetivos, metas e contribuições específicas para o planejamento dos governos.

Além disso, a reforma da gestão do orçamento público, introduzida no início dos anos 2000, propôs, de forma inovadora, uma reorganização dos programas governamentais para os entes públicos, passando a ser baseados em resultados, com base em indicadores e metas, e não apenas na distribuição de receitas e despesas. A reforma gerencial do orçamento público materializou o espírito de planejamento por resultados trazidos pela Constituição Federal de 1988, e tratado pelo novo regime de responsabilidade fiscal como um dos pilares da Gestão Pública⁵⁹.

A Emenda Constitucional nº 95/16, que dispôs sobre um novo regime fiscal, impondo um teto para os Gastos Públicos com saúde e educação, foi substituída pela Emenda Constitucional nº 100/2019, determinando que:

“A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessárias, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.” (Art. 165, §10)

Apesar de ter vigência apenas para o Governo Federal (como disposto no §13), essa mudança é simbólica, e pode servir para inspirar mudanças nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos municípios, replicando-se o modelo pela Federação Brasileira (BRASIL, 1988).²

1.1. Descrição da estrutura organizacional do Serviço de Administração Geral do Instituto Leônidas & Maria Deane -ILMD/Fiocruz/Amazônia: A posição da Seção de Compras (Seac)

1.1.1 Estrutura Organizacional

As atividades da Fiocruz na Amazônia tiveram início com as primeiras viagens de Oswaldo Cruz e João Pedroso para a região, no início do século XX. Posteriormente, Carlos Chagas, Pacheco Leão e João Pedroso visitaram a região para a implantação do projeto de interiorização das ações de saúde pública, na década de 1910. Contudo, apenas em 1994 a Fiocruz abriu um Escritório Técnico naquela região, transformado, em 2001, em Unidade Técnico-Científica, recebendo o

nome de Centro de Pesquisa Leônidas e Maria Deane. Em 2002, foi inaugurada a sede atual da Fiocruz Amazônia (Quadro 2).

Quadro 2 - Cronologia da Fundação Oswaldo Cruz na Amazônia

Período	Realização
1905 -1906	Oswaldo Cruz e João Pedroso fazem a primeira viagem ao norte do País, para inspeção sanitária dos portos marítimos e fluviais
1910	Oswaldo Cruz retorna à Amazônia, para visitar as obras de construção da Estrada de Ferro Madeira- Mamoré
1912 - 1913	Carlos Chagas, Pacheco Leão e João Pedroso voltam à Amazônia, para a implantação do projeto de interiorização das ações de Saúde Pública
1994	Aberto o Escritório Técnico do Amazonas
1995	Grupo de pesquisadores refaz a viagem de Carlos Chagas, publicando o livro Revisitando a Amazônia, de Carlos Chagas
2001	O Escritório transforma-se em Unidade Técnico-Científica, com o nome de Centro de Pesquisa Leônidas e Maria Deane
2002	Inaugurada a sede da Fiocruz/Amazônia, situada na Rua Teresina, 476, Adrianópolis, Manaus – Amazônia

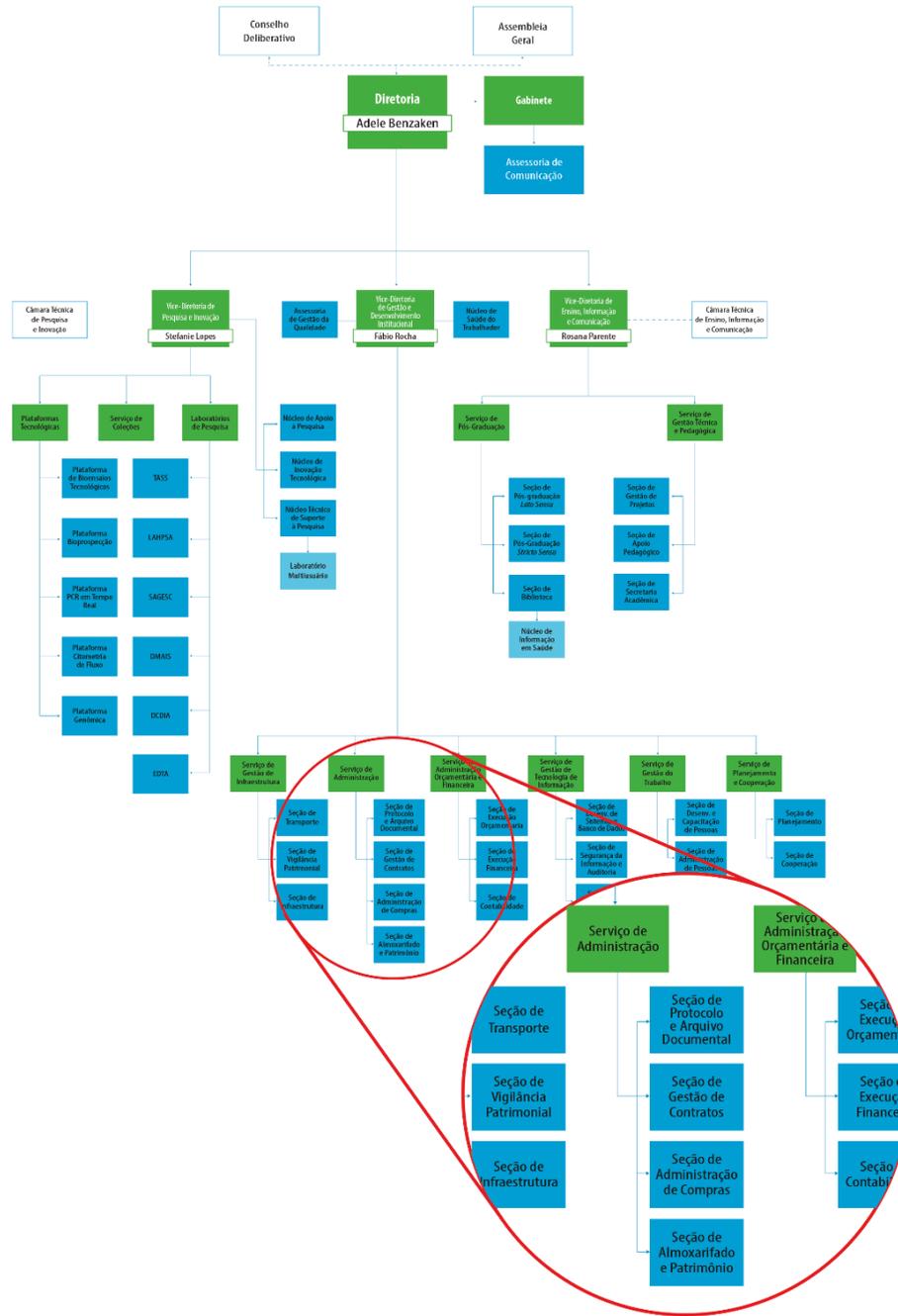
Fonte: ILMD/Fiocruz. Amazônia, 2022.

A estrutura organizacional do Instituto Leônidas e Maria Deane (ILMD) / Fiocruz Amazônia está configurada em: Vice Direção de Pesquisa, Desenvolvimento Tecnológico e Serviços de Referência, Vice Direção de Ensino e Informação Científica e Vice Direção de Gestão e Desenvolvimento Institucional. A esta última está vinculado o Serviço de Administração Geral (Sead), composto das seções: Administração de Compras (Seac), Gestão de Contratos (Segescon) e de Almojarifado e Patrimônio (Seap), conforme figura 07.

O processo de compras do ILMD obedece a um sistema transversal que percorre vários setores da unidade, com um fluxo constante de informações entre eles, que é materializado nos documentos e por sua vez, formam o processo de compras, em ordem cronológica de acordo com as exigências legais. Vale lembrar a

necessidade de diminuir o risco de assimetria de informações na montagem processual.

Figura 7 - Recorte do organograma do Instituto Leônidas & Maria Deane



Fonte: Site do Instituto Leônidas e Maria Deane (2021).
https://amazonia.fiocruz.br/?page_id=16092

O **Serviço de Administração-Geral**, subordinado à Vice-diretora de Gestão e Desenvolvimento Institucional, é composto pelas Seções de Gestão e Contratos, Administração de Compras, Almoarifado e Patrimônio, Protocolo e Arquivo

Documental. Compete a este Serviço o planejamento, coordenação e execução das atividades de almoxarifado, patrimônio, protocolo e arquivo documental e de gestão de contratos, bem como reunir as funções de prover os bens, serviços e materiais necessários ao funcionamento do Instituto.

Parágrafo único: Compete ao Serviço de Administração-Geral:

I - Planejar e coordenar as atividades de suprimento de bens e serviços, de almoxarifado, patrimônio, protocolo e arquivo documental e de gestão de contratos;

II - Coordenar a implementação das normas e rotinas emanadas das áreas de administração setorial;

III - Cumprir e fazer cumprir as normas, instruções e legislação relativas à área de sua competência; e

IV - Desenvolver outras competências não especificadas neste Regimento, mas inerentes ao Serviço de Administração-Geral, de acordo com a legislação vigente.

O Serviço de Administração-Geral coordena as atividades das Seções de Administração de Compras, Almoxarifado e Patrimônio do ILMD, Gestão de Contratos e Arquivo e Protocolo. As atribuições do Serviço são as de assessorar, planejar, organizar, orientar, coordenar, executar, supervisionar e controlar as atividades e processos de administração de materiais no âmbito da Instituição. As atividades relacionadas à Seção de Compras são a aquisição, formulação de procedimentos, previsão de demanda e custos e estudos de mercado e da legislação vigente. Já para a Seção de Almoxarifado as atividades incluem o armazenamento, a distribuição e o controle de estoque. Quanto à Seção de Patrimônio, as atividades envolvem a administração de bens patrimoniais móveis e imóveis do Instituto de Pesquisas (ILMD, 2021) ¹¹

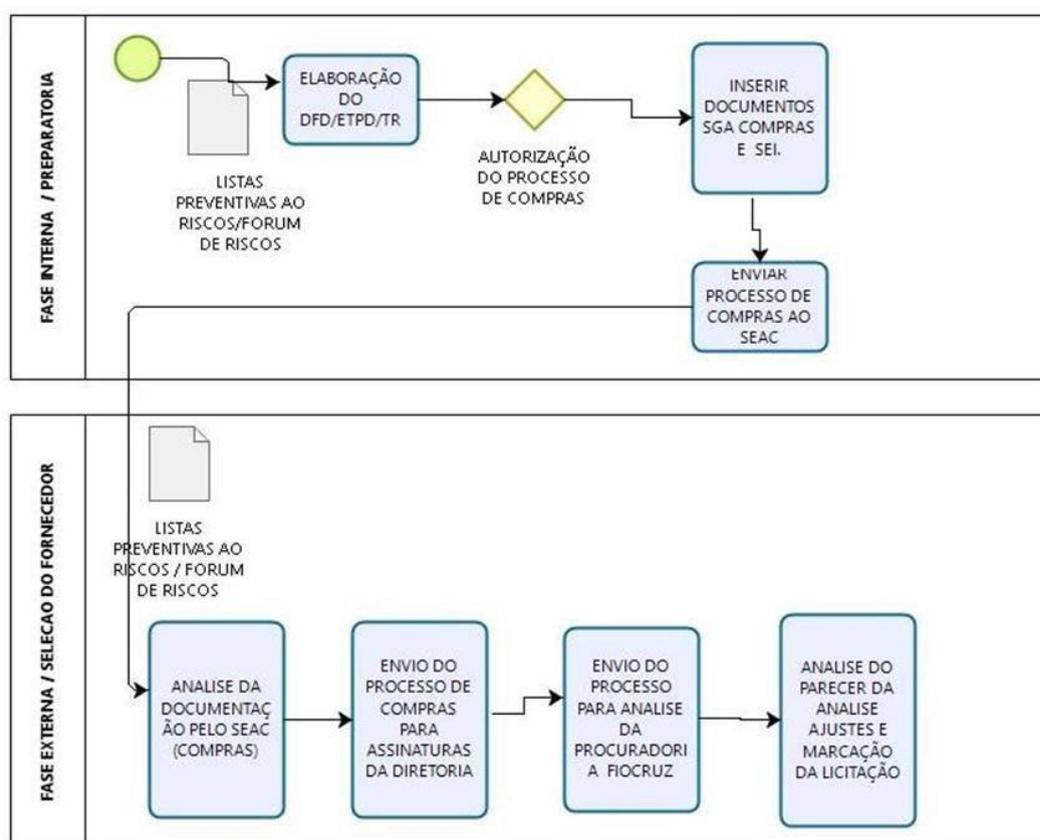
A Seção de Gestão de Contratos é responsável pela formalização dos contratos e seus termos aditivos, firmados entre o ILMD e as empresas prestadoras de serviços e orienta formalmente as consultas dos Fiscais de Contratos. Além disso, o Setor realiza os procedimentos de punição referentes a essas empresas (ILMD, 2021). ¹¹

1.1.2 Procedimento Licitatório do Instituto Leônidas & Maria Deane / Fiocruz Amazônia

Não há como falar em processo de compra eficiente sem que tenha havido, no âmbito do próprio órgão, preliminarmente, um processo de planejamento bem estruturado que vise, sobretudo, identificar objetivamente as suas necessidades, para que sejam buscadas no mercado, através do processo de compras públicas por licitação, as melhores soluções técnicas de atendimento, após análise da viabilidade econômica e jurídica da contratação.

Descrevemos, na figura 08, o fluxo das duas fases que formam o processo de compras públicas.

Figura 8 - Fluxograma do processo de compras do ILMMD e suas duas fases de formação.



1.1.3 Conceitos dos documentos que compõem o processo de compras do ILMD nas aquisições de equipamentos.

a) Fase interna

A fase interna, conforme figura 08, denominada, pela nova lei de licitações, fase preparatória ou planejamento, é o momento em que as decisões são tomadas no interior da administração, os documentos são elaborados, com um fluxo constante de informações trocadas entre os setores, para subsidiar os documentos do edital de compras.

b) Fase externa:

É o momento em que a Administração torna público o edital, de acordo com a figura 08, com as regras da licitação, no caso da União, com a publicação no Diário Oficial da União.

- Licitação – Processo administrativo formalmente documentado, formado por um conjunto de orientações para a aquisição de bens, materiais e serviços para os governos federal, estadual e municipal.
- Pregão - Modalidade de licitação para aquisição de bens, materiais e serviços comuns, cujo critério de julgamento é o menor preço.
- Bens e serviços comuns - Conforme definição do art. 1º da Lei 10.520/02, são "...aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado". (BRASIL, 2002) ⁶⁰
- Dispensa de Licitação - Processo de aquisição em que pode haver competição entre fornecedores. É um processo mais célere, mas que deve obedecer taxativamente ao regulamento normativo.
- Inexigibilidade de Licitação – É o processo de aquisição em que não há possibilidade de competição, pela inviabilidade, conforme previsto no art. 25 da Lei 8.666/93. (BRASIL, 1993) ⁵¹
- Área requisitante - Qualquer unidade de serviço do ILMD que demande contratações de equipamentos, serviços e materiais com competência para analisar a documentação referente ao objeto e deliberar sobre ele, com auxílio da área técnica, no que couber;

- Equipe de planejamento da contratação - Conjunto de servidores que reúnem as competências necessárias à completa execução das etapas de planejamento da contratação;
- Estudos técnicos preliminares - Documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação, que caracteriza o interesse público e a busca da melhor solução ao problema a ser resolvido e que, na hipótese de conclusão pela viabilidade da contratação, fundamenta o termo de referência;
- Termo de referência - Documento elaborado pela unidade requisitante, técnica ou equipe de planejamento conforme o caso, a partir da conclusão dos estudos técnicos preliminares e gerenciamento de riscos, para a contratação de bens e serviços comuns processados pela modalidade pregão. (BRASIL, 2019)⁶¹
- Documento de formação da demanda - Assinado pelo requisitante, que explicita a necessidade da contratação em termos do negócio da organização. (BRASIL, 2017)⁶²

Quando uma unidade de serviço do ILMD identifica a necessidade de um compra de equipamento, serviços ou material, se reúne com a Diretoria do ILMD, para definir as prioridades. Vale ressaltar que tal necessidade da compra, deve ser lançada primeiramente no planejamento de compras do ILMD, que é o plano anual de compras (Pac), inserido na plataforma de compras.gov.br (Comprasnet 4.0). Em seguida inclui no Sistema Sga compras (Sistema gerencial da Fiocruz) e no Sistema Sei (sistema eletrônico de informações), criado pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (Trf4), junto com os documentos de Formação da Demanda (Dfd), Mapa de riscos (Mp) e Estudos Técnicos Preliminares Digitais- Etp digital e Termo de referência (Tr).

Todos esses documentos citados acima, passam por um processo de digitalização que compõem itens da plataforma compras.gov.br. Eles formam o processo de compras e subsidiam a confecção da minuta do edital, partindo da necessidade do requisitante até a solução encontrada. Todos eles são anexados ao sistema eletrônico de informações (Sei) para formar o processo na fase interna, a fim de que ele se transforme na compra.

Sobre o sistema eletrônico de informações (Sei), sabe-se que:

[...] é um sistema de gestão de processos e *documentos eletrônicos*. Com acesso via web, trata-se de um software com *interface amigável* e práticas inovadoras de trabalho, tendo como principais características a libertação do paradigma do papel como

suporte físico para documentos institucionais e o compartilhamento do conhecimento com atualização e comunicação de novos eventos em tempo real.

Desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF/4) e escolhido como a solução de processo eletrônico no âmbito do projeto Processo Eletrônico Nacional (PEN), a solução é cedida gratuitamente para instituições públicas e permite transferir a gestão de documentos e de processos eletrônicos administrativos para um mesmo ambiente virtual.⁵⁷

Após analisar o processo de compras, a Seção de Administração de Compras (Seac) realiza a pesquisa de mercado, em obediência a legislação pertinente, a pesquisa de preços representa uma consulta junto ao mercado, para fins de estimativa do preço. Em seguida, o processo com os seus documentos, são enviados via sistema

Sga Compras e Sistema Sei, para aprovação do ordenador de despesas e assinaturas. A Vice-diretoria de gestão institucional, juntamente com a Diretoria, verificam a disponibilidade orçamentária para, então, autorizar e aprovar a demanda.

Ressalta-se que pode haver variação nos anexos dos editais devido à natureza da compra pública e conforme a legislação.

Após estas ações, o processo é encaminhado à Procuradoria Federal da Fiocruz, para análise, e posteriormente é devolvido à Seção de administração de compras (Seac), com o parecer jurídico. Tal documento contém as informações sobre as recomendações de retificações, ou seja, fragilidades processuais que sinalizam riscos operacionais processuais potenciais que devem ser corrigidos nos documentos que compõem os processos de compras. Após as correções, é dado prosseguimento a compra pública.

O próximo passo é a publicação do aviso de licitação no Diário Oficial da União. Salienta-se que a licitação, no ILMD, ocorre sempre na modalidade Pregão eletrônico.

Conforme descreve o artigo 6º da lei 14.133/21 (BRASIL, 2021) ⁵²:

XIII - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;

XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;

Caso haja impugnações, pedidos de esclarecimentos e recursos por parte de empresas concorrentes, durante o certame licitatório, estes são analisados e

respondidos pelo pregoeiro e equipe de apoio e seguem para aprovação da autoridade competente do ILMD.

Após a fase de seleção do fornecedor e recebimento da proposta vencedora da licitação, ocorre a adjudicação, do resultado do julgamento do pregão eletrônico, que o encaminha digitalmente ao ordenador de despesas, para homologação.

Ato contínuo, o pregoeiro solicita autorização, via Requisição de Compras (Rco) e Ordem de Fornecimento (Of) ao Ordenador de Despesas, para emissão da Nota de Empenho, este, por sua vez, encaminha ao Serviço de Administração Financeira e Orçamentária (Seafi), com a referida autorização. Para emissão da Nota de Empenho, o Seafi verifica a regularidade fiscal da empresa contratada, através de seu cadastro no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf), na sequência, devolve à Seção de Administração de Compras, que distribui a Ordem de Fornecimento (Of) e o empenho via sistema (Sei) ao fornecedor, para que devolva os documentos assinados, e encaminha ao requisitante ou o Processo vai para o Seção de Gestão de Contratos (Segescon) para elaboração do Termo de Contrato e posterior envio ao Serviço Requisitante.

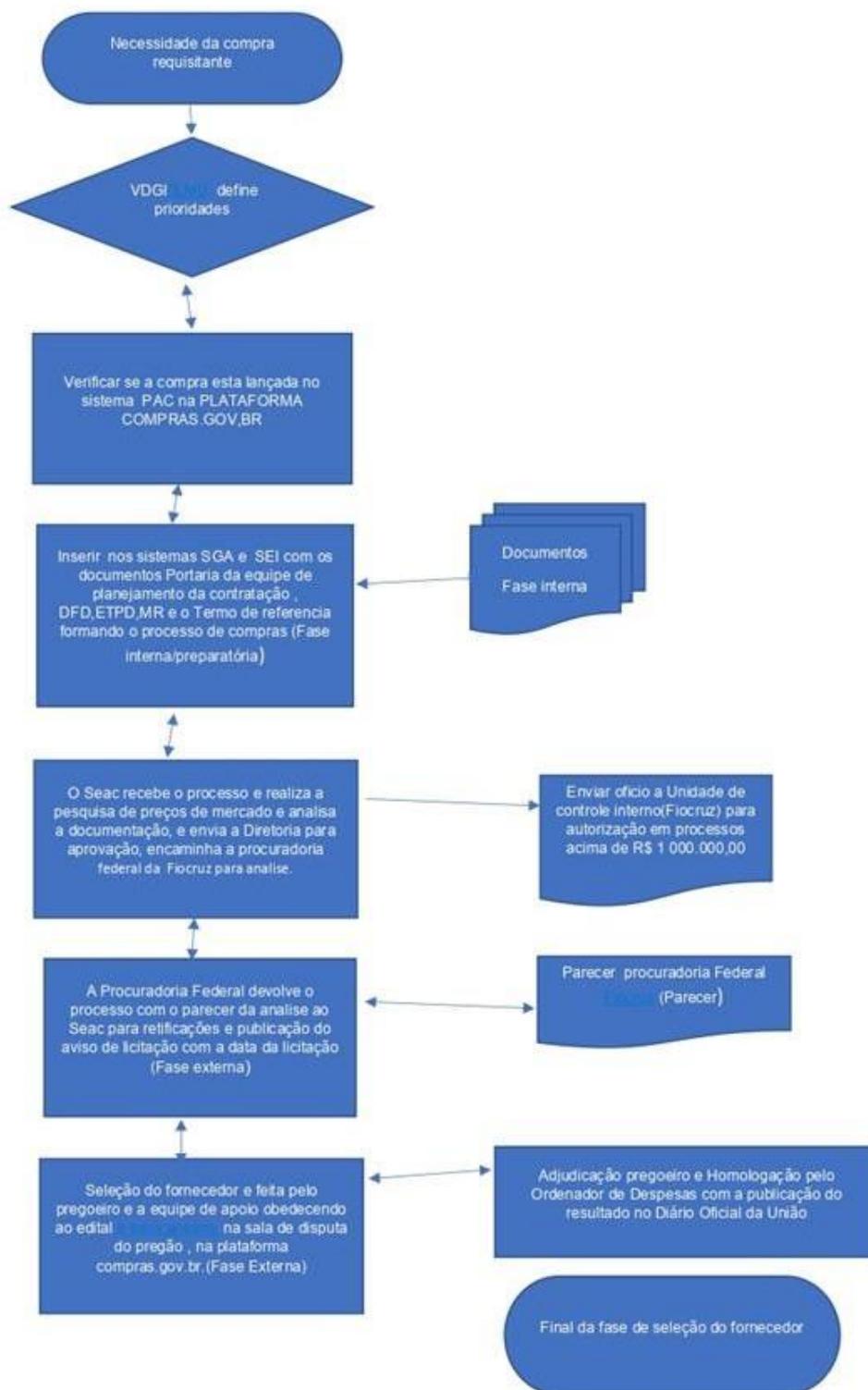
O resultado do julgamento da licitação e o contrato são publicados no Diário Oficial da União, através do *site*:compras.gov.br.

Fluxograma do processo licitatório (processo de compras)

As setas no sentido duplo, no fluxograma, dizem respeito ao fluxo constante de informações entre os setores do ILMD, no processo de compras.



Figura 9 - Fluxograma do processo licitatório na modalidade pregão eletrônico do processo de compras do ILMD

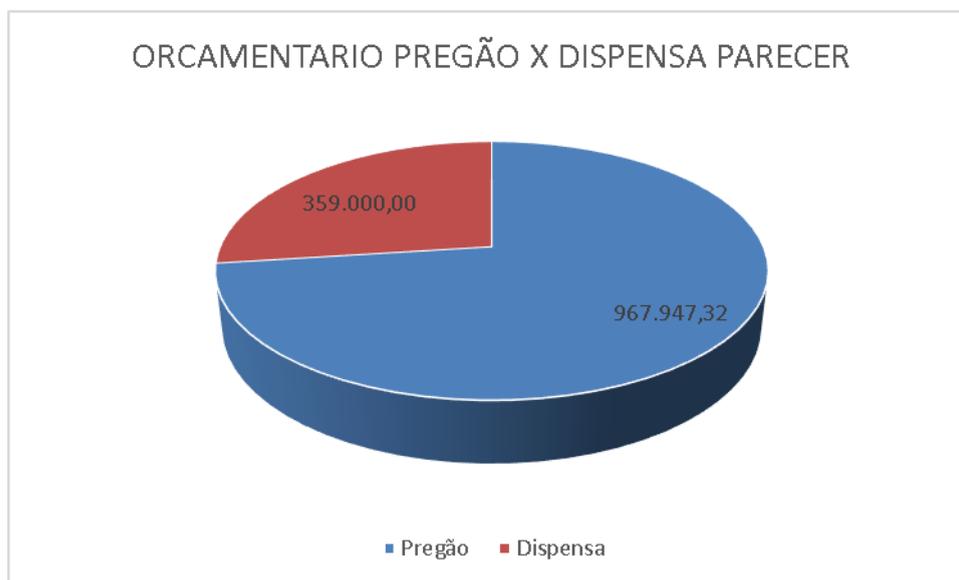


Capítulo 2

Descrever a destinação orçamentária para aquisição de equipamentos pelo ILMD, em 2020

No ano de 2020, o ILMD na modalidade pregão eletrônico destinou aos processos de compras o valor orçamentário total de R\$ 967.947,32 (Novecentos e sessenta e sete mil, novecentos e quarenta e sete reais e trinta e dois centavos), e R\$ 359.000,00 (Trezentos e cinquenta e nove mil reais) foram investidos nas compras fundamentadas na dispensa de licitação pelo parecer referencial, o que representou 37% em relação ao total geral de compras por pregões, em 2020. Os valores foram destinados à aquisição de equipamentos para utilização na emergência sanitária da Covid-19, nas pesquisas do Laboratório de Virologia. Com base nas compras pelo parecer referencial n. 02/2019/CP-CT&I/PGF/AGU, através de dispensa de licitação, a unidade adquiriu um total de 2 (dois) equipamentos, conforme os valores orçamentários expressos no gráfico 1.

Gráfico 1 – Comparativo de dispensa pelo parecer referencial em relação ao total orçamentário destinado aos pregões em 2020



As aquisições com base no parecer referencial, somente são permitidas quando estiverem relacionadas a um projeto de pesquisa e o objeto da contratação estiver claramente detalhado no plano de trabalho do projeto, como forma de alcançar os objetivos da pesquisa.⁴²

O quadro 3 apresenta a distribuição do valor total orçamentário destinado às licitações na modalidade pregão eletrônico por objeto, no ano de 2020.

Quadro 3 - Controle orçamentário dos pregões eletrônicos em 2020 por objeto licitado

PLANILHA DE CONTROLE DE PREGÃO- ORÇAMENTARIO - ANO 2020			
PREGÃO	PROCESSO	DESCRIÇÃO	valor
PE01	PROCESSO 1	OBJETO SERVIÇO	16.700,00
PE02	PROCESSO 2	OBJETO SERVIÇO	66.000,00
PE03	PROCESSO 3	OBJETO SERVIÇO	34.710,00
PE04	PROCESSO 4	OBJETO SERVIÇO	261.680,00
PE05	PROCESSO 5	OBJETO SERVIÇO	86.292,50
SUBTOTAL			465.382,50
PE06	PROCESSO 6	OBJETO EQUIPAMENTO	365.319,98
PE07	PROCESSO 7	OBJETO EQUIPAMENTO	30.000,00
SUBTOTAL			395.319,98
PE08	PROCESSO 8	OBJETO MATERIAL DE CONSUMO	27.200,00
PE09	PROCESSO 9	OBJETO MATERIAL DE CONSUMO	8.082,00
PE10	PROCESSO 10	OBJETO MATERIAL DE CONSUMO	31.688,95
PE11	PROCESSO 11	OBJETO MATERIAL DE CONSUMO	25.247,60
PE12	PROCESSO 12	OBJETO MATERIAL DE CONSUMO	15.026,29
SUBTOTAL			107.244,84
TOTAL GERAL POR COMPRAS POR PREGÃO EM 2020			967.947,32

O Instituto Leônidas & Maria Deane – ILMD / Fiocruz Amazônia realizou, no ano de 2020, um total de 12 pregões eletrônicos, conforme demonstra o quadro 3:

Quadro 4 - Consolidação orçamentaria dos pregões eletrônicos e seus objetos licitados

PLANILHA CONSOLIDADA POR OBJETO DOS PREGÕES DO ANO DE 2020	
OBJETO SERVIÇOS	465.382,50
OBJETO EQUIPAMENTOS	395.319,98
OBJETO MATERIAL	107.244,84
TOTAL DE PREGÕES	967.947,32

As compras de equipamentos na modalidade de licitação pregão eletrônico, realizadas pelo ILMD, totalizaram R\$ 395.319,98 (trezentos e noventa e cinco mil,

trezentos e dezenove reais e noventa e oito centavos), conforme quadro 04, representando 40% do valor total orçamentário destinado às licitações por pregão eletrônico. Os valores investidos são significativos, e tais compras foram aplicadas em equipamentos para os laboratórios do ILMD.

Quadro 5 - Aquisições pelo parecer referencial 02/2019 no ILMD em 2020

PLANILHA DE CONTROLE PARECER REFERENCIAL 02-2019 -ANO 2020				
DISPENSA DE LICITAÇÃO	PROCESSO	DESCRIÇÃO	VALOR	PARECER REFERENCIAL
DL1	PROCESSO 1	OBJETO EQUIPAMENTO	249.000,00	PR02/2019
DL2	PROCESSO 2	OBJETO EQUIPAMENTO	110.000,00	PR02/2019
SUBTOTAL			359.000,00	
DL3	PROCESSO 3	OBJETO MATERIAL	85.000,00	PR02/2019
TOTAL GERAL DE COMPRAS PARECER REFERENCIAL			444.000,00	
PR02/2019 = Parecer referencial 02/2019				

As compras de equipamentos pelo ILMD no ano de 2020, com fundamento na dispensa de licitação, artigo 24, XXI (BRASIL,1993)⁵¹, pelo parecer referencial⁴², somaram R\$ 359.000,00 (Trezentos e cinquenta e nove mil reais) em equipamentos e R\$ 85.000,00 (Oitenta e cinco mil reais) em material de consumo, totalizando R\$ 444.000,00 (quatrocentos e quarenta e quatro mil reais).

No total em equipamentos, o ILMD destinou, do seu orçamento em 2020, um valor de R\$ 754.319,98 (Setecentos e cinquenta e quatro mil, trezentos e dezenove reais e noventa e oito centavos), que representam a soma dos valores destinados aos pregões eletrônicos, cujos valores são de R\$ 395.319,98 (trezentos e noventa e cinco mil, trezentos e dezenove reais e noventa e oito centavos), somado ao valor das dispensas de licitação, artigo 24, XXI(BRASIL,1993) ⁵¹ de R\$ 359.000,00 (Trezentos e cinquenta e nove mil reais). Os valores orçamentários destinados são expressivos, tornando esses processos essenciais para a gestão de riscos.

Conforme descreve o Manual de Gestão de Riscos da Fiocruz (2019), os processos para os quais são destinados mais recursos orçamentários institucionais são os preferenciais no gerenciamento dos riscos:

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.

Essencial (E): processos que mobilizam mais recursos institucionais e estão mais expostos ao risco deverão ter prioridade sobre os demais no gerenciamento de riscos. (FIOCRUZ, 2019, p. 4, 9)³⁹

Os equipamentos adquiridos quadruplicaram a capacidade de testagem para a Covid19, com o processo de trabalho passando de manual a semiautomatizado.

Capítulo 03

Identificar os principais riscos nos processos de compras de equipamentos do Instituto Leônidas & Maria Deane / Fiocruz /Amazônia

3.1 Análise dos dados

No quadro 06, juntou-se as 19 (dezenove) categorias que representam recomendações de retificações nos processos de compras, todas nasceram das análises documentais.

Quadro 6 – Consolidação das recomendações de retificações nos processos de compras do Instituto Leônidas & Maria Deane / Fiocruz /Amazônia

QUADRO CONSOLIDADO DE RECOMENDAÇÕES DE RETIFICAÇÕES		
	CATEGORIAS	APONTAMENTOS / RISCOS
1	DA MINUTA DO EDITAL	79
2	DO TERMO DE REFERENCIA	49
3	DA MINUTA DO CONTRATO	17
4	DA REGULARIDADE E FORMALIZAÇÃO DO PROCESSO	14
5	DA ANÁLISE JURIDICA	10
6	DA PESQUISA DE PREÇOS	10
7	MOTIVAÇÃO	6
8	DA APLICABILIDADE DA LEI DA LEI 123/2016	7
9	DESIGNAÇÃO DO PREGOEIRO E EQUIPE	7
10	DA PUBLICAÇÃO AVISO DO EDITAL	7
11	PLANEJAMENTO IN05-2017	7
12	ATA DE REGISTRO	5
13	DA AUTORIZAÇÃO DA AUTORIDADE	5
14	DAS PLANILHAS	4

1		
5	DO GERENCIAMENTO DE RISCOS	3
1		
6	DO ESTUDO TECNICO PRELIMINAR	2
1		
7	DO REGISTRO DE PREÇOS	2
1		
8	DA INDICAÇÃO DA MARCA	1
1		
9	CONCLUSÃO APONTAMENTO	1
	TOTAL GERAL	236

Os processos de compras pela modalidade de licitação pregão eletrônico são enviados, durante sua elaboração e antes de finalizados, para a análise, da Procuradoria Federal da Fiocruz e retornam à Seção de Administração de compras (Seac), acompanhados do parecer, para as devidas correções nos apontamentos/recomendações que representam os riscos operacionais processuais potenciais., com as recomendações saneadas, só assim a compra pode prosseguir.

Após a tabulação dos dados descritos por categorias extraídas dos 12 (doze) pareceres resultantes das análises da Procuradoria Federal da Fiocruz, em 2020, pela modalidade de licitação de pregão eletrônico do ILMD, constatou-se um total de 236 riscos operacionais potenciais de recomendando retificações. Deste total, as 6 primeiras categorias representam um subtotal de 179 riscos operacionais correspondendo a (76%), caracterizando a concentração da maioria dos riscos nas categorias: Minuta do edital, no termo de referência, na minuta do contrato, na regularidade e formalização do processo, na análise jurídica e, por último, na pesquisa de preços.

3.2 Discussão

Os riscos operacionais são provenientes de falhas ou equívocos nos processos internos da unidade, que refletem nos processos de compras, em razão da participação de vários agentes na fase preparatória / planejamento da contratação, momento em que são elaborados os documentos, como: Documento de formação da demanda (DFD), estudos técnicos preliminares, mapa de riscos, minuta do contrato e

termo de referência que, juntos, vão ser inseridos nos processos de compras para gerar a minuta do edital, conforme descreve a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP):

Algumas das funções da gestão de riscos são assegurar o alcance dos objetivos, por meio da identificação antecipada dos possíveis eventos que poderiam ameaçar o atingimento dos objetivos, o cumprimento de prazos, leis e regulamentos etc., implementar uma estratégia evitando o consumo intenso de recursos para solução de problemas quando esses surgem inesperadamente, bem como melhorar continuamente os processos organizacionais.⁶³ (2018, p.5)

A *minuta do edital* e o *termo de referência* correspondem a 54,2% das fragilidades processuais que sofreram recomendações de retificações e representam riscos operacionais potenciais. O *edital* é um documento dos processos de compras que é chamado de lei interna da licitação. É muito importante que descreva com clareza as regras que norteiam a compra pública, sempre obedecendo aos princípios constitucionais da administração pública e a legislação vigente, pois é o edital que rege toda a fase externa de seleção do fornecedor no certame.

A minuta do edital é o documento expõe todas as regras do processo de pregão eletrônico, também é denominado como “ato convocatório”, ele descreve e torna pública as balizas do jogo, as empresas interessadas em participar da fase competitiva do processo de compra. Tem como escopo criar as condições necessárias para a participação do maior número de licitantes no certame, além de estabelecer o vínculo entre a administração e os licitantes. Deve ser claro, preciso e compreensível quando consultado. Os participantes do processo de compras, devem cumprir integralmente os itens descritos no edital, a menos que sejam considerados ilegais.

Nas palavras de Niebuhr⁶⁴, o edital “estabelece as regras da licitação pública, desde a modalidade, condições para participação de interessados, requisitos de habilitação e critérios para julgamento das propostas” (p. 91).

O processo administrativo de compras, após toda a montagem de suas partes que são os documentos que o compõe, continua na fase preparatória / planejamento / interna e segue para a confecção da minuta do edital do processo de compras, e posteriormente é encaminhado para análise da Procuradoria Federal da Fiocruz.

Conforme descreve Amorim (2020),

Após a devida especificação do produto ou bem a ser licitado, havendo a definição das unidades e quantitativos a serem adquiridos e estando o

procedimento administrativo instruído com todas as informações, projetos e justificativas de ordem técnica, além da devida pesquisa de preços para o estabelecimento do valor de referência da contratação, proceder-se-á à elaboração da minuta do edital de licitação, observando os requisitos reunidos no art. 40 da Lei no 8.666/1993. (p. 61, 66)⁶⁵

Já o *termo de referência* é um documento obrigatório para toda contratação, ele é elaborado com base nos estudos técnicos preliminares (Etp), descreve os elementos essenciais, com nível de precisão adequado para caracterizar a execução do objeto contratado, bem como as condições de licitação e do objeto. O termo de referência vai indicar para o fornecedor como o objeto a ser contratado deverá ser realizado com detalhes que forneçam as especificações necessárias para a precificação do objeto da compra.

Outra categoria que recebeu pedidos de retificações foi a minuta *do contrato que* estipula as obrigações do contratado e da administração pública (contratante), ou seja, as responsabilidades das partes são elencadas no documento contratual.⁶⁶

Sobre a *regularidade e formalização do processo*, vislumbra-se que a licitação é um processo formal em que a Administração Pública busca, conforme estabelecido em ato privativo (edital), fornecedores competidores que desejem vender produtos e serviços, a administração pública, competindo de forma isonômica, com o maior número de participantes possíveis no certame, com o intuito de selecionar a proposta mais vantajosa que atenda a todos os requisitos do edital.⁶⁸ A lei 9784/99, que em âmbito federal em seu artigo 1º descreve o processo administrativo no contexto da administração pública federal (BRASIL,1999)⁶⁷

A *análise jurídica* corresponde ao artigo 38 da lei 8666/93, explicando que as minutas dos editais, contrato, termo de referência, enfim, todos os documentos que compõem os processos de compras devem ser examinados previamente e aprovados pela Procuradoria Federal. “Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração”.⁵¹

Já a *pesquisa de preços* é uma consulta realizada ao mercado, cujo objetivo é a verificação da disponibilidade orçamentária da Instituição para a cobertura do dispêndio com a compra. Tal procedimento é realizado na fase preparatória/ planejamento/ interna do processo de compras.⁶⁹

Na medida em que o processo de compras, após análise efetuada pela Procuradoria Federal da Fiocruz, recebe muitas recomendações de retificações,

descritas em seus pareceres, fica demonstrada a assimetria de informações nas fases preparatória e de seleção do fornecedor. O processo de compras é gerado na fase preparatória / planejamento / interna da compra e segue para subsidiar todas as ações da fase externa de seleção do fornecedor. Ressaltamos que cada retificação de ajustes pedida ao processo leva um certo tempo para ser implementada, as vezes envolve mais de um setor do ILMD na busca da informação que responda a contento, tudo isso, retardando o prosseguimento e finalização da compra pública.

A Administração Pública é o conjunto de órgãos compostos por servidores e colaboradores que transformam as decisões políticas em bens e serviços à sociedade, mantida pelos tributos.

O planejamento, no Setor Público, não é um conceito estático, evolui à medida que novas funções estatais são incorporadas, transformadas ou extintas, de acordo com os legítimos anseios da sociedade. A profissionalização do aparato público é primordial para que as ações e serviços oferecidos sejam de qualidade, a um custo que não onere excessivamente os cidadãos e o setor produtivo.⁷⁰

O edital no processo de compras públicas é o documento que baliza todo o certame, materializando o princípio da obediência ao instrumento convocatório e rege toda a fase externa competitiva de seleção do fornecedor.

As compras que têm por objeto atender às necessidades dos insumos do ILMD são transversalmente construídas, com a participação de mais de um setor para a composição do processo, tais aquisições suprem as necessidades das áreas de gestão, pesquisa e ensino do Instituto.

É muito importante que as duas fases do processo de compras, ou seja, a fase interna (planejamento/preparatória) e a externa (seleção do fornecedor) se completem com o máximo de informações possíveis, para a boa confecção dos documentos que compõem o processo de compras. Ter o máximo de simetria no fluxo de informações é primordial, para evitar os riscos operacionais processuais potenciais causados pelo desequilíbrio de informações entre os setores formadores dos processos, na construção dos documentos que formam a compra pública. O processo de compras e suas fases formadoras devem ser olhados de forma sistêmica, em que cada parte contribui para o alcance do objetivo da compra como um todo.⁷¹

No caso dos processos de compras por pregões, as recomendações emitidas pelo parecer da análise jurídica representam ajustes nos documentos que compõem

o processo, desta forma, não há como prosseguir com sua execução da compra, sem que sejam implementadas as correções solicitadas, somente desta forma o processo segue para a fase externa da licitação de seleção do fornecedor.⁶⁵

Salienta-se que diminuir os apontamentos / recomendações que surgem durante a fase preparatória/ interna, em relação aos documentos formadores dos processos de compras do ILMD, através das estratégias de gestão riscos, podem melhorar os desenvolvimentos dos processos. de pregão eletrônico.

Já no caso dos processos de compras com fundamento no artigo 24, XXI, da lei 8666/93(BRASIL,1993) ⁵¹, com dispensa de licitação, a orientação para evitar os riscos operacionais processuais potenciais é dada pelo parecer referencia⁴⁸. Tal documento já está presente antes da elaboração do processo de compras, diferente do processo de compras por pregão, em que o parecer é feito durante a elaboração do processo, depois da análise da Procuradoria Federal da Fiocruz.

A dispensa de licitação é o processo de compra direta em que tal procedimento é desobrigado em razão das ressalvas legais e do interesse público, conforme descreve Escobar (2021):

O marco legal de ciência, tecnologia e inovação reduz impostos, simplifica regras de importação e dispensa a necessidade de licitações para compra de insumos e equipamentos de pesquisa. Também abre a possibilidade para que universidades compartilhem o uso de seus equipamentos e laboratórios com empresas privadas, para fins de pesquisa, e aumenta o número de horas que seus professores podem dedicar a atividades fora do ambiente acadêmico — entre outras mudanças.⁷²

Uma necessidade essencial à compra, que se fundamenta nas inovações legais introduzidas pelo marco legal de CT&I (BRASIL, 2016).⁴⁹, é que essa compra seja feita para um projeto de pesquisa, e o insumo adquirido contribua para o alcance dos objetivos da pesquisa. E que tudo isso faça parte do plano de trabalho do projeto de pesquisa.

Ao analisar os processos de compras do ILMD do ano de 2020, fundamentados na dispensa de licitação, no artigo 24, XXI, da lei 8666/939(BRASIL,1993).⁵¹, em relação aos itens processuais essenciais exigidos pelo parecer referencial.⁴⁸ Conforme descrito no quadro 07, constatamos que os 3 (três) processos de compras atenderam plenamente aos itens exigidos na formação processual.

**Quadro 7 - Itens processuais essenciais exigidos pelo parecer referencial
02/2019**

LISTA DE VERIFICAÇÃO PREVENTIVA AOS RISCOS NOS PROCESSOS NAS AQUISIÇÕES PELO PARECER REFERENCIAL 02/2019		STATUS SA/NA
1	VINCULAÇÃO A PROJETO DE PESQUISA	SA
2	EQUIPAMENTO DESCRITO NO PLANO DE TRABALHO	SA
3	EQUIPAMENTO COMO MEIO PARA ALCANÇAR OBJETIVOS	SA
4	JUSTIFICATIVA DA AQUISIÇÃO	SA
5	COMPROVAÇÃO DO PREÇO DE MERCADO	SA
6	DISPONIBILIDADE ORÇAMENTARIA	SA
7	AUTORIZAÇÃO DA AUTORIDADE COMPETENTE	SA
8		

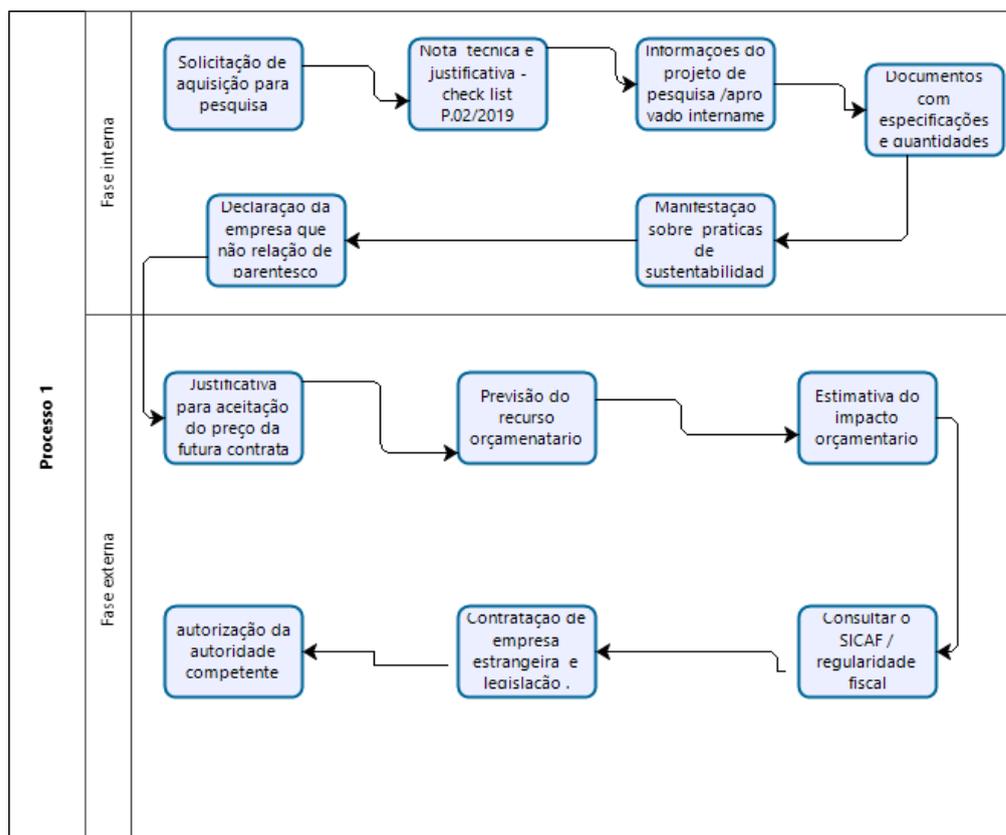
SA = SIM, ATENDIDO NA = NÃO ATENDIDO

Cada um dos 7(Seete) itens descritos no QUADRO 7, representam o parâmetro que foi analisado nos 03 (três) processos de compras, quanto ao atendimento das exigências do parecer referencial 02/2019 /CP-CT&I/PGF/AGU.⁴⁸, conforme tal documento, esses itens caracterizam uma compra para um projeto de pesquisa.

3.2 Fluxo do processo de aquisição de equipamentos para os projetos de pesquisa, conforme parecer referencial n. 02/2019/CP-CTI/PGF/AGU

De acordo com o fluxograma descrito a seguir, na figura 10, o projeto de pesquisa deve ser aprovado pelo órgão contratante, ou seja, deve estar de acordo com sua estrutura institucional e em harmonia com seu regimento interno.

Figura 10 - Fluxograma do processo de compras do ILMD, e suas 02 (DUAS) Fases de acordo com o parecer referencial 02/2019⁴⁸



Fonte: Adaptado pelo autor

Um conjunto de atores das áreas de gestão e pesquisa do ILMD participam da execução do processo administrativo de compras na aquisição de equipamentos, com base no parecer referencial em suas duas fases: Fase interna/planejamento / preparatória e a fase externa de seleção do fornecedor. É muito importante diminuir os riscos de assimetria de informações, durante as duas fases da compra, no momento da confecção dos documentos que compõem o processo, bem como a utilização de estratégias de procedimentos de gestão riscos para diminuir os riscos operacionais potenciais. Tais ameaças de riscos podem levar ao não cumprimento

dos itens essenciais exigidos pelo parecer referencial na formação do processo de compras de equipamentos.

Capítulo 4

Estratégias e procedimentos preventivos de gestão de risco nas compras de equipamentos do Instituto Leônidas & Maria Deane / Fiocruz /Amazônia

Conforme observado no capítulo 3, faz-se necessário, tanto nas aquisições de equipamentos pela modalidade de licitação por pregão eletrônico, quanto pela dispensa de licitação com fundamento no artigo 24, XXI, da lei 8.666/93, pelo parecer referencial 02/2019, manter as informações simétricas durante a fase preparatória /interna/ planejamento do processo de compra, para subsidiar documentalmente a fase externa / seleção do fornecedor. Com isso, espera-se diminuir as recomendações de retificações que representam os riscos operacionais processuais potenciais na confecção dos documentos que formam os processos de compras. O nivelamento das informações entre os setores participantes das fases da compra é primordial para evitar os riscos.

Conforme descreve o guia de gestão de riscos da Fiocruz (2019):

Os riscos inerentes são aqueles que uma organização está exposta sem considerar quaisquer ações gerenciais (leia-se: controles internos) que possam reduzir a probabilidade da ocorrência ou impacto dos riscos.

As categorias de riscos a ser utilizadas pelos órgãos, unidade e vice-presidência são no mínimo:

· Riscos operacionais: eventos que podem comprometer as atividades do órgão específico singular ou da unidade, normalmente associados a falhas, deficiência ou inadequação de processos internos, pessoas, infraestrutura e sistemas. (FIOCRUZ, 2019, p. 27)³⁹

As categorias que receberam o maior número de recomendações de ajustes, se referem aos maiores riscos operacionais potenciais processuais que ameaçam as compras e sugerem a adoção de estratégias de procedimentos de gestão riscos em conformidade com a realidade do ILMD. Assim, para melhorar a performance da execução dos processos de compras, sugere-se entre outras medidas:

- Desenvolver competências em compras públicas para todos que participam desses processos, para diminuir a assimetria de informações em sua execução;

- Criação de listas de verificação preventivas aos riscos operacionais para todas as fases do processo de compras (Apêndices 1, 2 e 3);
- Realizar Fórum de Discussão da Gestão de Riscos (Apêndice 4);
- Oferta de cursos de capacitação além de visitas técnicas à Fiocruz/ RJ;
- Cronograma reverso, para contagem dos prazos processuais.

É primordial a implantação das estratégias preventivas as causas dos riscos que ameaçam os processos de compras, fortalecendo o planejamento e a qualidade do gasto público, de acordo com o enunciado abaixo:

O Brasil, mais uma vez, insere-se nessa nova contextualização de planejamento e gasto público, em que não basta estar a despesa em conformidade com a legislação: é preciso gastar melhor, com mais qualidade e resultados efetivos para o aprimoramento da vida dos cidadãos.⁷³

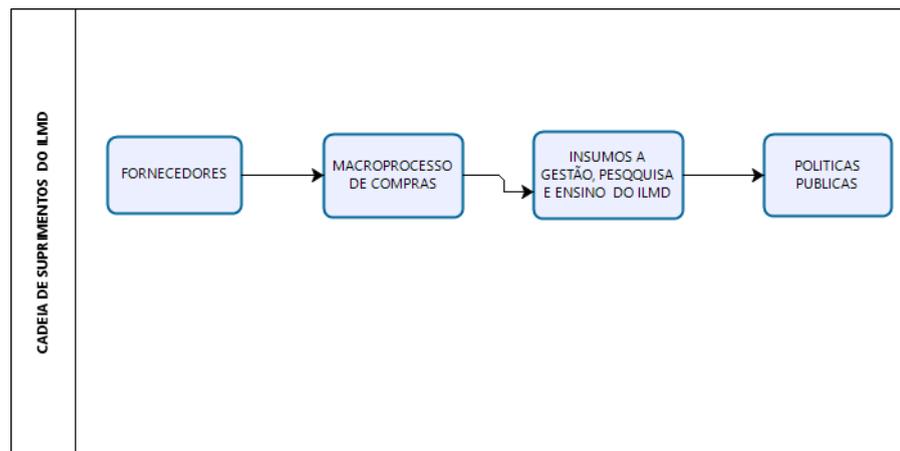
Com as estratégias de prevenção aos riscos operacionais, pretende-se fortalecer a primeira linha de defesa aos riscos da instituição.

Na Fiocruz, conforme descreve o seu Manual de Gestão de Riscos (2019):

[...] a 1ª linha de defesa é composta pelos gestores dos processos nos diversos níveis do órgão específico singular e unidade, os comitês de gestão de riscos e controles internos e pelos servidores. O Diretor do órgão específico singular ou unidade é o gestor responsável pela gestão de riscos e controles internos de todos os processos organizacionais do órgão ou unidade que dirige. (FIOCRUZ, 2019, p. 6)³⁹

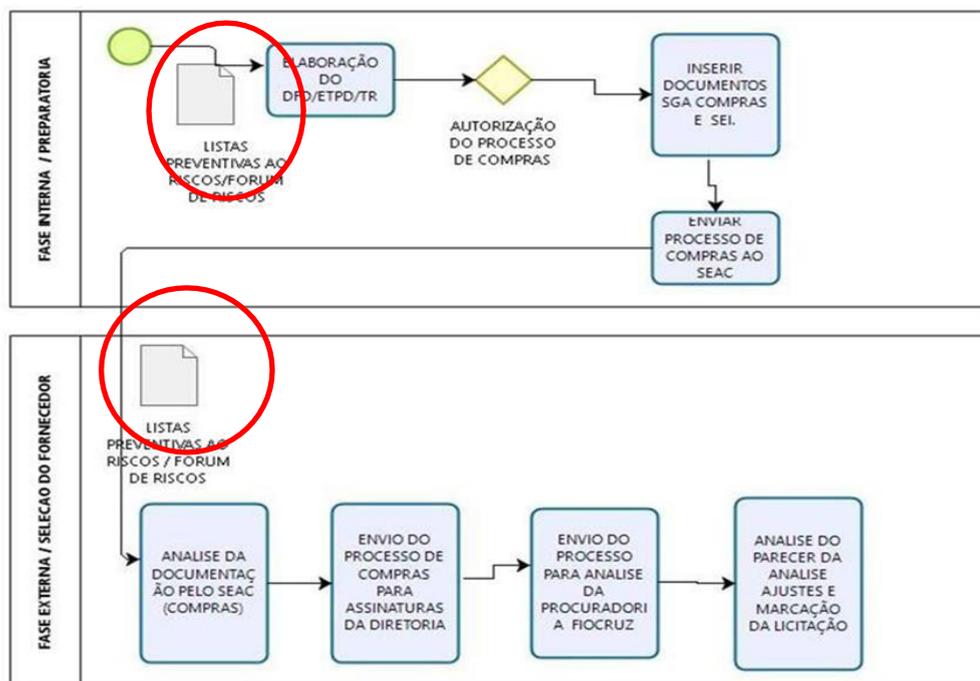
Uma cadeia de suprimentos consiste em todas as partes envolvidas, direta ou indiretamente, no atendimento aos pedidos dos clientes. Inclui não só fabricantes e fornecedores, mas também transportadoras, armazéns, varejistas e até os próprios clientes. Em toda organização, como em um fabricante, a cadeia de suprimentos abrange todas as áreas envolvidas no recebimento e atendimento dos requisitos dos clientes.⁷⁴

É muito importante que a cadeia de suprimentos atenda às necessidades de insumos pelas áreas de Gestão, Pesquisa e Ensino, nas quantidades, qualidade e momento certo para a geração de políticas públicas, na figura 11, sugerimos o fluxo da cadeia de suprimentos do ILMD:

Figura 11 - Cadeia de suprimentos do ILMD

Na figura 12, o círculo em vermelho marca a posição das estratégias preventivas de procedimentos de riscos do 4º objetivo específico, nos processos de compras, antes da execução das fases interna e externa.

Figura 12 - Fases do processo de compras do ILMD, com as estratégias de procedimentos preventivos de gestão de riscos, conforme 4º objetivo específico



Powered by
bizagi
Modeler

Espera-se que tais ações contribuam para diminuir a assimetria de informações entre os participantes do processo de compras do ILMD e, com isso, fortalecer a cadeia de suprimentos no atendimento dos insumos necessários as áreas de gestão, pesquisa e ensino do ILMD, na geração de políticas públicas.

CONCLUSÃO

No estudo realizou-se uma pesquisa exploratória documental e empírica sobre as duas fases dos processos de compras do ILMD nos anos de 2019 a 2020. Bem como, as informações orçamentárias sobre eles, foram extraídas das planilhas da seção de administração de compras e consolidadas nos modelos planilha 1 e 2 criados, a partir do estudo, ou seja, anexo 05 e 06.

Concluiu-se que a seção de administração de compras (Seac) é uma unidade organizacional que compõe o serviço de administração do ILMD(Sead).

As compras de equipamentos para a pesquisa do ILMD, por pregões eletrônicos, representaram 40% do valor total dos pregões e aquelas por dispensa de licitação pelo artigo 24, XXI da lei 8.666/93, seguindo o parecer 02/2019, equivalem a 37% do valor total orçamentário destinado aos pregões eletrônicos.

Os percentuais apurados apontam que a aquisição de equipamentos reproduz valores orçamentários significativos destinados as compras de equipamentos.

As duas formas de compras de equipamentos realizadas pelo ILMD, foram através de licitação por pregão eletrônico e através da dispensa de dispensa de licitação 24, XXI pelo parecer referencial 02/2019, ambas têm seus respectivos processos compras formados através de duas fases: A fase preparatória / planejamento ou interna e a fase externa de seleção do fornecedor. Essas fases têm a participação de mais de um setor na confecção dos documentos que formalizam o processo de aquisição de equipamentos.

A gestão de riscos e suas estratégias devem priorizar os processos “essenciais” que são os que envolvem maiores valores orçamentários aplicados.

As primeiras 06 categorias que mais receberam recomendações de ajustes das análises dos documentos, caracterizam 76% e sinalizam ser necessário ter a visão sistêmica das duas fases que formam a compra e a confecção dos documentos processuais que são gerados na fase preparatória da compra, tais documentos demonstraram maior índice de riscos, dentre eles os índices indicam para a “minuta do edital e o termo de referência” que representam 54,2% das recomendações apontadas, nele estando a maior frequência dos riscos operacionais.

Na medida em que se tem partes dos processos de compras realizadas entre distintos setores, tudo isso acontecendo nas fases de formação da compra pública, podem levar a distorções nas informações processuais.

Os documentos contidos no apêndice, criados durante o estudo, buscam mitigar os riscos operacionais potenciais na formação dos processos de compras, em conjunto com outras estratégias.

Faz-se necessário a utilização de estratégias de procedimentos de prevenção aos riscos operacionais que nivelem a informação nas duas fases que compõem o processo de compras, para mitigar a assimetria de informações que gera os riscos operacionais potenciais que são relatados nas análises da Procuradoria Federal da Fiocruz, com isso aprimoramos a performance de confecção do processo de compras.

Diante do exposto com as estratégias de prevenção aos riscos nas compras de equipamentos, sugere-se o desenvolvimento de competências em compras, dentre outras para tornar as informações simétricas em todas as fases da confecção dos documentos que formam o processo de compras de forma sistêmica, disseminando a informação de forma similar nas duas fases de formação do processo de compra.

Consideramos que a atualização permanente dos trabalhadores envolvidos nos processos de compras do ILMD, com a participação em cursos que qualifiquem nas mudanças a respeito à legislação, contribuirá para eliminar a assimetria de informações entre os participantes dos processos, através disso fortalecer a cadeia de suprimentos no atendimento dos insumos necessários às áreas de gestão, pesquisa e ensino do ILMD, contribuindo para a criação de políticas públicas que visam ao bem-estar da sociedade.

Por último cumpre destacar que a hipótese apresentada no estudo foi confirmada: “A Gestão de Riscos fortalece os processos de compras no ILMD, diminuindo a ocorrência de eventos de risco que impeçam o alcance dos objetivos institucionais”.

REFERÊNCIAS

1. Fenili R. Governança em aquisições públicas: teoria e prática à luz da realidade sociológica. 2. ed. Rio de Janeiro: Impetus; 2018. 358 p.
2. Brasil. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil: Promulgada em 05 de outubro de 1988 [internet]. Brasília, DF: Presidência da República Federal do Brasil; 1988 [cited 2022 Sep 5]. Available from: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
3. Mendes EV. A governança regional das redes de atenção à saúde [internet]. In: Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Brasília: CONASS; 2016 [cited 2021 Sep 8]. p. 49-93. Available from: <https://www.conass.org.br/biblioteca/pdf/conass-debate-n-6.pdf>.
4. Ministério da Saúde (BR), Fundação Oswaldo Cruz. Gestão participativa. [internet]. Rio de Janeiro: Fiocruz; c2022 [cited 2022 July 4]. Available from: <https://portal.fiocruz.br/gestao-participativa>.
5. Ministério da Saúde (BR), Fundação Oswaldo Cruz. Congresso interno da Fiocruz. O que é? [internet]. Rio de Janeiro: Fiocruz; c2022 [cited 2021 Dec 13] Available from: <https://congressointerno.fiocruz.br/o-que-%C3%A9>.
6. Ministério da Saúde (BR), Fundação Oswaldo Cruz. Relatório final do VII Congresso Interno da Fundação Oswaldo Cruz: Plenária extraordinária [internet]. Rio de Janeiro: Fiocruz; 2015 [cited 2021 Aug 10]. Available from: <https://portal.fiocruz.br/documento/relatorio-final-do-vii-congresso-interno-da-fiocruz-plenaria-extraordinaria>.
7. Tribunal de Contas da União (BR). Roteiro de auditoria de gestão de riscos. Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo; 2017 [cited 2022 Feb 18]. Available from: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15EAB92B3015F2F41DB870250>.
8. Brasiliano AC. Inteligência em riscos [livro eletrônico]: gestão integrada em riscos corporativos. 2. ed. São Paulo: Sicurezza; 2018 apud Governo do Estado de Minas Gerais (BR). Controladoria Geral do Estado. Guia metodológico de gestão de riscos estratégicos [internet]. Minas Gerais: [publisher unknown]; 2020 [cited 2021 Aug 12]. Available from: [https://cge.mg.gov.br/phocadownload/Guia Metodologico de Gestao de Riscos Estrategicos 20 07.pdf](https://cge.mg.gov.br/phocadownload/Guia%20Metodologico%20de%20Gestao%20de%20Riscos%20Estrategicos%2007.pdf).
9. Ministério da Saúde (BR), Fundação Oswaldo Cruz. Relatório final do VIII Congresso Interno da Fiocruz [internet]. Rio de Janeiro: [publisher unknown]; 2018 [cited 2021 Aug 02]. Available from: <https://portal.fiocruz.br/documento/relatorio-final-do-viii-congresso-interno-da-fiocruz>.

10. Ministério da Saúde (BR), Fundação Oswaldo Cruz. Relatório final do IX Congresso Interno da Fiocruz [internet]. Rio de Janeiro: [publisher unknown]; 2022 [cited 2021 Aug 16]. Available from: <https://congressointerno.fiocruz.br/sites/congressointerno.fiocruz.br/files/documentos/IX%20Congresso%20Interno%20Fiocruz%20-%20Relat%C3%B3rio%20Final.pdf>.
11. Ministério da Saúde (BR), Fundação Oswaldo Cruz; Instituto Leônidas & Maria Deane. Histórico [internet]. Manaus: [publisher unknown]; c2022 [cited 2021 Jan 12]. Available from: https://amazonia.fiocruz.br/?page_id=15935%20-22/10/2021.
12. Ministério do Planejamento, desenvolvimento e gestão (BR); Secretaria Geral da Presidência. Almanaque do planejamento para entender e participar. Brasília: Ministério do Planejamento, desenvolvimento e gestão; 2015.
13. Cardoso JC, Cunha AS, organizators. Planejamento e avaliação de políticas públicas [internet]. Brasília: Ipea; 2015 [cited 2021 Apr 8]. Available from: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3165763/mod_resource/content/1/livro_ppa_vol_1_web.pdf.
14. Giacomoni J. Orçamento público. 17. ed. São Paulo: Atlas; 2017.
15. Pires R, Lotta G, Oliveira VE, organizators. Burocracia e políticas públicas no Brasil: inserções analíticas [internet]. Brasília: Ipea Enap; 2018 [cited 2021 June 19]. Available from: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3247/1/livro_Burocracia%20e%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20no%20Brasil%20-%20interse%C3%A7%C3%B5es%20anal%C3%ADticas.pdf.
16. Oliveira AG, Pisa BJ, Augustinho SM, organizators. Gestão e governança pública: aspectos essenciais [internet]. Curitiba: UTFPR; 2016 [cited 2022 Sep 21]. Available from: <https://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/2050/8/gestaogovernancapublica.pdf>.
17. Brasil. [Constituição (1988)]. República Federativa do Brasil; Diário oficial. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 [internet]. Brasília: [publisher unknown]; 1988 [cited 2022 July 4]. Available from: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
18. Vieira JB, Barreto RT. Governança, gestão e riscos e integridade [internet]. Brasília: Enap; 2019 [cited 2021 July 9]. Available from: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4281/1/5_Livro_Governan%C3%A7a%20Gest%C3%A3o%20de%20Riscos%20e%20Integridade.pdf.
19. Presidência da República (BR), Casa Civil. Guia da política de governança pública [internet]. Brasília: Casa Civil da Presidência da República; 2018 [cited

- 2022 Jan 10]. Available from: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>.
20. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Gerenciamento de riscos corporativos: evolução em governança e estratégia [internet]. São Paulo: IBGC; 2017 [cited 2022 Mar 19]. Available from: <https://rafael.rabelo.org/wp-content/uploads/2018/03/IBGC.Gerenciamento.de.Riscos.Corporativos-2017.pdf>.
 21. Santos LC, Baruque LB. Governança em tecnologia da informação [internet]. Rio de Janeiro: Fundação CECIERJ; 2010 [cited 2022 Aug 17]. Available from: <https://canal.cecierj.edu.br/012016/250b781f31a313eea9dd338e298d55f0.pdf>.
 22. Pereira RR. Governança no setor público: origem, teorias, modalidades e aplicações. Revista do TCU [internet]. 2011 Sep;(122):120-131 [cited 2022 Aug 19]. Available from: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/200>.
 23. Tribunal de Contas da União (BR). Guia de governança e gestão em saúde: aplicável a secretarias e conselhos de saúde [internet]. Brasília: TCU; 2018 [cited 2022 July 5]. Available from: https://portal.tcu.gov.br/data/files/0A/52/94/E4/5F3F561019190A56E18818A8/GUIA%20GOVERNANCA%20EM%20SAUDE_WEB.PDF.
 24. Tribunal de Contas da União (BR). Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública [internet]. Brasília: TCU; 2014 [cited 2022 May 12]. Available from: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_2_edicao.PDF.
 25. Abrucio FL, Loureiro MR. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira [internet]. In: Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: Ipea Enap; 2018. p. 23-57 [cited 2021 Sep 27]. Available from: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8560/1/Burocracia.pdf>.
 26. Justem MF. Entrevista sobre licitações e contratações da administração pública [internet]. Brasília: Marçal Justen Filho; 2017 [cited 2022 Jan 19]. Available from: <http://www.justenfilho.com.br/tags/administracao-publica/>.
 27. Ministério da Saúde (BR), Fundação Oswaldo Cruz; Instituto Leônidas & Maria Deane. Regimento interno do ILMD: PDI-ILMD [internet]. Manaus: [publisher unknown]; 2017 [cited 2022 Aug 6]. Available from: https://amazonia.fiocruz.br/wp-content/uploads/2017/11/regimento_interno_2610.pdf.
 28. Obama B. Uma terra prometida. São Paulo: Objetiva; 2020.

29. Governo Federal (BR), Ministério da Economia. Cadernos Brasil na OCDE [internet]. Brasília: Ipea; 2021 [cited 2022 Jan 11]. Available from: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/210707_cb_ocde_compras_publicas.pdf.
30. Terra AC. Compras públicas inteligentes: uma proposta para a melhoria da gestão de compras governamentais [internet]. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública; 2018 [cited 2022 May 18]. Available from: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3166>.
31. Soares FM, Prete EK, organizators. Marco regulatório em ciência, tecnologia e inovação: texto e contexto da lei nº 13.243/2016 [internet]. Belo Horizonte: Arraes Editores; 2018 [cited 2022 July 22]. Available from: https://www.fundep.ufmg.br/wp-content/uploads/2018/09/Livro_MARCO_REGULATORIO_EM_CIENCIA_TECNOLOGIA_E_INOVACAO.pdf.
32. Cardoso LO, Alves PJ. A nova lei de licitações e a inexorável chegada da governança das contratações [internet]. Salvador, Brasília: Editora Mente Aberta, Rede Governança Brasil; 2021 [cited 2022 Aug 24]. Available from: <https://igcp.org.br/wp-content/uploads/2021/12/A-nova-lei-de-licitacoes-corrigida.pdf>.
33. Brasil. [IN (2016)]. Instrução Normativa Conjunta do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Controladoria Geral da União: Publicada em 11 de maio de 2016 [internet]. Brasília, DF: Presidência da República Federal Brasil; 2016 [cited 2022 Jan 15]. Available from: https://in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197
34. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (BR). Manual de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão [internet]. Brasília: MP; 2017 [cited 2022 May 12]. Available from: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Rreferencial_basico_governanca_2_edicao.PDF.
35. Brasil. [Decreto (2017)]. Decreto Federal: publicado em 22 de novembro de 2017 [internet]. Brasília, DF: Presidência da República Federal Basil; 2017 [cited 2022 Sep 11]. Available from: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm
36. Guivant JS. A teoria da sociedade de risco de Ulrich Beck: entre o diagnóstico e a profecia. Estudos Sociedade e Agricultura [internet]. 2001 Apr;9(1):95-112 [cited 2021 Oct 6]. Available from: <https://igcp.org.br/wp-content/uploads/2021/12/A-nova-lei-de-licitacoes-corrigida.pdf>.
37. Giuliani AC, Prado EV, Vivaldini M. Gerenciamento de riscos em cadeia de suprimentos. Revista da Faculdade de Administração e Economia [internet]. 2014;6(1):124-146 [cited 2022 Feb 10]. Available from:

<https://www.metodista.br/revistas/revistas-metodista/index.php/ReFAE/article/download/4382/4450>.

38. Cavalcanti AC, Martens CD. Gerenciamento de risco nas aquisições públicas: uma análise empírica de um Hospital de Rede Sentinela [internet]. In: XXXVII Encontro do ANPAD. Rio de Janeiro: EnANPAD; 2013 [cited 2021 Nov 14]. Available from: [https://www.academia.edu/13586722/Gerenciamento de Risco nas Aquisicoes Publicas uma analise empirica de um Hospital da Rede Sentinela Autoria Anette Cristine Ferreira Cavalcanti Cristina Dai Priscilla Martens](https://www.academia.edu/13586722/Gerenciamento_de_Risco_nas_Aquisicoes_Publicas_uma_analise_empirica_de_um_Hospital_da_Rede_Sentinela_Autoria_Annette_Cristine_Ferreira_Cavalcanti_Cristina_Dai_Priscilla_Martens).
39. Ministério da Saúde (BR), Fundação Oswaldo Cruz. Guia de gestão de riscos da Fiocruz [internet]. Rio de Janeiro: Fiocruz; 2019 [cited 2022 Apr 18]. Available from: <https://portal.fiocruz.br/documento/guia-de-gestao-de-riscos-da-fiocruz>.
40. Ministério da Saúde (BR), Fundação Oswaldo Cruz. Portaria da Presidência. [internet]. Rio de Janeiro: Fiocruz; c2018 [cited 2022 July 10]. Available from: <https://portal.fiocruz.br/documento/portaria-787/2018-pr>
41. Boueri R, Rocha F, Rodopoulos F, organizators. Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência [internet]. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional; 2015 [cited 2021 Dec 13]. Available from: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:28263.
42. Brasil. [Decreto (1967)]. Decreto Lei Federal: publicado em 25 de fevereiro de 1967 [internet]. Brasília, DF: Presidencia da República Federal Basil; 1967 [cited 2022 Aug 10]. Available from: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm
43. Ministério da Saúde (BR). Portaria. [internet]. Brasília: Fiocruz; c2021 [cited 2022 July 03]. Available from: <https://brasilsus.com.br/index.php/pdf/portaria-gm-ms-no-1-185/>
44. Ortigara LM, Razzolini Filho E. A decisão do gestor público, baseada nos controles internos, é eficiente?: gestão de risco como política pública. Revista Tecnologia Sociedade. 2020;16(45):284-499. doi: [10.3895/rts.v16n45.10278](https://doi.org/10.3895/rts.v16n45.10278).
45. Marcelino PA. Gestão da criatividade na administração pública [internet]. In: Administração pública na prática: experiências em nível local. Florianópolis: CRA-SC; 2017 [cited 2022 June 2]. Available from: <http://crasc.org.br/crasc/conteudo/ebook-administracao-publica-na-pratica.pdf>.
46. Sarquis JB. Comércio internacional e crescimento econômico no Brasil [internet]. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão; 2011 [cited 2022 Mar 25]. Available from: <http://funag.gov.br/loja/download/864-comercio-internacional.pdf>.

47. Bastos CR, Martins IG. Comentários à constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva; 1988.
48. Governo Federal (BR), Advocacia Geral da União, Procuradoria Geral Federal. Câmara permanente licitações e contratos administrativos. Parecer n. 2/2019. Brasília: [publisher unknown]; 2019.
49. Brasil. [Lei (2016)]. Lei Ordinária Federal: publicada em 11 de janeiro de 2016 [internet]. Brasília, DF: Presidência da República Federal do Brasil ; 2016 [cited 2022 Sep 15]. Available from: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm
50. Brasil. [Decreto (2018)]. Decreto Federal: publicado em 07 de fevereiro de 2018 [internet]. Brasília, DF: Presidência da República Federal Brasil; 2018 [cited 2022 Sep 13]. Available from: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/decreto/d9283.htm
51. Brasil. [Lei (1993)]. Lei Ordinária Federal: publicada em 21 de junho de 1993 [internet]. Brasília, DF: Presidência da República Federal do Brasil; 1993 [cited 2022 Sep 03]. Available from: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm
52. Brasil. [Lei (2021)]. Lei Ordinária Federal: publicada em 01 de abril de 2021 [internet]. Brasília, DF: Presidência da República Federal do Brasil; 2021 [cited 2022 Sep 05]. Available from: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm
53. Giambiagi F. Capitalismo: modo de usar. Rio de Janeiro: Elsevier; 2015.
54. Governo Federal (BR), Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. Pareceres referenciais. [internet]. Brasília: gov.br; [publicado em 2018 ago. 02; atualizado em 2022 mar. 30]. Available from: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/consultoria-administrativa/pareceres-referenciais#:~:text=Pareceres%20Referenciais%20s%C3%A3o%20manifesta%C3%A7%C3%B5es%20jur%C3%ADdicas,ateste%20expresso%20da%20C3%A1rea%20t%C3%A9cnica>.
55. Gil AC. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Atlas; 2019.
56. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (BR). Manual de planejamento público TCESP. São Paulo: TCESP; 2021.
57. Ministério da Saúde (BR), Fundação Oswaldo Cruz. Sistema eletrônico de informação (SEI) [internet]. Rio de Janeiro: [publisher unknown]; c2022 [cited 2022 May 5]. Available from: <https://portal.fiocruz.br/sistema-eletronico-de-informacoes-sei>.

58. Santos VS, Loreti JG, Ribeiro MD. Gestão de riscos nas contratações da administração pública: enfoque sobre licitações e contratos. Revista Científica Semana Acadêmica. 2019;(1):1-17. doi: [10.5935/2236-6717.20190001](https://doi.org/10.5935/2236-6717.20190001).
59. Rede de Governança Brasil (BR), Instituto Latino-Americano de Governança e Compliance Público. Governança pública municipal: transformando sua administração [internet]. Brasília: NT editora; 2020 [cited 2021 Nov 16]. Available from: https://portal.tcu.gov.br/data/files/61/A7/41/87/4E9F771072725D77E18818A8/Cartilha%20Governanca_compressed%201.pdf.
60. Brasil. [Lei (2002)]. Lei Ordinária Federal: publicada em 17 de julho de 2002 [internet]. Brasília, DF: Presidência da República Federal do Brasil; 2002 [cited 2022 Sep 08]. Available from: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm.
61. Brasil. [Decreto (2019)]. Decreto Federal: publicado em 20 de setembro de 2019 [internet]. Brasília, DF: Presidência da República Federal Brasil; 2019 [cited 2022 Sep 10]. Available from: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2019-2022/2019/Decreto/D10024.htm
62. Brasil. [IN (2017)]. Instrução Normativa do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão: Publicada em 25 de maio de 2017 [internet]. Brasília, DF: Presidência da República Federal Brasil; 2017 [cited 2022 Jan 15]. Available from <https://www.gov.br/compras/pt-br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/IN-n-05-de-26-de-maio-de-2017---Hiperlink.pdf>
63. Escola Nacional de Administração Pública (BR). Implementando a gestão de riscos no setor público [internet]. Brasília: Enap; 2018 [cited 2021 Aug 13]. Available from: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4090/1/Modulo%203-Ciclo%20de%20Gerenciamento%20de%20Riscos.pdf>. 2021.
64. Niebuhr JM. Nova lei de licitações e contratos administrativos. Curitiba: Zênite; 2021.
65. Amorim VA. Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas; 2017.
66. Tribunal de Contas da União (BR). Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU [internet]. Brasília: TCU, Secretaria Geral da Presidência, Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações; 2010 [cited 2022 Aug 13]. Available from: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A&inline=1>.
67. Brasil. [Lei (1999)]. Lei Ordinária Federal: publicada em 29 de janeiro de 1999 [internet]. Brasília, DF: Presidência da República Federal do Brasil ; 1999 [cited 2022 Sep 28]. Available from: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm

68. Prefeitura Municipal de Campinas (BR), Secretaria Municipal de Gestão e Controle, Departamento de Controle Preventivo. Manual de gerenciamento de contratos administrativos [internet]. Campinas: [publisher unknown]; 2020 [cited 2022 Aug 18]. Available from: <https://www.campinas.sp.gov.br/sa/impessos/adm/FO987.pdf>.
69. Guimarães ES. Formação de preços nas contratações públicas [internet]. Curitiba: Banco de Preços; 2021 [cited 2021 Oct 16]. Available from: <https://eduguimaraes.com/wp-content/uploads/2021/03/ebook-formacao-de-precos-contratacoes-publicas-banco-de-precos.pdf>.
70. Nascimento ER. Gestão pública. São Paulo: Saraiva; 2014.
71. Senge PM. A quinta disciplina: arte e prática da organização que aprende. Rio de Janeiro: Best Seller; 2009.
72. Escobar H. Marco legal de ciência e tecnologia completa 5 anos sem reduzir burocracia [internet]. São Paulo: Universidade de São Paulo; c2019 [cited 2022 Aug 3]. Available from: <https://jornal.usp.br/universidade/marco-legal-de-ciencia-e-tecnologia-completa-5-anos-sem-reduzir-burocracia/>.
73. Teixeira AF, Gomes RC. Governança pública: uma revisão conceitual. Revista do Serviço Público. 2019;70(4):519-550. doi: 10.21874/rsp.v70i4.3089.
74. Chopra S, Meindl P. Gestão da cadeia de suprimentos: estratégia, planejamento e operações. São Paulo: Pearson Educador do Brasil; 2016.

APÊNDICE

Apêndice 1

Listas de verificação preventiva - 1

LISTA DE VERIFICAÇÃO PREVENTIVA - ILM D NOS PROCESSOS DE AQUISIÇÃO DE BENS

Normas Regulamentadoras da Lei 14.133/21 (Novas lei de licitações e Contratos), com vigência total a partir de 03/04/2023.

IN 58-2022: Estudo técnico preliminar digital.

IN 65/2021: Pesquisa de mercado.

DECRETO: 10947/22 Plano anual de contratações

IN 73/2022: Licitações pelo critério de julgamento menor preço e maior desconto.

IN 81/2022 Termo de referência digital.

IN 96/22 Maior retorno econômico.

IN 98 /22 – Estabelece as regras para contratação de serviços.

Site da Advocacia Geral da União- AGU: Lista de verificação processual e Novos modelos de edital, termo de referência e minuta contratuais 14.133/21.

VERIFICAÇÃO COMUM A TODAS AS CONTRATAÇÕES	STATUS S/N/N.A.
1. Verificar se o serviço ou aquisição consta nos sistemas de planejamento SAGE e PAC. (PL)	
2. Incluir o pedido de compras no Sistema SGA Compras e abrir o processo com os documentos no sistema - SEI. (PL)	
3. O objeto requisitado está contemplado no Plano Anual de Contratações (PAC).	
4. Negociar os preços, para abaixo do estimado na licitação e registrar no Chat do Sistema Compras Governamentais. (SF)	

5. Verificar se os números dos itens na OF estão de acordo com os números dos itens registrados na Ata de registro, no sistema Compras Governamentais.	
6. Utilizar as minutas da AGU edital, TR e Contratos, checar as especificações (PL/SF)	
7. Aceitar as intenções de recursos no pregão que preencham os requisitos de admissibilidade recursal, quais sejam: Sucumbência, Tempestividade, Legitimidade, Interesse e Motivação, conforme orientação do TCU e Cogead (SF)	
8. Antes das licitações, realizar reunião prévia de alinhamento de informações, para diminuir os riscos de assimetria de informações com as partes interessadas (setores), para elaborar a planilha de custo e formação de preços e documentos que compõem o edital. Importante projetar todos os custos-padrão, com todos os documentos que os fundamentaram, como: CCT, CLT, IN, Notas fiscais e sites. (PL/SF)	
9. Publicar os resultados da licitação e, no caso de SRP, registrar no SIAFI, tela preta. (SIASG - PRODUÇÃO - ENTER-F8- SISRP-ATA- INCDATA)	
10. Utilizar o modelo de respostas a recursos. (SF)	
11. IN40/2020 pede ETP para serviços e aquisições. (SF)	
12. Publicar os resultados da licitação e, no caso de SRP, registrar no SIAFI, tela preta. (SIASG - PRODUÇÃO - ENTER-F8- SISRP-ATA- INCDATA)	
13. Elaborar modelo de respostas a recursos. (SF)	
14. IN40/2020 normatiza o ETP -digital para serviços e aquisições. (SF)	
15. Observar os princípios da segregação de funções, tratamento isonômico e a justa competição na licitação. (PL/SF)	
16. Criar um banco de informações como modelos de documentos do pregão.	

<p>17. No caso das aquisições pelo parecer vinculante da pesquisa 02/2019, realizar reunião prévia de alinhamento de informações entre os setores responsáveis, com o intuito de reduzir o risco de assimetria de informações, a fim de verificar especificações, a logística de transporte até o local de uso, armazenamento, preparação do piso, dimensões e parte elétrica, análise ambiental.</p>	
<p>18. Configurar a sala de disputa de Compras Governamentais, 2 dias antes da licitação. (SF)</p>	
<p>19. Encerrar a dispensa no Sistema Compras Governamentais, antes de enviar para o empenhamento, no caso de Sistema de Registro de Preços - SRP, cadastrar na tela preta. (SF)</p>	
<p>20. Digitar o número do processo nas Compras Governamentais, sem barras e pontos em caso de consultas (SF)</p>	
<p>21. Verificar no edital: item que descreve a cláusula de garantia contratual e percentual de reajuste contratual. (PL/SF)</p>	
<p>22. Consultar o documento RCA – Riscos e Controles do TCU: Site: http://www.tcu.gov.br/arquivosrca/ em caso de dúvidas.</p>	
<p>23. Ao distribuir a Ordem de Fornecimento -OF, temos que cobrar o retorno da mesma assinada, de 5 em 5 dias, (?) pelo fornecedor, e criar uma planilha Formulário de Controle. (SF)</p>	
<p>24. Site para consultar a legislação atualizada: https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao e www.planalto.gov.br</p>	
<p>25. Analisar criticamente as cotações após a pesquisa de preços e preparação de Nota Técnica Explicativa, obedecendo a recomendação de auditoria de 2019.</p>	
<p>26. Enviar modelo – minuta ao Gabinete, com as informações e resposta à solicitação de adesão de ATA de Registro: saldo da ata para permissão de adesão.</p>	

27. Informações do TR devem estar coerentes com o edital, icne e contrato.	
28. Identificar as atas caronas com os dados do Órgão Gerenciador, PE e item da SRP.	

Siglas:

- Cogead: Coordenação Geral de administração Fiocruz.
- Guia de Gestão de Riscos da Fiocruz.
- Manual da nova sala de disputa de compras governamentais.
- Pac: Plano anual de contratações.
- PE: Pregão eletrônico
- PL- Fase do Planejamento da Licitação – Objetivo: elaboração do edital.
- Sage: Sistema de apoio a gestão Fiocruz.
- SF – Fase da Seleção do Fornecedor – Objetivo: Contrato ou homologação da licitação.
- Siafi: Sistema integrado de administração financeira
- Siasg: Sistema integrado de serviços gerais
- Srp: Sistema de registro de preços

Apêndice 2**Listas de verificação preventiva aos processos de licitações– 2**

**LISTA DE VERIFICAÇÃO PREVENTIVA NOS PROCESSOS
DE LICITAÇÕES - ILMD**

ARTIGO 26 DO DECRETO 10024/19 e §9, 11, 38§2 e 42§2 -PREGÃO
ELETRÔNICO – PROPOSTA + DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO

VERIFICAÇÃO COMUM A TODAS AS CONTRATAÇÕES	STATUS S/N/N.A.
--	--------------------

<p>1. Consultas / Compras Governamentais = pesquisa textual = Ata de pregão - pegar a planilha vencedora da Licitação nos anexos da proposta. Módulo</p>	
<p>2. Na proposta da empresa, ela não coloca os custos do IR e CSLL, a empresa deve incluí-los nos custos indiretos; normalmente ela dilui esses custos em vários contratos.</p>	
<p>3. A proposta inexequível não cobre os custos da empresa com férias, 13º, INSS e outros, devem ser vistos em relação ao valor global.</p> <p>4. Verificar a incidência do módulo 2.2 sobre o somatório do módulo 1+2.1</p>	
<p>5. LC 123/2006</p> <p>5,85% com fornecimento de material, retenção na nota fiscal.</p> <p>9,45% sem fornecimento de material, vigilância patrimonial, retenção na nota fiscal.</p> <p>IN 05 /2017 anexo VII D \modelo da D Módulo da Planilha de custos.</p>	
<p>SAT</p> <p>RAT 1, 2, 3</p> <p>FAP (número de acidentes nos últimos 02 anos na planilha) 0,5 a 2</p> <p>6.</p> <p>Para achar o SAT multiplica os dois, é o valor que vai para a planilha, maior valor é 6,</p> <p>VER A GFIP DO FORNECEDOR, O SAT É REVISADO UMA VEZ POR ANO, EM OUTUBRO.</p>	
<p>7. PIS e COFINS = 3 e 0,65 – Resolução da RFB – Lucro presumido</p>	

<p>Cumulativo = Lucro Presumido = no caso de licitação para Vigilância Patrimonial, sempre tributar como lucro presumido, mesmo se a empresa for lucro real 7,05 e 3,65.</p> <p>Não cumulativo – Lucro Real = Limpeza, apoio administrativo.</p> <p>Solicitar a média dos últimos 12 meses de recolhimento e os créditos acumulados comprovação (PIS e COFINS), Documento EFD – contribuições.</p> <p>Se a empresa é tributada Lucro Real (COFINS – 7,60 e PIS – 1.65), quando ela participar de uma licitação para vigilância, ela é tributada como lucro presumido (COFINS – 3,00 e PIS – 0.65).</p> <p>Na licitação a empresa tem que demonstrar a média das 12 últimas contribuições do PIS e COFINS, conforme cláusula do edital, pedir o documento DCTEF para comprovar.</p>	
<p>8. Planilha de custo – reunião de alinhamento informações.</p> <p>Planejamento (ETP e TR) - Planilha – Execução - Elaborar um padrão para a planilha.</p>	
<p>9. Cotação de preços no caso de serviços com mão-de-obra</p> <p>Autopreenchimento = CCT, parâmetros de outras licitações, média de uniformes, insumos e equipamentos – Depreciação, metodologia.</p>	
<p>Vale Alimentação – quando a empresa é optante pelo PAT, pedir comprovante, desconta 10%; se a empresa é não optante pelo PAT desconta o valor inteiro.</p> <p>10.</p> <p>A planilha deve ser preenchida conforme a CCT + Regra Geral CLT.</p>	
<p>11. Plano de Saúde – Tem que ser para todos os trabalhadores.</p>	

<p>12. A reforma trabalhista afetou significativamente a jornada de trabalho 12X36</p> <p>A súmula 60 TST - não vale mais e a súmula 444 do TST também não vale mais, tudo já está incluído no piso da categoria.</p> <p>Prorrogação de horário noturno das 5h às 7h e pagamento em dobro do feriado para a jornada 12 x36. (Não vale mais), considera-se que tudo está incluído no piso da categoria.</p> <p>Art 611- da CLT – O acordado vale sobre o legislado, acordo 712/2019 - TCU, salvo CCT</p>	
<p>13. Adicional Noturno, calcular olhando para a CCT, se a CCT for omissa vai para regra geral CLT, cálculo conforme abaixo:</p> <p>Artigo 73, CLT, das 22:00 às 5:00 horas da manhã, total 7horas.</p> <p>Na jornada 12x36, dias trabalhados 15,21 dias.</p> <p>Cálculo da regra geral CLT, artigo 73, CLT.</p> <p>Adicional Noturno (remuneração Total) $2850,45 / 220$ (Total de Horas Trabalhadas no Mês) = Valor da Hora Mensal R\$ 12,96 + (adicional na hora noturna) 20% = $2,59 \times 7h/dia = 18,14 \times 15,21 = RS 275,90$</p> <p>Adicional da Hora Noturna Reduzida</p> <p>$2850,45/220 = R\\$ 12,96 + 20\% = R\\$ 2,59 + R\\$ 12,96 = 15,55$ $\times 1 = 15,55 \times 15,21 \text{ dias, noturno} = R\\$ 236,48$</p> <p>Total Geral que deve constar na planilha = R\$ 275,90 + R\$ 236,48, esses dois cálculos devem constar na planilha, na CCT da Vigilância Amazonas já aparecem calculados.</p>	

<p>Cálculo do Adicional Noturno e do Adicional da Hora Noturna Reduzida, metodologia do TCU</p> <p>Adicional Noturno pelo TCU</p> $\{[8h \times (7\text{dias} \times 4,35 \text{ (número de semanas em um mês)}) \times (\text{Remuneração Total} / 220) \times 20\%] / 2 [8 \times (7 \times 4,35) \times (2845,45/220) \times 20\%] / 2 \text{ (posto inteiro é 02 empregados)}$ $[8 \times 30,415 \times (\text{R\$ } 12,96 \times 20\%)] [243,32 \times \text{R\$ } 2,59] / 2 = 630,20 / 2 = \text{R\$ } 315,10$ <p>Adicional Noturno da Hora Reduzida pelo TCU</p> $= [1 \times (7 \times 4,345) \times (\text{R\$ } 2.850,45/220)]/2$ $= [1 \times 30,415 \times \text{R\$ } 12,96]/2$ $= \text{R\$ } 394,18/2$ $= \text{R\$ } 197,09$ <p>= Valor a ser recebido pelo empregado:</p> $= \text{R\$ } 315,10 + \text{R\$ } 197,09$ $= \text{R\$ } 512,19$ <p>A lei 13467/2017 (Reforma trabalhista) implementou a reforma trabalhista, retira do módulo 01 da remuneração na planilha o adicional de intra - jornada - almoço, a partir do ano de 2017 tem caráter indenizatório, olhar a CCT.</p> <p>O intervalo para almoço pode ser reduzido por CCT para 30min.</p>	
<p>14. Treinamento de terceirizados: devem ser colocados nas despesas administrativas, custos indiretos.</p>	
<p>15. Súmula 281 – TCU, cooperativa – IN 05/2017 – não veda a contratação, necessita justificar, IMR - anexo V-B.</p>	
<p>16. Artigo 5º, VI da IN05/2017 – Justificar o salário acima do piso da CCT em razão da habilitação e experiência, pesquisa de mercado.</p>	
<p>17. Adicional de periculosidade – 193, CLT, NR16, vigilante e jauzeiro (limpador de vidros).</p>	
<p>18. Consultar o www.compra.gov.br – Consultar - pesquisa textual – Editais vigilância/ limpeza e outros modelos – pesquisa avançada</p>	

<p>19. Insalubridade – 192 CLT, necessita de laudo que especifique os percentuais, 10%, 20% e 30%, sobre o salário-mínimo, ver a CCT e calcular.</p> <p>Grau máximo de insalubridade 40%, súmula 448 TST</p>	
<p>20. MÓDULO: São 11 meses trabalhados e um de férias.</p> <p>11,11%</p> <p>MÓDULO 2.1 – 12,10 % +8,33% = 20,43%</p> <p>0,98%</p> <p>MÓDULO 4.1 - ZERAR AS FÉRIAS Base de cálculo do módulo 4 são os módulos I, II e III.</p> <p>MÓDULO 2.2 – Empresa do simples total é 31%, pode participar de licitação de vigilância e conservação e limpeza.</p> <p>MÓDULO 3: MULTA DO FGTS + FGTS = 4%</p>	
<p>21. AVALIAÇÃO CUSTO E LUCRO – o percentual do custo indireto é compatível com os critérios definidos e estudos técnicos efetuados?</p>	
<p>49.1- O percentual do lucro está compatível com critérios definidos e estudos técnicos efetuados?</p>	
<p>22. OPÇÃO TRIBUTÁRIA – a planilha de custos é compatível com opção/regime tributário da empresa para recolhimento da contribuição previdenciária?</p>	
<p>23. PLANO DE SAÚDE- A previsão de custos dos planos de saúde está compatível com as convenções coletivas das categorias contratadas?</p>	
<p>24. Cálculo do material.</p>	

Quantidade unitária x preço unitário = TOTAL / 12 E DIVIDIR PELO NÚMERO DE FUNCIONARIOS E COLOCAR NA PLANILHA.	
25. Metodologia da depreciação de equipamentos. DEPENDENDO DO EQUIPAMENTO / 60 MESES OU 120 MESES	
26. Seguro só é obrigatório incluir na planilha se a CCT obrigar, se for facultativo não.	
27. Órgão não é obrigado a obedecer cláusula exclusiva de CCT para administração pública. Fundamentação artigo 6º, IN05/2017.	
28. Verificar se o licitante enviou todas as declarações exigidas em edital.	
29. Verificar a colocação do Intra jornada na planilha, indenização não sofre tributação. -Conferir.	
30. Checar mensalmente se o RAT ajustado no documento GFIP /SEFIP sofreu alteração.	

Siglas:

- Cct: Convenção coletiva de trabalho
- Clt: Consolidação das leis trabalhistas
- Cofins : Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
- Dctf : Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais
- Etp: Estudos técnicos preliminares
- Fap: Fator acidentário de prevenção
- Gfip: guia de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social
- Pat: Programa de alimentação do trabalhador
- Pis: Programa de integração social
- Rat: Riscos ambientais
- Sefip: Sistema Empresa de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social
- Tr: Termo de referência

Apêndice 3

LISTA DE VERIFICAÇÃO PREVENTIVA – 03, AOS RISCOS NOS PROCESSOS DE AQUISIÇÕES PELO PARECER REFERENCIAL 02/2019
--

LISTA DE VERIFICAÇÃO PREVENTIVA AOS RISCOS NOS PROCESSOS NAS AQUISIÇÕES PELO PARECER REFERENCIAL 02/2019		STATUS SA/NA
1	VINCULAÇÃO A PROJETO DE PESQUISA	
2	EQUIPAMENTO DESCRITO NO PLANO DE TRABALHO	
3	EQUIPAMENTO COMO MEIO PARA ALCANÇAR OBJETIVOS	
4	JUSTIFICATIVA DA AQUISIÇÃO	
5	COMPROVAÇÃO DO PREÇO DE MERCADO	
6	DISPONIBILIDADE ORÇAMENTARIA	
7	AUTORIZAÇÃO DA AUTORIDADE COMPETENTE	
8		

SA: Sim atendido NA: Não atendido

Apêndice 4

Tipo de PRODUÇÃO TÉCNICA

Evento Organizado

Fórum de gestão de riscos em compras de equipamento e serviços, um produto técnico do Programa de Pós-graduação: Mestrado e Doutorado profissional em saúde pública.

Descrição do evento:

Este fórum é uma forma de disseminar a cultura da gestão de riscos; o mesmo é resultado dos projetos de dissertação de mestrado e da tese de doutorado, que fazem parte, respectivamente, do Programa de Mestrado Profissional em Saúde Pública, e também do Doutorado em Saúde Pública do Instituto Ageu Magalhães, Fiocruz / Pernambuco.

O evento tem o intuito de diminuir, entre os órgãos públicos, a assimetria de informações sobre a gestão de riscos.

Objetivo Geral:

Divulgar a gestão de riscos nos órgãos públicos do Amazonas.

Objetivos específicos

Aprender os conceitos principais e atuais da gestão de riscos.

Identificar as principais dificuldades no uso da gestão de riscos.

Confrontar as visões do controle e gestão na perspectiva da gestão de riscos.

Tempo do evento:

6 horas

Público-alvo:

Fiscais de contratos, requisitantes de compras, seção de compras e trabalhadores em geral.

Docentes Organizadores:

Nome: xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx CPF: _____ () Permanente; () Colaborador

Discentes Organizadores:

Nome:xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxCPF:xxxxxxxxxx () MestAcad; () MestProf; ()Doutorado

Nome:xxxxxxxxxxxxxxxxCPF:xxxxxxxxxxxxx () MestAcad; () MestProf; ()Doutorado

Nome: xxxxxxxxxxxxxxxxxxxCPF:xxxxxxxxxxxxx () MestAcad; () MestProf; ()Doutorado

Nome: xxxxxxxxxxxxxxxxxxxCPF:xxxxxxxxxxxxx () MestAcad; () MestProf; ()Doutorado

Demais Organizadores:

Nome: _____ CPF: _____ Organização: _____

Caracterização do Evento:

Nome do evento: Fórum de Gestão de Riscos em Compras do Amazonas.

Tipo: Fórum de exposição de trabalhos e conceitos sobre a gestão de riscos na administração pública.

Ano de realização: 2022

Duração: 06 horas

Local / Cidade / País: Manaus /Brasil

Amplitude: regional, nacional ou internacional: Regional

Número de participantes:

Exemplo:

XX
XX
XX
XX
XX
XX

Grupo de Trabalho | Produção Técnica

50. Recursos e vínculos do evento

Data início: ___/___/___ Data término: ___/___/___

Fonte do Financiamento: _____

Documentos Anexados (em PDF), ou seja, precisamos produzir

- Anais
- Programação
- Outros documentos considerados pertinentes

Apêndice 5

PLANILHA MODELO 01						
PREGÃO	PROCESSO	DESCRIÇÃO	VALOR	REL AUDIN	PARECER	OBS. MACRO
PE01	PROCESSO 1	OBJETO SERVIÇO	R\$	REL AUDIN2019	PPF1	OBSPROCOMP
PE02	PROCESSO 2	OBJETO SERVIÇO	R\$	REL AUDIN2019	PPF2	OBSPROCOMP
PE03	PROCESSO 3	OBJETO SERVIÇO	R\$	REL AUDIN2019	PPF3	OBSPROCOMP
PE04	PROCESSO 4	OBJETO SERVIÇO	R\$	REL AUDIN2019	PPF4	OBSPROCOMP
PE05	PROCESSO 5	OBJETO SERVIÇO	R\$	REL AUDIN2019	PPF5	OBSPROCOMP
SUBTOTAL			R\$			
PE06	PROCESSO 6	OBJETO EQUIPAMENTO	R\$	REL AUDIN2019	PPF6	OBSPROCOMP
PE07	PROCESSO 7	OBJETO EQUIPAMENTO	R\$	REL AUDIN2019	PPF7	OBSPROCOMP
SUBTOTAL			R\$			
PE08	PROCESSO 8	OBJETO MATERIAL DE CONSUMO	R\$	REL AUDIN2019	PPF08	OBSPROCOMP
PE09	PROCESSO 9	OBJETO MATERIAL DE CONSUMO	R\$	REL AUDIN2019	PPF09	OBSPROCOMP
PE10	PROCESSO 10	OBJETO MATERIAL DE CONSUMO	R\$	REL AUDIN2019	PPF10	OBSPROCOMP
PE11	PROCESSO 11	OBJETO MATERIAL DE CONSUMO	R\$	REL AUDIN2019	PPF11	OBSPROCOMP
PE12	PROCESSO 12	OBJETO MATERIAL DE CONSUMO	R\$	REL AUDIN2019	PPF12	OBSPROCOMP
SUBTOTAL			R\$			
TOTAL GERAL POR COMPRAS POR PREGÃO EM 2020			R\$			
REL AUDIN2019 - Relatório de auditoria de 2019						
PARECER - Parecer da análise da procuradoria federal do processo de 2020						
OBSPROCOMP - Observações do processo de compras do ano de 2020						

Apêndice 6

PLANILHA MODELO 02				
DISPENSA ART.24, XXI	PROCESSO	DESCRIÇÃO	valor	PARECER REFERENCIAL
DL1	PROCESSO 1	OBJETO EQUIPAMENTO	R\$	PR02/2019
DL2	PROCESSO 2	OBJETO EQUIPAMENTO	R\$	PR02/2019
DL3	PROCESSO 3	OBJETO EQUIPAMENTO	R\$	PR02/2019
TOTAL GERAL DE COMPRAS PARECER REFERENCIAL			R\$	
PR02/2019 = Parecer referencial 02/2019				

Apêndice 7

Relatório Técnico Conclusivo

**FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ
INSTITUTO AGGEU MAGALHÃES
Programa de Mestrado Profissional em Saúde Pública**

André Ivan Lopes de Oliveira

Relatório Técnico Conclusivo - RTC

Recife

2022.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ
INSTITUTO AGGEU MAGALHÃES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SAÚDE PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL

André Ivan Lopes de Oliveira

**Relatório Técnico Conclusivo – RTC: análise do Processo de compras
do ILMD na perspectiva da Gestão de riscos**

Manaus
2022
André Ivan Lopes de Oliveira

**Relatório Técnico Conclusivo-RTC: análise do Processo de compras do
Instituto Leônidas & Maria Deane - ILMD/Fiocruz Amazônia na perspectiva da
Gestão de Riscos**

Relatório Técnico apresentado ao Programa de Pós-graduação em Saúde Pública do Instituto Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, como requisito parcial.

Orientadora: Dra. Katia Rejane Medeiros

Manaus

2022

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	107
1.1 Hipótese	8
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	9
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	113
3.1 MÉTODO.....	113
3.2 Tipo de pesquisa	113
3.3 Período e área do estudo.....	113
3.4 Acervo da pesquisa.....	113
3.4.1 Critérios de seleção inclusão/exclusão.....	114
4.4 Coleta de dados.....	115
4.5 Processamento e análise dos dados.....	116
5 RESULTADOS E DISCUSSÃO	118
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	124
REFERÊNCIAS.....	127
APÊNDICE.....	29

RESUMO

A governança pode ser definida como “uma estrutura para a ação”, ela descreve os princípios e as normas para a execução das atividades em uma instituição pública. Através de um estudo descritivo exploratório documental de pareceres, relatório final de auditoria, referente aos processos de pregão analisados pela Procuradoria Federal da Fiocruz dos anos de 2019 e 2020. As informações orçamentárias foram extraídas dos quadros de controles da Seção de administração de compras (Seac) que é uma unidade organizacional do Serviço de administração (Sead) subordinado a Vice diretoria de gestão do Instituto Leonidas & Maria Deane/ Fiocruz Amazonia. O processo de compras nasce na fase interna/preparatória e segue para subsidiar as ações da fase externa de seleção do fornecedor, em um fluxo constante de informações. No ano de 2020 foram destinados do orçamento para as licitações na modalidade de pregoes eletronicos R\$ 967.947,32 (Novecentos e sessenta e sete mil e novecentos e quarenta e sete reais e trinta e dois centavos), sendo que 40% deste valor disponibilizados aos equipamentos de pesquisa. Na modalidade de dispensa de licitação pelo parecer referencial 02/2019 foram destinados o equivalente a 37% do valor orçamentario total aplicado aos pregões eletronicos. A governança começa quando os proprietários deixam de gerenciar seus empreendimentos e delegam poderes a terceiros que executam as ações produtivas. A governança pública, implementa na administração pública as diretrizes, caminhos a serem seguidos pela gestão. O uso da gestão de riscos tem como propósito aumentar o grau de simetria das informações documentais nas fases dos processos de compras de equipamentos. Das análises emergiram as 06 categorias que mais receberam recomendações de ajustes que são elas: da minuta do edital, do termo de referência, da minuta do contrato, da regularidade e formalização do processo, da análise jurídica e da pesquisa de preços, que, receberam 76% das recomendações, sendo os documentos gerados na fase preparatória/ planejamento dos processos de compras, como a minuta do edital e o termo de referência representaram 54,2%, das recomendações que constituem riscos operacionais potenciais aos processos de compras, os quais estão descritos diretamente nas ações da fase. Todos os três processos de compras por dispensa de licitação atenderam aos itens essenciais do parecer 02/2019.

Palavras-chave: Governança pública; compras públicas; gestão em saúde, gestão de riscos.

ABSTRACT

Governance can be defined as “a framework for action”, it describes the principles and norms for carrying out activities in a public institution. Through a descriptive exploratory documentary study of opinions, final audit report, referring to the auction processes analyzed by the Federal Attorney of Fiocruz in the years 2019 and 2020. The budget information was extracted from the control tables of the Procurement Administration Section (Seac) which is an organizational unit of the Administration Service (Sead) subordinated to the Management Deputy Directorate of Instituto Leonidas & Maria Deane/ Fiocruz Amazonia. The purchasing process begins in the internal/preparatory phase and continues to subsidize the actions of the external phase of supplier selection, in a constant flow of information. In the year 2020, BRL 967,947.32 (nine hundred and sixty-seven thousand, nine hundred and forty-seven reais and thirty-two cents) were allocated from the budget for electronic auctions, with 40% of this amount made available to research equipment. In the bidding waiver modality by reference opinion 02/2019, the equivalent of 37% of the total budget value applied to electronic auctions was allocated. Governance begins when owners stop managing their enterprises and delegate powers to third parties who carry out productive actions. Public governance implements guidelines in public administration, paths to be followed by management. The use of risk management aims to increase the degree of symmetry of documentary information in the stages of equipment purchase processes. From the analyzes emerged the 06 categories that most received recommendations for adjustments, which are: the draft of the public notice, the term of reference, the draft of the contract, the regularity and formalization of the process, the legal analysis and the price research, which received 76% of the recommendations, with the documents generated in the preparatory/planning phase of the purchasing processes, such as the draft public notice and the term of reference, representing 54.2% of the recommendations that represent potential operational risks to the purchasing processes, which are described directly in the actions of the phase. All three procurement processes by bidding waiver met the essential items of opinion 02/2019.

Keywords: Public governance; Public purchases; Health management, Risk management.

1 INTRODUÇÃO

A governança pública traça os caminhos, através das diretrizes planejadas, e com elas, cria a estrutura de execução dos processos administrativos¹.

O cidadão para a administração pública se compara ao proprietário de um empreendimento. Isso nasce da Constituição Federal, quando define que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos diretamente (art. 1º, parágrafo único)². O gestor público representa, portanto, o delegado que recebe do cidadão a missão de administrar o patrimônio público.

Para Brasiliano³ (2018) apud Minas Gerais (2020), a integração da gestão de risco com a gestão de desempenho pode impactar a implementação da estratégia e o alcance dos objetivos de institucionais.

A Fundação Oswaldo Cruz que tem em sua estrutura de governança: o congresso interno que a cada 04 anos se reúne para elaborar o seu planejamento quadrienal.

Em 2022, no relatório final do IX Congresso Interno da Fundação Oswaldo Cruz, foi corroborada a gestão de risco institucional, na tese 8, que descrevemos abaixo:

A Fiocruz aperfeiçoa e incorpora inovações em seu modelo de governança e gestão participativa, com a valorização do controle social, aprimorando seu processo decisório e buscando um modelo jurídico que lhe garanta autonomia, estabilidade e sustentabilidade institucional, com vistas a maior solidez legal e político-administrativa de seu Estatuto.⁴

É importante destacar que este sistema de governança instituído no âmbito da Fiocruz se reflete em suas unidades, na perspectiva de aprimorar o processo de gestão organizacional de maneira sistêmica.

O Instituto Leônidas & Maria Deane (ILMD/Fiocruz Amazônia), criado em 1994 como Escritório Técnico da Amazônia – ETA, posteriormente, em 2001, se tornou a unidade técnico-científica da Fundação Oswaldo Cruz no Amazonas. Sediado em Manaus, sua missão é contribuir para a melhoria das condições de vida e saúde das populações amazônicas e para o desenvolvimento científico e tecnológico regional e do País, integrando a pesquisa, a educação e as ações de saúde pública.

A produção de conhecimento científico no ILMD/Fiocruz-Amazônia também ocorre por meio de ações de cooperação técnica realizadas através da assessoria

técnico-científica desenvolvida junto ao Sistema Único de Saúde (SUS), com foco especial no conhecimento das realidades sócio sanitárias e epidemiológicas da Amazônia.

Na Fiocruz Amazonia, quando o Núcleo de Apoio à Pesquisa (NUPT/ILMD) necessita a aquisição de um equipamento para um laboratório, o inclui no planejamento anual de compras do Instituto e envia para aprovação do ordenador de despesas, na sequência, o requisitante materializa sua necessidade em todos os documentos que formam o processo de compras, que é a fase preparatória / planejamento da compra e, envia a Vice – diretoria de gestão que após o recolhimento das assinaturas, encaminha para análise da Procuradoria Federal que o devolve com o parecer jurídico e as recomendações de ajustes necessários, atendidas as recomendações e aprovadas pela Diretoria do ILMD, o processo segue para subsidiar a fase externa da compra, denominada seleção do fornecedor.

No ILMD, o processo de compra pública de equipamentos é feito de duas formas: pela modalidade de licitação por pregão eletrônico ou pela dispensa de licitação pelo parecer referencial, inserida no ordenamento jurídico pelo marco legal de Ciência, Tecnologia e Inovação.

A compra de equipamentos por licitação segue todo um rito processual legal imposto pela legislação para compras públicas.

Importante destacar que o Novo Marco Legal de CT&I, instituído pela lei 13.243/16, introduziu mudanças nesse processo, consubstanciadas pelo parecer referencial 02/2019, que descreve os documentos necessários na aquisição de equipamentos para um projeto de pesquisa.

Observa-se empiricamente uma certa fragilidade nos processos de compras dessa unidade, uma vez que há muitos pedidos de retificações processuais recomendados pela Procuradoria Federal da Fiocruz, que se concentram nas minutas dos editais enviados pelo ILMD. Sendo assim, a gestão de risco nestes processos se torna fundamental.

Considerando este aspecto, surge a seguinte pergunta condutora: **Como se desenvolve o processo de compras de equipamentos do ILMD, na perspectiva da gestão de risco?**

1.1 Hipótese

A Gestão de Risco fortalece os processos de compras no ILMD, diminuindo a ocorrência de eventos de riscos que impeçam o alcance dos objetivos institucionais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

No Brasil, com a reabertura política, foi promulgada a Constituição Federal de 1988, a chamada “Constituição Cidadã”, definindo as competências e as responsabilidades da União, Estados, Municípios e o Distrito Federal, bem como as diretrizes do planejamento na administração pública, que se materializam no Plano Plurianual, com duração de 4 anos. Um plano de médio prazo, que se desdobra na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual, ou seja, nas chamadas “leis de meios”, assim denominada porque fixam as despesas e estimam as receitas para o desenvolvimento das políticas públicas, programas e ações executados pelos diversos órgãos e entidades que integram a administração pública direta e indireta. Para que as instituições públicas possam realizar estas políticas e ações são necessários os insumos adquiridos através dos processos de compras públicas.

Conforme o Almanaque de Planejamento do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento, Orçamento e Gestão⁵

A Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 165, atribui ao Poder Executivo a responsabilidade pelo processo de planejamento e orçamento, a partir da iniciativa dos seguintes instrumentos: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual. Estes devem estar profundamente conectados e declararem muito mais do que a entrega de bens e serviços à sociedade dentro de um cronograma anual.

Mas, sim, estes instrumentos de planejamento devem prever como e por que se deve entregar determinados bens e serviços à população, e que caminho o país deve trilhar para chegar aonde pretende. Esta é a missão primeira do ato de planejar segundo as leis brasileiras e premissa essencial do PPA, seu monitoramento e avaliação.

O planejamento é fundamental, tanto na esfera privada quanto no setor público. Neste último, a importância se amplia, uma vez que seu principal objetivo é atender as demandas da sociedade, através das políticas públicas.

As Instituições Públicas, na montagem de seus processos de aquisições públicas, utilizam as ferramentas de Governança para que tenham um caminho seguro e claro a seguir, e, através de sua ferramenta de controle, que é a gestão de risco, mitigar as ameaças que possam afetar o sucesso da aquisição, na busca da seleção da proposta mais vantajosa, levando em consideração o ciclo de vida do produto, a qualidade e o desenvolvimento sustentável.

A governança nasce no âmbito empresarial para resolver o chamado “problema de agência”, que ocorre quando o proprietário (principal) deixa o comando da empresa e passa aos executivos (agentes) as decisões. A governança estabelece as diretrizes para evitar

conflitos de interesses entre o principal e os agentes, diminuindo a assimetria de informações, conforme descreve o parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal de 1988⁶ “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, Brasil (1988).

Conforme o Guia de Governança do Poder Executivo Federal (2017), a governança tem o papel de fortalecer a confiança nas instituições públicas:

Essa confiança é o elemento fundamental da legitimidade da atuação pública. Para o Banco Mundial, essa legitimidade deriva de três fontes: i) a constante entrega de resultados previamente pactuados; ii) a percepção de que as políticas e as leis foram desenvolvidas e implementadas de forma justa e imparcial; e iii) a autoridade gerada pelo compartilhamento de um conjunto de valores e costumes entre os indivíduos e o governante. (MPOG, 2017, p. 21)⁷

As pessoas responsáveis pelos processos administrativos dentro de uma organização pública formam a primeira linha de defesa na prevenção aos riscos que podem atingir as compras públicas, portanto, o caminho traçado pela governança é o mais seguro na execução administrativa, conforme descrevem Vieira e Barreto (2019, p. 35)⁸

Por essa razão, a principal função da nova governança pública consiste na promoção da coordenação entre agências (públicas, sociais ou privadas) necessárias à prestação dos serviços públicos e uma efetiva geração de valor público. A nova governança incentiva a coordenação vertical e horizontal entre as organizações que atuam em determinado problema público (segurança, saúde, educação, assistência etc.).

De fato, o termo “governança”, em seu sentido estrito, está associado ao problema de agência, que se caracteriza pelo distanciamento cada vez maior entre a propriedade e a gestão, o que torna a informação entre esses polos assimétrica.

Conforme o Guia de Governança e Gestão em Saúde (2018), aplicável às secretarias e conselhos de saúde:

Ao trazer o conceito de governança para a área pública, compreende-se que o papel do cidadão seria equivalente ao papel do proprietário de uma empresa. Isso decorre, sobretudo, da Constituição Federal, quando define que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente (art. 1º, parágrafo único). O gestor representa, portanto, o delegado, que recebe do cidadão a missão de administrar o patrimônio público (BRASIL, 2018, p. 16).⁹

É também importantíssimo, para a boa compra pública, a entrega do bem, material ou serviço, no momento e tempo certo, para o suprimento das necessidades de insumos pelas áreas de gestão, pesquisa e ensino do Instituto. Neste contexto, é muito valioso o

alinhamento das informações entre os participantes do processo de compras do ILMD, para que o risco de assimetria de informações seja mitigado entre as áreas do ILMD.

Para sua realização, o processo de compras públicas conta com a participação ativa dos vários setores que compõem a organização pública. Ocorre um fluxo constante de informações entre as várias partes interessadas na elaboração dos documentos exigidos pelas normas dos processos de compras; desta forma, aumentam as chances de resultados positivos no atendimento das necessidades do requisitante, nas quantidades e tempo certos.

A Gestão de Riscos é um planejamento com a finalidade de mitigar os efeitos operacionais danosos sobre os processos de compras, evitando que os eventos de riscos possam ameaçar o cumprimento das normas legais e seus prazos executórios nas fases do planejamento e seleção do fornecedor que, juntas, formam o processo de aquisição de equipamentos para os laboratórios do ILMD.

Risco é o efeito da incerteza sobre os objetivos estabelecidos. É a possibilidade de ocorrência de eventos que afetem a realização ou alcance das finalidades institucionais, combinado com o impacto dessa ocorrência sobre os resultados pretendidos. A gestão de risco é uma ferramenta de controle que a governança propõe para que o serviço público possa implementá-la como uma estratégia que previna os riscos nos processos de compras, aumentando a eficiência do sistema interno de compras.

As ameaças potenciais, que podem se transformar em riscos nas cadeias de suprimentos, podem ser originadas do ambiente externo ou interno, conforme descrevem Giuliani, Vivaldi e Prado (2014, p. 124-146):

Riscos provenientes do ambiente externo irão afetar todas as organizações (como, por exemplo, colapso do sistema financeiro, desastres naturais, crises políticas e guerras). Já o ambiente interno provê uma maior possibilidade de controle por parte dos integrantes da cadeia de suprimentos (como, por exemplo, gerenciando suas capacidades financeiras, de produção, provendo um ambiente seguro para seus colaboradores).¹⁰

Conforme descrevem Cavalcanti e Martens (2013) “Os riscos emergem de uma gama de acontecimentos imprevistos que podem causar impactos sobre os vários atores envolvidos no processo e a reavaliação de suas prioridades”.¹¹

O objetivo e principal alvo da gestão de riscos é aumentar o grau de certeza de que os objetivos institucionais serão alcançados, o que tem impacto direto no alcance dos serviços oferecidos à sociedade.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 Método

3.2 Tipo de pesquisa

Trata-se de um estudo exploratório descritivo¹², é também uma pesquisa documental, tendo como fonte de dados: planilhas de controle orçamentário de pregões, dispensas, inexigibilidades, pareceres da Procuradoria Federal, referente aos processos de compras na modalidade de licitação por pregão eletrônico e o relatório de auditoria realizada nos processos de compras do ILMD em 2019, análise de 03 processos de compras por dispensa de licitação do ano de 2020, quanto ao atendimento dos 07 itens, exigidos pelo parecer referencial, além da observação participante das duas fases de execução do processo de compras do ano de 2020.

3.3 Período e área do estudo

No Estado do Amazonas, a Covid 19 e sua variante p1 causaram um aumento exponencial do contágio da doença, provocando uma segunda onda da epidemia. Essa situação impôs a aquisição de equipamentos, bem como material de consumo e serviços para a testagem da Covid 19 na unidade da Fiocruz/Amazônia, em Manaus. Esta situação foi determinante na escolha dos anos de 2019-2020 para a coleta das informações que fundamentaram este trabalho. Serão analisados os processos de compras do ILMD /Fiocruz/Amazônia da Seção de Administração de Compras (Seac).

3.4 Acervo da pesquisa

As informações orçamentárias serão extraídas das planilhas de controle de pregões eletrônicos, dispensas de licitações e inexigibilidades da Seção de Administração de Compras (Seac). Foram analisados 12 (doze) pareceres da Procuradoria Federal dos processos de licitações na modalidade pregão eletrônico do ano de 2020 e 3 (três) processos

de dispensa de licitação quanto ao atendimento dos 7 (sete) itens processuais essenciais exigidos pelo parecer referencial 02/2019, relatório de auditoria interna do ano de 2019 e a observação participante da execução das duas fases dos processos de compras.

Os pareceres são divididos em categorias (tópicos) referentes ao item analisado do processo de compra, podendo ou não gerar um pedido de recomendação de retificação no processo.

A análise ateve-se aos apontamentos que equivalem a fragilidades do processo passíveis de correções (análise a priori). Como exemplo de categoria do parecer, temos: Da minuta do edital, Termo de referência, da regularidade e formalização processual, da motivação e da análise das minutas. O relatório de auditoria do ano de 2019 está dividido em categorias (tópicos). No tópico resultado dos exames, serão analisadas as recomendações do relatório de auditoria referentes a correções em processos já finalizados (*Análise a posteriori*). Foi também analisado, através da observação participativa das fases de execução do processo de compras do ano de 2020, os riscos operacionais que, conforme já afirmado, deixam de ser potenciais para se transformar em problemas, ameaçando ou retardando a conclusão do processo de compras (*Análise concomitante*). Nos três processos de dispensa de licitação pelo parecer referencial 02/219, observamos o cumprimento dos 07 itens processuais exigidos parecer.

3.4.1 Critérios de seleção inclusão/exclusão

- e) Processos de compras que tiveram parecer da Procuradoria Federal da Fiocruz (PF) do ano de 2020,
- f) Relatório de auditoria do ano de 2019,
- g) Processos de aquisição por dispensa pelo parecer referencial do ano de 2020.
- h) Observação participante das duas fases do processo de compras do ano de 2020.

4.4 Coleta de dados

Serão utilizadas fontes secundárias: Parecer de análise jurídica dos processos de pregões eletrônicos, recomendações do relatório de auditoria e processos de aquisição por dispensa de licitação pelo parecer referencial, bem como a fonte primária de observação participante das duas fases de execução dos processos de compras do ILMD, no ano de 2020.

As informações orçamentárias serão consolidadas em planilhas desenvolvidas após as análises documentais, conforme modelos descritos nas figuras 6 e 7:

Figura 5 - Planilha modelo 1 de controle de pregão e seus objetos

PLANILHA MODELO 01						
PREGÃO	PROCESSO	DESCRIÇÃO	VALOR	REL AUDIN	PARECER	OBS. MACRO
PE01	PROCESSO 1	OBJETO SERVIÇO	R\$	REL AUDIN2019	PPF1	OBSPROCAMP
PE02	PROCESSO 2	OBJETO SERVIÇO	R\$	REL AUDIN2019	PPF2	OBSPROCAMP
PE03	PROCESSO 3	OBJETO SERVIÇO	R\$	REL AUDIN2019	PPF3	OBSPROCAMP
PE04	PROCESSO 4	OBJETO SERVIÇO	R\$	REL AUDIN2019	PPF4	OBSPROCAMP
PE05	PROCESSO 5	OBJETO SERVIÇO	R\$	REL AUDIN2019	PPF5	OBSPROCAMP
SUBTOTAL			R\$			
PE06	PROCESSO 6	OBJETO EQUIPAMENTO	R\$	REL AUDIN2019	PPF6	OBSPROCAMP
PE07	PROCESSO 7	OBJETO EQUIPAMENTO	R\$	REL AUDIN2019	PPF7	OBSPROCAMP
SUBTOTAL			R\$			
PE08	PROCESSO 8	OBJETO MATERIAL DE CONSUMO	R\$	REL AUDIN2019	PPF08	OBSPROCAMP
PE09	PROCESSO 9	OBJETO MATERIAL DE CONSUMO	R\$	REL AUDIN2019	PPF09	OBSPROCAMP
PE10	PROCESSO 10	OBJETO MATERIAL DE CONSUMO	R\$	REL AUDIN2019	PPF10	OBSPROCAMP
PE11	PROCESSO 11	OBJETO MATERIAL DE CONSUMO	R\$	REL AUDIN2019	PPF11	OBSPROCAMP
PE12	PROCESSO 12	OBJETO MATERIAL DE CONSUMO	R\$	REL AUDIN2019	PPF12	OBSPROCAMP
SUBTOTAL			R\$			
TOTAL GERAL POR COMPRAS POR PREGÃO EM 2020			R\$			
REL AUDIN2019 - Relatório de auditoria de 2019						
PARECER - Parecer da análise da procuradoria federal do processo de 2020						
OBSPROCCOMP - Observações do processo de compras do ano de 2020						

Figura 6 - Planilha modelo 2 de processos de dispensa pelo parecer referêcia

PLANILHA MODELO 02				
DISPENSA ART.24,XXI	PROCESSO	DESCRIÇÃO	valor	PARECER REFERENCIAL
DL1	PROCESSO 1	OBJETO EQUIPAMENTO	R\$	PR02/2019
DL2	PROCESSO 2	OBJETO EQUIPAMENTO	R\$	PR02/2019
DL3	PROCESSO 3	OBJETO EQUIPAMENTO	R\$	PR02/2019
TOTAL GERAL DE COMPRAS PARECER REFERENCIAL			R\$	
PR02/2019 = Parecer referencial 02/2019				

4.5 Processamento e análise dos dados

Dos **pareceres da Procuradoria Federal** tomar-se-ão como categorias os tópicos dos apontamentos que equivalem a recomendações de retificações nos processos de compras, para eliminar os riscos operacionais potenciais. São categorias prévias: 1) Da regularidade e formalização processual; 2) Termo de referência; 3) Da motivação; 4) Da minuta do edital.

Do **relatório de auditoria** do ano de 2019, serão analisadas as recomendações sobre correções nos processos já finalizados (*Análise a posteriori*), e a observação participante das duas fases de execução dos processos de compras em relação aos riscos operacionais que se materializam em problemas, ameaçando a conclusão do processo de compras (*Análise concomitante*).

Da análise dos três processos de compras por dispensa de licitação pelo parecer referencial, foi observado o cumprimento dos sete itens processuais exigidos pelo parecer.

Pretende-se demonstrar que é possível reduzir os eventos de riscos na execução operacional dos processos de compras, com a criação de estratégias de procedimentos preventivos que atuem nas causas potenciais dos eventos de riscos operacionais, levando-se em conta todo o contexto que envolve a compra de equipamentos para os laboratórios do ILMD, buscando-se uniformizar o grau de informação nas duas fases dos processos de compras, que são: O planejamento da contratação (fase Interna /preparatória da licitação) e a seleção do fornecedor (fase externa da licitação). Nessa perspectiva, com base nas análises dos dados, serão sugeridas estratégias, ou seja, procedimentos preventivos aos riscos, o que corresponde ao objetivo 4º da dissertação.

Espera-se subsidiar a unidade da Fiocruz no Estado do Amazonas com documentos preventivos que diminuam a assimetria de informações entre os setores participantes do

processo compras como um todo. Estes procedimentos, serão guias para ação, antes da execução das referidas fases da compra, em conformidade com a metodologia do Guia de Gestão de Riscos da Fiocruz¹³.

Esperamos, com isso, desenvolver estratégias operacionais preventivas contra as ameaças que impedem a boa montagem do processo de compras, para fortalecer a aquisição de equipamentos no ILMD.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

No quadro 01, descrevemos as 19 (dezenove) categorias que representam pedidos de recomendações de retificações aos processos de compras, todas nasceram das análises documentais.

Quadro 1 – Consolidação das recomendações de retificações aos processos de compras do Instituto Leônidas & Maria Deane / Fiocruz /Amazônia

QUADRO CONSOLIDADO DE RECOMENDAÇÕES DE RETIFICAÇÕES		
	CATEGORIAS	APONTAMENTOS / RISCOS
1	DA MINUTA DO EDITAL	79
2	DO TERMO DE REFERENCIA	49
3	DA MINUTA DO CONTRATO	17
4	DA REGULARIDADE E FORMALIZAÇÃO DO PROCESSO	14
5	DA ANÁLISE JURIDICA	10
6	DA PESQUISA DE PREÇOS	10
7	MOTIVAÇÃO	6
8	DA APLICABILIDADE DA LEI DA LEI 123/2016	7
9	DESIGNAÇÃO DO PREGOEIRO E EQUIPE	7
10	DA PUBLICAÇÃO AVISO DO EDITAL	7
11	PLANEJAMENTO IN05-2017	7
12	ATA DE REGISTRO	5
13	DA AUTORIZAÇÃO DA AUTORIDADE	5
14	DAS PLANILHAS	4
15	DO GERENCIAMENTO DE RISCOS	3
16	DO ESTUDO TECNICO PRELIMINAR	2
17	DO REGISTRO DE PREÇOS	2
18	DA INDICAÇÃO DA MARCA	1
19	CONCLUSÃO APONTAMENTO	1
	TOTAL GERAL	236

Os processos de compras pela modalidade de licitação pregão eletrônico são enviados, durante sua elaboração e antes de finalizados, para análise, à Procuradoria Federal da Fiocruz e retornam à Seção de administração de compras (Seac) para as devidas correções nos apontamentos / recomendações que representam os riscos operacionais processuais potenciais para o prosseguimento do processo.

Após a tabulação dos dados descritos por categorias extraídas dos 12 (doze) pareceres resultantes das análises da Procuradoria Federal da Fiocruz, em 2020, pela modalidade de licitação por pregão eletrônico do ILMD, constatou-se um total de 236 riscos operacionais potenciais, recomendando retificações. Deste total, as 6 primeiras categorias representam um subtotal de 179 riscos operacionais que equivalem a (76%). Os riscos estão presentes na minuta do edital, no termo de referência, na minuta do contrato, na regularidade e formalização do processo, na análise jurídica e, por último, na pesquisa de preços.

Os riscos operacionais são provenientes de falhas ou equívocos nos processos internos da unidade, que refletem nos processos de compras, em razão da participação de vários agentes na fase preparatória / planejamento da contratação, momento em que são elaborados os documentos, como: Documento de formação da demanda (DFD), estudos técnicos preliminares, mapa de riscos, minuta do contrato e termo de referência que, juntos, vão ser inseridos nos processos de compras para gerar a minuta do edital, conforme descreve a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)

Algumas das funções da gestão de riscos são assegurar o alcance dos objetivos, por meio da identificação antecipada dos possíveis eventos que poderiam ameaçar o atingimento dos objetivos, o cumprimento de prazos, leis e regulamentos etc., implementar uma estratégia evitando o consumo intenso de recursos para solução de problemas quando esses surgem inesperadamente, bem como melhorar continuamente os processos organizacionais.¹⁴ (2018, p.5)

A *minuta do edital* e o *termo de referência* correspondem a 54,2% que concentra o maior percentual dos riscos operacionais potenciais. O *edital* é a chamada lei interna da licitação. É muito importante que descreva com clareza as regras para a compra pública, sempre obedecendo aos princípios constitucionais da administração pública e a legislação vigente, pois é o edital que rege toda a fase externa de seleção do fornecedor do certame licitatório.

A minuta do edital é o documento do qual nasce o edital do processo licitatório de pregão eletrônico, também chamado de ato convocatório, ele descreve e torna pública as regras do jogo aos que pretendem participar da fase competitiva do processo de compra. Tem como escopo criar as condições necessárias para a participação dos licitantes no certame, além de estabelecer vínculo entre a administração e os licitantes. Deve ser claro, preciso e compreensível quando consultado. Os participantes do processo de compras, devem cumprir integralmente os itens descritos no edital, a menos que sejam considerados ilegais.

Nas palavras de Niebuhr (2021), o edital “estabelece as regras da licitação pública, desde a modalidade, condições para participação de interessados, requisitos de habilitação e critérios para julgamento das propostas”.¹⁵

O processo administrativo de compras, após toda a montagem de suas partes que são os documentos que o compõe, continua na fase preparatória / planejamento / interna, segue para a confecção da minuta do edital do processo de compras, e é encaminhado para análise da Procuradoria Federal da Fiocruz.

Conforme descreve Amorim (2020),

Após a devida especificação do produto ou bem a ser licitado, havendo a definição das unidades e quantitativos a serem adquiridos e estando o procedimento administrativo instruído com todas as informações, projetos e justificativas de ordem técnica, além da devida pesquisa de preços para o estabelecimento do valor de referência da contratação, proceder-se-á à elaboração da minuta do edital de licitação, observando os requisitos reunidos no art. 40 da Lei no 8.666/1993. (p. 61, 66)¹⁶

Já o *termo de referência* é um documento obrigatório para toda contratação, com base nos estudos técnicos preliminares; descreve-se os elementos essenciais, com nível de precisão adequado para caracterizar a execução do objeto, bem como as condições de licitação e de contratação. O termo de referência vai indicar para o fornecedor como o objeto a ser contratado deverá ser executado com detalhes que forneçam as especificações necessárias para a precificação do objeto da compra.

Outra categoria que recebeu pedidos de retificações foi a minuta *do contrato* estipula as obrigações do contratado e da administração pública (contratante), ou seja, as responsabilidades das partes são elencadas no documento contratual.¹⁷

Sobre a *regularidade e formalização do processo*, vislumbra-se que a licitação é um processo formal em que a Administração Pública busca, conforme estabelecido em ato privativo (edital), fornecedores que desejem vender produtos e serviços, competindo de forma isonômica, com o maior número de participantes possíveis no certame, com o intuito de selecionar a proposta mais vantajosa que atenda a todos os requisitos do edital ¹⁸ concorrer no processo de compras. A lei 9784/99, em âmbito federal em seu artigo 1º descreve o processo administrativo no contexto da administração pública federal (BRASIL,1999)¹⁹

A *análise jurídica* corresponde ao artigo 38 da lei 8666/93, explicando que as minutas dos editais, contrato, termo de referência, enfim, todos os documentos que compõem

os processos de compras devem ser examinados previamente e aprovados pela Procuradoria Federal.

‘Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração’ (BRASIL,1993) ²⁰.

Já a *pesquisa de preços* é uma consulta realizada ao mercado, cujo objetivo é a verificação da disponibilidade orçamentária da Instituição para a cobertura do dispêndio com a compra. Tal procedimento é realizada na fase preparatória/ planejamento/ interna do processo de compras.²¹

Na medida em que o processo de compras, depois da análise efetuada pela Procuradoria Federal da Fiocruz, recebe muitas recomendações de retificações, descritas no parecer, fica demonstrada a assimetria de informações nas fases preparatória e de seleção do fornecedor. O processo de compras é gerado na fase preparatória / planejamento / interna da compra e segue para subsidiar a fase externa de seleção do fornecedor. Ressaltamos que cada retificação de ajustes pedida ao processo leva um certo tempo para ser implementada, as vezes envolve mais de um setor do ILMD na busca da informação que responda a recomendação de ajuste, com isso, retardando o prosseguimento e finalização da compra pública.

A Administração Pública é o conjunto de órgãos compostos por servidores e colaboradores que transformam as decisões políticas em bens e serviços à sociedade, mantidos pelos tributos.

O planejamento, no Setor Público, não é um conceito estático; evolui à medida que novas funções estatais são incorporadas, transformadas ou extintas, de acordo com os legítimos anseios da sociedade. A profissionalização do aparato público é primordial para que as ações e serviços oferecidos sejam de qualidade, a um custo que não onere excessivamente os cidadãos e o setor produtivo.²².

O edital no processo de compras públicas é o documento que baliza todo o certame, materializando o princípio da obediência ao instrumento convocatório e rege toda a fase externa de seleção do fornecedor.

As compras que têm por objeto atender às necessidades dos insumos do ILMD são transversalmente construídas, com a participação de mais de um setor no processo, tais aquisições suprem as necessidades das áreas de gestão, pesquisa e ensino do Instituto.

É muito importante que as duas fases do processo de compras, ou seja, a fase interna (planejamento/preparatória) e a externa (seleção do fornecedor) se completem com o máximo de informações possíveis, para a boa formação dos documentos que compõem o processo de compras do ILMD. Ter o máximo de simetria no fluxo de informações é primordial, para evitar os riscos operacionais processuais potenciais causados pelo desequilíbrio de informações entre os setores formadores dos processos, na confecção dos documentos que formam a compra pública. O processo de compras e suas fases formadoras devem ser olhados de forma sistêmica, em que cada parte contribui para o alcance do objetivo da compra como um todo.²³

No caso dos processos de compras por pregões, as recomendações emitidas pelo parecer da análise jurídica representam pedidos de retificações nos documentos que compõem o processo, desta forma, não há como prosseguir com sua execução sem que sejam, tal fragilidades processuais, somente desta forma o processo segue para a fase externa da licitação que é a seleção do fornecedor.²⁴

Salienta-se que os apontamentos / recomendações que surgem durante a fase preparatória/ interna, em relação aos documentos formadores dos processos de compras do ILMD devem ser corrigidos para dar prosseguimento à fase sucessiva, de seleção do fornecedor no pregão eletrônico.

Já no caso dos processos de compras com fundamento no artigo 24, XXI, da lei 8666/93(BRASIL,1993)²⁰, de dispensa de licitação, a orientação para evitar os riscos operacionais processuais potenciais é dada pelo parecer referencia²⁵. O parecer já está presente antes da elaboração do processo de compras, diferente do processo de compras por pregão, em que o parecer é feito durante a elaboração do processo, depois da análise da Procuradoria Federal da Fiocruz.

A dispensa de licitação é o processo de compra direta, no qual o procedimento licitatório é dispensado em razão das ressalvas legais e do interesse público, conforme descreve Escobar (2021):

O marco legal de ciência, tecnologia e inovação reduz impostos, simplifica regras de importação e dispensa a necessidade de licitações para compra de insumos e equipamentos de pesquisa. Também abre a possibilidade para que universidades compartilhem o uso de seus equipamentos e laboratórios com empresas privadas,

para fins de pesquisa, e aumenta o número de horas que seus professores podem dedicar a atividades fora do ambiente acadêmico — entre outras mudanças.²⁶

Uma necessidade essencial à compra, que se fundamenta nas inovações legais introduzidas pelo marco legal de CT&I (BRASIL, 2016).²⁶, é que tal processo, seja feito para um projeto de pesquisa, e o insumo adquirido contribua para o alcance dos objetivos da pesquisa. E que tudo isso faça parte do plano de trabalho do projeto de pesquisa.

Ao analisar os processos de compras do ILMD do ano de 2020, realizados através de dispensa de licitação pelo parecer referencial, em relação aos itens essenciais exigidos, constatamos que os 3 (três) processos de compras atenderam plenamente aos itens exigidos na formação processual.

Quadro 2 - Itens essenciais exigidos pelo parecer referencial 02/2019

LISTA DE VERIFICAÇÃO PREVENTIVA AOS RISCOS NOS PROCESSOS NAS AQUISIÇÕES PELO PARECER REFERENCIAL 02/2019		STATUS SA/NA
1	VINCULAÇÃO A PROJETO DE PESQUISA	SA
2	EQUIPAMENTO DESCRITO NO PLANO DE TRABALHO	SA
3	EQUIPAMENTO COMO MEIO PARA ALCANÇAR OBJETIVOS	SA
4	JUSTIFICATIVA DA AQUISIÇÃO	SA
5	COMPROVAÇÃO DO PREÇO DE MERCADO	SA
6	DISPONIBILIDADE ORÇAMENTARIA	SA
7	AUTORIZAÇÃO DA AUTORIDADE COMPETENTE	SA
8		

SA = SIM, ATENDIDO NA = NÃO ATENDIDO

Cada um dos 7(Seite) itens descritos no QUADRO 02, representam o parâmetro que foi analisado nos 03 (três) processos de compras, quanto ao atendimento das exigências do parecer referencial 02/2019 /CP-CT&I/PGF/AGU.²⁵, as mesmas conforme tal documento caracterizam de uma compra para um projeto de pesquisa

Um conjunto de atores das áreas de gestão e pesquisa do ILMD participam da execução do processo administrativo de compras para aquisição de equipamentos, com base no parecer referencial em suas duas fases, tais etapas são: Fase interna/planejamento / preparatória e a fase externa de seleção do fornecedor. É muito importante diminuir os riscos de assimetria de informações, durante as duas fases da compra, no momento da confecção dos documentos que compõem o processo, bem como a utilização de estratégias de procedimentos de gestão riscos para diminuir os riscos operacionais potenciais. Tais ameaças de riscos podem levar ao não cumprimento da lei e dos itens essenciais exigidos pelo parecer referencial na formação do processo de compras de equipamentos.

Com a incorporação nos processos de compras do ILMD, dos modelos criados, a partir do estudo, conforme apêndices A, B, C,D,E, F e G, pretendemos disseminar a prevenção aos riscos operacionais, potencializando as informações durante a execução processual.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No estudo realizou-se uma pesquisa exploratória documental e empírica sobre as duas fases dos processos de compras do ILMD nos anos de 2019 a 2020.

O processo de compras públicas é composto de duas fases uma interna / planejamento/ preparatória na qual participam o setor requisitante e a Seção de compras

(SEAC), Vice Diretoria de Gestão (VDGI), Procuradoria Federal da Fiocruz e a Diretoria do ILMD. Os equipamentos são comprados pelas modalidades de pregão eletrônico e dispensa pelo parecer referencial.

Conforme observado, faz-se necessário, tanto nas aquisições de equipamentos pela modalidade de licitação pregão eletrônico, quanto pela dispensa de licitação, através do parecer referencial manter as informações simétricas durante as fases preparatória /interna/ planejamento do processo de compra de onde o mesmo, segue para subsidiar documentalmente a fase externa de seleção do fornecedor. Através da utilização de estratégias de procedimentos preventivos, espera-se diminuir os riscos operacionais processuais potenciais na confecção dos documentos que formam os processos de compras. Com tais ações buscamos nivelar as informações entre os setores participantes das fases da compra, essa atividade é essencial para evitar os riscos operacionais.

As categorias que emergiram das análises e receberam o maior número de recomendações de ajustes, se referem aos maiores riscos operacionais potenciais processuais que ameaçam as compras e sugerem a adoção de estratégias de gestão riscos de acordo com a realidade do ILMD.

No ano de 2020, ano em que a pandemia da Covid19, castigou severamente o estado do Amazonas, o ILMD/ Fiocruz Amazonia destinou de seu orçamento, do valor total aplicado aos pregões eletrônicos, um total de 40% para as compras dos equipamentos e 37% equivalente a dispensa pelo parecer referencial, utilizados na testagem dos seus trabalhadores e da população do estado Amazonas.

Assim, para melhorar a performance da execução dos processos de compras, sugere-se entre outras medidas:

- Desenvolver competências em compras públicas para todos que participam desses processos, para diminuir a assimetria de informações em sua execução;
- Criação de listas de verificação preventivas aos riscos operacionais para todas as fases do processo de compras (Apêndices A, B e C);
- Realizar Fórum de Discussão da Gestão de Riscos (Apêndice E);
- Oferta de cursos de capacitação além de visitas técnicas à Fiocruz/ RJ;
- Cronograma reverso, para contagem dos prazos processuais.

Espera-se que tais ações contribuam para diminuir a assimetria de informações entre os participantes do processo de compras do ILMD e, com isso, fortalecer a cadeia de suprimentos no atendimento dos insumos necessários as áreas de gestão, pesquisa e ensino do ILMD, na geração de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

75. Fenili R. Governança em aquisições públicas: teoria e prática à luz da realidade sociológica. 2. ed. Rio de Janeiro: Impetus; 2018. 358 p.
76. Brasil. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil: Promulgada em 05 de outubro de 1988 [internet]. Brasília, DF: Presidência da República Federal do Brasil; 1988 [cited 2022 Sep 5]. Available from: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
77. Brasiliano AC. Inteligência em riscos [livro eletrônico]: gestão integrada em riscos corporativos. 2. ed. São Paulo: Sicurezza; 2018 apud Governo do Estado de Minas Gerais (BR). Controladoria Geral do Estado. Guia metodológico de gestão de riscos estratégicos [internet]. Minas Gerais: [publisher unknown]; 2020 [cited 2021 Aug 12]. Available from: https://cge.mg.gov.br/phocadownload/Guia_Metodologico_de_Gestao_de_Riscos_Estrategicos_20_07.pdf.
- Ministério da Saúde (BR); Fundação Oswaldo Cruz. Relatório final do IX Congresso Interno da Fiocruz [internet]. Rio de Janeiro: [publisher unknown]; 2022 [cited 2021 Aug 16]. Available from: <https://congressointerno.fiocruz.br/sites/congressointerno.fiocruz.br/files/documentos/IX%20Congresso%20Interno%20Fiocruz%20-%20Relat%C3%B3rio%20Final.pdf>.
78. Ministério da Saúde (BR); Fundação Oswaldo Cruz; Instituto Leônidas & Maria Deane. Histórico [internet]. Manaus: [publisher unknown]; c2022 [cited 2021 Jan 12]. Available from: https://amazonia.fiocruz.br/?page_id=15935%20-22/10/2021.
79. Ministério do Planejamento, desenvolvimento e gestão (BR); Secretaria Geral da Presidência. Almanaque do planejamento para entender e participar. Brasília: Ministério do Planejamento, desenvolvimento e gestão; 2015.
80. Brasil. [Constituição (1988)]. República Federativa do Brasil; Diário oficial. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 [internet]. Brasília: [publisher unknown]; 1988 [cited 2022 July 4]. Available from: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
81. Vieira JB, Barreto RT. Governança, gestão e riscos e integridade [internet]. Brasília: Enap; 2019 [cited 2021 July 9]. Available from: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4281/1/5_Livro_Governan%C3%A7a%20Gest%C3%A3o%20de%20Riscos%20e%20Integridade.pdf.
82. Presidência da República (BR), Casa Civil. Guia da política de governança pública [internet]. Brasília: Casa Civil da Presidência da República; 2018 [cited 2022 Jan 10]. Available from: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>.
83. Tribunal de Contas da União (BR). Guia de governança e gestão em saúde: aplicável a secretarias e conselhos de saúde [internet]. Brasília: TCU; 2018 [cited 2022 July 5].

Available from:

https://portal.tcu.gov.br/data/files/0A/52/94/E4/5F3F561019190A56E18818A8/GUIA%20GOVERNANCA%20EM%20SAUDE_WEB.PDF.

84. Guivant JS. A teoria da sociedade de risco de Ulrich Beck: entre o diagnóstico e a profecia. *Estudos Sociedade e Agricultura* [internet]. 2001 Apr;9(1):95-112 [cited 2021 Oct 6]. Available from: <https://igcp.org.br/wp-content/uploads/2021/12/A-nova-lei-de-licitacoes-corrigida.pdf>.
85. Giuliani AC, Prado EV, Vivaldini M. Gerenciamento de riscos em cadeia de suprimentos. *Revista da Faculdade de Administração e Economia* [internet]. 2014;6(1):124-146 [cited 2022 Feb 10]. Available from: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-metodista/index.php/ReFAE/article/download/4382/4450>.
86. Cavalcanti AC, Martens CD. Gerenciamento de risco nas aquisições públicas: uma análise empírica de um Hospital de Rede Sentinela [internet]. *In: XXXVII Encontro do ANPAD*. Rio de Janeiro: EnANPAD; 2013 [cited 2021 Nov 14]. Available from: https://www.academia.edu/13586722/Gerenciamento_de_Risco_nas_Aquisicoes_publicas_uma_analise_empirica_de_um_Hospital_da_Rede_Sentinela_Autoria_Anette_Cristine_Ferreira_Cavalcanti_Cristina_Dai_Prado_Martens.
87. Governo Federal (BR); Advocacia Geral da União; Procuradoria Geral Federal. Câmara permanente licitações e contratos administrativos. Parecer n. 2/2019. Brasília: [publisher unknown]; 2019.
88. Brasil. [Lei (1993)]. Lei Ordinária Federal: publicada em 21 de junho de 1993 [internet]. Brasília, DF: Presidência da República Federal do Brasil; 1993 [cited 2022 Sep 03]. Available from: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm
89. Gil AC. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Atlas; 2019.
90. Escola Nacional de Administração Pública (BR). Implementando a gestão de riscos no setor público [internet]. Brasília: Enap; 2018 [cited 2021 Aug 13]. Available from: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4090/1/Modulo%203-Ciclo%20de%20Gerenciamento%20de%20Riscos.pdf>. 2021.
91. Niebuhr JM. Nova lei de licitações e contratos administrativos. Curitiba: Zênite; 2021.
92. Amorim VA. Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas; 2017.
93. Tribunal de Contas da União (BR). Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU [internet]. Brasília: TCU, Secretaria Geral da Presidência, Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações; 2010 [cited 2022 Aug 13]. Available from: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A&inline=1>.

94. Brasil. [Lei (1999)]. Lei Ordinária Federal: publicada em 29 de janeiro de 1999 [internet]. Brasília, DF: Presidência da República Federal do Brasil; 1999 [cited 2022 Sep 28]. Available from: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm
95. Prefeitura Municipal de Campinas (BR), Secretaria Municipal de Gestão e Controle, Departamento de Controle Preventivo. Manual de gerenciamento de contratos administrativos [internet]. Campinas: [publisher unknown]; 2020 [cited 2022 Aug 18]. Available from: <https://www.campinas.sp.gov.br/sa/impresos/adm/FO987.pdf>.
96. Guimarães ES. Formação de preços nas contratações públicas [internet]. Curitiba: Banco de Preços; 2021 [cited 2021 Oct 16]. Available from: <https://eduguimaraes.com/wp-content/uploads/2021/03/ebook-formacao-de-precos-contratacoes-publicas-banco-de-precos.pdf>.
97. Nascimento ER. Gestão pública. São Paulo: Saraiva; 2014.
98. Senge PM. A quinta disciplina: arte e prática da organização que aprende. Rio de Janeiro: Best Seller; 2009.

APÊNDICE A

Listas de verificação preventiva - 1.

LISTA DE VERIFICAÇÃO PREVENTIVA – ILMND NOS PROCESSOS DE AQUISIÇÃO DE BENS

Normas Regulamentadoras da Lei 14.133/21 (Novas lei de licitações e Contratos), com vigência total a partir de 03/04/2023.

IN 58-2022: Estudo técnico preliminar digital.

IN 65/2021: Pesquisa de mercado.

DECRETO: 10947/22 Plano anual de contratações

IN 73/2022: Licitações pelo critério de julgamento menor preço e maior desconto.

IN 81/2022 Termo de referência digital.

IN 96/22 Maior retorno econômico.

Site da Advocacia Geral da União- AGU: Lista de verificação processual e Novos modelos de edital, termo de referência e minuta contratuais 14.133/21.

VERIFICAÇÃO COMUM A TODAS AS CONTRATAÇÕES	STATUS
---	--------

	S/N/N.A.
1. Verificar se o serviço ou aquisição consta nos sistemas de planejamento SAGE e PAC. (PL)	
2. Incluir o pedido de compras no Sistema SGA Compras e abrir o processo com os documentos no sistema - SEI. (PL)	
3. O objeto requisitado está contemplado no Plano Anual de Contratações (PAC).	
4. Negociar os preços, para abaixo do estimado na licitação e registrar no Chat do Sistema Compras Governamentais. (SF)	
5. Verificar se os números dos itens na OF estão de acordo com os números dos itens registrados na Ata de registro, no sistema Compras Governamentais.	
6. Utilizar as minutas da AGU edital, TR e Contratos, checar as especificações (PL/SF)	
7. Aceitar as intenções de recursos no pregão que preencham os requisitos de admissibilidade recursal, quais sejam: Sucumbência, Tempestividade, Legitimidade, Interesse e Motivação, conforme orientação do TCU e Cogead (SF)	
8. Antes das licitações, realizar reunião prévia de alinhamento de informações, para diminuir os riscos de assimetria de informações com as partes interessadas (setores), para elaborar a planilha de custo e formação de preços e documentos que compõem o edital. Importante projetar todos os custos-padrão, com todos os documentos que os fundamentaram, como: CCT, CLT, IN, Notas fiscais e sites. (PL/SF)	
9. Publicar os resultados da licitação e, no caso de SRP, registrar no SIAFI, tela preta. (SIASG - PRODUÇÃO - ENTER-F8- SISRP-ATA- INCDATA)	
10. Utilizar o modelo de respostas a recursos. (SF)	

11. IN40/2020 pede ETP para serviços e aquisições. (SF)	
12. Publicar os resultados da licitação e, no caso de SRP, registrar no SIAFI, tela preta. (SIASG - PRODUÇÃO - ENTER-F8- SISRP-ATA- INCDATA)	
13. Elaborar modelo de respostas a recursos. (SF)	
14. IN40/2020 normatiza o ETP -digital para serviços e aquisições. (SF)	
15. Observar os princípios da segregação de funções, tratamento isonômico e a justa competição na licitação. (PL/SF)	
16. Criar um banco de informações como modelos de documentos do pregão.	
17. No caso das aquisições pelo parecer vinculante da pesquisa 02/2019, realizar reunião prévia de alinhamento de informações entre os setores responsáveis, com o intuito de reduzir o risco de assimetria de informações, a fim de verificar especificações, a logística de transporte até o local de uso, armazenamento, preparação do piso, dimensões e parte elétrica, análise ambiental.	
18. Configurar a sala de disputa de Compras Governamentais, 2 dias antes da licitação. (SF)	
19. Encerrar a dispensa no Sistema Compras Governamentais, antes de enviar para o empenhamento, no caso de Sistema de Registro de Preços - SRP, cadastrar na tela preta. (SF)	
20. Digitar o número do processo nas Compras Governamentais, sem barras e pontos em caso de consultas (SF)	
21. Verificar no edital: item que descreve a cláusula de garantia contratual e percentual de reajuste contratual. (PL/SF)	
22. Consultar o documento RCA – Riscos e Controles do TCU: Site: http://www.tcu.gov.br/arquivosrca/ em caso de dúvidas.	

23. Ao distribuir a Ordem de Fornecimento -OF, temos que cobrar o retorno da mesma assinada, de 5 em 5 dias, (?) pelo fornecedor, e criar uma planilha Formulário de Controle. (SF)	
24. Site para consultar a legislação atualizada: https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao e www.planalto.gov.br	
25. Analisar criticamente as cotações após a pesquisa de preços e preparação de Nota Técnica Explicativa, obedecendo a recomendação de auditoria de 2019.	
26. Enviar modelo – minuta ao Gabinete, com as informações e resposta à solicitação de adesão de ATA de Registro: saldo da ata para permissão de adesão.	
27. Informações do TR devem estar coerentes com o edital, icne e contrato.	
28. Identificar as atas caronas com os dados do Órgão Gerenciador, PE e item da SRP.	

Siglas:

- Cogead: Coordenação Geral de administração Fiocruz.
- Guia de Gestão de Riscos da Fiocruz.
- Manual da nova sala de disputa de compras governamentais.
- Pac: Plano anual de contratações.
- PE: Pregão eletrônico
- PL- Fase do Planejamento da Licitação – Objetivo: elaboração do edital.
- Sage: Sistema de apoio a gestão Fiocruz.
- SF – Fase da Seleção do Fornecedor – Objetivo: Contrato ou homologação da licitação.
- Siafi: Sistema integrado de administração financeira
- Siasg: Sistema integrado de serviços gerais
- Srp: Sistema de registro de preços

APÊNDICE B

Listas de verificação preventiva aos processos de licitações– 2. **LISTA DE VERIFICAÇÃO PREVENTIVA NOS PROCESSOS DE LICITAÇÕES - ILMD**

VERIFICAÇÃO COMUM A TODAS AS CONTRATAÇÕES	STATUS S/N/N.A.
1. Consultas / Compras Governamentais = pesquisa textual = Ata de pregão - pegar a planilha vencedora da Licitação nos anexos da proposta. Módulo	
2. Na proposta da empresa, ela não coloca os custos do IR e CSLL, a empresa deve incluí-los nos custos indiretos; normalmente ela dilui esses custos em vários contratos.	
3. A proposta inexecutável não cobre os custos da empresa com férias, 13º, INSS e outros, devem ser vistos em relação ao valor global.	
4. Verificar a incidência do módulo 2.2 sobre o somatório do módulo 1+2.1	

<p>5. LC 123/2006</p> <p>5,85% com fornecimento de material, retenção na nota fiscal.</p> <p>9,45% sem fornecimento de material, vigilância patrimonial, retenção na nota fiscal.</p> <p>IN 05 /2017 anexo VII D \modelo da D Módulo da Planilha de custos.</p>	
<p>SAT</p> <p>RAT 1, 2, 3</p> <p>FAP (número de acidentes nos últimos 02 anos na planilha) 0,5 a 2</p> <p>6.</p> <p>Para achar o SAT multiplica os dois, é o valor que vai para a planilha, maior valor é 6,</p> <p>VER A GFIP DO FORNECEDOR, O SAT É REVISADO UMA VEZ POR ANO, EM OUTUBRO.</p>	
<p>7. PIS e COFINS = 3 e 0,65 – Resolução da RFB – Lucro presumido</p> <p>Cumulativo = Lucro Presumido = no caso de licitação para Vigilância Patrimonial, sempre tributar como lucro presumido, mesmo se a empresa for lucro real 7,05 e 3,65.</p> <p>Não cumulativo – Lucro Real = Limpeza, apoio administrativo.</p> <p>Solicitar a média dos últimos 12 meses de recolhimento e os créditos acumulados comprovação (PIS e COFINS), Documento EFD – contribuições.</p> <p>Se a empresa é tributada Lucro Real (COFINS – 7,60 e PIS – 1.65), quando ela participar de uma licitação para vigilância, ela é tributada como lucro presumido (COFINS – 3,00 e PIS – 0.65).</p> <p>Na licitação a empresa tem que demonstrar a média das 12 últimas contribuições do PIS e COFINS, conforme cláusula do edital, pedir o documento DCTEF para comprovar.</p>	

<p>8. Planilha de custo – reunião de alinhamento informações. Planejamento (ETP e TR) - Planilha – Execução - Elaborar um padrão para a planilha.</p>	
<p>9. Cotação de preços no caso de serviços com mão-de-obra Autopreenchimento = CCT, parâmetros de outras licitações, média de uniformes, insumos e equipamentos – Depreciação, metodologia.</p>	
<p>Vale Alimentação – quando a empresa é optante pelo PAT, pedir comprovante, desconta 10%; se a empresa é não optante pelo PAT desconta o valor inteiro.</p> <p>10. A planilha deve ser preenchida conforme a CCT + Regra Geral CLT.</p>	
<p>11. Plano de Saúde – Tem que ser para todos os trabalhadores.</p>	
<p>12. A reforma trabalhista afetou significativamente a jornada de trabalho 12X36</p> <p>A súmula 60 TST - não vale mais e a súmula 444 do TST também não vale mais, tudo já está incluído no piso da categoria.</p> <p>Prorrogação de horário noturno das 5h às 7h e pagamento em dobro do feriado para a jornada 12 x36. (Não vale mais), considera-se que tudo está incluído no piso da categoria.</p> <p>Art 611- da CLT – O acordado vale sobre o legislado, acordão 712/2019 - TCU, salvo CCT</p>	
<p>13. Adicional Noturno, calcular olhando para a CCT, se a CCT for omissa vai para regra geral CLT, cálculo conforme abaixo:</p> <p>Artigo 73, CLT, das 22:00 às 5:00 horas da manhã, total 7horas.</p> <p>Na jornada 12x36, dias trabalhados 15,21dias.</p> <p>Cálculo da regra geral CLT, artigo 73, CLT.</p> <p>Adicional Noturno (remuneração Total) 2850,45 /220 (Total de Horas Trabalhadas no Mês) = Valor da Hora Mensal R\$ 12,96 + (adicional na hora noturna) 20%= 2,59 x 7h/dia = 18,14 x 15,21 = RS 275,90</p>	

<p>Adicional da Hora Noturna Reduzida</p> <p>$2850,45/220 = R\\$ 12,96 + 20\% = R\\$ 2,59 + R\\$ 12,96 = 15,55 \times 1 = 15,55 \times 15,21 \text{ dias, noturno} = R\\$ 236,48$</p> <p>Total Geral que deve constar na planilha = R\$ 275,90 + R\$ 236,48, esses dois cálculos devem constar na planilha, na CCT da Vigilância Amazonas já aparecem calculados.</p> <p>Cálculo do Adicional Noturno e do Adicional da Hora Noturna Reduzida, metodologia do TCU</p> <p>Adicional Noturno pelo TCU</p> <p>$\{[8h \times (7\text{dias} \times 4,35 \text{ (número de semanas em um mês)}) \times (\text{Remuneração Total} / 220) \times 20\%] / 2 [8 \times (7 \times 4,35) \times (2845,45/220) \times 20\%] / 2 \text{ (posto inteiro é 02 empregados)}$</p> <p>$[8 \times 30,415 \times (R\\$ 12,96 \times 20\%)] [243,32 \times R\\$ 2,59] / 2 = 630,20 / 2 = R\\$ 315,10$</p> <p>Adicional Noturno da Hora Reduzida pelo TCU</p> <p>$= [1 \times (7 \times 4,345) \times (R\\$ 2.850,45/220)]/2$</p> <p>$= [1 \times 30,415 \times R\\$ 12,96]/2$</p> <p>$= R\\$ 394,18/2$</p> <p>$= R\\$ 197,09$</p> <p>= Valor a ser recebido pelo empregado:</p> <p>$= R\\$ 315,10 + R\\$ 197,09$</p> <p>$= R\\$ 512,19$</p> <p>A lei 13467/2017 (Reforma trabalhista) implementou a reforma trabalhista, retira do módulo 01 da remuneração na planilha o adicional de intra-jornada - almoço, a partir do ano de 2017 tem caráter indenizatório, olhar a CCT.</p> <p>O intervalo para almoço pode ser reduzido por CCT para 30min.</p>	
<p>14. Treinamento de terceirizados: devem ser colocados nas despesas administrativas, custos indiretos.</p>	
<p>15. Súmula 281 – TCU, cooperativa – IN 05/2017 – não veda a contratação, necessita justificar, IMR - anexo V-B.</p>	
<p>16. Artigo 5º, VI da IN05/2017 – Justificar o salário acima do piso da CCT em razão da habilitação e experiência, pesquisa de mercado.</p>	

17. Adicional de periculosidade – 193, CLT, NR16, vigilante e jauzeiro (limpador de vidros).	
18. Consultar o www.compra.gov.br – Consultar - pesquisa textual – Editais vigilância/ limpeza e outros modelos – pesquisa avançada	
19. Insalubridade – 192 CLT, necessita de laudo que especifique os percentuais, 10%, 20% e 30%, sobre o salário-mínimo, ver a CCT e calcular. Grau máximo de insalubridade 40%, súmula 448 TST	
20. MÓDULO: São 11 meses trabalhados e um de férias. 11,11% MÓDULO 2.1 – 12,10 % +8,33% = 20,43% 0,98% MÓDULO 4.1 - ZERAR AS FÉRIAS Base de cálculo do módulo 4 são os módulos I, II e III. MÓDULO 2.2 – Empresa do simples total é 31%, pode participar de licitação de vigilância e conservação e limpeza. MÓDULO 3: MULTA DO FGTS + FGTS = 4%	
21. AVALIAÇÃO CUSTO E LUCRO – o percentual do custo indireto é compatível com os critérios definidos e estudos técnicos efetuados?	
49.1- O percentual do lucro está compatível com critérios definidos e estudos técnicos efetuados?	
22. OPÇÃO TRIBUTÁRIA – a planilha de custos é compatível com opção/regime tributário da empresa para recolhimento da contribuição previdenciária?	
23. PLANO DE SAÚDE- A previsão de custos dos planos de saúde está compatível com as convenções coletivas das categorias contratadas?	
24. Cálculo do material.	

Quantidade unitária x preço unitário = TOTAL / 12 E DIVIDIR PELO NÚMERO DE FUNCIONARIOS E COLOCAR NA PLANILHA.	
25. Metodologia da depreciação de equipamentos. DEPENDENDO DO EQUIPAMENTO / 60 MESES OU 120 MESES	
26. Seguro só é obrigatório incluir na planilha se a CCT obrigar, se for facultativo não.	
27. Órgão não é obrigado a obedecer cláusula exclusiva de CCT para administração pública. Fundamentação artigo 6º, IN05/2017.	
28. Verificar se o licitante enviou todas as declarações exigidas em edital.	
29. Verificar a colocação do Intra jornada na planilha, indenização não sofre tributação. -Conferir.	
30. Checar mensalmente se o RAT ajustado no documento GFIP /SEFIP sofreu alteração.	

Siglas:

- Cct: Convenção coletiva de trabalho
- Clt: Consolidação das leis trabalhistas
- Cofins : Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
- Dctf : Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais
- Etp: Estudos técnicos preliminares
- Fap: Fator acidentário de prevenção
- Gfip: guia de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social
- Pat: Programa de alimentação do trabalhador
- Pis: Programa de integração social
- Rat: Riscos ambientais
- Sefip: Sistema Empresa de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social
- Tr: Termo de referência

APÊNDICE C

LISTA DE VERIFICAÇÃO PREVENTIVA – 03, AOS RISCOS NOS PROCESSOS DE AQUISIÇÕES PELO PARECER REFERENCIAL 02/2019
--

LISTA DE VERIFICAÇÃO PREVENTIVA AOS RISCOS NOS PROCESSOS NAS AQUISIÇÕES PELO PARECER REFERENCIAL 02/2019		STATUS SA/NA
1	VINCULAÇÃO A PROJETO DE PESQUISA	
2	EQUIPAMENTO DESCRITO NO PLANO DE TRABALHO	
3	EQUIPAMENTO COMO MEIO PARA ALCANÇAR OBJETIVOS	
4	JUSTIFICATIVA DA AQUISIÇÃO	
5	COMPROVAÇÃO DO PREÇO DE MERCADO	
6	DISPONIBILIDADE ORÇAMENTARIA	
7	AUTORIZAÇÃO DA AUTORIDADE COMPETENTE	
8		

SA: Sim atendido NA: Não atendido

APÊNDICE D

Tipo de PRODUÇÃO TÉCNICA

Evento Organizado

Fórum de gestão de riscos em compras de equipamento e serviços, um produto técnico do Programa de Pós- graduação: Mestrado e Doutorado profissional em saúde pública.

Descrição do evento:

Este fórum é uma forma de disseminar a cultura da gestão de riscos; o mesmo é resultado dos projetos de dissertação de mestrado e da tese de doutorado, que fazem parte, respectivamente, do Programa de Mestrado Profissional em Saúde Pública, e também do Doutorado em Saúde Pública do Instituto Ageu Magalhães, Fiocruz / Pernambuco.

O evento tem o intuito de diminuir, entre os órgãos públicos, a assimetria de informações sobre a gestão de riscos.

Objetivo Geral:

Divulgar a gestão de riscos nos órgãos públicos do Amazonas.

Objetivos específicos

Aprender os conceitos principais e atuais da gestão de riscos.

Identificar as principais dificuldades no uso da gestão de riscos.

Confrontar as visões do controle e gestão na perspectiva da gestão de riscos.

Tempo do evento:

6 horas

Público-alvo:

Fiscais de contratos, requisitantes de compras, seção de compras e trabalhadores em geral.

Docentes Organizadores:

Nome: xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx CPF: _____ () Permanente; () Colaborador

Discentes Organizadores:

Nome:xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxCPF:xxxxxxxxxx () MestAcad; () MestProf; ()Doutorado

Nome:xxxxxxxxxxxxCPF:xxxxxxxxxxxx () MestAcad; () MestProf; ()Doutorado

Nome: xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxCPF:xxxxxxxxxxxx () MestAcad; () MestProf; ()Doutorado

Nome: xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxCPF:xxxxxxxxxxxx () MestAcad; () MestProf; ()Doutorado

Demais Organizadores:

Nome: _____ CPF: _____ Organização: _____

Caracterização do Evento:

Nome do evento: Fórum de Gestão de Riscos em Compras do Amazonas.

Tipo: Fórum de exposição de trabalhos e conceitos sobre a gestão de riscos na administração pública.

Ano de realização: 2022

Duração: 06 horas

Local / Cidade / País: Manaus /Brasil

Amplitude: regional, nacional ou internacional: Regional

Número de participantes:

Exemplo:

XX

XX

XX

XX

XX

XX

Grupo de Trabalho | Produção Técnica

50. Recursos e vínculos do evento

Data início: ___/___/___ Data término: ___/___/___

Fonte do Financiamento: _____

Documentos Anexados (em PDF), ou seja, precisamos produzir

- Anais
- Programação
- Outros documentos considerados pertinentes

APÊNDICE E

PLANILHA MODELO 01						
PREGÃO	PROCESSO	DESCRIÇÃO	VALOR	REL AUDIN	PARECER	OBS. MACRO
PE01	PROCESSO 1	OBJETO SERVIÇO	R\$	REL AUDIN2019	PPF1	OBSPROCOMP
PE02	PROCESSO 2	OBJETO SERVIÇO	R\$	REL AUDIN2019	PPF2	OBSPROCOMP
PE03	PROCESSO 3	OBJETO SERVIÇO	R\$	REL AUDIN2019	PPF3	OBSPROCOMP
PE04	PROCESSO 4	OBJETO SERVIÇO	R\$	REL AUDIN2019	PPF4	OBSPROCOMP
PE05	PROCESSO 5	OBJETO SERVIÇO	R\$	REL AUDIN2019	PPF5	OBSPROCOMP
SUBTOTAL			R\$			
PE06	PROCESSO 6	OBJETO EQUIPAMENTO	R\$	REL AUDIN2019	PPF6	OBSPROCOMP
PE07	PROCESSO 7	OBJETO EQUIPAMENTO	R\$	REL AUDIN2019	PPF7	OBSPROCOMP
SUBTOTAL			R\$			
PE08	PROCESSO 8	OBJETO MATERIAL DE CONSUMO	R\$	REL AUDIN2019	PPF08	OBSPROCOMP
PE09	PROCESSO 9	OBJETO MATERIAL DE CONSUMO	R\$	REL AUDIN2019	PPF09	OBSPROCOMP
PE10	PROCESSO 10	OBJETO MATERIAL DE CONSUMO	R\$	REL AUDIN2019	PPF10	OBSPROCOMP
PE11	PROCESSO 11	OBJETO MATERIAL DE CONSUMO	R\$	REL AUDIN2019	PPF11	OBSPROCOMP
PE12	PROCESSO 12	OBJETO MATERIAL DE CONSUMO	R\$	REL AUDIN2019	PPF12	OBSPROCOMP
SUBTOTAL			R\$			
TOTAL GERAL POR COMPRAS POR PREGÃO EM 2020			R\$			
REL AUDIN2019 - Relatório de auditoria de 2019						
PARECER - Parecer da análise da procuradoria federal do processo de 2020						
OBSPROCOMP - Observações do processo de compras do ano de 2020						

APÊNDICE F

PLANILHA MODELO 02				
DISPENSA ART.24,XXI	PROCESSO	DESCRIÇÃO	valor	PARECER REFERENCIAL
DL1	PROCESSO 1	OBJETO EQUIPAMENTO	R\$	PR02/2019
DL2	PROCESSO 2	OBJETO EQUIPAMENTO	R\$	PR02/2019
DL3	PROCESSO 3	OBJETO EQUIPAMENTO	R\$	PR02/2019
TOTAL GERAL DE COMPRAS PARECER REFERENCIAL			R\$	
PR02/2019 = Parecer referencial 02/2019				

APÊNDICE G

PLANILHA MODELO 01						
PREGÃO	PROCESSO	DESCRIÇÃO	VALOR	REL AUDIN	PARECER	OBS. MACRO
PE01	PROCESSO 1	OBJETO SERVIÇO	R\$	REL AUDIN2019	PPF1	OBSPROCAMP
PE02	PROCESSO 2	OBJETO SERVIÇO	R\$	REL AUDIN2019	PPF2	OBSPROCAMP
PE03	PROCESSO 3	OBJETO SERVIÇO	R\$	REL AUDIN2019	PPF3	OBSPROCAMP
PE04	PROCESSO 4	OBJETO SERVIÇO	R\$	REL AUDIN2019	PPF4	OBSPROCAMP
PE05	PROCESSO 5	OBJETO SERVIÇO	R\$	REL AUDIN2019	PPF5	OBSPROCAMP
SUBTOTAL			R\$			
PE06	PROCESSO 6	OBJETO EQUIPAMENTO	R\$	REL AUDIN2019	PPF6	OBSPROCAMP
PE07	PROCESSO 7	OBJETO EQUIPAMENTO	R\$	REL AUDIN2019	PPF7	OBSPROCAMP
SUBTOTAL			R\$			
PE08	PROCESSO 8	OBJETO MATERIAL DE CONSUMO	R\$	REL AUDIN2019	PPF08	OBSPROCAMP
PE09	PROCESSO 9	OBJETO MATERIAL DE CONSUMO	R\$	REL AUDIN2019	PPF09	OBSPROCAMP
PE10	PROCESSO 10	OBJETO MATERIAL DE CONSUMO	R\$	REL AUDIN2019	PPF10	OBSPROCAMP
PE11	PROCESSO 11	OBJETO MATERIAL DE CONSUMO	R\$	REL AUDIN2019	PPF11	OBSPROCAMP
PE12	PROCESSO 12	OBJETO MATERIAL DE CONSUMO	R\$	REL AUDIN2019	PPF12	OBSPROCAMP
SUBTOTAL			R\$			
TOTAL GERAL POR COMPRAS POR PREGÃO EM 2020			R\$			
REL AUDIN2019 - Relatório de auditoria de 2019						
PARECER - Parecer da análise da procuradoria federal do processo de 2020						
OBSPROCCOMP - Observações do processo de compras do ano de 2020						

