

Ministério da Saúde

FIOCRUZ

Fundação Oswaldo Cruz



ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA
SERGIO AROUCA
ENSP

Jonnathan Ferreira Pereira

A importância do planejamento e gerenciamento de contratações no atendimento de demandas do Sistema Único de Saúde: uma proposta para o Instituto de Tecnologia em Fármacos

Rio de Janeiro

2021

Jonnathan Ferreira Pereira

A importância do planejamento e gerenciamento de contratações no atendimento de demandas do Sistema Único de Saúde: uma proposta para o Instituto de Tecnologia em Fármacos

Dissertação apresentada no Programa de Pós-graduação em Saúde Pública, da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, na Fundação Oswaldo Cruz, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Saúde Pública. Área de concentração: Políticas Públicas, Gestão e Cuidado em Saúde.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Javier Uribe Rivera.

Coorientador: Prof. Dr. Marcelo de Oliveira Albuquerque.

Rio de Janeiro

2021

Título do trabalho em inglês: The importance of Planning and Contract Management in meeting the demands of the Unified Health System: a proposal for the Pharmaceutical Technology Institute.

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

P436i Pereira, Jonnathan Ferreira.
A importância do planejamento e gerenciamento de contratações no atendimento de demandas do Sistema Único de Saúde: uma proposta para o Instituto de Tecnologia em Fármacos / Jonnathan Ferreira Pereira. -- 2021.
114 f. : il. color. ; tab.

Orientador: Francisco Javier Uribe Rivera.
Coorientador: Marcelo de Oliveira Albuquerque.
Dissertação (mestrado) – Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2021.

1. Planejamento. 2. Contratos. 3. Proposta de Concorrência. 4. Compras em Grupo. 5. Administração Pública. 6. Sistema Único de Saúde. I. Título.

CDD – 23.ed. – 352.53

Jonnathan Ferreira Pereira

A importância do planejamento e gerenciamento de contratações no atendimento de demandas do Sistema Único de Saúde: uma proposta para o Instituto de Tecnologia em Fármacos

Dissertação apresentada no Programa de Pós-graduação em Saúde Pública, da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, na Fundação Oswaldo Cruz, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Saúde Pública. Área de concentração: Políticas Públicas, Gestão e Cuidado em Saúde.

Aprovada em: 08 de dezembro de 2021.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Jorge Lima de Magalhães
Fundação Oswaldo Cruz - Instituto de Tecnologia em Fármacos

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

Prof. Dr. Marcelo de Oliveira Albuquerque (Coorientador)
Fundação Oswaldo Cruz – Instituto de Tecnologia em Fármacos

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

Rio de Janeiro

2021

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela dádiva da vida e misericórdia, que embora não mereça, me alcançou com a sua graça e amor.

À minha esposa Natércia, pela parceria, apoio e dedicação na realização dos nossos sonhos e projetos. Por sempre segurar em minhas mãos e mostrar-me que seria capaz de conseguir.

Às minhas meninas Ashilley, Anna Catarine e ao meu menino Nathan, pela compreensão, amor e apoio incondicional, em minhas ausências. As minhas irmãs pelo incentivo e apoio.

À minha mãe Mariluce, meu pai Jorge (*in memoriam*) e à minha sogra Selma, pelo estímulo, apoio persistente e orientação ao aprendizado permanente.

Aos Prof. Dr. Francisco Javier Uribe Rivera e Prof. Dr. Marcelo de Oliveira Albuquerque, pela orientação, competência, profissionalismo e dedicação. Tenho certeza de que não chegaria neste ponto sem o apoio de vocês.

Aos membros da banca examinadora, Prof. Dr. José Manuel Santos de Varge Maldonado e Prof. Dr. Jorge Lima de Magalhães, que tão gentilmente aceitaram participar e colaborar com esta dissertação.

Aos meus amigos do ReCC e da JeCaVi, pelas orações, interseções e apoio nos momentos de angústias e dificuldades.

À diretoria de Farmanguinhos, ao Departamento de Administração, aos colegas de trabalho Denílson Bastos, Gledys Bittencourt e Daniela Almeida, por tornar possível essa jornada, em especial à Vice-diretora Silvia Pereira da Silva Santos, pela confiança no resultado deste trabalho e compreensão nos períodos de ausência para conciliação da vida acadêmica e profissional.

Desejo igualmente agradecer a todos os meus colegas do Mestrado, especialmente a Kelly Cristina, pela disponibilidade em me ouvir nos momentos de dúvidas, Laiza Assumpção, Flávia Silva e Juliana Palmares, cujo apoio e amizade estiveram presentes em todos os momentos.

Esforça-te e tem bom ânimo; não pases, nem te espantes, porque o SENHOR, teu Deus, é contigo, por onde quer que andares.
Josué 1:9

RESUMO

A gestão dos recursos públicos dá-se inevitavelmente por um efetivo planejamento e gerenciamento das compras públicas. As contratações públicas devem ser norteadas por procedimentos claros, não apenas do ponto de vista da legalidade, mas também por ações que busquem a eficiência nas aquisições. Com esse propósito a Secretaria de Gestão do Ministério da Economia publicou a Instrução Normativa nº 01/2018, que instituiu o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (SPGC) e impôs a elaboração do Plano Anual de Contratações (PAC) de bens, serviços, obras e soluções de Tecnologia da Informação e Comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional (BRASIL, 2018). O sistema de planejamento, busca o aperfeiçoamento da governança e a gestão de suas contratações, possibilitando a maximização dos resultados institucionais e o uso racional dos recursos públicos. Visando identificar as ferramentas dos sistemas de planejamento e contratação, o presente trabalho buscou analisar e observar o Planejamento e Contratações, e suas correlações no atendimento das demandas do Sistema Único de Saúde. Além disso, propor um modelo de Plano Anual Integrado de Contratações para o Instituto de Tecnologia em Fármacos - Farmanguinhos.

Palavra-chave: Planejamento, Contratação, Licitação, Compras e Administração Pública.

ABSTRACT

The management of public resources inevitably takes place through effective planning and management of public purchases. Public procurement must be guided by clear procedures, not only from the point of view of legality, but also by actions that seek efficiency in acquisitions. For this purpose, the Management Secretariat of the Ministry of Economy published Normative Instruction No. 01/2018, which established the Contract Planning and Management System (SPGC) and imposed the preparation of the Annual Contracting Plan (PAC) for goods, services, Information and Communications Technology works and solutions within the scope of the direct, autonomous and foundational federal Public Administration (BRASIL, 2018). The planning system seeks to improve governance and the management of its contracts, enabling the maximization of institutional results and the rational use of public resources. Aiming to identify the tools of the planning and contracting systems, the present work sought to analyze and observe the Planning and Contracting, and its correlations in meeting the demands of the Unified Health System. In addition, to propose a model of an Integrated Annual Contracting Plan for the Instituto de Tecnologia em Fármacos - Farmanguinhos.

Keywords: Planning, Contracting, Bidding, Purchasing and Public Administration.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 -	Processo Administrativo	24
Figura 2 -	Três Níveis do Planejamento.....	25
Figura 3 -	Mapa Estratégico da Fiocruz	28
Figura 4 -	Momentos do Planejamento Estratégico Situacional	32
Figura 5 -	Ciclos do Planejamento Público	34
Figura 6 -	Leis do Orçamento Público	36
Figura 7 -	Ata de Registro de Preço – Farmanguinhos	55
Figura 8 -	Sistema Produtivo do CEIS	57
Figura 9 -	Configuração do CEIS	58
Figura 10 -	Estrutura Organizacional da Fiocruz	60
Figura 11 -	Modelo Conceitual da Fiocruz	61
Figura 12 -	Contratos por Finalidade (em Milhões)	62
Figura 13 -	Medicamentos em Desenvolvimento	64
Figura 14 -	Grupo de Despesas no Triênio (2017-2019)	69
Figura 15 -	Despesa Com Material de Consumo	71
Figura 16 -	Sistema Planejamento e Gerenciamento das Contratações	72
Figura 17 -	Sistema de Apoio à Gestão Estratégica	73
Figura 18 -	Elaboração do Plano Anual de Contratação	73
Figura 19 -	Dados Cadastrais do SPGC	75
Figura 20 -	Fluxo do PAC	76
Figura 21 -	Cronograma de Elaboração do PAC	77
Figura 22 -	Cronograma do PAC (Farmanguinhos)	77
Figura 23 -	Fluxo de Cadastramento da Necessidade no SPGC 2021	78
Figura 24 -	Cronograma de Redimensionamento do PAC (Farmanguinhos)	79
Figura 25 -	Itens Cadastrados no SPGC 2019-2021	80
Figura 26 -	Itens Cadastrados por Áreas no SPGC 2019-2021	80
Figura 27 -	Valores Cadastrados no SPGC por Área	81
Figura 28 -	Valores Consolidados no SPGC 2019 – 2021	82
Figura 29 -	Porcentagem, em Valor, dos Itens Cadastrados no SPGC	83

Figura 30 -	Sistema de Apoio a Gestão Estratégica – Dados Básicos	88
Figura 31 -	SAGE – Lapela Despesa	86
Figura 32 -	Fluxo do PAC e PA em Farmanguinhos – 2019	87
Figura 33 -	Fluxo do PAC e PA em Farmanguinhos – 2020	87
Figura 34 -	Receita x Previsão de Despesa (SPGC e PA) – 2020/2021	89
Figura 35 -	Tela do Carrinho de Compras	91
Figura 36 -	Janela dos Carrinhos de Compras	92
Figura 37 -	Fluxograma de Compras	94
Figura 38 -	Carrinhos Recebidos em Compras Entre 2019-2021	94
Figura 39 -	Carrinhos de 2021 e remanescentes 2020	95
Figura 40 -	Comparação do SPGC x SRM – 2020/2021	97
Figura 41 -	Acesso ao Comprasnet	98
Figura 42 -	Modalidade de Licitação	98
Figura 43 -	Plano Anual Integrado das Contratações	107
Quadro 1 -	Classificação da Pesquisa	22
Quadro 2 -	Conceito de Eficiência, Eficácia e Efetividade	23
Quadro 3 -	Administração Privada x Administração Pública	41
Quadro 4 -	Modalidade e Tipo de Licitação	47
Quadro 5 -	Principais Diferença Entre as Leis N°8.666/93 X Lei N°10.520/02	51
Quadro 6 -	PDP de Farmanguinhos	65
Quadro 7 -	Fatores Críticos e Limites do Planejamento	99
Quadro 8 -	Atribuições da Equipe de Planejamento das Contratações	103

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Dotação Orçamentária da Fiocruz	61
Tabela 2 -	Receita por Fonte de Financiamento	67
Tabela 3 -	Gastos com Insumos	82
Tabela 4 -	PDP PAC 2022 – CEAF	83
Tabela 5 -	Planejamento Anual de 2020	88

LISTA DE ABREVEATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia Geral da União
AR	Análise de Riscos
ACI	Assessoria de controle Interno
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CATMAT	Catálogo de Materiais
C&T	Ciência e Tecnologia
CEIS	Complexo Econômico-Industrial da Saúde
CF	Constituição Federal
CEPAL	Consultor da Comissão Econômica para a América Latina
CDT	Coordenação de Desenvolvimento Tecnológico
DECIIS	Departamento do Complexo Industrial e Inovação em saúde
DFD	Documento de Formalização da Demanda
EPP	Empresa de Pequeno Porte
ERP	Sistema Integrado de Gestão Empresarial
ETP	Estudo Técnico Preliminar
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FAD	Fundação Alta Direção
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
FNS	Fundo Nacional de Saúde
GR	Gerenciamento de Risco
Ilpes	Instituto Latino-Americano de Planejamento Estratégico e Social
IN	Instrução Normativa

IFA	Insumo Farmacêutico Ativo
LFO	Laboratórios Farmacêuticos Oficiais
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LOA	Lei Orçamentária Anual
ME	Microempresa
MS	Ministério da Saúde
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
ODC	Outras Despesas Correntes
PDP	Parcerias de Desenvolvimento Produtivo
PA	Planejamento Anual
PES	Planejamento Estratégico Situacional
PA	Plano Anual
PAIC	Plano Anual Integrado de Contratação
PDTIC	Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação
PPA	Plano Plurianual
PQU	Plano Quadrienal das Unidades
PF	Procuradoria Federal
PROCIS	Programa de Investimento no Complexo Industrial da Saúde
PB -	Projeto Básico
SeCon	Serviço de Compras
SPAS	Serviço de Planejamento e Agrupamento
SPO	Serviço de Planejamento Orçamentário
SAGE	Sistema de Apoio a Gestão Estratégica

SIASG	Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
SPGC	Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações
SRP	Sistema de Registro de Preços
SEI	Sistema Eletrônico de Informação
SRM	<i>Supplier Relationship Management</i>
SUS	Sistema Único de Saúde (SUS)
SAP	Sistemas, Aplicativos e Produtos para Processamento de Dados
TR	Termo de Referência
TED	Termos de Execução Descentralizada
TCU	Tribunal de Contas da União
UCI	Unidade de Controladoria Interna
VDEPI	Vice-diretoria de Ensino, Pesquisa e Inovação
VDGQ	Vice-diretoria de Gestão da Qualidade
VDGT	Vice-diretoria de Gestão do Trabalho
VDGI	Vice-diretoria de Gestão Institucional
VDOP	Vice-diretoria de Operações e Produção

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	OBJETIVO DA PESQUISA	18
2.1	OBJETIVO GERAL	18
2.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	18
3	JUSTIFICATIVA	19
4	METODOLOGIA	21
5	REFERENCIAL TEÓRICO E NORMATIVO	23
5.1	PLANEJAMENTO – VISÃO MACRO	23
5.1.1	Tipos de Planejamento (Estratégico / Tático / Operacional / PES)	25
5.1.2	Planejamento Estratégico	26
5.1.3	Planejamento Tático	28
5.1.4	Planejamento Operacional	29
5.1.5	Planejamento Estratégico Situacional	30
5.2	PLANEJAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	34
5.2.1	Planejamento Anual (PA)	36
5.2.2	Planejamento das Contratações Pública	38
5.3	CONTRATAÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	41
5.3.1	Licitação	43
5.3.1.1	Fases da licitação	46
5.3.1.2	Modalidades de Licitação na Lei nº 8.666/93	47
5.3.1.3	Tipos de Licitação	48
5.3.1.4	Modalidades de Licitação pela Lei nº 10.520/02	49
5.3.1.5	Sistema de Registro de Preço	52
6	PLANEJAMENTO NAS INSTITUIÇÕES ESTRATÉGICAS DE ESTADO E DO COMPLEXO ECONOMICO INDUSTRIAL DE SAÚDE E SEUS DESDOBRAMENTOS	56
6.1	FIOCRUZ COMO INSTITUIÇÃO ESTRATÉGICA DE ESTADO.....	59
6.2	O INSTITUTO DE TECNOLOGIA EM FÁRMACOS (FARMANGUINHOS) COMO INSTITUIÇÃO ESTRATÉGICA DO CEIS	62
7	CASE – PLANEJAMENTO EM FARMANGUINHOS – UMA INSTITUIÇÃO ESTRATÉGICA DO CEIS	67
7.1	IDENTIFICAÇÃO, ANÁLISE E DESCRIÇÃO DOS FATORES CRÍTICOS DOS	

SISTEMAS DE PLANEJAMENTO E CONTRATAÇÃO UTILIZADOS EM FARMANGUINHOS	69
7.1.2 Sistemas de Planejamento da Contratação	72
7.1.2.1 Sistema de Planejamento e Gerenciamento das Contratações (SPGC)	73
7.1.2.2 Sistema de Apoio à Gestão Estratégica – SAGE	84
7.1.3 Sistemas de Contratação	90
7.1.3.1 Gestão de Relacionamento com Fornecedores (SRM)	90
7.1.3.2 Compras Governamentais (Comprasnet)	97
7.1.3.3 Resumo dos fatores críticos das ferramentas de planejamento das contratações e seus limites para planejar as contratações	99
8 PROPOSTA DO PLANO ANUAL INTEGRADO DE CONTRATAÇÃO (PAIC)	101
8.1 SERVIÇO DE PLANEJAMENTO E AGRUPAMENTO DE SUPRIMENTO	102
8.1.1 Momento 1 - Equipe de Planejamento das Contratações	102
8.1.2 Momento 2 – Levantamento das Necessidades	104
8.1.3 Momento 3 – Estudo Técnico Preliminar e Gerenciamento dos Risco	104
8.1.4 Momento 4 – Cadastramento das Demandas	105
8.1.5 Momento 5 – Contratação	106
9 CONSIDERAÇÕES FINAIS	108
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	110

1 INTRODUÇÃO

A indústria farmacêutica está vinculada à produção, comercialização e à distribuição dos medicamentos, tendo como principal característica o alto grau de utilização de ciência e tecnologias, o segmento é responsável pela geração permanente de inovações, sejam elas radicais ou incrementais na área da saúde. Esta, sofre regulamentação e fiscalizações rígidas das instituições de controle, precisando atender às exigências do mercado consumidor, além de garantir a eficácia, segurança e qualidade dos medicamentos (SELAN *et al.*, 2007).

O Ministério da Saúde (MS), em parceria com as indústrias farmacêuticas lançou as Parcerias de Desenvolvimento Produtivo (PDP) através da Portaria n.º 837/2012 e por intermédio do Programa de Investimento no Complexo Industrial da Saúde (PROCIS).

Para fortalecer a indústria nacional de medicamentos e farmoquímica, o ministério, por intermédio das PDP, vem investindo em infraestrutura dos laboratórios oficiais com objetivo de garantir a autonomia da produção nacional de medicamentos e a competitividade do país através das PDP.

No que tange à produção nacional de medicamentos, o Brasil possui uma característica particular, pois, além da produção privada, conta com a produção pública por parte de laboratórios oficiais de âmbito federal e estadual. Os Laboratórios Farmacêuticos Oficiais (LFO) estão situados em todas as regiões do país e sua produção visa dar suporte às políticas nacionais de saúde de combate e controle de doenças e de promoção do acesso a medicamentos pela população, buscando atender às demandas do Ministério da Saúde e das Secretarias de Saúde (OLIVEIRA, 2007; FIGUEIREDO, 2015).

Os LFO são laboratórios farmacêuticos oficiais responsáveis pela produção de parte dos medicamentos financiados pelo SUS, tendo como missão principal a produção de medicamentos para atendimento às demandas do SUS, agindo não somente na produção, mas atuando estrategicamente como indutores de políticas, desenvolvimento de formulações e novos fármacos e, ainda, como regulador de preços no mercado nacional (MAGALHÃES, 2011, HASENCLEVER, 2008).

Farmanguinhos, um dos LFO vinculado ao Ministério da Saúde, ao longo dos últimos anos, vem firmando relacionamento com empresas do ramo privado, tendo como instrumento as Parcerias para Desenvolvimento Produtivo (PDP), que se mostraram estratégicas do ponto de vista de transferência de tecnologia e *know how* (FARMANGUINHOS, 2016).

O Instituto tem dado continuidade ao processo de transferência de tecnologia junto as PDP, absorvendo, cada vez mais, a tecnologia de medicamentos estratégicos e de alta complexidade tecnológica e valor agregado (FARMANGUINHOS, 2016).

Para atender às demandas da sociedade, Farmanguinhos faz constantes investimentos em pesquisa e inovação – visando a distribuição de produtos de forma gratuita à população, via Sistema Único de Saúde (SUS), embora as indefinições de continuidade nas políticas públicas impacte, inclusive, nos recursos orçamentários e financeiros para a viabilização da continuidade do processo de transferência de tecnologia.

Diante dessa situação, Farmanguinhos vem estabelecendo uma nova diretriz para a gestão administrativa do Instituto, organizando e adequando a Unidade por meio da otimização de recursos, planejando as contratações de insumos e investindo em processos que gerem produtividade nas operações. Tudo isso, através da priorização de projetos que alcancem resultados com maior celeridade.

Com o andamento das etapas das PDP, o foco passou a ser a internalização da produção e oferecer um portfólio de produtos mais ajustado às expectativas do Ministério da Saúde e da sociedade.

Com a finalidade de aperfeiçoar o controle, acompanhamento e planejamento das operações, assim como ter um instrumento gerencial mais adequado à atual realidade, Farmanguinhos, em 2014, iniciou o projeto de implantação de um novo sistema integrado de gestão empresarial (ERP), onde teve início a implantação do *software* do Sistemas, Aplicativos e Produtos para Processamento de Dados (SAP) (FARMANGUINHOS, 2016).

Destaca-se entre os pacotes oferecidos pelo ERP o módulo de Gestão de relacionamento com fornecedores (SRM), importante na materialização da execução das despesas idealizadas no processo de planejamento das contratações.

Farmanguinhos com a implementação do sistema SRM, em complemento a outros sistemas internos, visa fortalecer o planejamento e as contratação pública, corrigir distorções administrativas, facilitar a gestão, alterar condições indesejáveis para a Administração, remover empecilhos institucionais e assegurar a viabilização de propostas estratégicas, objetivos a serem atingidos e ações a serem trabalhadas.

Planejar a aquisição de materiais é essencial, é o ponto de partida para uma gestão efetiva diante da máquina pública, onde a qualidade do planejamento ditará os rumos para uma boa ou má gestão (ANDRADE et al., 2005).

Seguindo a linha do planejamento das aquisições, o Governo Federal, por intermédio da Instrução Normativa nº 01/2019 lançou o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de

Contratações (SPGC). O sistema é considerado uma inovação do Governo Federal na fase de planejamento estratégico das compras públicas.

A ferramenta inovadora do Governo tornou-se um instrumento importante na fase de planejamento e gerenciamento de contratações em Farmanguinhos. Com ela a Unidade busca ampliar gradativa e constantemente sua capacidade organizacional, fortalecer a prática de planejar, dar transparência nas ações, auxiliar no *accountability*, traçar suas prioridades estratégicas e aprimorar seu modelo de gestão.

Levando em consideração as peculiaridades de Farmanguinhos como laboratório público, sua estrutura organizacional e o modelo de descentralização orçamentária, o presente trabalho justifica-se para elucidar as seguintes questões: os sistemas de Planejamento e gerenciamento das contratações são suficientes para gestão dos recursos de forma eficiente? O planejamento realizado pela instituição é adequado para as contratações? Quais elementos devem constituir um modelo integrado de Plano Anual de Contratações em conformidade com o planejamento da instituição?

2 OBJETIVO DA PESQUISA

2.1 OBJETIVO GERAL

Analisar as ferramentas de planejamento e gerenciamento das contratações, e suas correlações, em atendimento às demandas da Instituição e propor um Plano Integrado Anual de Contratação para aquisição de materiais.

2.2 OBJETIVO ESPECÍFICO

Identificar e descrever os sistemas de planejamento e gerenciamento das contratações que a Unidade utiliza nas fases de planejamento e contratação.

Analisar os fatores críticos dos sistemas de planejamento para as contratações em Farmanguinhos.

Analisar os fatores críticos das ferramentas de contratações em Farmanguinhos.

Propor um modelo de Plano Anual Integrado de Contratações para Farmanguinhos.

3 JUSTIFICATIVA

As mudanças que têm ocorrido nas organizações públicas e privadas nos últimos anos influenciaram também o sistema de gestão da saúde em todo o país. De um lado, o sistema se depara com a pressão da universalização dos serviços de saúde, preconizados e garantidos pela Constituição Federal. Por outro, a inovação tecnológica presente na medicina que cresce a cada ano influencia diretamente no custeio das atividades, fazendo com que se busque cada vez mais a melhoria e a regulação eficaz dos serviços na área da saúde (LOPES, *et al.*, 2010). Segundo Maldonado:

O serviço público, de uma forma geral, não pode ficar à margem desse processo de mudança. Uma instituição pública necessita desenvolver estratégias tecnológicas necessárias para superar as dificuldades apresentadas. Assim, justifica-se a sua existência em termos financeiros, tanto para o governo, quanto para a sociedade em geral. (MALDONADO, 2008)

Para não ficar à margem das mudanças, o serviço público, tem implementado várias ferramentas de gestão, que têm sido adotadas visando a melhoria dos processos, aumento da produtividade e redução de custos do setor (PENA FPM, MALIK AM, 2011). A amplitude da utilização das técnicas de planejamento, por exemplo, cresce e evolui com a necessidade da profissionalização das organizações de saúde.

O Governo Federal em 2018, visando institucionalizar o planejamento das compras públicas, editou a Instrução Normativa n.º 01/2018, da Secretaria de Gestão, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (IN SEGES/MPDG n.º 01/2018), que posteriormente foi revogada e editada a IN 01/2019 pelo Ministério da Economia com o mesmo objetivo. Entretanto, a necessidade de planejar as compras públicas não surgiu com o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (SPGC), instituído pela Instrução Normativa n.º 01/2018. Mesmo antes da publicação de Lei Geral de Licitações (Lei n.º 8.666/1993), o art. 6º, do Decreto-Lei n.º 200/1967, já elencava os princípios fundamentais que orientam as atividades da Administração Pública Federal: o princípio do planejamento.

Todavia a administração pública ainda enfrenta desafios na fase de planejamento das compras públicas: o descompasso entre a necessidade da instituição e o orçamento disponível; as dificuldades relacionadas à ampliação das possibilidades de contratações conjuntas ou compartilhadas; a necessidade de garantir a devida publicidade no que tange aos avisos de compras dirigidos ao mercado fornecedor; as demandas sazonais do Ministério da Saúde; a complexidade do planejamento na administração pública ou os limites da legislação (legalidade estrita); o excesso de burocracia nos processos de planejamento; a manutenção da conformidade

do planejamento em relação às estratégias institucionais e a ausência de um Plano Anual Integrado de Contratação.

A elaboração de um Plano Anual Integrado de Contratação busca proporcionar um processo sustentável das contratações públicas, com uma visualização mais abrangente e inteligente do elo entre as decisões táticas e estratégicas da organização, considerando ainda a perspectiva orçamentária, ao facilitar o cruzamento de informações para produção de relatórios gerenciais que apoiem a tomada de decisões estratégicas do gestor.

Assim, na dimensão institucional, será importante para Farmanguinhos a análise dos seus principais sistemas de planejamento e contratação, pois permitirá a verificação de sua adequabilidade diante das demandas da instituição, se os sistemas são suficientes para gestão dos recursos de forma eficiente, bem como a proposição de um modelo de Plano Anual Integrado de Contratação.

Além disso, a análise dos fatores críticos dos sistemas de planejamento e contratações, a compreensão de como é realizado o plano anual de contratação, bem como identificar como os planejadores se comportam na alocação dos recursos públicos, são dados relevantes, que quando não gerenciados, podem impactar na qualidade dos serviços prestados à sociedade.

Farmanguinhos será o maior favorecido nos resultados relevantes deste estudo, visto que as proposições formuladas a partir dos resultados encontrados poderão aumentar o nível de controle e transparência do processo orçamentário da unidade, integrando os atores envolvidos e o planejamento Estratégico da unidade.

Por essas razões, será relevante tanto na dimensão acadêmica quanto na institucional, visto que, além da importância para a instituição dessa pesquisa, a proposição de um novo modelo de plano anual integrado de contratação, será útil para a tomada decisão, a integração dos dados e o uso eficiente do orçamento diante de um cenário de contingenciamentos e de austeridade fiscal.

4 METODOLOGIA

Esta seção tem o objetivo descrever os procedimentos metodológicos adotados para os objetivos da pesquisa e suas características, bem como contextualizar o método utilizado e demonstrar as etapas e instrumentos que foram utilizados para coletar e analisar os dados na dissertação.

O presente trabalho, considerando seus objetivos, visa proporcionar uma exploração da temática relacionada ao Planejamento e Gerenciamento das Contratações e propor um Plano Anual Integrado de Contratação em atendimento às demandas do Instituto de Tecnologia em Fármacos.

Trata-se de um estudo de caso, com abordagem predominantemente qualitativa e exploratória, uma vez que se pretende investigar os sistemas de planejamento e gerenciamento das contratações e suas correlações em atendimento as demandas da instituição e propor um Plano Anual Integrado de Contratação para aquisição de material.

A pesquisa se concentrou na coleta e análise de dados de planejamento e contratação de Farmanguinhos no período de 2019 a 2021, com enfoque no planejamento das compras públicas e gestão dos recursos públicos. A técnica adotada foi o estudo de caso. A escolha do método justifica-se pelo fato do estudo focalizar um evento contemporâneo, buscando explicar a maneira pela qual a organização foi ou está sendo impactada por esse evento.

A análise e as coletas dos dados da pesquisa compreendem de janeiro a agosto. A data de corte se justifica por 2019 ser o ano de vigência da IN nº 01/2019 do Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratação (SPGC) que estabelece a obrigatoriedade do Plano Anual de Contratação para todos os órgãos integrantes da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

Foram utilizados como procedimentos metodológicos a revisão literária, a análise documental e a pesquisa-ação. Vide quadro 1 com a classificação da pesquisa:

Quadro 1 – Classificação da Pesquisa



Fonte: Elaboração Própria, 2021.

5 REFERENCIAL TEÓRICO E NORMATIVO

Neste capítulo são descritos os principais conceitos sobre os temas que serviram de base para atingir os objetivos geral e específicos desta pesquisa. Visando identificar as ações necessárias para propor um modelo de plano anual de contratações no Instituto de Tecnologia em Fármacos, o presente referencial teórico foi dividido em quatro momentos.

As temáticas apresentam uma visão macro do Planejamento; Planejamento na Administração Pública; Contratações na Administração Pública e o Planejamento nas Instituições Estratégicas de Estado e do Complexo Econômico e Industrial de Saúde e seus desdobramentos.

5.1 PLANEJAMENTO – VISÃO MACRO

Planejamento pode ser definido como um processo desenvolvido para o alcance de uma situação futura desejada, de um modo mais eficiente, eficaz e efetivo, com a melhor concentração de esforços e recursos pela empresa ou organização (OLIVEIRA, 2009). O quadro 2, extraído do dicionário, define o conceito de eficiência, eficácia e efetividade.

Quadro 2 – Conceito de Eficiência, Eficácia e Efetividade

	EFICIÊNCIA	EFICÁCIA	EFETIVIDADE
DICIONÁRIO AURÉLIO	Qualidade de algo ou alguém que produz com o mínimo de erros ou de meios.	Qualidade de quem ou do que tem uma ação eficaz; capacidade, produtividade.	Qualidade do que atinge os seus objetivos estratégicos, institucionais.
OLIVEIRA (2009)	Medida individual dos componentes das empresas.	Medida do rendimento local das empresas.	Medida do rendimento global das empresas.
CARACTERÍSTICAS	- Fazer coisas de maneira adequada; resolver problemas que surgem; salvaguardar os recursos aplicados pela empresa; cumprir os deveres e as responsabilidades definidas; reduzir custos	- Fazer o que precisa ser feito; - produzir alternativas criativas para situações que surgem nas empresas; maximizar a utilização de recursos disponíveis; obter resultados estabelecidos e esperados; aumentar o lucro.	- Manter-se no mercado; - apresentar resultados globais positivos ao longo do tempo (permanentemente).

Fonte: Adaptado de Oliveira (2021).

O planejamento é uma ferramenta para pensar e criar o futuro. Significa pensar antes de agir, pensar sistematicamente, com método, explicando cada uma das possibilidades e analisando suas perspectivas vantagens e desvantagens (HUERTAS, 1996).

Segundo DRUCKER *et al.*, (1990), planejamento é estar preparado para o inevitável, prevenindo o indesejável e controlando o que for controlável”. A visão analítica na fase de

planejamento é vital para evitar problemas na fase de execução. O objetivo central do planejamento é identificar e mitigar os riscos que podem surgir durante o processo de execução.

Planejar consiste, basicamente, em decidir o futuro no presente, mudando resultados insatisfatórias no presente ou evitar que condições adequadas venham a deteriorar-se no futuro (CHORNY, 1998).

O processo administrativo envolve cinco funções: planejamento, organização, direção, execução e controle (MAXIMIANO, 2012). A figura 1, extraída do caderno do administrador, apresenta o processo administrativo:

Figura 1: Processo Administrativo



Fonte: Caderno do Administrador (2018)

O produto do planejamento é o plano que ele deve ser desenvolvido “pela” e não “para” a empresa. Esse aspecto deve ser levado em consideração, bem como resistência e descrédito efetivos na sua implantação (OLIVEIRA, 2009). Para o autor o planejamento de uma empresa deve respeitar alguns princípios para que os resultados esperados sejam alcançados:

a) definição da meta - a meta é o objetivo de forma quantificada. Compõe-se de tarefas específicas, que precisam ser realizadas de forma regular, para alcançar os objetivos determinados. As metas são temporais e estritamente ligadas a prazos, ou seja, elas são as pequenas ações que precisam ser realizadas diária, semanal e mensalmente, para que se alcance o objetivo final proposto, de forma organizada e planejada;

b) análise do problema - analisar o histórico do problema, mensurar as perdas diretamente ligadas a ele e os ganhos que não se materializam em função dele identificando todos os responsáveis envolvidos;

c) análise das causas - É durante a fase de análise que as causas do problema são apontadas. Pode-se dividir essas causas em principais e secundárias, se a complexidade do caso assim o exigir; e

d) elaboração do plano de ação - O plano de ação deve ter todas aquelas características que já são conhecidas. Deve-se especificar prazos, delegar responsabilidades e detalhar todo o percurso, passo a passo: de onde se está partindo, onde se quer chegar e como realizar esse caminho. Torna-se uma oportunidade de revisar e promover as modificações necessárias no cronograma e no orçamento do projeto.

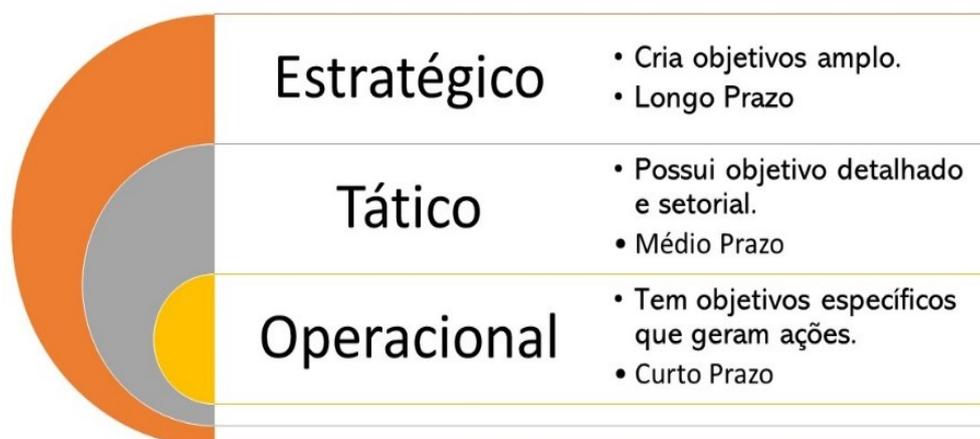
Desta forma podemos observar que a primeira ação a ser tomada pelo administrador é a definição da meta, que deverá começar pelo nível estratégico, passando pelo tático e terminando no operacional. As metas bem definidas e as etapas de análise bem elaboradas auxiliarão o gestor na tomada de decisão.

O planejamento deve ser dividido em quatro tipos: Planejamento Estratégico, Tático, Operacional e Situacional.

5.1.1 Tipos de Planejamento (Estratégico / Tático / Operacional / PES)

Basicamente o planejamento é realizado nos três níveis da instituição: estratégico, tático e operacional. Importante saber que em cada etapa o planejamento envolve diferentes ações para que os projetos aconteçam. A figura 2 apresenta os três níveis de planejamento:

Figura 2: Três Níveis do Planejamento



Fonte: Adaptado de Chiavenato (2021).

Os Planejamento se complementam, sendo todos de suma importância para atingir os objetivos finais da organização.

5.1.2 Planejamento Estratégico

O planejamento estratégico como ferramenta de gestão estratégica iniciou-se em meados do século XX, com base nas estratégias de Sun Tzu tratadas na obra a “Arte da Guerra”. Na década de 1950, o planejamento foi implementado como controle financeiro e orçamentário, apresentando metas de curto prazo (SERRA FAR, 2008).

Nas décadas seguintes o planejamento estratégico foi alcançando outras dimensões, passando a ser utilizado não somente como uma ferramenta na qual era possível se realizar previsões futuras a longo prazo e controles das áreas de apoio. Este por sua vez, passou a ser integrado à missão e visão da empresa. Sendo assim, as estratégias são determinadas com base na filosofia, valores organizacionais e sustentabilidade (TAJRA SF, 2014).

Pagnoncelli e Vasconcellos, (1992) definem planejamento estratégico como uma ferramenta que a empresa utiliza para atingir um ou mais objetivos e construir o seu futuro, por meio de um comportamento pró-ativo, considerando seu ambiente atual e futuro.

O planejamento estratégico é um processo sistêmico que proporciona estratégias mercadológicas e permite escolher o melhor caminho para se estabelecer a direção a ser seguida pela organização, previamente, visando o melhor grau de interação com os fatores externos, não controláveis, para atingir um ou mais objetivos, atuando de forma inovadora e diferenciada.

De acordo com Ansoff e Mac Donnel (1993), planejar estrategicamente é um processo lógico e analítico de escolha da posição futura da empresa no ambiente. Ressaltando o que foi exposto anteriormente, quando se tratou do tema em sua visão ampla, o processo de planejar deve incluir componentes tanto da formulação quanto da implementação do planejamento em suas fases (MENON et al., 1999).

O planejamento estratégico está ligado ao menos a três parâmetros: o ambiente externo, a visão de futuro e os fatores internos da instituição (CHIAVENATO, 2008).

O autor apresenta cinco características, fundamentais, do planejamento estratégico:

- I. Ele está relacionado com a adaptação da organização a um ambiente suscetível a alterações;
- II. Esse tipo de planejamento é orientado para o futuro, em um horizonte de longo prazo;
- III. Ele precisa ser compreensivo, ou seja, envolve a organização como um todo, de forma global e sistêmica;
- IV. Ele é um processo de construção de consenso, dada a diversidade dos interesses de todos os envolvidos;

- V. O planejamento estratégico é uma forma de aprendizagem organizacional, que aprende através da adaptação ao contexto ambiental mutável, competitivo e complexo.

A complexidade das organizações e as mudanças ocorridas ao longo do tempo, exigem dos gestores maior capacidade de formular e implementar estratégias que possibilitem superar os desafios impostos pela sociedade, bem como alcançar os objetivos propostos a curto, médio e longo prazo (SANTOS, 2009).

Essas mudanças têm influenciado nas estratégias que deverão ser implementadas e impulsionado as organizações em sua capacidade contínua de inovação e adaptação, envolvendo vários processos contínuos de comunicação e alcançando os diversos níveis da organização.

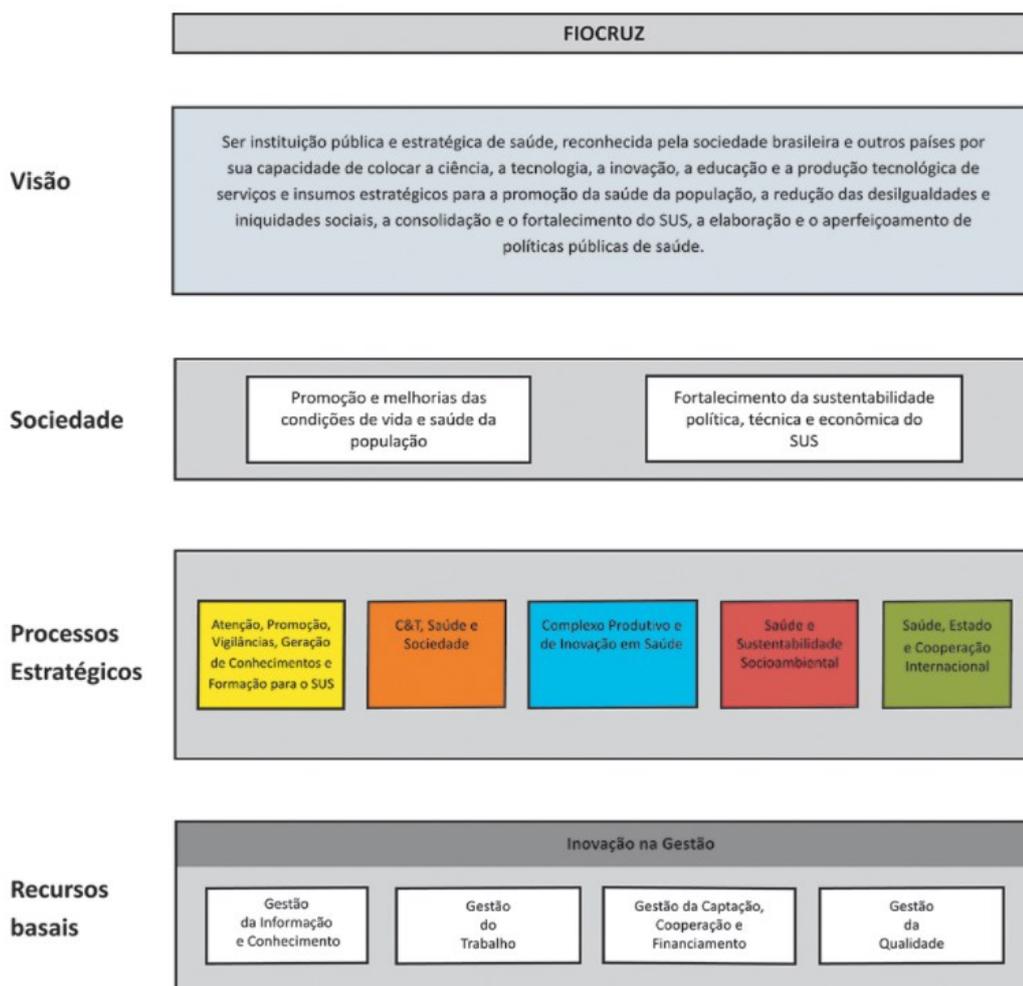
Na saúde, o planejamento estratégico tem a função de melhorar o desempenho das políticas de saúde, assim como, a eficiência e efetividade dos serviços no cumprimento de seus objetivos, bem como, na formulação e identificação dos principais problemas de gestão.

As bases do planejamento estratégico em saúde estão fundamentadas nas preposições de Mario Testa (1992), que em sua obra apresenta o planejamento como algo histórico e social. Ainda, segundo o autor “o planejamento em saúde acarretava uma mudança social, originária de uma transformação da sociedade”.

A inserção do planejamento na área da saúde iniciou-se a partir da complexidade dos processos de trabalho e das mudanças do perfil de saúde da população e conseqüentemente da estruturação de um novo modelo de assistência à saúde, com base não apenas no processo de cura, mas também, com foco na prevenção e promoção da saúde (TEIXEIRA, 2010).

Trabalhar com planejamento estratégico na saúde pode ser considerado um momento de mudanças e um avanço na gestão, e ao mesmo tempo, um desafio porque o planejamento requer uma cultura participativa que demanda mobilização, engajamento dos gestores e profissionais (FENILI, 2017). A figura 3, retirada do VIII Congresso Interno, apresenta o mapa estratégico da Fiocruz:

Figura 3: Mapa Estratégico da Fiocruz



Fonte: VIII Congresso Interno (2018)

O planejamento estratégico na saúde é imprescindível para uma boa gestão, pois, estabelece parâmetros que vão direcionar ações dentro das possíveis mudanças de mercado e que trarão resultados competitivos (TAJRA, 2014).

Isso faz compreender que, o planejamento estratégico, também no contexto do serviço público busca pela eficiência e melhor qualidade dos serviços que presta para a sociedade.

5.1.3 Planejamento Tático

Planejamento tático é o elo entre o nível estratégico e operacional, responsável por garantir que o processo flua de forma alinhada à estratégia organizacional definida.

É nesta etapa em que os objetivos da organização são desdobrados em projetos e metas por setor. O planejamento tático, portanto, tem o foco no médio prazo, definindo ações departamentais e suas respectivas mensurações. Também é chamado de “nível funcional” por

Mozota (2011). A autora cita que este nível é responsável pela função do design na empresa, e pela administração dos relacionamentos.

O planejamento tático é voltado para uma área da organização, planejando a utilização eficiente dos recursos disponíveis para a consolidação dos objetivos previamente fixados e conduzidos pelos níveis organizacionais intermediários.

Tal planejamento está focado no médio prazo e enfatiza as atividades correntes nos departamentos das organizações, além disso suas políticas, investimentos, obtenção de recursos estão alusivos aos planos táticos da instituição (CHIAVENATO, 2008).

Geralmente, segundo o autor os planos táticos envolvem:

1. Planos financeiros: Com aplicação e obtenção do recurso necessário para resistir as diversas operações da organização.

2. Planos de produção: Com métodos e ferramentas imprescindíveis para os colaboradores em suas atividades, ajustes físicos do trabalho e equipamentos como suportes para as tarefas e atividades.

3. Planos de recursos humanos: Com recrutamento, seleção e treinamento dos colaboradores nas várias atividades dentro da organização. Além disso, as organizações estão também se preocupando com a aquisição de competências essenciais para o negócio através da gestão do conhecimento corporativo.

4. Planos de marketing: Envolvendo os requisitos de vender e distribuir bens e serviços no mercado consumidor com excelência no atendimento ao cliente.

As decisões tomadas no planejamento tático têm uma maior facilidade de serem revistas, por ter sua abrangência mais restrita e o seu impacto menor quando comparado ao planejamento estratégico.

5.1.4 Planejamento Operacional

O planejamento operacional, entretanto, está voltado à formalização de metodologias e procedimentos, criando planos de ação ou planos operacionais. É conduzido pelos níveis institucionais mais baixos. Segundo Oliveira:

A definição para o termo Planejamento operacional é a formalização, principalmente através de documentos escritos, das metodologias de desenvolvimento e implantação de resultados específicos a serem alcançados pelas áreas funcionais da empresa (OLIVEIRA, 2009).

Apesar dos planos operacionais serem muito diversificados, segundo Chiavenato, (2008) eles podem ser classificados em:

1. Procedimentos: São os planos operacionais relacionados com métodos, como os fluxogramas e listas de verificação.
2. Orçamentos: São os planos operacionais relacionados com dinheiro.
3. Programas (ou programações): São os planos operacionais relacionados com tempo.
4. Regulamentos: São os planos operacionais relacionados com comportamentos das pessoas.

Embora cada nível do planejamento apresente suas peculiaridades, precisam estar em total sintonia para o sucesso da organização e alcance dos seus objetivos sejam de curto, médio ou longo prazo.

5.1.5 Planejamento Estratégico Situacional

O Planejamento Estratégico Situacional (PES) é um enfoque de planejamento desenhado para a administração pública cujo foco principal é o problema e na qual se busca integrar as pessoas que concebem o planejamento com os aplicadores de estratégia, pois todas as pessoas envolvidas no processo de planejamento são fundamentais para seu sucesso. Além disso, é um processo que agrega perspectivas diversas na sua elaboração, como a política, a economia e a social (RIVERA, 2012).

Porém, para implementação na área da saúde, ramo da instituição aqui estudada, são necessárias algumas adaptações (RIVERA, 2012).

Uma questão importante para a área da saúde é representada pelo saber especializado dos profissionais que a constituem. Portanto, esses atores são fundamentais no processo de planejamento, devendo participar e necessariamente ser ouvidos.

Segundo Artmann:

Diferente de outras áreas, aqui, para que realmente haja mudanças, é necessária a adesão desses profissionais. Por isso, uma primeira discussão necessária para a adaptação deste enfoque é o conceito de ator em Matus (ARTMANN, 2000).

Para Rivera:

Nas organizações de saúde é fundamental considerar o ator intrainstitucional, representado muitas vezes, não apenas como categorias profissionais organizadas, mas também pela atuação individual de alguns profissionais (RIVERA, 2012).

O PES é uma metodologia concebida pelo economista Carlos Matus, nascido em 1931, em Santiago, Chile, e que exerceu importantes funções governamentais, como assessor do Ministro da Fazenda e como Ministro da Economia do governo do presidente Salvador Allende, de 1965 a 1970. Consultor da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e do Instituto Latino-Americano de Planejamento Estratégico e Social (Ilpes), foi o maior estudioso da América Latina e um dos maiores do mundo sobre o tema planejamento estratégico de governo e governabilidade, entre outros assuntos. Em 1988, criou a Fundação Alta Direção (Altadir), com o objetivo de fomentar o desenvolvimento do planejamento estratégico e contribuir para a capacidade dos gestores governamentais de alto escalão (FORTIS, 2010).

O pano de fundo para que Carlos Matus desenvolvesse o PES foi a crítica ao planejamento tradicional, servindo, ao mesmo tempo, como sustentação e valorização do método proposto. Nesse sentido, o PES é apresentado como um modelo pautado na democracia e na descentralização, e é fruto de uma criação coletiva (GONÇALVES, 2005). Segundo Huertas:

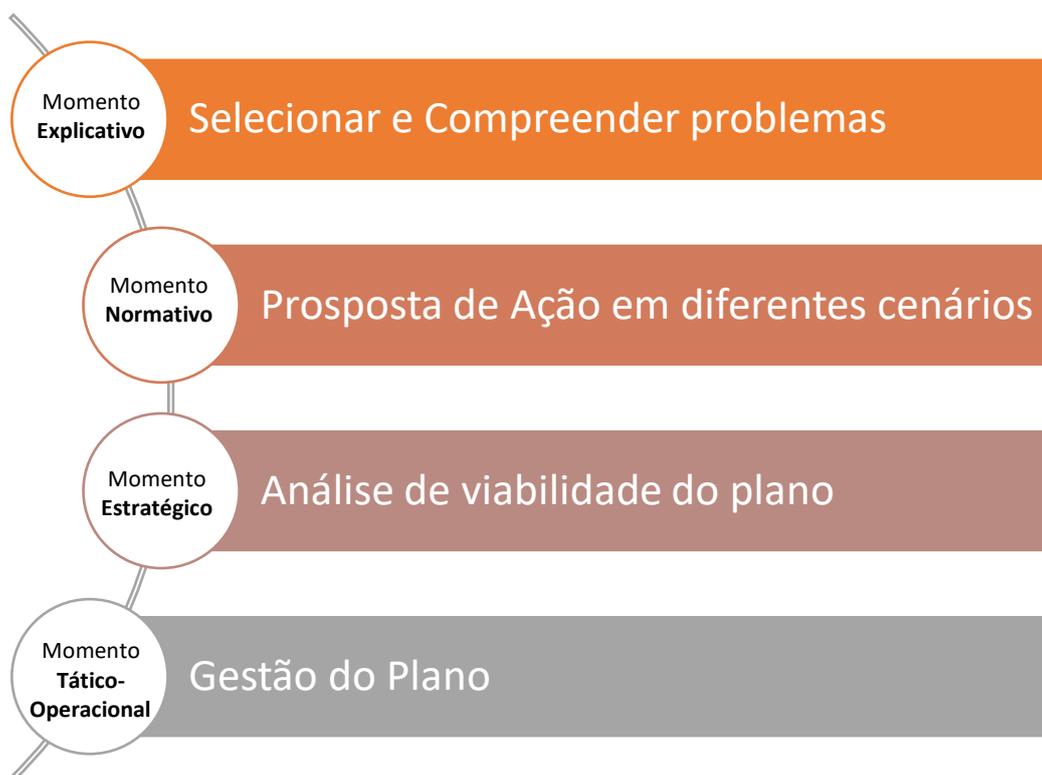
O PES é um planejamento de ação humana que integra todas as dimensões da realidade, especialmente o mundo da política com o mundo da técnica. É um jogo entre vários atores com interesses específicos, mas com explicações diferentes da realidade (HUERTAS, 1996).

Para uma melhor compreensão proposta pelo modelo do PES, é necessário enxergar o processo como uma articulação dinâmica de quatro momentos repetitivos, complementares e constantes. Os momentos explicativo, normativo, estratégico e tático-operacional. Segundo Rivera:

Os momentos “possuem cada um deles suas ferramentas metodológicas específicas, que podem, no entanto, ser retomadas nos demais” (RIVERA, 2012, p. 28).

Assim, também a construção da agenda estratégica, ainda que predominantemente no ‘momento explicativo’ que envolve a identificação e seleção dos problemas prioritários, depende também dos outros momentos e deve ser constantemente revisada e atualizada, ancorada no cálculo estratégico e acompanhamento/gestão do Plano, incluindo a mudança de cenários (RIVERA, 2012). A Figura 4 apresenta os momentos do planejamento estratégico situacional:

Figura 4: Momentos do Planejamento Estratégico Situacional



Fonte: Adaptado de Rivera (2012).

Na concepção de Huertas (1996), os quatro momentos da dinâmica do processo de planejamento são: explicar a realidade, conceber o plano, torná-lo viável e agir a cada dia de forma planejada. Esses momentos não devem ser entendidos como cortes definidos, lineares e rígidos, mas como possibilidades de reafirmação da complexidade dialética da dinâmica do processo de planejamento (GONÇALVES, 2005).

Abaixo se apresentam os quatro momentos definidos por Carlos Matus, na visão dos autores Birchall, Zambalde e Bermejo (2012) e Toni (2001). São eles:

1. momento explicativo: o planejamento estratégico situacional propõe trabalhar com o conceito de problemas. A realidade é composta de problemas, oportunidades e ameaças. Esta categoria permite sintetizar a noção de explicação da realidade em suas múltiplas dimensões (interdisciplinar) com a noção de direcionalidade do ator: saber selecionar e identificar problemas reais (atuais ou potenciais) e distinguir causas de sintomas e consequências já é mudar radicalmente a prática tradicional dos “diagnósticos” convencionais. Explicar a realidade por problemas também permite o diálogo e a participação com setores populares que, afinal, sofrem problemas concretos e não “setores” de planejamento, além de facilitar a aproximação entre “técnicos” e “políticos”. Na explicação da realidade, tem-se que admitir e processar a informação relativa a outras explicações de outros atores sobre os mesmos problemas, isto é, a abordagem deve ser sempre situacional, posicionada no contexto;
2. momento normativo ou prescritivo: após a identificação, a seleção e a priorização de problemas, bem como o debate sobre as causas, os sintomas e

os efeitos, está-se pronto para desenhar o conjunto de ações ou operações necessárias e suficientes para atacar as causas fundamentais dos problemas (também chamadas de nós críticos). Esta é a hora de definir o conteúdo propositivo do plano. O ponto central neste modelo de planejamento é discutir a eficácia de cada ação e qual a situação objetivo que sua realização objetiva, cada projeto e isso só pode ser feito relacionando os resultados desejados com os recursos necessários e os produtos de cada ação. Os planos normativos, normalmente, terminam aqui, onde o planejamento situacional apenas começa. Para que ações tenham impacto efetivo e real na causa dos problemas, há ainda dois passos ou momentos fundamentais, o estratégico e o tático-operacional;

3. momento estratégico: se a realidade social não pode ser fragmentada em diferentes “setores”, se outros “jogadores” existem e têm seus próprios planos, se o indeterminismo e as surpresas fazem parte do cotidiano, então, o debate sobre a viabilidade estratégica das ações planejadas não é só necessário como indispensável. Toda estratégia é uma exploração consciente do futuro. Ela resulta da situação diferenciada dos vários atores em relação a problemas, oportunidades e ameaças. Estratégia é um conjunto de procedimentos práticos e teóricos para construir viabilidade para o plano, para garantir a sua realização com máxima eficácia. Dois instrumentos-processos entram aqui: a análise de cenários e a análise criteriosa dos demais atores sociais ou agentes. Os cenários representam distintas reflexões, limitadas pela qualidade da informação disponível, sobre possíveis “arranjos” econômicos, institucionais, políticos, sociais, etc., capazes de influenciar positiva ou negativamente a execução das ações planejadas. Ao permitir a simulação sobre as condições futuras, os cenários permitem a antecipação das possíveis vulnerabilidades do plano e a elaboração de planos de contingência necessários para minimizar os impactos negativos. Já a análise dos demais agentes envolvidos no espaço do problema-alvo do plano é imprescindível para identificar o possível interesse e a motivação de cada um e o tipo de pressão que é (ou será) exercida em relação às ações planejadas. A elaboração de cenários e o “estudo do outro” só têm um grande objetivo: desenhar as melhores estratégias para viabilizar a máxima eficácia ao plano;
4. momento tático-operacional: é o momento de fazer, de decidir as coisas, de finalmente agir sobre a realidade concreta. É quando tudo se decide e, por isso, do ponto de vista do impacto do plano, é o momento mais importante. Nesse momento é importante debater o sistema de gestão da organização e até que ponto ele está pronto para sustentar o plano e executar as estratégias propostas. Para garantir uma resposta positiva, será preciso acompanhar a conjuntura detalhadamente e monitorar não só o andamento das ações propostas, mas também a situação dos problemas originais. Deve-se reavaliar criticamente todo o processo interno de tomada de decisões, o sistema de suporte à direção, bem como os sistemas de informações, deve ser revistos e reformulados. Outros temas vitais neste momento são a estrutura organizacional, o fluxo interno de informações, a coordenação e avaliação do plano, o sistema de prestação de contas, as ferramentas gerenciais existentes e necessárias e, finalmente, a forma, a dinâmica e o conteúdo da participação democrática na condução do plano. Não se pode esquecer que o planejamento estratégico só termina quando é executado; é o oposto da visão tradicional do “plano-livro” que, separando planejadores dos executores, estabelecia uma dicotomia insuperável entre o conhecer e o agir.

O PES tornou-se um mecanismo articulador das políticas públicas, permitindo visualizar o comprometimento dos agentes internos e externos em torno de um plano estratégico na Administração pública.

5.2 PLANEJAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A reforma administrativa de 1967 (Decreto-Lei nº 200 – Lei de Responsabilidade Fiscal), tem como premissas: o *accountability*; a descentralização e o planejamento na administração pública. Observa-se que a Administração vem buscando ferramentas que possibilitem a transparência nas contratações, *accountability*, e a integração dos processos orçamentários. A figura 05 traz o ciclo do planejamento público:

Figura 5: Ciclo do Planejamento Público



Fonte: Elaboração Própria, 2021.

Entretanto nas mudanças de governo e/ou gestão, ainda são comuns as interrupções ou quebra no ciclo do planejamento, observa-se a descontinuidade nos planos de ação do governo anterior quando comparado ao seu sucessor, surgindo novas metas e objetivos sem o alcance e/ou análise das metas e objetivos posteriormente adotados. A falta de coerência entre o rumo do planejamento na Administração Pública é visível na mudança de gestão. Observamos que a

Administração Pública está sujeita às mais diferentes influências e desafios políticos em função da mudança dos executivos.

A efetividade do planejamento nas organizações públicas passa necessariamente pelo fortalecimento do planejamento, bem como por uma série de mudanças, a começar pelas políticas de governos, seus hábitos, valores, comprometimento, cultura e no modo de ver e pensar as políticas públicas. Para Teixeira:

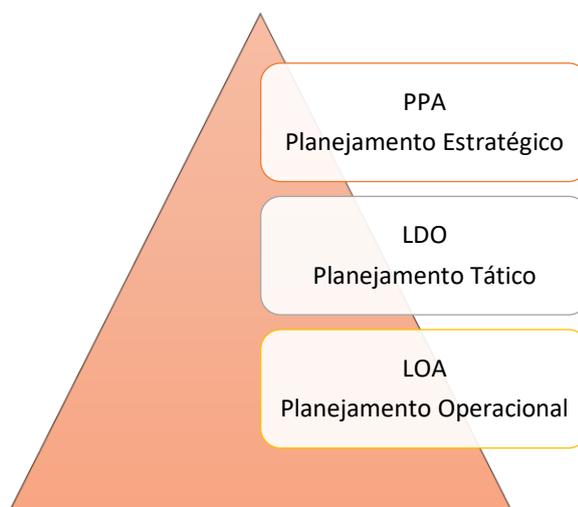
A Administração pública brasileira precisa migrar para um novo modelo de gestão pública, baseado no planejamento, na legitimação da decisão político-administrativa, na descentralização e integração, na dignificação da função pública e na avaliação de desempenho (TEIXEIRA, 1995).

O planejamento orçamentário se tornou o grande desafio do gestor público e está longe de encontrar equilíbrio das contas públicas num cenário político cada vez mais incerto.

Segundo a constituição federal, no Brasil, o sistema de planejamento constitui-se de três leis que se complementam:

1. Lei do Plano Plurianual (PPA), cuja finalidade é estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes e metas da Administração federal para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada;
2. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que tem como finalidade estabelecer metas e prioridades da Administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientar a elaboração da lei orçamentária anual e dispor sobre as alterações na legislação tributária, bem como estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento;
3. Lei Orçamentária Anual (LOA), que discrimina a receita e a despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, abrangendo o orçamento fiscal, o orçamento de investimentos e o orçamento da seguridade social. A figura 6, apresenta pirâmide com as leis que constituem o orçamento público:

Figura 6: Leis do Orçamento Público



Fonte: Adaptado da lei 4320/64 (2021).

Esse planejamento deve ser realizado de acordo com os objetivos da Administração Pública e com os princípios constitucionais. Assim, não há total liberdade de atuação para o legislador, em relação à elaboração das leis orçamentárias, e nem para o Administrador, em relação à realização dos investimentos e dos serviços públicos a que as verbas devem ser destinadas.

É assegurada, todavia, certa discricionariedade, isto é, a possibilidade de escolha do destino dos gastos com investimentos e políticas sociais, desde que de acordo com o texto constitucional.

Entretanto, após aprovação das leis do orçamentárias, torna-se necessário realizar o seu desdobramento no Planejamento Anual.

5.2.1 Planejamento Anual (PA)

Para elaboração do Planejamento Anual, é necessário observar os princípios orçamentários, com maior ênfase aos princípios da Unidade, anualidade e publicidade. Segundo o princípio da unidade, o orçamento deve ser uno, isto é, deve existir apenas um orçamento, e não mais que um para cada ente da Federação em cada exercício financeiro.

Esse princípio tem por objetivo eliminar a existência de orçamentos paralelos e permite ao Poder Legislativo o controle racional e direto das operações financeiras de responsabilidade do Executivo. Conforme consagrado na Lei nº 4.320/1964:

Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

Vale ressaltar que, apesar de ter previsão legal desde a Lei nº 4.320/1964, o princípio da unidade foi efetivamente colocado em prática somente com a Constituição Federal (CF) de 1988. Antes disso, havia diversas peças orçamentárias não consolidadas, como o orçamento monetário, o qual sequer passava pela aprovação legislativa.

Já o princípio da anualidade, o orçamento deve ser elaborado e autorizado para um período de um ano. Está na Lei nº 4.320/1964:

Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

E na Constituição Federal de 1988:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I – o plano plurianual;
- II – as diretrizes orçamentárias;
- III – os orçamentos anuais.

O princípio da anualidade é conhecido também como princípio da periodicidade, numa abordagem em que o orçamento deve ter vigência limitada a um exercício financeiro. A ideia, em sua origem, era obrigar o Poder Executivo a solicitar periodicamente ao Congresso permissão para a cobrança de impostos e a aplicação dos recursos públicos. No Brasil, segundo o artigo 34 da Lei nº 4.320/1964, o exercício financeiro coincidirá com o ano civil.

Em verdade, não há princípio, ante periodicidade do orçamento, pois é importante que haja um termo inicial e final dos gastos e receitas públicas. Inclusive para controle por parte da população, visto que, este princípio está também associado à prestação formal de contas pelos responsáveis (PISCITELLI, 2002).

O princípio da transparência exige que todos os atos de entidades públicas devem ir além da publicidade formal, pois determina ampla prestação de contas em diversos meios. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) exige ampla divulgação, inclusive em meio eletrônico, dos instrumentos de planejamento e orçamento, da prestação de contas e de diversos relatórios e anexos, conforme art 48:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; da liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e da adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União.

5.2.2 Planejamento das Contratações Pública

A Instrução Normativa (IN) de nº 05/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, dispõe das regras e diretrizes para contratação na administração pública federal direta, autárquica e fundacional. A IN traz diretrizes e contribuições importantes nas fases de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato. Além disso a IN traz boas práticas sugeridas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e Advocacia Geral da União (AGU).

A etapa de planejamento foi essencialmente delineada e detalhada, trazendo verdadeiras regras procedimentais dessa etapa, o que não tínhamos até então em nenhum instrumento normativo.

A Instrução Normativa ressalta os três pilares da contratação, que são:

I – Planejamento da Contratação com os Estudos Preliminares, Gerenciamento de Riscos, Termo de Referência (TR) e Projeto Básico (PB);

II – Seleção do Fornecedor, inicia-se com o encaminhamento do TR e PB ao setor de licitações e encerra-se com a homologação;

III – Gestão do Contrato

Em relação ao planejamento da contratação, o art. 21 da IN nº 05/17 contempla todos os atos da fase preparatória, com modelos, instituindo as seguintes fases:

a) Estudos Preliminares: Antes da IN o tribunal de contas já vinha orientando que a Administração realizasse levantamentos, estudos técnicos, preliminares, que serviriam de base para a elaboração do TR e PB. Essa etapa é finalizada com um documento que materializa os estudos. Segundo o artigo 24 da Instrução Normativa, com base no documento que formaliza a demanda, a equipe de Planejamento da Contratação deve realizar os Estudos Preliminares.

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) precisa conter a necessidade da contratação; referência a outros instrumentos de planejamento do órgão ou entidade, se houver; requisitos da contratação; estimativa das quantidades, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte; levantamento de mercado e justificativa da escolha do tipo de solução a contratar; estimativas de preços ou preços referenciais; descrição da solução como um todo; justificativas para o parcelamento ou não da solução quando necessária para individualização do objeto; demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis; providências para adequação do ambiente do órgão; contratações correlatas e/ou interdependentes; e declaração da viabilidade ou não da contratação. Sendo indispensável nesse rol a necessidade da contratação, estimativa dos quantitativos, preços referenciais, a questão do parcelamento ou não, declaração de viabilidade ou não da contratação.

b) Gerenciamento de Riscos: Segundo o art 25 o Gerenciamento de Riscos é um processo que consiste nas seguintes atividades:

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

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

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

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

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

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

No art 26 da IN, o gerenciamento de risco é materializado no mapa que faz parte do processo. O mapa deve ser atualizado e juntado ao processo ao final, pelo menos, ao final da elaboração dos Estudos Preliminares, ao final da elaboração do TR e PB, após a fase de seleção do fornecedor e, após eventos relevantes, durante a gestão do contrato, pelos fiscais.

Art. 26. O Gerenciamento de Riscos materializa-se no documento Mapa de Riscos.

§ 1º O Mapa de Riscos deve ser atualizado e juntado aos autos do processo de contratação, pelo menos:

I - ao final da elaboração dos Estudos Preliminares;

- II - ao final da elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico;
- III - após a fase de Seleção do Fornecedor; e
- IV - após eventos relevantes, durante a gestão do contrato pelos servidores responsáveis pela fiscalização.

Esse gerenciamento irá efetuar uma análise de risco do objeto a ser contratado, devendo ser efetuada a identificação dos principais riscos.

c) Termo de Referência ou Projeto Básico deverá ter no mínimo a declaração do objeto; fundamentação da contratação; descrição da solução como um todo; requisitos da contratação; modelo de execução do objeto; modelo de gestão do contrato; critérios de medição e pagamento; forma de seleção do fornecedor; critérios de seleção do fornecedor; estimativas detalhadas dos preços, com ampla pesquisa de mercado nos termos da Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014; e adequação orçamentária. O TR ou PB deverá ser elaborado a partir dos Estudos Preliminares, do Gerenciamento de Risco, devendo ser encaminhado ao setor de licitações, de acordo com o prazo previsto no art. 27.

Nessa etapa os Estudos Preliminares e Gerenciamento de Riscos serão utilizados como premissas para, então, o setor requisitante confeccionar o Termo de Referência ou Projeto Básico.

§ 2º Cumpre ao setor requisitante a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico, a quem caberá avaliar a pertinência de modificar ou não os Estudos Preliminares e o Gerenciamento de Risco, a depender da temporalidade da contratação, observado o disposto no art. 23.

Importante ressaltar que essas etapas se aplicam às contratações de serviços para a realização de tarefas executivas sob o regime de execução indireta nas fases de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato; os critérios e práticas de sustentabilidade; e o alinhamento com o planejamento estratégico da Administração.

Portanto, o planejamento por parte da Administração Pública, em quaisquer esferas de governo, se demonstra indispensável, nele estando inseridos diferentes etapas a se iniciar pelo Documento de Oficialização da Demanda (DOD), onde se encontra a justificativa da necessidade de aquisição, e em seguida, o chamado Estudo Técnico Preliminar (ETP), o qual tem por objetivo realizar uma análise detalhada sobre a viabilidade, ou não, da contratação. Na fase de Análise de Riscos (AR), são identificadas e analisadas as ameaças que comprometem o sucesso da contratação, bem como da execução contratual.

Tendo em vista a inobservância do princípio do planejamento por diferentes organizações públicas, a IN SEGES/MPDG n.º 01/2018 tornou “obrigatória” a sua aplicação nas contratações promovidas pela Administração Pública Federal. Espera-se com isso a obtenção de resultados significativos no tocante à aderência entre as contratações planejadas e o planejamento estratégico do órgão ou entidade.

5.3 CONTRATAÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A administração pública brasileira vem passando por um processo de transformação e reestruturação administrativa. Existe certo consenso quanto à necessidade de reestruturação no sistema de compras públicas, para buscar mais agilidade, eficiência e transparência no trato com o dinheiro público.

Embora a administração pública não esteja submetida às pressões competitivas impostas ao setor privado, ela deve prestar o melhor serviço aos cidadãos/clientes, por uma questão ética e moral, visto que a arrecadação de tributos é fundamentada pelo argumento de sustentação econômica, para prestação de serviços à sociedade (MOTTA, 2010).

Na administração pública, os efeitos produzidos pelas aquisições refletem, na economia, uma vez que o governo é um comprador de escala, ou seja, compra em grandes quantidades” (COSTIN, 2010).

Costa, 2000 destaca alguns parâmetros que diferenciam os processos nas contratações públicas e privadas, conforme quadro 3.

Quadro 3 – Administração Privada X Administração Pública

Parâmetros	Administração Privada	Administração Pública
Contratação / Compras	Submissão ao Direito Privado – Código Civil; Longa duração; flexível na especificação do produto; Incorpora melhora técnica e qualidade; Modificações por negociação; Troca de informação técnica durante o contrato.	Submissão ao Direito Administrativo e as leis de Compras públicas; Curta duração; na prática, mais rígido; Especificação formal; Dificuldade para incorporar melhorias técnicas; Dificuldade na troca de informação técnica.

Fornecedores	Critério de seleção centrado no fornecedor; Possibilidade de parcerias; Critérios de seleção com base no curso do ciclo de vida.	Critérios de seleção centrado produto; Cotação; Critério de seleção com base no preço.
Custo de pedido	Pequenos custos de pedidos; Parcerias fazem tender a zero.	Grandes custos de pedidos; alto custo de vendas para o fornecedor.
Tamanho de lote de compra	Pequenos lotes de produtos; Entregas constantes.	Grandes lotes de produtos; Entregas constantes só com Registro de Preços ou Padronização.
Preço e concorrência	Concorrência centrada em qualidade, preços e tempo de vida do produto.	Concorrência centrada no preço.
Especificação do produto	Especificação mais flexível; Fornecedor pode participar do projeto do produto; Modificação na especificação com curva de aprendizado de fabricação.	Comprador fornece especificação formal no início do processo de compra, que tende, em regra, a ser seguida rigorosamente.
Controle sobre a função	Pequeno nível de formalismo; Controle genérico sobre a função.	Grande nível de formalismo; Tudo deve ser documentado; Controle sobre cada processo.

Fonte: Adaptada de Costa, (2000).

A contratação pública é um estabelecimento de acordo da administração pública e uma pessoa física ou jurídica, que tem por finalidade executar um objeto de interesse público, sob o regime jurídico de direito público que é formado por cláusulas exorbitantes e derogatórias de direito comum.

Segundo Di Pietro (2004) os contratos administrativos são ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público.

As compras realizadas pelo particular dão uma maior agilidade e autonomia para a administração privada definir suas vontades, desde que respeitem os requisitos legais de todo contrato, já as compras que devem ser praticadas pela administração pública devem ser subordinadas a todos os princípios que regem a Administração e a objetividade de atender o interesse público.

A formalização de procedimentos que têm como fim a aquisição de materiais e/ou contratações de serviços, tem um elevado grau de rigidez, pelas regras e procedimentos impostos pela Constituição Federal e pela Lei 8.666, de 1993, para garantir que sejam atendidos os princípios basilares da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A administração pública só poderá realizar compras ou contratações de serviços mediante processo licitatório, que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes.

A administração pública deve praticar seus atos administrativos, obedecendo rigorosamente às determinações da lei, o que significa dizer que as compras públicas devem se dar por licitação, ressalvada as exceções previstas em lei.

5.3.1 Licitação

As normas de licitação e contratos públicos estão previstas na Lei nº 8.666/93. A competência para legislar normas gerais de licitação é privativa da União, conforme artigo 22, inciso XXVII da Constituição. No entanto, em nome do Princípio Federativo, permite-se uma margem de autonomia aos demais entes, consoante artigo 23, já que existe competência comum, onde todos os entes federativos podem legislar sobre matérias determinadas, desde que obedeçam às regras gerais estipuladas pela União.

A licitação é o procedimento administrativo destinado a selecionar, segundo critérios objetivos predeterminados, a proposta de contratação mais vantajosa para a Administração e a promover o desenvolvimento nacional sustentável, assegurando-se a ampla participação dos interessados e o seu tratamento isonômico, com observância de todos os requisitos legais exigidos (MARÇAL, 2019).

A licitação tem como propósito assegurar a competição nas contratações, obrigar a administração pública a obediência à lei, e conseqüentemente ao administrador na observância aos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, na contratação de bens e serviços públicos, observando que o interesse público prevalecerá diante do interesse privado, já que praticarão atos administrativos (CONLICITAÇÃO, 2012). Já, segundo Figueiredo:

Observa que na Lei nº 8.666/93, o instrumento de licitação é tratado como procedimento administrativo pelo qual a administração pública, baseada pelos princípios constitucionais que a norteiam, analisa e avalia comparativamente a proposta de fornecimento de bem, obra ou serviço mais favorável para a administração (FIGUEIREDO, 2001).

O artigo 3º da Lei nº 8666/93, acrescenta outros princípios para as licitações e contratos, são eles:

Procedimento formal: A licitação está vinculada a prescrições legais que regem todas as etapas do processo.

A Publicidade dos atos: Envolve todos os atos do processo licitatório, desde o aviso de abertura, edital, anexos, análise de documentação, análise de propostas, expedição de certidões, parecer e decisões.

Igualdade entre os licitantes: A Administração poderá estabelecer requisitos mínimos de participação no edital, mas nenhuma cláusula que possa favorecer uns em detrimento a outros licitantes.

Sigilo na apresentação das propostas: A abertura de envelopes de documentação e envelopes de propostas só ocorrer na data designada no edital.

Vinculação ao edital: O edital funciona como a lei interna do processo licitatório, ou seja, estabelecidas as regras do certame, o órgão público responsável e os licitantes têm que seguir os termos.

Julgamento objetivo: as propostas devem ser julgadas conforme os critérios estabelecidos no edital, evitando-se avaliações subjetivas.

Probidade administrativa: o princípio da probidade administrativa funciona com um alerta aos órgãos públicos para que conduzam todos os atos das licitações em conformidade com a legislação para não sofrerem as penalidades previstas para os casos de improbidade administrativa.

Adjudicação compulsória: este princípio assegura que, ao final do processo licitatório, ocorra a adjudicação do objeto da licitação a favor do legítimo vencedor do certame. Sendo a adjudicação obrigatória, o órgão público não poderá abrir outra licitação dentro do prazo de validade.

A Lei nº 8666/93 impõe regra para contratação no serviço público por meio de licitação, além disso também prevê os casos em que não é possível e/ou viável realizar a compra ou contratação pelas modalidades previstas em lei. O art. 24 da Lei nº 8666/93 autoriza ao administrador público contratar, por meio de dispensa de licitação, sem desrespeitar os princípios da moralidade e da isonomia. Entretanto, a contratação por dispensa de licitação, limita-se a aquisição de bens e/ou contratação de serviços para atender necessidades iminentes:

- a) Casos de guerra; grave perturbação da ordem; calamidade pública, obras para evitar desabamentos, quebras de barreiras, fornecimento de energia;
- b) Motivo de licitação frustrada por fraude ou abuso de poder econômico: preços superfaturados;
- c) Intervenção no Domínio Econômico: exemplos de congelamento de preços ou tabelamento de preços;
- d) Dispensa para contratar com Entidades da Administração Pública: Somente poderá ocorrer se não houver empresas privadas ou de economia mista que possam prestar ou oferecer os mesmos bens ou serviços;
- e) Contratação de Pequeno Valor: Materiais, produtos, serviços, obras de pequeno valor, que não ultrapassem o valor estimado por lei para esta modalidade de licitação;
- f) Dispensa para complementação de contratos: Materiais, produtos, serviços, obras no caso de rescisão contratual, desde que atendida a ordem de classificação da licitação aceitas as mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor, inclusive quanto ao preço, devidamente corrigido;
- g) Ausência de Interessados: Quando não tiver interessados pelo objeto da licitação, mantidas, neste caso, todas as condições preestabelecidas em edital;

- h) Comprometimento da Segurança Nacional: Quando o Presidente da República, diante de um caso concreto, depois de ouvido o Conselho de Defesa Nacional, determine a contratação com o descarte da licitação;
- i) Imóvel destinado à Administração: Para compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia;
- j) Gêneros Perecíveis: Compras de hortifrutigranjeiros, pão e outros gêneros perecíveis durante o tempo necessário para a realização do processo licitatório correspondente;
- l) Ensino, pesquisa e recuperação social do preso: Na contratação de instituição brasileira dedicada a recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos na aplicação de suas funções;
- m) Acordo Internacional: Somente para aquisição de bens quando comprovado que as condições ofertadas são vantajosas para o poder público;
- n) Obras de Arte e Objetos Históricos: Somente se justifica a aplicação da dispensa de licitação se a finalidade de resgatar a peça ou restaurar for de importância para a composição do acervo histórico e artístico nacional;
- o) Aquisição de Componentes em Garantia: Caso a aquisição do componente ou material seja necessário para manutenção de equipamentos durante o período de garantia. Deverá a Administração comprá-lo do fornecedor original deste equipamento, quando a condição de exclusividade for indispensável para a vigência do prazo de garantia;
- p) Abastecimento em Trânsito: Para abastecimento de embarcações, navios, tropas e seus meios de deslocamento quando em eventual curta duração, por motivo de movimentação operacional e for comprovado que compromete a normalidade os propósitos da operação, desde que o valor não exceda ao limite previsto para dispensa de licitação;
- q) Compra de materiais de uso pelas forças armadas: Sujeito à verificação conforme material, ressaltando que as compras de material de uso pessoal e administrativo sujeitam-se ao regular certame licitatório;
- r) Associação de portadores de deficiência física: A contratação desta associação deverá seguir as seguintes exigências: Não poderá ter fins lucrativos; comprovar idoneidade, preço compatível com o mercado.

O rol é taxativo e não exemplificativo, isto é, não poderá ser ampliado pelo administrador para outras situações aqui não contempladas.

Já a inexigibilidade de licitação, após comprovada a inviabilidade ou desnecessidade de licitação, nos casos previstos em lei:

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

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

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

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

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

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

Enquanto a inexigibilidade se caracteriza pela inviabilidade de competição, a licitação dispensável é um ato discricionário, autorizando a contratação sem certame prévio. A inexigibilidade de licitação é um instituto jurídico que decorre da inviabilidade fática de se realizar o processo licitatório e não da pura previsão legal de sua autorização.

Em ambos os casos ocorrem a contratação, entretanto sem a realização do processo licitatório.

5.3.1.1 Fases da licitação

Independentemente da modalidade e/ou tipo de licitação, faz-se necessário o processo licitatório que se torna concluído após a concretização de suas fases – preparatória e executória.

Os atos preparatórios são procedimentos internos que envolvem apresentação de justificativa quanto à necessidade e o interesse público para se realizar a licitação, autorização da licitação por autoridade competente, abertura do processo licitatório, elaboração de termo de referência e/ou projeto básico, estimativa de valores, indicação da fonte de recursos orçamentários, modalidade da licitação, parecer do setor jurídico, entre outros atos que devem ser cumpridos para formalizar texto do edital da licitação.

Já a fase externa, executória, inicia-se com a publicação do edital que é a publicação que formaliza o ato licitatório, tornando-o público aos interessados, aos órgãos fiscalizadores e à população de modo geral. O edital traz as informações importantes sobre a licitação: objeto da contratação, prazos, documentação, valores estimados, critérios para a análise das propostas, instruções para apresentação de recursos até o fim do processo licitatório, condições e cronograma de pagamentos, entre outros itens.

5.3.1.2 Modalidades de Licitação na Lei nº 8.666/93

A Lei nº 9.433/2005, no seu art. 54, estabelece, para cada modalidade e tipo de licitação, o prazo mínimo de antecedência a ser observado entre a publicação do aviso e o recebimento das propostas ou realização do evento, conforme quadro 4.

Quadro 4 – Modalidades e Tipos de Licitações

Modalidade	Tipo	Prazo Mínimo
Convite	Menor Preço	05 dias úteis
Convite	Técnica ou Técnica e Preço	10 dias úteis
Tomada de Preço	Menor Preço	15 dias
Tomada de Preço	Técnica ou Técnica e Preço	30 dias
Concorrência	Menor Preço	30 dias
Concorrência	Técnica ou Técnica e Preço	45 dias
Concurso	-	45 dias

Fonte: Lei nº 9.433/2005.

Para habilitação os licitantes devem apresentar diversos documentos para garantir a participação nos certames. De modo geral, exige-se dos participantes habilitação jurídica, regularidade trabalhista e fiscal, qualificação técnica e qualificação econômico-financeira.

O julgamento das propostas começa pelas propostas que não contenham os requisitos exigidos no edital de licitação, que serão excluídas. Os licitantes habilitados terão suas propostas julgadas conforme os critérios estabelecidos no edital.

Escolhida a melhor proposta, o processo segue para a autoridade competente para homologação e adjudicação. Antes da homologação verifica-se se todos os dispositivos legais foram atendidos. Somente após a análise do processo licitatório é possível homologá-lo. O ato final é a adjudicação, que é a garantia de que a administração vai assinar o contrato, de fato, com o licitante vencedor. Culminando na afirmação de compromissos pelas partes, contratante e contratada, por meio do contrato administrativo.

Encontramos na lei nº 8666/93 cinco modalidades de licitação. São elas:

- Concorrência: modalidade de licitação que se faz pelo chamamento universal de quaisquer interessados que comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para a execução de seu objeto;

- Tomada de Preços: modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que provem perante a comissão, na data da abertura da licitação, que atendem a todas as condições exigidas no edital para habilitação, observada a necessária qualificação e permitida a exigência de documentação comprobatória da capacidade técnica e operacional específica do licitante;

- Convite: modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 03 (três), pela Unidade administrativa, a qual afixará em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade;

- Concurso: modalidade de licitação que se faz pela convocação de quaisquer interessados para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de regulamento próprio;

- Leilão: modalidade de licitação utilizada para a venda de bens móveis ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para alienação de bens imóveis, nos termos da Lei, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação, efetuado em sessão presencial ou eletrônico (MELLO, 2009).

5.3.1.3 Tipos de Licitação

O tipo de licitação é justamente a forma de julgamento que será utilizada pelo poder público para escolher a proposta mais vantajosa. Os tipos de licitação estão previstos no artigo 45 da Lei nº 8.666/93 e são três: menor preço, melhor técnica e técnica e preço:

- Menor Preço: o critério de seleção da proposta é o menor preço;

- Melhor Técnica: critério em que se seleciona a proposta que obtiver a maior valoração das propostas técnicas e valoração mínima para as propostas de preço, permitindo a negociação das condições propostas;

- Técnica e Preço: critério de seleção em que a proposta mais vantajosa para a Administração é a de maior média ponderada, considerando as notas obtidas nas propostas de preço e técnica, de acordo com os pesos preestabelecidos no edital;

- Maior Lance ou Oferta: critério de seleção levando-se em consideração o maior lance ou oferta, objetivando a alienação de bens ou concessão de direito real de uso.

5.3.1.4 Modalidades de Licitação pela Lei nº 10.520/02

A Lei nº 10.520/02, acresceu ao sistema uma sexta modalidade, o pregão, modalidade de licitação destinada à aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa é feita por meio de propostas escritas e lances verbais, em uma única sessão pública, ou por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação que deve garantir a mesma igualdade de condição de acesso e participação dos interessados.

O pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns em que a disputa pelo fornecimento é feita em sessão pública, por meio de propostas de preços escritas e lances verbais, para classificação e habilitação do licitante com a melhor proposta (GASPARINI, 2011).

A definição de bens e serviços comuns está no art.1º da Lei nº 10.520/2002, parágrafo único:

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

O pregão que é regido pela lei nº 10.520, em seu art. 3º, traz as fases preparatórias que são diferentes da Lei nº 8.666:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e

IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

No art. 4º, temos as fases externas, executória, que são:

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

V - o prazo fixado para a apresentação das propostas, contado a partir da publicação do aviso, não será inferior a 8 (oito) dias úteis;

VIII - no curso da sessão, o autor da oferta de valor mais baixo e os das ofertas com preços até 10% (dez por cento) superior àquela poderão fazer novos lances verbais e sucessivos, até a proclamação do vencedor;

X - para julgamento e classificação das propostas, será adotado o critério de menor preço, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital;

XI - examinada a proposta classificada em primeiro lugar, quanto ao objeto e valor, caberá ao pregoeiro decidir motivadamente a respeito da sua aceitabilidade;

XII - encerrada a etapa competitiva e ordenadas as ofertas, o pregoeiro procederá à abertura do invólucro contendo os documentos de habilitação do licitante que apresentou a melhor proposta, para verificação do atendimento das condições fixadas no edital;

XIII - a habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira;

XV - verificado o atendimento das exigências fixadas no edital, o licitante será declarado vencedor;

XVIII - declarado o vencedor, qualquer licitante poderá manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer, quando lhe será concedido o prazo de 3 (três) dias para apresentação das razões do recurso, ficando os demais licitantes desde logo intimados para apresentar contrarrazões em igual número de dias, que começarão a correr do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos autos;

XIX - o acolhimento de recurso importará a invalidação apenas dos atos insuscetíveis de aproveitamento;

XX - a falta de manifestação imediata e motivada do licitante importará a decadência do direito de recurso e a adjudicação do objeto da licitação pelo pregoeiro ao vencedor;

XXI - decididos os recursos, a autoridade competente fará a adjudicação do objeto da licitação ao licitante vencedor;

XXII - homologada a licitação pela autoridade competente, o adjudicatário será convocado para assinar o contrato no prazo definido em edital.

O quadro 5, compara a lei 8.666/93 com a lei do Pregão 10.520/02:

Quadro 5 – Principais diferenças entre as Leis nº 8.666/93 versus Lei nº 10.520/02

Modalidades da Lei 8.666	Pregão (Lei 10.520/2002)
Tipos "menor preço", "melhor técnica", "técnica e preço" e "maior lance ou oferta"	Apenas tipo "menor preço" (em pregões eletrônicos federais, "menor preço" ou "maior desconto")
É possível a exigência de garantia dos licitantes (até 1% do valor da proposta)	Vedada a exigência de garantia
Habilitação → Classificação	Classificação → Habilitação
Homologação → Adjudicação	Adjudicação → Homologação
Licitantes apresentam suas propostas	Licitantes apresentam propostas e, posteriormente (até 10% da melhor oferta), lances
Procedimento é conduzido pela comissão de licitação	Procedimento é conduzido pelo Pregoeiro + equipe de apoio
Adjudicação pela autoridade competente	Adjudicação pelo pregoeiro (se não houver recursos)

Fonte: Daud, Antônio (2020).

Encerrada a etapa competitiva com a ordenação e o exame da proposta melhor classificada, o pregoeiro, na modalidade do pregão, procederá à avaliação dos documentos de habilitação do licitante que apresentou a melhor proposta. Nessa fase a habilitação sucede a etapa de classificação. Observa-se que a habilitação somente é realizada sobre o licitante classificado em 1º lugar. Isso faz com que se realize a habilitação sobre um único licitante, o que torna o pregão mais célere quando comparado à Lei nº 8.666/93. Além disso no pregão a homologação sucede a etapa de adjudicação, não havendo recursos; a adjudicação não é realizada pela autoridade competente, mas pelo próprio pregoeiro que está operando o pregão.

Recentemente a lei nº 10.520/02 recepcionou inovações trazidas pela lei nº 10.024/2019 que regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia. Em seu art. 2º condiciona o pregão, mesmo na forma eletrônica, aos princípios basilares:

Art. 2º O pregão, na forma eletrônica, é condicionado aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, do desenvolvimento sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade e aos que lhes são correlatos.

§ 1º O princípio do desenvolvimento sustentável será observado nas etapas do processo de contratação, em suas dimensões econômica, social, ambiental e cultural, no mínimo, com base nos planos de gestão de logística sustentável dos órgãos e das entidades.

§ 2º As normas disciplinadoras da licitação serão interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, resguardados o interesse da administração, o princípio da isonomia, a finalidade e a segurança da contratação.

5.3.1.5 Sistema de Registro de Preço

O decreto nº 7.892/13 regulamenta o Sistema de Registro de Preços, já previsto no art. 15 da lei nº 8666/93. O Sistema de Registro de Preços (SRP) é um sistema de compras no setor público, em especial na esfera federal, que está consolidada. O SRP consiste em um conjunto de procedimentos para registro formal de preços de produtos, ou de prestação de serviços, para contratações futuras.

O art. 2º do decreto, adota as seguintes definições:

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

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

III - órgão gerenciador - órgão ou entidade da administração pública federal responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente;

IV - órgão participante - órgão ou entidade da administração pública que participa dos procedimentos iniciais do Sistema de Registro de Preços e integra a ata de registro de preços; (Redação dada pelo Decreto nº 8.250, de 2.014)

V - órgão não participante - órgão ou entidade da administração pública que, não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, atendidos os requisitos desta norma, faz adesão à ata de registro de preços.

VI - compra nacional - compra ou contratação de bens e serviços, em que o órgão gerenciador conduz os procedimentos para registro de preços destinado à execução descentralizada de programa ou projeto federal, mediante prévia indicação da demanda pelos entes federados beneficiados; e (Incluído pelo Decreto nº 8.250, de 2.014)

O valor licitado pelo bem ou serviço é assinalado na Ata de Registro de Preços. A ata representa o compromisso estabelecido entre a administração, os fornecedores e as condições da aquisição. Os interessados em fornecer para a administração pública deverão participar da licitação nas modalidades concorrência ou pregão que terão como critério de julgamento menor preço.

Art. 7º A licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência, do tipo menor preço, nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, ou na modalidade de pregão, nos termos da Lei nº 10.520, de 2002, e será precedida de ampla pesquisa de mercado.

§ 1º O julgamento por técnica e preço, na modalidade concorrência, poderá ser excepcionalmente adotado, a critério do órgão gerenciador e mediante despacho fundamentado da autoridade máxima do órgão ou entidade. (Redação dada pelo Decreto nº 8.250, de 2.014)

Devendo ainda concordar em manter o preço inalterado por um período pré-estabelecido de no máximo 12 meses.

Art. 12. O prazo de validade da ata de registro de preços não será superior a doze meses, incluídas eventuais prorrogações, conforme o inciso III do § 3º do art. 15 da Lei nº 8.666, de 1993.

§ 1º É vedado efetuar acréscimos nos quantitativos fixados pela ata de registro de preços, inclusive o acréscimo de que trata o § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.

§ 2º A vigência dos contratos decorrentes do Sistema de Registro de Preços será definida nos instrumentos convocatórios, observado o disposto no art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.

§ 3º Os contratos decorrentes do Sistema de Registro de Preços poderão ser alterados, observado o disposto no art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.

§ 4º O contrato decorrente do Sistema de Registro de Preços deverá ser assinado no prazo de validade da ata de registro de preços.

No entanto, o sistema de Registro de preço apresenta uma peculiaridade: o órgão público não é obrigado a efetuar a aquisição.

Art. 16. A existência de preços registrados não obriga a administração a contratar, facultando-se a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, assegurada preferência ao fornecedor registrado em igualdade de condições.

O SRP tem como característica não ser semelhante a nenhum outro, funcionando como um grande cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante licitação.

Durante o prazo de vigência da Ata de Registro de Preço a administração convocará o licitante para formalizar a documentação contratual, autorização de compra, termo de contrato, nota de empenho.

Art. 15. A contratação com os fornecedores registrados será formalizada pelo órgão interessado por intermédio de instrumento contratual, emissão de nota de empenho de despesa, autorização de compra ou outro instrumento hábil, conforme o art. 62 da Lei nº 8.666, de 1993.

Se a empresa descumprir os termos da Ata de Registro de Preços, o órgão público poderá cancelar o registro.

Art. 14. A ata de registro de preços implicará compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas, após cumpridos os requisitos de publicidade.

Parágrafo único. A recusa injustificada de fornecedor classificado em assinar a ata, dentro do prazo estabelecido neste artigo, ensejará a aplicação das penalidades legalmente estabelecidas.

Entretanto, caso os preços praticados pelo mercado fiquem superiores aos valores registrados em ata o fornecedor poderá solicitar o reequilíbrio econômico e financeiro. Caso os licitantes manifestem a falta de condições para atender os pedidos de fornecimento devido à discrepância de valores o órgão público poderá liberá-lo do compromisso, desde que as

informações sejam comprovadas, sem aplicar as penalidades previstas, e buscar a negociação com os demais fornecedores.

Art. 19. Quando o preço de mercado tornar-se superior aos preços registrados e o fornecedor não puder cumprir o compromisso, o órgão gerenciador poderá:

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

II - convocar os demais fornecedores para assegurar igual oportunidade de negociação.

Parágrafo único. Não havendo êxito nas negociações, o órgão gerenciador deverá proceder à revogação da ata de registro de preços, adotando as medidas cabíveis para obtenção da contratação mais vantajosa.

Entre as várias vantagens do sistema de registro de preço, podemos observar o aperfeiçoamento dos mecanismos de planejamento, o aumento na eficiência administrativa, a redução do número de licitações redundantes, a rapidez na contratação e a total faculdade para a administração pública, que pode ou não efetuar a aquisição.

O SRP não compromete recursos financeiros, pois somente haverá a necessidade de disponibilizar o valor registrado no momento da aquisição, conforme art. 7 § 2º:

§ 2º Na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil.

No SRP a formação de estoques virtuais, sem a necessidade de possuir um grande depósito para estoque dos produtos, ou seja, a administração pública não dispense recursos com a construção e manutenção de um depósito central, pois cada vez que há necessidade de algum produto, basta solicitar à empresa detentora da Ata de Registro de Preço para entregar no local estabelecido nas cláusulas. A figura 7, extraída do SRM, apresenta Ata de RP utilizada em Farmanguinhos.

Figura 07: Ata de Registro de Preço - Farmanguinhos



Ministério da Saúde
FIDCFLUZ
Fundação Coordenação Cruz



farmanguinhos
Instituto de Tecnologia em Fármacos

ATA DE REGISTRO DE PREÇO

Número	Validade	Criado Por	Data
5000001879	De: 20 /05 /2021 Até: 20 /05 /2022	CRISTIANE PIMENTEL D	03/09/2021

Processo

Processo Matriz	Processo Vinculado	Número da Licitação	Número da ATA	Modalidade da Licitação
25387.000614/2021-68	N/A	58/2021		Pregão SRP - Participante

Fornecedor

AIR LIQUIDE BRASIL LTDA ESTRADA BOA ESPERANÇA, 650, CENTRO Cidade: BELFORD ROXO - RJ Cep: 26110-100 Tel: 021-2662-2363 E-Mail: nfe.brasil@airliquide.com	CNPJ: 00.331.788/0006-23 Insc. Est: 75903340 Insc. Mun.: 3819
--	--

Item(ns)

ITEM COMPRASNET 0001						
Descrição	ARGONIO PUREZA 99,999%					
ID do Item	Marca	U.M	Qtd.	Valor Unitário	Valor Total	Prazo/Execução (Dias)
6000001726	AIR LIQUIDE	m³	50	26,7600	1.338,0000	3

Fonte: Sistema SAP/SRM (2021).

Como a administração pública, muitas vezes não consegue mensurar a quantidade exata de produtos que vai utilizar, pode, em processos tradicionais comprar a mais ou a menos. Ao contrário, se utilizar o SRP as aquisições serão realizadas de acordo com a necessidade, lead time, podendo atender as demandas imprevisíveis e com maior possibilidade de participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, em virtude da entrega ou fornecimento do bem ocorrer de forma parcelada.

As licitações, de uma forma geral, têm custos financeiros muito altos para a administração, sem contar que a disfunção da burocracia no rito processual eleva o prazo de conclusão de um certame licitatório. Com a utilização do SRP, a administração pública realiza somente um processo licitatório que pode atender as demandas pelo período de até 12 meses.

6 PLANEJAMENTO NAS INSTITUIÇÕES ESTRATÉGICAS DE ESTADO E DO COMPLEXO ECONOMICO INDUSTRIAL DE SAÚDE E SEUS DESDOBRAMENTOS

O arcabouço político-institucional do complexo industrial da saúde é formado pelo contato dinâmico do sistema universal de saúde, o padrão de desenvolvimento econômico e social e o sistema nacional de inovação em saúde que configuram como arena decisiva de reprodução do capital e do papel do estado na saúde e no desenvolvimento. Por sua vez, esse complexo está inserido em um contexto em que o Estado, instituições, sociedade civil organizada e a população interagem em busca de melhores serviços e produtos oferecidos pelo SUS.

A transformação produtiva no sentido de seu adensamento tecnológico, perpassa pela tensão capitalista entre os interesses público e privado, impondo um elevado risco de privilegiar a dimensão econômica ou a social sem estabelecer conexão entre ambas (GADELHA et al., 2013; GADELHA; TEMPORÃO, 2018a).

A partir disso, fica evidente que as políticas industrial e tecnológica são questões relacionadas, também, à política de saúde, uma vez que a organização de um sistema de saúde envolve interesses diversos, posicionado o desenvolvimento do complexo da saúde como uma área crítica de intervenção (ROCHA, 2021).

Com vistas a concretizar um modelo de desenvolvimento competitivo e inclusivo em um contexto da globalização de forte assimetria, o protagonismo do Complexo Econômico-Industrial da Saúde (CEIS) na agenda do desenvolvimento nacional se desdobra em medidas que objetivam o fortalecimento da capacidade produtiva nacional, geração e difusão do conhecimento e progresso técnico. Estabelecido em 2009 no Departamento do Complexo Industrial e Inovação em saúde (DECIIS) do Ministério da Saúde, atualmente extinto, convergem subsistemas de base industrial (química, biotecnológica, mecânica, eletrônica e de materiais) e de serviços. Apesar destes segmentos possuírem dinâmicas bastante diversas entre si, compartilham o mesmo arcabouço político institucional, diretrizes de política social, econômica e industrial do sistema nacional de saúde (GADELHA, 2003).

Tais ações contribuem para a superação de um cenário nacional de atraso de desenvolvimento das indústrias nacionais do CEIS e fragilidade da base de conhecimento em saúde. A vulnerabilidade do país tanto no que se refere à política de saúde quanto ao projeto de desenvolvimento nacional, pressionam os custos da prestação dos serviços, vista a dependência de importações, e aumento substantivo no *déficit* comercial brasileiro. Desta forma, a inserção

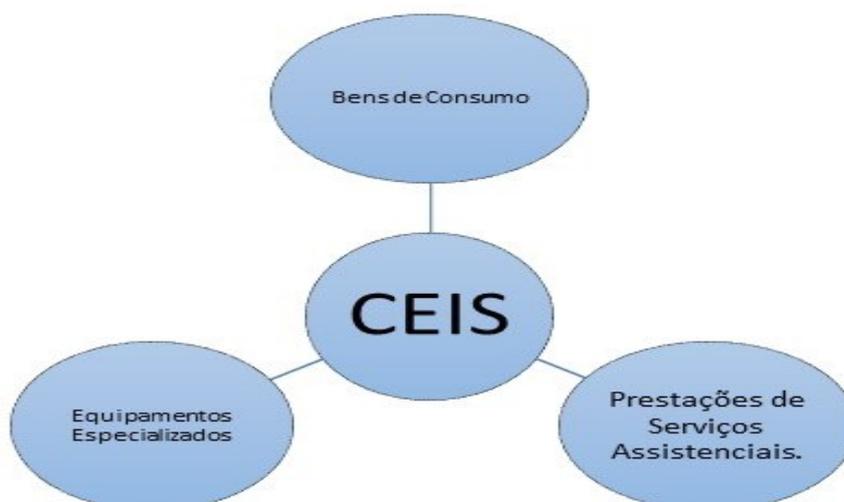
competitiva nacional está atrelada à geração de inovação do país, uma vez que oportuniza a estruturação da capacidade local impactando nas decisões referentes às incorporações tecnológicas no âmbito do SUS (COSTA; GADELHA; MALDONADO, 2012; GADELHA; COSTA; MALDONADO, 2012; SOARES et al., 2013).

Sob essa perspectiva, o setor saúde passa a ser visto como um espaço econômico, configurado por um sistema de inovação e um sistema produtivo, tendo a inovação como protagonista para o desenvolvimento desses sistemas. O Complexo Econômico Industrial da Saúde (CEIS), possui uma dinâmica sistêmica e evolutiva que vai muito além das relações de compra e venda da produção industrial, pois envolve a geração e difusão de conhecimentos, além de relações políticas e institucionais e estratégias competitivas (GADELHA et al, 2013).

Todas essas medidas têm em comum o reconhecimento da interação entre saúde e desenvolvimento econômico e tiveram como finalidade o fortalecimento do Complexo Econômico Industrial da Saúde (CEIS).

O conceito do CEIS engloba o sistema produtivo de bens de consumo e equipamentos especializados, além da prestação de serviços assistenciais. Conforme figura 08.

Figura 08: Sistema Produtivo do CEIS



Fonte: Gadelha (2013)

Todos esses setores interagem e divergem entre si, sendo o setor de serviços o de maior protagonismo para a inovação, visto que é ao mesmo tempo demandante e cliente dos outros setores.

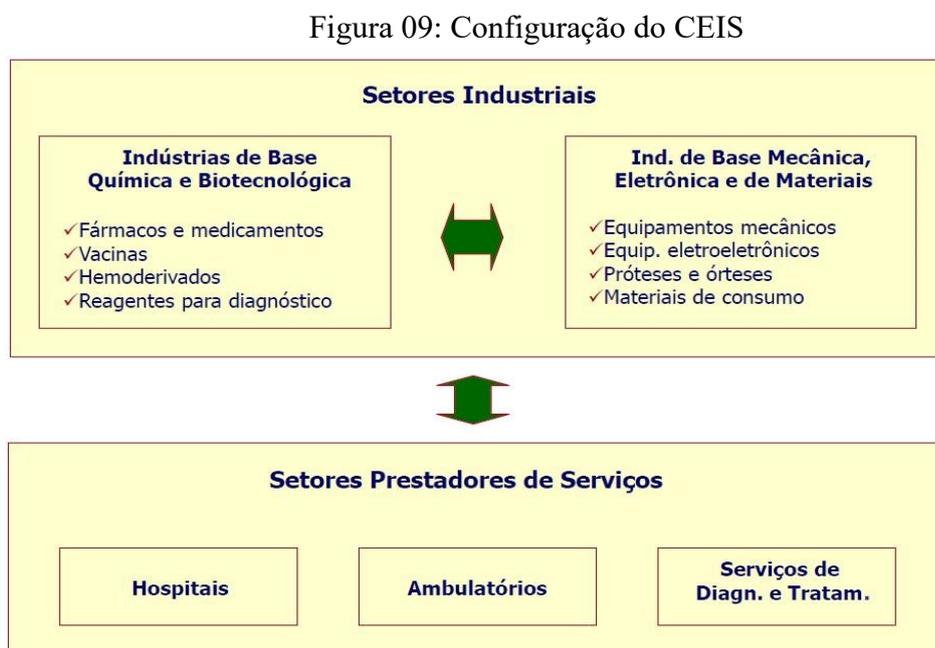
Nesse contexto, os setores industriais e de prestação de serviços se relacionam de forma dinâmica com o Estado, que atua como regulador e promotor do complexo, e com as Instituições de Ciência e Tecnologia (C&T), com a sociedade civil e com a população. As

Instituições de C&T, pela intensidade de conhecimento e tecnologia, característico das atividades em saúde, possuem papel-chave para as inovações desse sistema. Por outro lado, o Estado, possui papel de destaque, pois age na compra de bens e serviços, repassa recursos para os prestadores de serviços, investe na indústria e na rede assistencial e atua em atividades regulatórias que delimitam as estratégias dos agentes econômicos (GADELHA, 2003).

Segundo Gadelha, Costa e Maldonado, o CEIS se configura em três subsistemas interdependentes:

1. subsistema de base química e biotecnológica (indústria farmacêutica, de vacinas, hemoderivados e reagentes para diagnóstico);
2. subsistema de base mecânica, eletrônica e de materiais (indústrias de equipamentos médico-hospitalares e de materiais médicos); e
3. subsistema de serviços (produção hospitalar, laboratorial e serviços de diagnóstico e tratamento) (GADELHA, COSTA e MALDONADO, 2012).

A figura 09 ilustra a configuração do CEIS:



Fonte: Gadelha (2003)

A Fiocruz, como instituição estratégica de Estado, assume a missão de ser uma das âncoras do processo de desenvolvimento nacional em parceria com outras instituições brasileiras, sejam elas públicas ou privadas. Como resultado, almeja-se atuar na formação de uma ampla articulação técnica, científica, produtiva e política em saúde nos âmbitos nacional e internacional (FIOCRUZ, 2011).

6.1 FIOCRUZ COMO INSTITUIÇÃO ESTRATÉGICA DE ESTADO

A Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) é uma Instituição Pública e Estratégica de Estado e, desde a sua criação, em 1900, tem se engajado fortemente nas questões relacionadas com a saúde pública e o bem-estar da população.

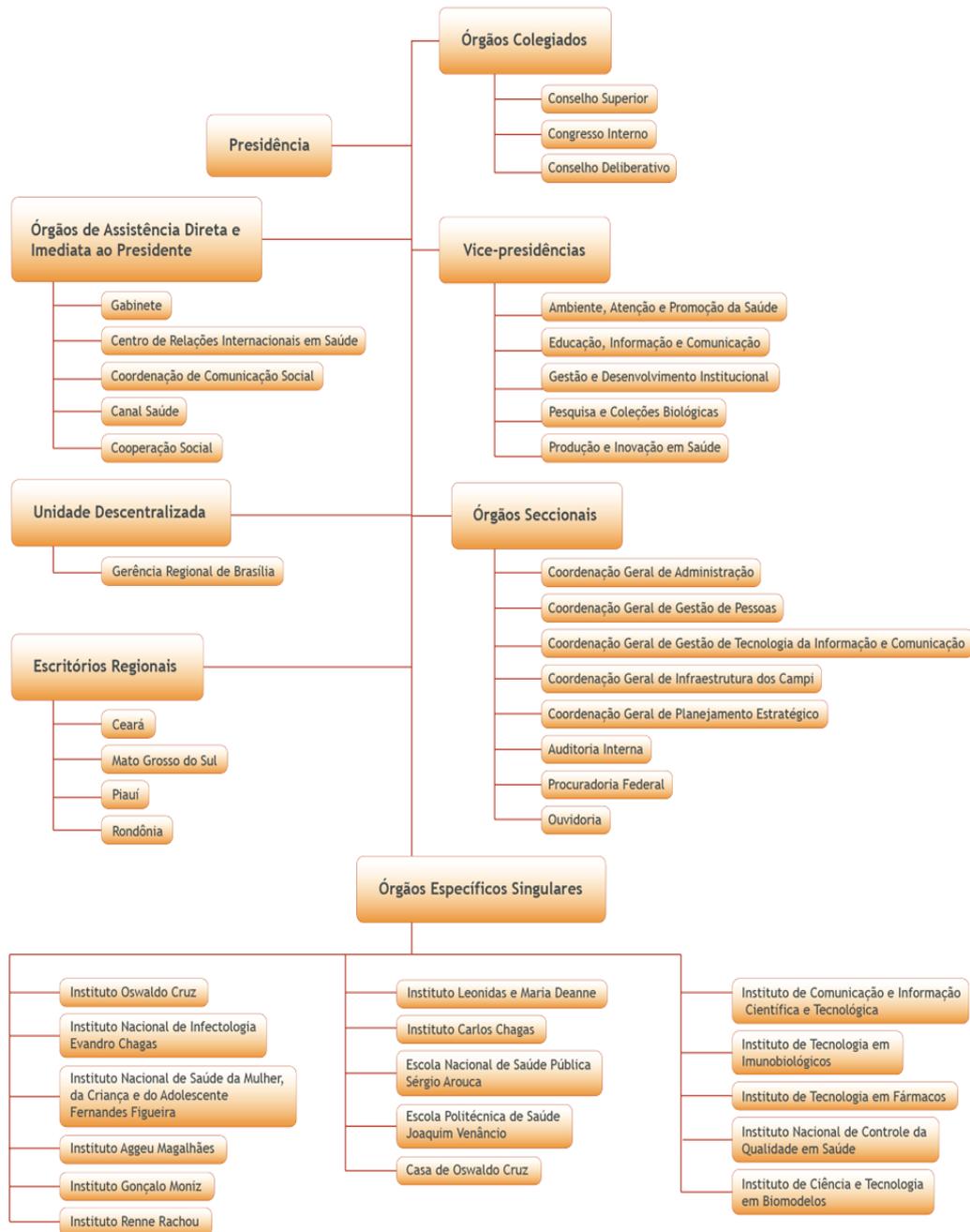
A Fiocruz é a maior instituição de ciência, tecnologia e inovação em saúde da América Latina e uma das maiores do mundo. Sua história se confunde com a trajetória brasileira de cientistas, homens e mulheres, envolvidos com o enfrentamento dos principais problemas de saúde do Brasil (FIOCRUZ, 2018).

Em seus 121 anos, a Fiocruz aprimorou seu modelo de governança, através da democracia participativa, com espaços democráticos para a construção de suas diretrizes institucionais, sua visão de futuro e sua estrutura organizacional. Este modelo destaca-se no âmbito da administração pública brasileira por suas práticas participativas e democráticas estarem incorporadas aos processos de tomada de decisões corporativas e na escolha dos dirigentes, resultando em deliberações colegiadas em todos os níveis organizacionais.

Os assuntos estratégicos são discutidos através do Congresso Interno, órgão máximo de representação da comunidade da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). A ele compete deliberar sobre assuntos estratégicos relacionados ao macroprojeto institucional, sobre o regimento interno e propostas de alteração do estatuto, bem como sobre matérias de importância estratégica para os rumos da instituição (FIOCRUZ, 2015).

A cada quatro anos, o Congresso Interno se reúne para discutir o Plano de Longo Prazo como o mapa estratégico, organizado em eixos estruturantes. A composição do colegiado é através de delegados eleitos pelas Unidades, em número proporcional aos de seus servidores. A Figura 10 apresenta a estrutura organizacional da Fiocruz.

Figura 10: Estrutura Organizacional da Fiocruz



Fonte: Fiocruz, 2021.

A Fiocruz, optou por um modelo de gestão participativa na elaboração de seus planos de médio e longo prazo, que se refletem igualmente em práticas participativas para os planos anuais e os das Unidades que a compõem.

De forma a garantir o alinhamento e coerência do processo de planejamento institucional com as demais estruturas de planejamento e programação orçamentária do Governo Federal, se faz necessária a coordenação interna dos processos de planejamento, a partir de um modelo conceitual, conforme figura 11.

Figura 11: Modelo Conceitual da Fiocruz



Fonte: Cogeplan, 2019.

A gestão orçamentária e financeira na instituição é pauta regular no Conselho Deliberativo da Fiocruz, de forma a pactuar diretrizes orçamentárias e prioridades institucionais, considerando as diretrizes macroeconômicas do Estado e as estratégias de governo (FIOCRUZ, 2018).

A Lei Orçamentária Anual de 2018 – LOA/2018 consignou à Fiocruz a dotação orçamentária da ordem de R\$ 2.606.062.372, assim fixadas na tabela 01:

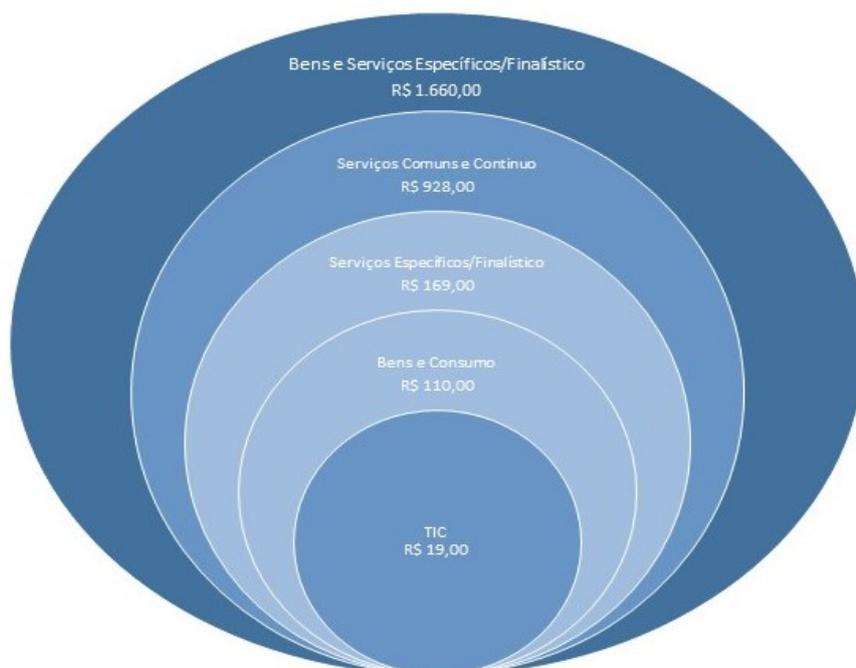
Tabela 01 – Dotação Orçamentária da Fiocruz

Natureza de Despesa	LOA 2018
1- Pessoal e Encargos Sociais (PES)	1.369.783.577
3- Outras Despesas Correntes (ODC)	913.989.732
4- Investimento (INV)	322.289.083
Total	2.606.062.392

Fonte: SIOP/LOA (2018)

Nesse montante destaca-se, como objeto da pesquisa, as contratações de aquisições de bens de consumo e permanente, tecnologia da Informação e comunicação e Serviços. A figura 12, extraída do SIAFI, demonstra os contratos por finalidade da Fundação.

Figura 12: Contratos por Finalidades (em milhões)



Fonte: Siafi, 2019.

O planejamento estratégico da Fiocruz é complementado pelo Plano Quadrienal das Unidades (PQU) e pelo Plano Anual (PA), compreendido como um recorte temporal (curto prazo) de um processo global e contínuo de planejamento. Por outro lado, o alinhamento do planejamento da Fiocruz ao do planejamento governamental, se dá através do Plano Plurianual (PPA) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) (FARMANGUINHOS, 2013).

A implantação do processo de planejamento como estratégico vem ganhando força nos últimos anos na Fiocruz, uma vez que os esforços realizados na formulação dos instrumentos de planejamento cada vez mais orientam os avanços na superação dos desafios que se apresentam.

6.2 O INSTITUTO DE TECNOLOGIA EM FÁRMACOS (FARMANGUINHOS) COMO INSTITUIÇÃO ESTRATÉGICA DO CEIS

Farmanguinhos é uma organização pública da administração indireta e integra o complexo técnico-científico da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), vinculada ao Ministério da Saúde (MS). Atualmente, ocupa a posição estratégica como laboratório farmacêutico oficial (LFO) (FARMANGUINHOS, 2016).

Criado em 23 de abril de 1976, o Instituto de Tecnologia em Fármacos (Farmanguinhos), completa 44 anos de existência em 2020. Voltado inicialmente para o desenvolvimento tecnológico de fármacos, Farmanguinhos passou a fabricar medicamentos e se firmou como braço estratégico do Ministério da Saúde no atendimento aos programas de Assistência Farmacêutica. Nessas quatro décadas de atividade, várias foram as mudanças no portfólio de medicamentos da Unidade, englobando dezenas de categorias, de acordo com as necessidades da sociedade. Ao longo de sua história, Farmanguinhos produziu mais de 20 bilhões de Unidades farmacêuticas para o Sistema Único de Saúde (SUS). A sua vasta lista de medicamentos começou a ser construída com o Sulfato Ferroso, em 1979, assim como metildopa e pomada de tetraciclina. Nos anos 1990, a Unidade recebeu investimentos que mudaram sua linha de produção, privilegiando produtos de maior densidade tecnológica, e passou a participar de desenvolvimento de fármacos e medicamentos para o programa brasileiro contra a Aids, que veio a se tornar uma referência mundial tanto em inovação quanto em sustentabilidade (FARMANGUINHOS, 2016).

O Instituto tem um papel estratégico dentro do Complexo Econômico e Industrial de Saúde – CEIS, na Política Nacional de Medicamentos e da Política Industrial ao se tornar um importante centro de tecnologia e desenvolvimento de medicamentos especializados de alto valor agregado e tem como desafio combinar inovação, desenvolvimento e a internalização das novas tecnologias com o atendimento das demandas do Sistema Único de Saúde (SUS).

Como laboratório farmacêutico oficial vinculado ao MS, Farmanguinhos atende aos programas de saúde pública e às demandas emergenciais, além de desempenhar um papel fundamental na regulação econômica e na redução de custos (FARMANGUINHOS, 2014).

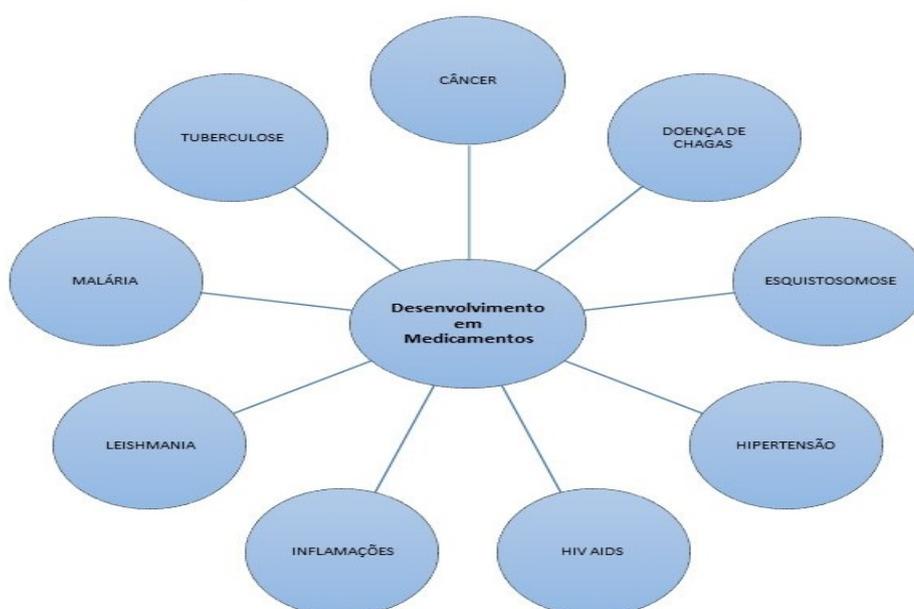
Alguns dos programas Estratégicos de Saúde definidos pelo MS atendidos por Farmanguinhos são: Programa Nacional de Alimentação e Nutrição; Programa Nacional de Combate à Tuberculose; Gripe H1N1; Endemias Focais – Malária e Esquistossomose; Programa de Componentes Especializados: Parkinson, Imunossupressor, Hipercalcemia e Hiperprolactinemia; Hepatites Virais – ARV'a e Programa DST/AIDS, no qual o Instituto tem uma participação relevante no atendimento à demanda.

A instituição fabrica antibióticos, anti-inflamatórios, antiulcerosos, analgésicos, medicamentos para doenças endêmicas como malária e tuberculose, antirretrovirais para tratamento da AIDS, antivirais para hepatite e arboviroses e medicamentos para o sistema cardiovascular e sistema nervoso central (FARMANGUINHOS, 2016).

Entretanto a mudança do perfil epidemiológico da população brasileira gera constantes desafios de saúde pública. Se, no passado, Farmanguinhos produzia medicamentos

principalmente para a assistência básica, para tratar hipertensão e diabetes, e para doenças negligenciadas, tais como malária, tuberculose, leishmaniose, doença de Chagas e filariose, atualmente, além desse foco, a Unidade em 2012 passou a participar de Parcerias de Desenvolvimento Produtivo (PDP), a fim de absorver a tecnologia de medicamentos estratégicos e de alta complexidade tecnológica e valor agregado, tais como novos antirretrovirais, antivirais, oncológicos, imunossupressores, antiparkinsonianos, entre outros. A figura 13 apresenta os medicamentos em desenvolvimento em Farmanguinhos.

Figura 13: Medicamentos em Desenvolvimento



Fonte: Caderno de Gestão, 2019.

Com o intuito de atender às demandas estratégicas do Governo Nacional, Farmanguinhos busca e reafirma sua reorientação de um perfil produtivo. A participação nas Parcerias de Desenvolvimento Produtivo (PDP) confirma a cada ano esse novo perfil produtivo e, desde 2012, Farmanguinhos firma parcerias com entidades privadas com o objetivo de acessar tecnologias prioritárias, reduzindo a vulnerabilidade do SUS a longo prazo, racionalizando e reduzindo os preços de produtos estratégicos para saúde.

O quadro 6, demonstra as PDP de Farmanguinhos, com as suas respectivas fases de desenvolvimento.

Quadro 6 – PDPs de Farmanguinhos

PARCERIA PARA DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO		
FASE	PROJETOS	INDICAÇÃO TERAPÊUTICA
FASE I Avaliação e decisão	-	-
FASE II Absorção e transferência de tecnologia	Everolimo 0,50 mg, 0,75 mg, 1 mg	Imunossupressor
	ARV 3 em 1 (Triplivir)	Antirretroviral
	Daclatasvir 30 e 60 mg *	Antiviral
FASE III Absorção e transferência de tecnologia com aquisição	Sofosbuvir 400 mg *	Antiviral
	Entricitabina 200 mg +Tenofovir 300 mg	Antirretroviral
	Pramipexol 0,125 mg; 0,250 mg; 1 mg	Antiparkinsoniano
	Cabergolina 0,5 mg **	Acromegalia e gigantismo hipofisário E221 – Hiperprolactinemia.
	Sevelâmer 800 mg	Hiperfosfatemia
	Atazanavir 200 e 300 mg	Antirretroviral
FASE IV Internalização da tecnologia	4 em 1 (Rifampicina 150 mg + Etambutol 275 mg + Isoniazida 75 mg + Pirazinamida 400mg)	Tuberculostático
	Tacrolimo 1 e 5 mg	Imunossupressor no transplante renal
	Imatinibe 100 e 400 mg	Antineoplásico
	ARV 2 em 1 (Duplivir Tenofovir + Lamivudina 300 mg + 300 mg) **	Antirretroviral
NOTAS:		
* - Pela classificação oficial do MS, a PDP está em fase II e suspensa, aguardando definição do MS.		
** - Pela classificação oficial do MS, a PDP ainda está sob acompanhamento, em especial sobre a nacionalização do IFA no parceiro farmacêutico. As atividades de internalização em Farmanguinhos estão completas.		

Fonte: Relatório de Gestão – Farmanguinhos, 2021.

As PDP integram o Plano Brasil Maior, que visa diminuir o déficit comercial no setor de fármacos e medicamentos, fortalecendo, dessa forma, as indústrias farmacêuticas e farmacêutica nacionais e reduzindo a dependência internacional nesse segmento para o país (FARMANGUINHOS, 2013).

O acompanhamento da transferência de tecnologia é realizado pela Coordenação de Desenvolvimento Tecnológico (CDT) de Farmanguinhos e contempla as regras, as políticas e os procedimentos da organização, desde o início até ao fim da vigência do contrato da parceria, envolvendo as áreas de negócios da Unidade como produção, qualidade, projetos, entre outras.

O modelo de funcionamento dos projetos de PDP envolve a articulação de instituições públicas com empresas de capital nacional e estrangeiro para inovação e transferência de tecnologia. No caso de medicamentos, tal arranjo institucional envolve a participação de um laboratório público, um laboratório farmacêutico privado (nacional ou estrangeiro,

preferencialmente instalado no país) e um produtor de Insumo Farmacêutico Ativo (IFA) Nacional (conforme Portaria nº 2.531, de 12 de novembro de 2014, do Ministério da Saúde, que consolida as diretrizes e critérios para a definição da lista de produtos estratégicos para aquisição pelo SUS).

Farmanguinhos é um ator fundamental na regulação de preços de medicamentos no mercado público brasileiro, uma vez que demonstra sua capacidade de pesquisa, inovação, desenvolvimento tecnológico e seu potencial de produção. Toda essa capacidade de Farmanguinhos em atuar em diferentes frentes vai ao encontro da política da Fiocruz, como uma instituição estratégica de Estado para a saúde da população (FARMANGUINHOS, 2017).

7 CASE – PLANEJAMENTO EM FARMANGUINHOS – UMA INSTITUIÇÃO ESTRATÉGICA DO CEIS

O Instituto de Tecnologia em Fármacos, no seu processo de Formulação e Implementação das Estratégias toma por base o Planejamento da Fiocruz que consiste num modelo de planejamento participativo e ascendente, que traz em sua estrutura uma série de desafios, sendo um destes desafios a coordenação entre os processos de planejamento das diversas Unidades de forma a constituir um processo de planejamento corporativo (FARMANGUINHOS, 2015).

Farmanguinhos se renovou e buscou novas fontes de custeio, principalmente para viabilizar as áreas de pesquisa, ensino e o desenvolvimento tecnológico. Por ser uma Instituição pública, Farmanguinhos recebe recursos orçamentários de diversas fontes. Contudo, a sustentabilidade econômica está ligada aos compromissos firmados com o Ministério da Saúde (MS), através do Fundo Nacional de Saúde (FNS), por meio de Termos de Execução Descentralizada (TED) nos casos de Produção, Aquisição e Distribuição de Medicamentos (FARMANGUINHOS, 2009).

No entanto, outras formas de dotação orçamentária complementam a composição orçamentária financeira como: recursos do Tesouro; receitas próprias, provenientes de vendas diretas às Secretarias de Saúde Municipais e Estaduais; captação junto a órgãos de fomento, visando o apoio a projetos, conforme as prioridades das políticas públicas. A Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) se tornaram apoiadores, e parcerias com o setor público e privado mostraram-se exitosas. Conforme tabela 02:

Tabela 02 – Receita por Fonte de Financiamento

Fonte de Receita	2017	2018	2019	2020
Diretamente Arrecadado	R\$ 330.000,00	R\$ 289.812,60	R\$ 368.672,83	R\$ 752.134,54
Finep	-	R\$ 223.881,84	R\$ 251.382,27	-
Lei Orçamentária Anual	R\$ 55.042.496,50	R\$ 126.567.593,62	R\$ 287.904.561,17	R\$ 667.601.327,12
Termo de Execução Descentralizada	R\$ 610.385.791,74	R\$ 461.588.762,16	R\$ 221.770.795,50	R\$ 227.342.971,88
Total:	R\$ 665.758.288,24	R\$ 588.670.050,22	R\$ 510.295.411,77	R\$ 895.696.433,54

Fonte: Relatório de Gestão, 2020.

A Programação Orçamentária, vem sendo aprimorada a cada ano, determina a alocação dos recursos necessários para assegurar a implementação dos planos de ação de Farmanguinhos. Trata-se de um processo participativo conduzido inicialmente pela Fiocruz com definições fruto de reuniões estratégicas. Desta forma, os recursos são alocados a partir da previsão de receitas e despesas correntes e de investimentos, através das necessidades estabelecidas no plano de ação. São avaliadas as fontes de recursos orçamentárias e disponibilidades financeiras em contrapartida com a previsão orçamentária de despesas da Unidade.

As despesas estão divididas em despesas correntes (que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital) e de capital (que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital).

Em termos de natureza, sua classificação se dá da seguinte forma:

1. Pessoal e Encargos Sociais;
2. Juros e Encargos da Dívida;
3. Outras Despesas Correntes;
4. Investimentos;
5. Inversões financeiras;
6. Amortização da Dívida.

Em Farmanguinhos utilizamos em especial as naturezas 1, 3 e 4, que são definidas da seguinte forma (Manual do SAGE, 2021):

- Pessoal e Encargos Sociais – Despesas orçamentárias com pessoal ativo, inativo e pensionistas, com quaisquer espécies remuneratórias.
- Outras Despesas Correntes - Despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica "Despesas Correntes" não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.
- Investimentos - Despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.

O orçamento global da Unidade inclui todos os grupos de despesas. No entanto, para fins desse trabalho, para diagnóstico e análise, utilizaremos somente a despesa com aquisição de material de consumo, classificada no grupo 3 (ODC — Outras Despesas Correntes).

7.1 IDENTIFICAÇÃO, ANÁLISE E DESCRIÇÃO DOS FATORES CRÍTICOS DOS SISTEMAS DE PLANEJAMENTO E CONTRATAÇÃO UTILIZADOS EM FARMANGUINHOS

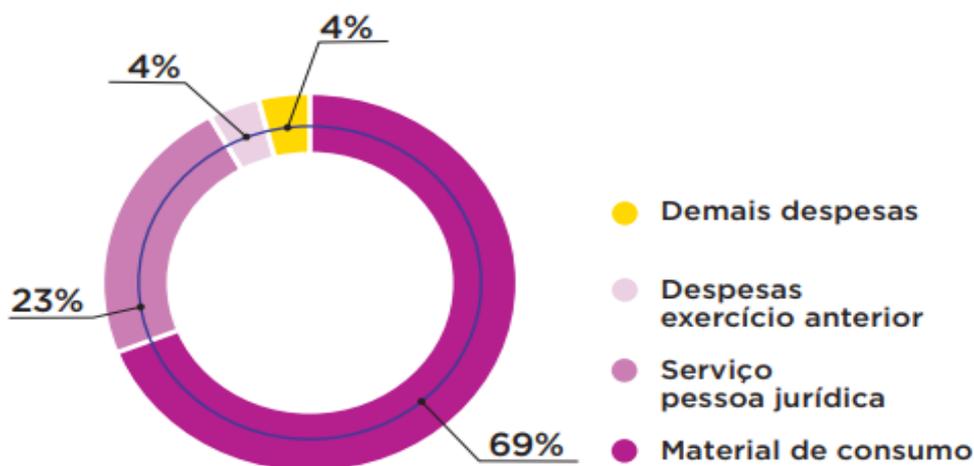
As compras de materiais e bens destinados à pesquisa científica e produção de medicamentos apresentam uma crescente preocupação por parte dos gestores da Unidade, tanto do ponto de vista do custo apresentado, passando pela problemática da qualidade dos produtos adquiridos, alto custo dos princípios ativos, aumento do dólar e disfunções burocráticas na fase de contratação.

A contratação dos Fornecedores, em regra, é realizada por processo licitatório, seguindo determinações das leis de licitação e contrato e outros instrumentos equivalentes, bem como nas normas internas de Farmanguinhos, objetivando as melhores condições de preço, prazo e qualidade.

As contratações realizadas por Farmanguinhos para aquisições de bens ou contratação de serviços comuns, são realizadas preferencialmente, na modalidade de pregão, adotada como prioridade pela Unidade, nas formas eletrônica, visando à agilidade e o custo.

No triênio (2017-2019) a aquisição de material de consumo, representou 69% do grupo de despesa, conforme figura 14, a maior parte foi utilizada na aquisição Insumos Farmacêuticos Ativos (IFA) de medicamentos, demais insumos produtivos e materiais consumíveis diversos utilizados nos diferentes processos de produção, pesquisa e desenvolvimento tecnológico.

Figura 14: Grupo de Despesas no Triênio (2017- 2019)



Fonte: Relatório de Gestão – VDGI, 2019.

Essa representatividade é decorrente do alto custo do Ingrediente Farmacêutico Ativo – IFA, que em sua maioria é importado.

Já a figura 15, detalha as despesas com material de consumo por ano no triênio.

Figura 15: Despesa com Material de Consumo



Fonte: Relatório de Gestão – VDGI, 2019.

Em seu planejamento das contratações, Farmanguinhos busca a conformidade com as normas vigentes, entre leis, decretos, instruções normativas e portarias. Durante esse processo, adota instrumentos como checklist de contratação e reuniões internas com partes interessadas para identificação de pontos críticos.

Conta ainda com a análise processual prévia da Procuradoria Federal (PF), órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal, cujas atribuições estatutárias estão na Lei nº 10.480, de 02 de julho de 2002:

- I. Representar judicial e extrajudicialmente a Fiocruz, observadas as normas estabelecidas pela Procuradoria-Geral Federal
- II. Orientar a execução da representação judicial da Fiocruz, quando sob a responsabilidade dos demais órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal
- III. Exercer atividades de consultoria e assessoramento jurídico no âmbito da Fiocruz, nos moldes da lei;
- IV. Auxiliar os demais órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal na apuração de liquidez e certeza de créditos, de qualquer natureza, inerentes às atividades da Fiocruz, para inscrição em dívida ativa e cobrança;
- V. Zelar pela observância da Constituição, das leis e dos atos emanados dos poderes públicos, sob a orientação normativa da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal;

- VI. Encaminhar à Advocacia-Geral da União ou à Procuradoria-Geral Federal, conforme o caso, pedido de apuração de falta funcional praticada por seus membros.

Em conformidade com a Política de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão da Fiocruz foi instituído a Unidade de Controladoria Interna (UCI), vinculada à Presidência da Fiocruz, estabelecida na Portaria nº 787/2018-PR. Que tem por atribuição:

- I. Acompanhar o cumprimento das leis que disciplinam o planejamento, o orçamento, a execução, as aquisições e o controle das finanças públicas e dos princípios estabelecidos para a gestão pública responsável aplicados às áreas de gestão da Fiocruz;
- II. Acompanhar a execução do orçamento e dos programas de trabalho, a fim de verificar a utilização regular e racional dos recursos e bens públicos disponíveis, contribuindo para o alcance dos resultados gerenciais pelos gestores na Fiocruz;
- III. Prover orientação às Unidades Técnicas Científicas e Unidades Seccionais, com vista à racionalização da execução das despesas, à eficiência e à eficácia da gestão;
- IV. Colaborar com as ações administrativas de aperfeiçoamento dos métodos e técnicas de gestão na Fiocruz;
- V. Atuar de forma profissional e ética, obedecendo aos princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da economicidade e da eficiência.

Farmanguinhos conta internamente com a Assessoria de controle Interno (ACI), vinculada à direção executiva, em atendimento à Normativa Conjunta (NC) nº 1, 10 de maio de 2016.

Entre as principais atribuições da Assessoria de Controles Internos destacam-se: Assessorar o dirigente da instituição nos assuntos relativos à Gestão da Integridade, Riscos e Controles Internos (Relatório de Gestão, 2019).

- I. Emitir orientações técnicas a respeito de improbidades e/ou irregularidades nos processos administrativos de gestão.
- II. Coordenar ações internas referentes à auditoria interna.
- III. Conferir balanços, balancetes, inventários, bem como acompanhar fatos contábeis, financeiros e operacionais com objetivo de verificação da legitimidade, legalidade, economicidade, entre outros princípios relativos à correta gestão pública.

A Assessoria de Controle Interno, criada dentro da estrutura organizacional de Farmanguinhos e a Unidade de Controle Interno, criada recentemente na Fiocruz, são órgãos de apoio técnico administrativo no aperfeiçoamento dos métodos e técnicas de gestão na Fiocruz auxiliando no processo de planejamento das contratações.

7.1.2 Sistemas de Planejamento da Contratação

Farmanguinhos na fase de planejamento da contratação, além de seguir as diretrizes estabelecidas em lei, utiliza ferramentas vinculadas ao Governo Federal, à Fiocruz e da própria Instituição.

Atualmente as ferramentas de planejamento das contratações de Farmanguinhos são:

O Sistema de Planejamento e Gerenciamento das Contratações (SPGC), que por meio de módulos de preenchimento simplificado, estrutura as informações relativas ao planejamento das contratações de toda a administração pública federal. A tela inicial do sistema é apresentada na figura 16.

Figura 16: Sistema de Planejamento e Gerenciamento das Contratações

Planejamento e Gerenciamento de Contratações
MINISTÉRIO DA ECONOMIA
SECRETARIA DE GESTÃO

CPF

Senha (igual do SIASG)

ACESSAR Orientações de acesso

Acesso à Informação

PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL

Fonte: SPGC, 2021.

O acesso ao SPGC é realizado através do Cadastro de Pessoa Física (CPF) e senha, do usuário previamente cadastrados.

E o Sistema de Apoio à Gestão Estratégica (SAGE), que é um sistema de informação onde são registrados o Plano Estratégico da Fiocruz e das Unidades, o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) e o Plano Anual das Unidades e subunidades com registro das operações e projetos. A figura 17, extraída do SAGE, apresenta a tela de acesso ao SAGE.

Figura 17: Sistema de Apoio à Gestão Estratégica

Fonte: SAGE, 2021.

O acesso ao SAGE se dá pelo nome do usuário e senha, com o prévio cadastro.

7.1.2.1 Sistema de Planejamento e Gerenciamento das Contratações (SPGC)

O sistema de Planejamento e Gerenciamento das Contratações é uma ferramenta eletrônica do Governo Federal que consolida todas as contratações que o órgão ou entidade pretende realizar no exercício subsequente. Conforme figura 18.

Figura 18: Elaboração do Plano Anual de Contratação

Planos	
Plano Anual 2022	Elaborado
Plano Anual 2021	Em execução
Plano Anual 2020	Executado
Plano Anual 2019	Executado

Fonte: SPGC Farmanguinhos, 2021.

O SPGC é uma ferramenta de planejamento que permite a elaboração do Plano Anual de Contratações, que é o instrumento de planejamento, busca o aperfeiçoamento da governança e a gestão de suas contratações, possibilitando a maximização dos resultados institucionais e o uso racional dos recursos públicos. Além disso, o sistema nasceu com a proposta que os Planos Anuais de Contratações possibilitem a articulação do planejamento das contratações com a proposta orçamentária; a aderência das contratações com o planejamento estratégico da organização; bem como o uso estratégico das compras públicas, dentre outros (Manual do Usuário, 2019).

O SPGC foi instituído pelo Ministério da Economia no uso das atribuições através da Instrução Normativa nº 01/2019, que dispõe sobre Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações. O governo espera oferecer à população, por meio desta ação, o acesso ao plano anual de contratações de maneira confiável, que deverá ser divulgada nos sites oficiais de cada instituição (BRASIL, 2018).

O acesso da população ao PAC dá transparência nas contratações públicas além de fortalecer o *accountability*, que segundo Lima (2008), é um controle, que pode ser definido como “todo controle exercido por um Poder ou órgão sobre a Administração de outros”.

Já o acesso do governo ao sistema, segundo a IN nº 01/2019, se dá através de quatro perfis predefinidos pela instrução normativa, são eles:

Setor requisitante (PAC-REQUI): voltado para os usuários lotados nas Unidades responsáveis por solicitar a compra de um bem ou a contratação de um serviço. Esse perfil permite que o usuário registre os itens que identificou como necessários para o ano seguinte e encaminhe ao setor de licitações para avaliar o seu pedido.

Área de TIC (PAC-TIC): destina-se àqueles que atuam nas Unidades de Tecnologia da Informação e Comunicações - TIC. Esse perfil permite além do cadastramento (incluir, importar, alterar e excluir item), a devolução de itens ao requisitante para ajustes e o envio ao setor de licitações para aprovação e consolidação.

Unidade de Compras (PAC-UNCOMP): destina-se aos usuários lotados no setor de licitações, ou Unidade equivalente, que tem a atribuição de analisar todas as demandas e consolidar o Plano Anual de Contratações. Esse perfil permite realizar as seguintes ações: cadastramento (incluir, importar, alterar e excluir item), devolver para setores requisitantes ou de TIC para ajustes e enviar para aprovação final da autoridade competente.

Autoridade Competente (PAC-AUTOR): destina-se à autoridade máxima do órgão/entidade ou aquele(es) a quem este delegar a competência de aprovar o Plano Anual de Contratações.

É de competência do perfil do PAC-REQUI incluir no PAC o item que se pretende contratar ou renovar, devendo ser informado obrigatoriamente os itens com asterisco (*). Conforme dados cadastrais do SPGC apresentados na figura 19:

Figura 19: Dados Cadastrais do SPGC

Tipo do item: *	<input type="text" value="Selecione"/>	
Subitem: *	<input type="text" value="Selecione"/>	
Código do item: *	<input type="text" value="Código do item"/>	<input style="float: right;" type="button" value="?"/>
Descrição: *	<input type="text" value="Descrição"/>	
Descrição sucinta do objeto: *	<input type="text" value="Descrição sucinta do objeto"/>	
Unidade de fornecimento: *	<input type="text" value="Unidade de fornecimento"/>	
Despesa informada é somente para vincular aos aspectos/necessidades orçamentárias:	<input type="radio"/> Sim <input type="radio"/> Não	
Quantidade a ser contratada ou adquirida: *	<input type="text" value=""/>	
Estimativa preliminar do valor (R\$): *	<input type="text" value=""/>	
Estimativa preliminar do valor total (R\$): *	<input type="text" value=""/>	
Valor orçamentário estimado para o exercício (R\$): *	<input type="text" value=""/>	
Grau de prioridade da contratação ou aquisição: *	<input type="text" value="Selecione"/>	<input style="float: right;" type="button" value="?"/>
Data desejada para contratação ou aquisição: *	<input type="text" value="01/01/2022"/>	<input style="float: right;" type="button" value="?"/>
Tem vinculação ou dependência com outro item: *	<input type="radio"/> Sim <input type="radio"/> Não	
Justificativa para aquisição ou contratação: *	<input type="text" value="Justificativa para aquisição ou contratação"/>	

INFORMAÇÕES GERENCIAIS

Unidade responsável: *	<input type="text" value=""/>	<input style="float: right;" type="button" value="?"/>	<input type="text" value="email@ende"/>
Informações Orçamentárias:	<input type="text" value="Informações Orçamentárias"/>	<input style="float: right;" type="button" value="?"/>	<input type="button" value="Localizar"/>
Grupo de Despesa:	<input type="radio"/> Investimento <input type="radio"/> Custeio		
Vincular ao grupo:	<input type="text" value="Selecione"/>	<input style="float: right;" type="button" value="?"/>	<input type="button" value="Novo Grupo"/>
Renovação de contrato:	<input type="radio"/> Sim <input type="radio"/> Não		
Participação de recursos externos:	<input type="radio"/> Sim <input checked="" type="radio"/> Não		

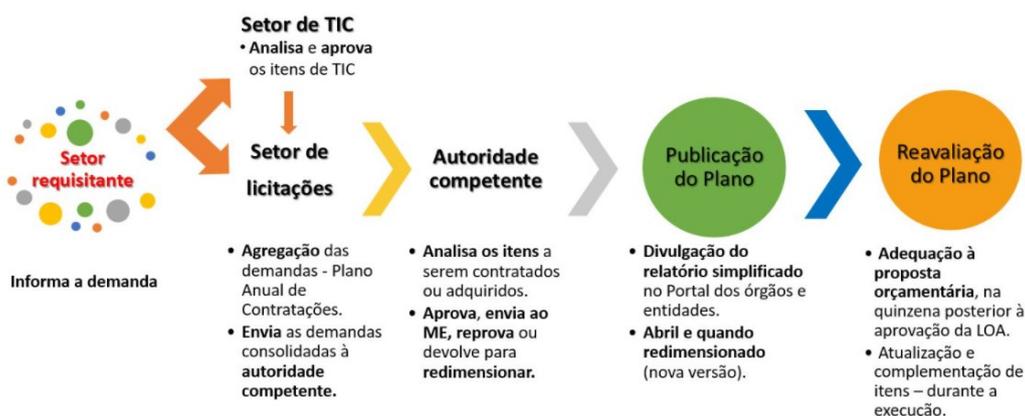
Fonte: SPGC Farmanguinhos, 2021.

Nota-se que os campos “Informações Orçamentárias” e “Grupo de Despesa” são de preenchimento opcional no sistema. Esses dois campos são importantíssimos para o acompanhamento e execução da despesa. Além desses temos outros campos que não são de preenchimento obrigatório e ficam à disposição do usuário, a fim de contribuir para a gestão das contratações. Importante observar que a fonte de cadastramento do item no sistema é pelo Catálogo de Materiais (CATMAT).

De acordo com o Manual do CATMAT o Catálogo de Materiais do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) é um sistema informatizado que permite a catalogação dos materiais destinados às atividades fins e meios da Administração Pública. As classes referentes a produtos de saúde e medicamentos estão sob a responsabilidade da Unidade Catalogadora do Ministério da Saúde (UC/MS).

Entretanto antes de realizar o cadastramento, aprovação e encaminhamento da demanda no SPGC é necessário observar os artigos 8º, 9º e 10º da IN nº 1/2019, que estabelecem um fluxo geral que orienta a elaboração do PAC, conforme resumido na imagem da figura 20:

Figura 20: Fluxo do PAC



Fonte: Manual do Usuário do SPGC, 2019.

Art. 7º Até o dia 1º de abril do ano de elaboração do PAC, os setores requisitantes deverão incluir, no sistema PGC, acompanhadas das informações constantes no art. 5º, as contratações que pretendem realizar ou prorrogar, na forma do art. 57 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, no exercício subsequente e encaminhar ao setor de licitações.

Art. 8º Durante o período de 1º de janeiro a 15 de abril do ano de elaboração do PAC, o setor de licitações deverá analisar as demandas encaminhadas pelos setores requisitantes, consoante disposto no art. 6º, e, se de acordo, enviá-las para aprovação da autoridade máxima do órgão ou entidade ao qual integra ou a quem esta delegar.

§ 1º Até o dia 30 de abril do ano de sua elaboração, o PAC deverá ser aprovado pela autoridade máxima de que trata o caput e enviado ao Ministério da Economia por meio do Sistema PGC.

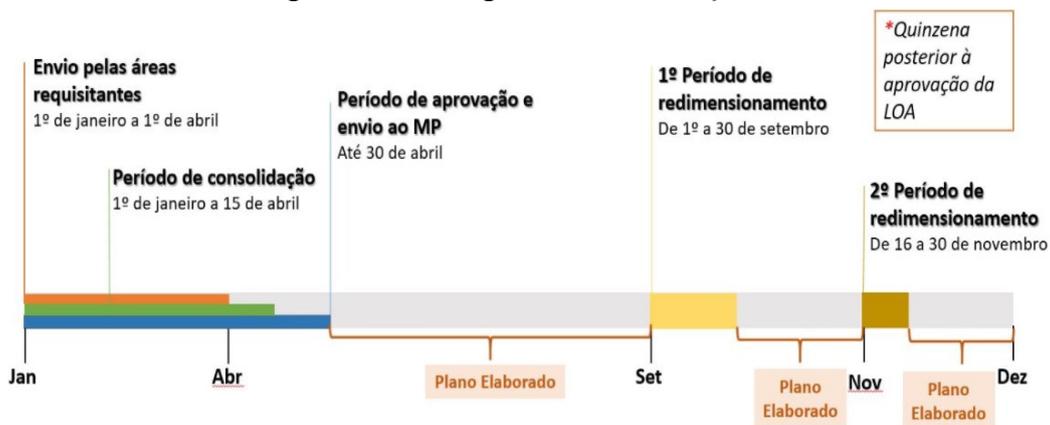
§ 2º A autoridade máxima poderá reprová-los ou, se necessário, devolvê-los para o setor de licitações realizar adequações, observada a data limite de aprovação e envio definida no § 1º.

§ 3º O relatório do PAC, na forma simplificada, deverá ser divulgado no sítio eletrônico do órgão ou entidade ao qual se vincular a UASG, em até quinze dias corridos após a sua aprovação.

§ 4º O Ministério da Economia poderá disponibilizar no Portal de Compras Governamentais as informações registradas no Sistema PGC por meio de dados estruturados em painel gerencial.

Conforme cronograma de elaboração do PAC na figura 21:

Figura 21: Cronograma de Elaboração do PAC



Fonte: Portal de Compras no Governo Federal, 2021.

Em Farmanguinhos, como estratégia de gestão, foi elaborado um fluxo interno que contemplam todas as etapas estabelecidas pela IN. Entretanto com períodos diferenciados para a execução das ações no sistema. Conforme cronograma do PAC apresentado na figura 22:

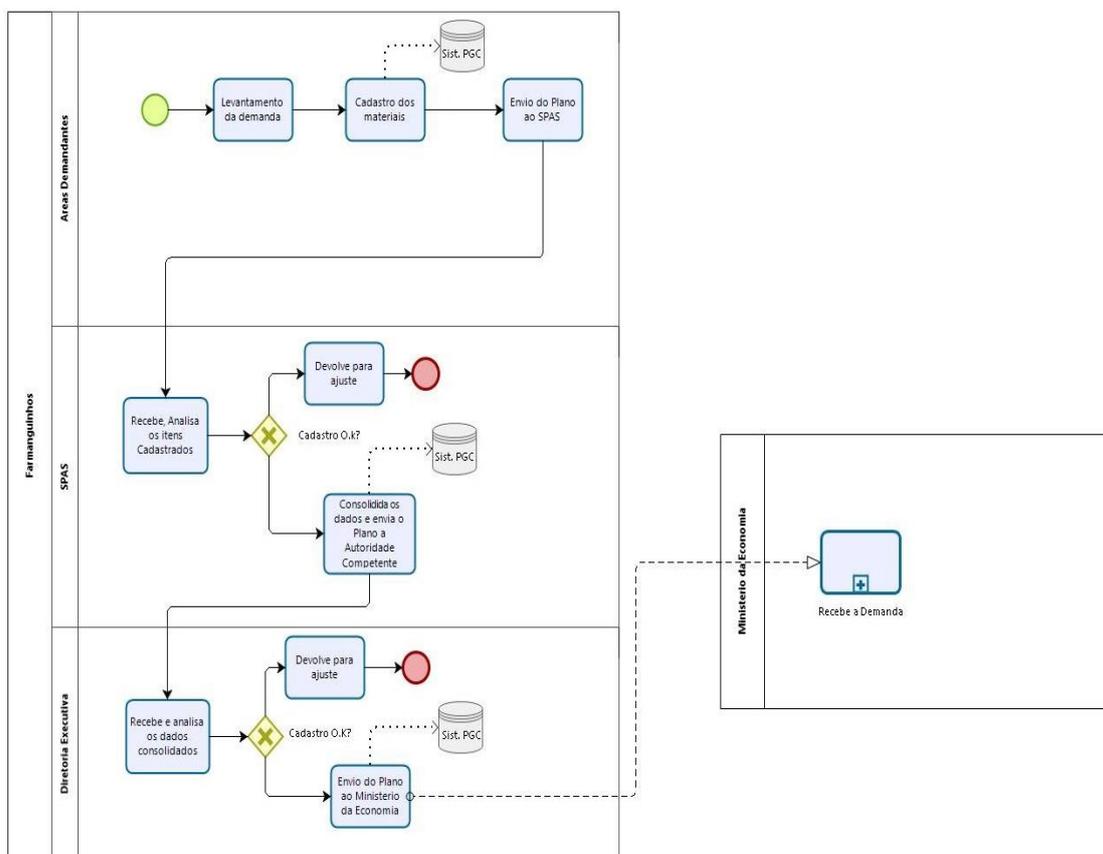
Figura 22: Cronograma do PAC (Farmanguinhos)



Fonte: Departamento de Administração, 2021.

Dentro do Fluxo estabelecido por Farmanguinhos, a figura do PAC-Unidade de Compras (PAC-UNCOMP), que se destina aos usuários lotados no setor de licitações, ou Unidade equivalente, está a cargo do Serviço de Planejamento e Agrupamento de Suprimento – SPAS, que tem a atribuição de analisar todas as demandas e consolidar o Plano Anual de Contratações. A figura 23 demonstra o fluxo para cadastramento da necessidade no SPGC.

Figura 23: Fluxo de Cadastramento da Necessidade no SPGC 2021



Fonte: Elaboração Própria, 2021.

Dentro dessa configuração utilizada pela Administração, temos os dois períodos de redimensionamento estabelecido no Art. 9º.

Art. 9º Poderá haver a inclusão, exclusão ou o redimensionamento de itens do PAC, pelas respectivas UASG, nos seguintes momentos:

I - Nos períodos de 1º a 30 de setembro e de 16 a 30 de novembro do ano de elaboração do PAC, visando à sua adequação à proposta orçamentária do órgão ou entidade ao qual se vincular a UASG;

II - Na quinzena posterior à aprovação da Lei Orçamentária Anual, para adequação dos PAC ao orçamento devidamente aprovado para o exercício.

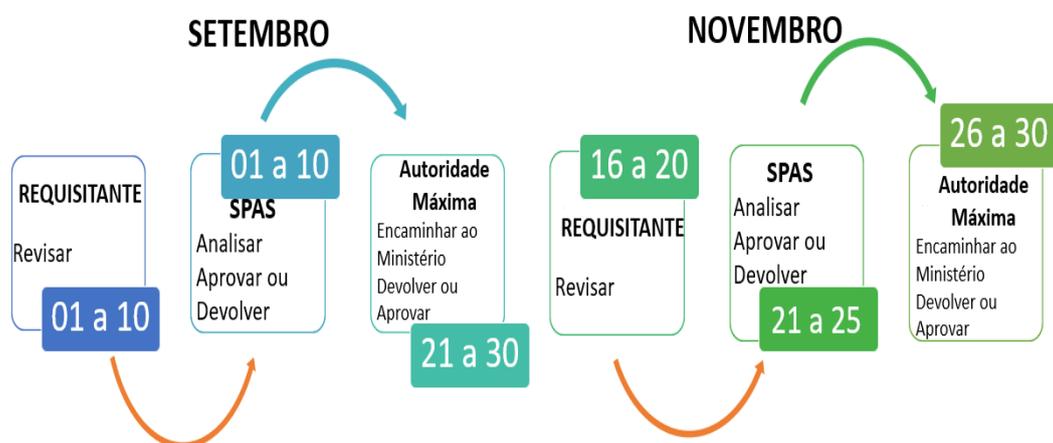
§1º A alteração do PAC, nas hipóteses deste artigo, deverá ser aprovada pela autoridade máxima de que trata o art. 8º, ou a quem esta delegar, e enviada ao Ministério da Economia por meio do Sistema PGC, dentro dos prazos previstos no caput.

§2º A versão atualizada do PAC deverá ser divulgada no sítio eletrônico do órgão ou entidade ao qual se vincular a UASG.

Nota-se que os prazos estabelecidos na Instrução Normativa são fixos, independente do exercício financeiro. Além disso, a IN não separa, em dias, o lapso temporal para executar cada atividade de acordo com os perfis de usuário na fase de redimensionamentos.

Visando sanar esse ponto que não foi contemplado na IN, Farmanguinhos elaborou seu cronograma com os prazos de execução das atividades por perfil de acesso nos dois períodos de redimensionamento. Conforme figura 24:

Figura 24: Cronograma de Redimensionamento do PAC (Farmanguinhos)

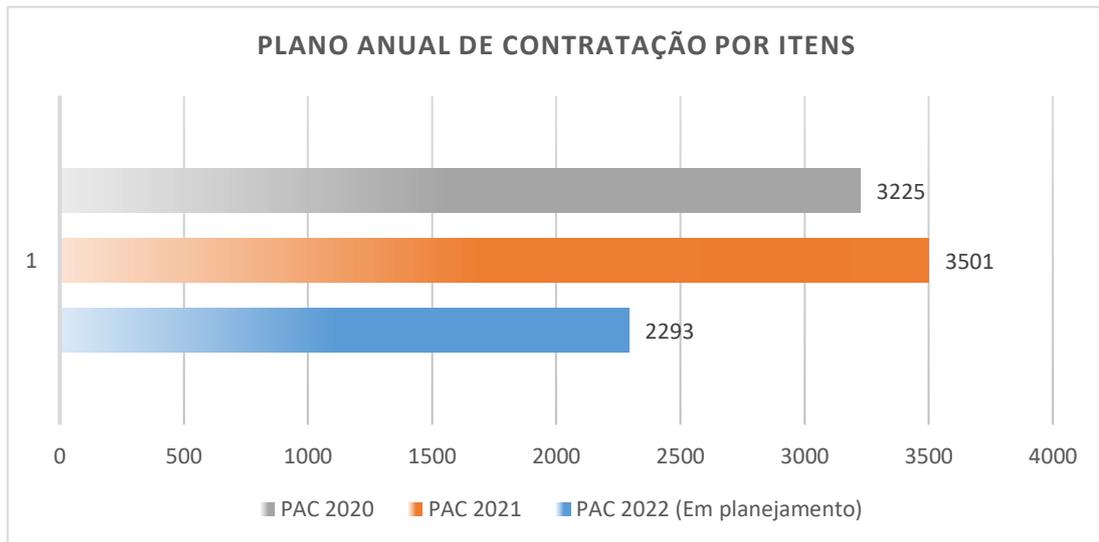


Fonte: Departamento de Administração, 2021.

O acesso ao sistema foi disponibilizado aos usuários com perfil de requisitante, separados por Diretoria, Vice-diretoria ou Coordenação. Farmanguinhos, atualmente, tem em sua estrutura organizacional seis vice-diretorias, uma coordenação e direção. São elas Vice-diretoria de Gestão Institucional (VDGI), Vice-diretoria de Ensino, Pesquisa e Inovação (VDEPI), Vice-diretoria de Gestão da Qualidade (VDGQ), Vice-diretoria de Operações e Produção (VDOP), Vice-diretoria de Gestão do Trabalho (VDGT), Coordenação de Desenvolvimento Tecnológico (CDT) e a Diretoria Executiva. Cada vice-diretor ou coordenador, indicou duas pessoas para o perfil de requisitante, sendo uma titular e a outra suplente, com as atribuições de registrar os itens que identificou como necessários para o ano seguinte e encaminhar ao Serviço de Planejamento e Agrupamento de Suprimento.

Desde a implementação da IN em Farmanguinhos, foram cadastrados no Sistema PGC um total de 9.019 itens. Conforme figura 25:

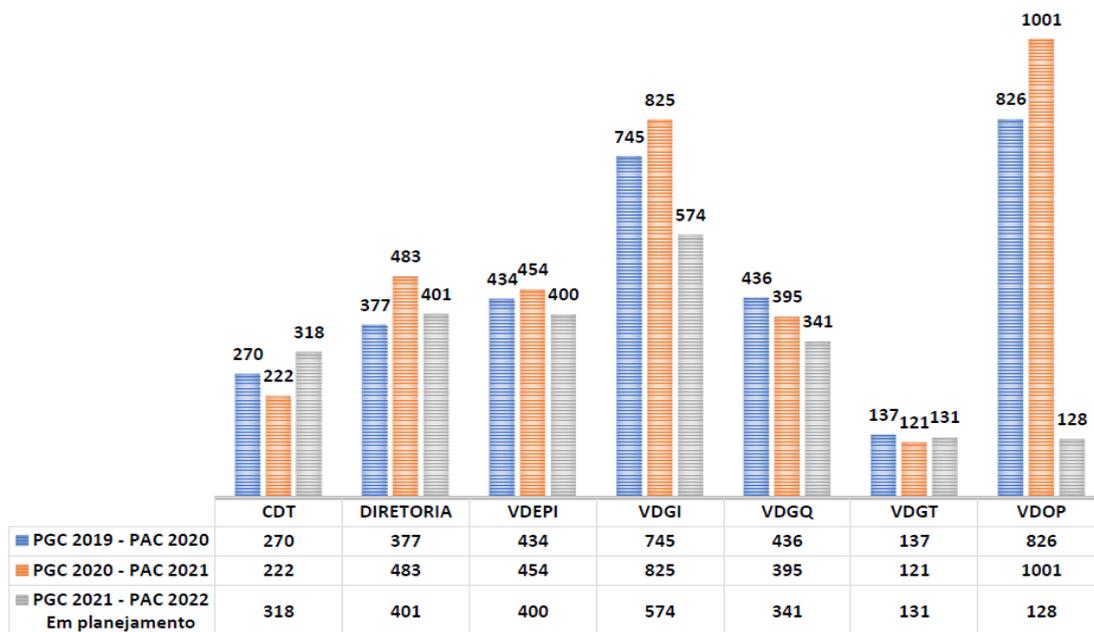
Figura 25: Itens Cadastrados no SPGC 2019-2021



Fonte: Serviço de Planejamento e Agrupamento de Suprimento, 2021.

Observa-se uma diferença entre o PAC 2020 e 2021 de 276 itens, que representa um aumento de 8.55%, quando comparado ao ano anterior. Já no PAC 2022, que ainda está em fase de planejamento, um decréscimo de 1.208 itens, que representa uma diminuição de 34.50%, quando comparado ao PAC 2021 e 28.89% quando comparado ao PAC 2020. Historicamente essa diferença deve diminuir na próxima revisão de novembro, visto que a VDOP, uma das maiores áreas centralizadoras, lançou menos de 15% da sua demanda quando comparada ao PAC 2021. A figura 26 demonstra os itens cadastrados por diretoria e vice-diretorias.

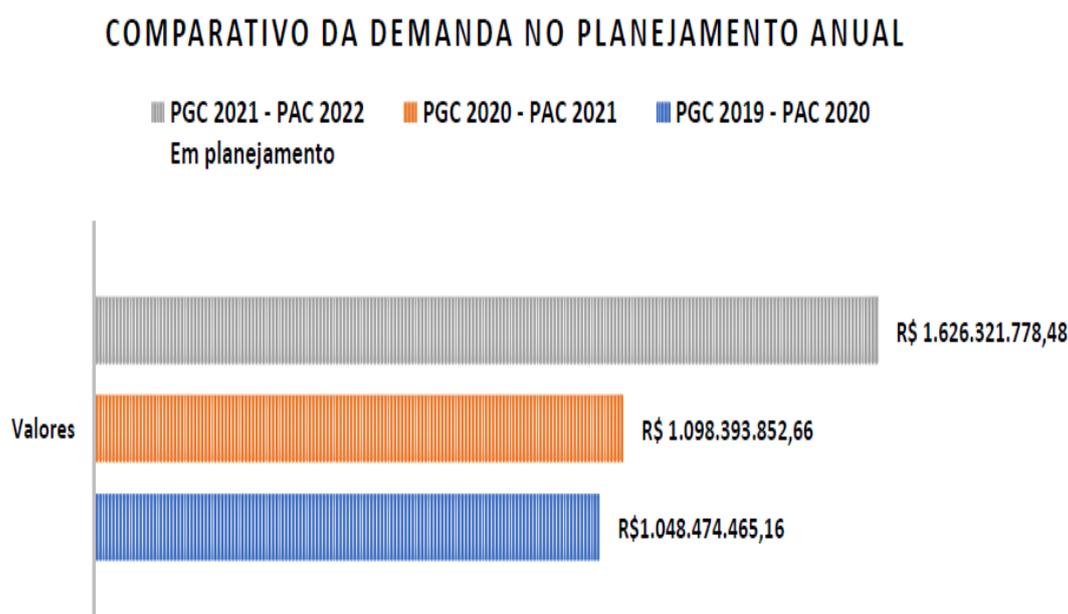
Figura 26: Itens Cadastrados por Áreas SPGC 2019-2021



Fonte: Serviço de Planejamento e Agrupamento de Suprimento, 2021.

A previsão de despesa com os itens cadastrado no SPGC, nos últimos anos, representam um valor montante de R\$ 3.773.190.096,3 (três bilhões e setecentos e setenta e três milhões e cento e noventa mil e noventa e seis reais e trinta centavos). Quando desdobrados chegamos aos valores de R\$ 1.098.393.852,66 (um bilhão e noventa e oito milhões e trezentos e noventa e três mil e oitocentos e cinquenta e dois reais e sessenta e seis centavos) no PAC 2021 e com previsão de R\$ 1.626.321.778,48 (um bilhão e seiscentos e vinte e seis milhões e trezentos e vinte e um mil e setecentos e setenta e oito reais e quarenta e oito centavos) no PAC 2022, embora a quantidade de itens cadastrados em 2021 seja superior, até o momento, aos itens com previsão para 2022. A figura 22 representa os valores cadastrados no SPGC por área.

Figura 27: Valores Cadastrados no SPGC por Área



Fonte: Serviço de Planejamento e Agrupamento de Suprimento, 2021.

Percebe-se, no gráfico, que os maiores valores planejados no PAC 2020 e 2021 estão atribuídos a Vice-diretoria de Operações e Produção (VDOP), responsável pelas aquisições de Insumo Farmacêuticos (IFA), Excipientes e Produtos acabados para revenda.

Só em Insumo Farmacêuticos foram gastos entre 2019 e 2021 um montante de R\$1.224.259.375,44 (um bilhão e duzentos e vinte e quatro milhões e duzentos e cinquenta e nove mil e trezentos e setenta e cinco reais e quarenta e quatro centavos). Em 2021, até julho, já foram empenhados R\$ 224.552.873,34 (duzentos e vinte e quatro milhões e quinhentos e cinquenta e dois mil e oitocentos e setenta e três reais e trinta e quatro centavos).

Tabela 03 – Gastos com Insumos

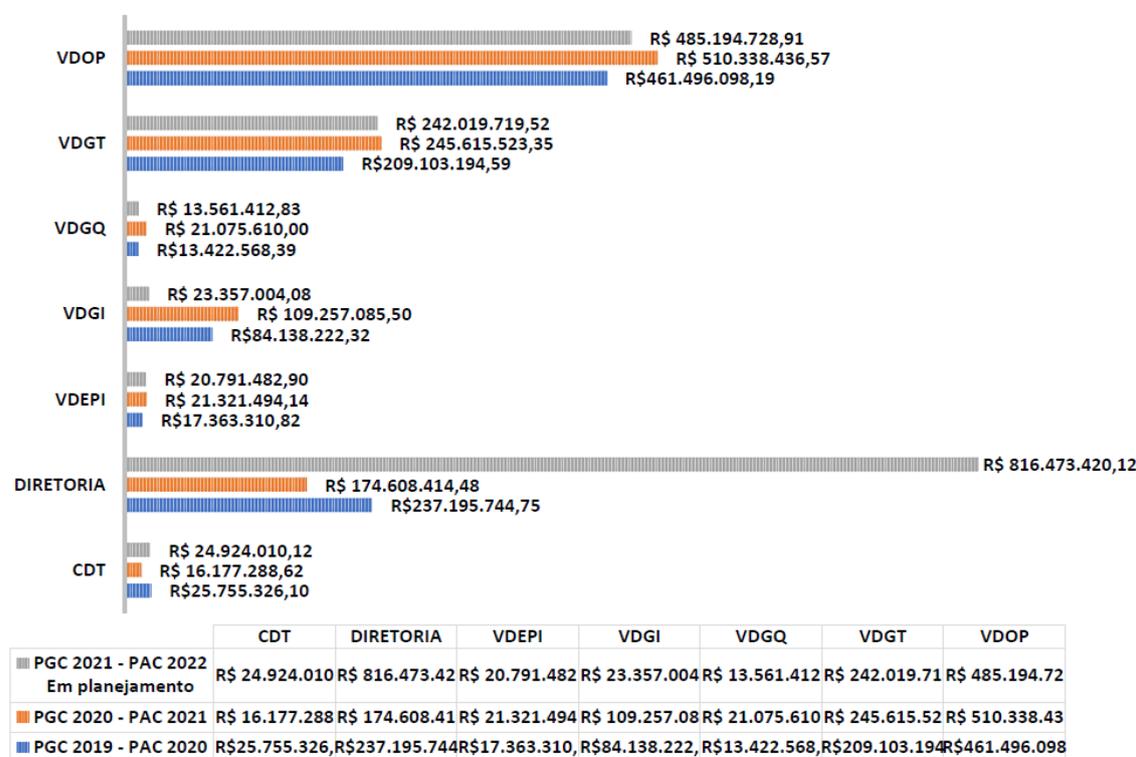
Insumos	2019	2020	2021
Insumos	328.750.046,00	670.956.456,10	224.552.873,34
Tx Câmbio (média)	3,95	5,16	5,5

Nota: média mensal da taxa de câmbio/ano

Fonte: Serviço de Planejamento Orçamentário e Gestão de Custos, 2021.

Fazendo uma análise crítica e cruzando os dados da figura 28 e tabela 03, iremos identificar que a VDOP, havia planejado no PAC 2020 o montante de R\$ 510.338.436,57, no entanto as aquisições de IFA no ano de 2020 foram de R\$ 670.956.456,10. Foram necessários remanejar R\$160.618.019,53 para atender a demanda da VDOP. O remanejamento fez-se necessário em virtude do aumento no dólar em 30.63%, em decorrência da pandemia de Covid 19.

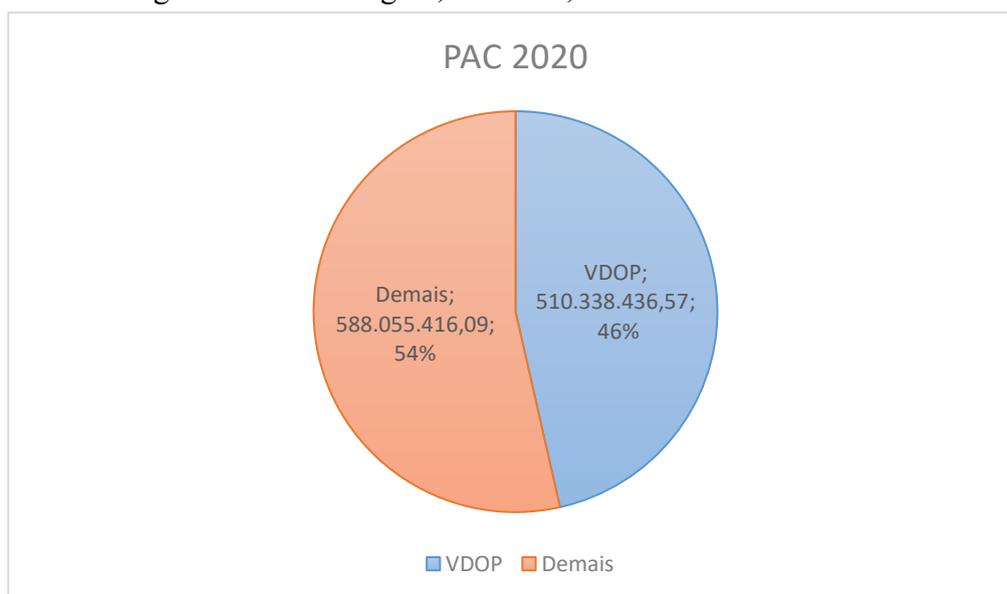
Figura 28: Valores Consolidados no SPGC 2019 - 2021



Fonte: Serviço de Planejamento e Agrupamento de Suprimento, 2021.

No PAC 2020 as contratações planejadas pela VDOP representaram 46% (quarenta e seis por cento) do valor total estimado pela Unidade para o ano. Conforme figura 29:

Figura 29: Porcentagem, em valor, dos Itens Cadastrados no SPGC



Planejamento e Agrupamento de Suprimento, 2020.

Analisando o PAC de 2022, em planejamento, percebe-se um aumento exorbitante nos valores que estão sendo planejados pela Direção, quando comparado a 2021, de R\$ 641.865.005,64 (seiscentos e quarenta e um milhões e oitocentos e sessenta e cinco mil e cinco reais e sessenta e quatro centavos). Esse aumento deu-se em virtude da expectativa de aquisições dos Produtos Acabados para as PDP de Dolutegravir, Sevelamer e Tacrolimo. Juntos somam R\$ 460.681.514,20 (quatrocentos e sessenta milhões e seiscentos e oitenta e um mil e quinhentos e quatorze reais e vinte centavos). Essa demanda é lançada no SPGC pelo Centro de Assistência Farmacêutica (CEAF) ligada a Diretoria Executiva. Conforme tabela 04:

Tabela 04 – PDP PAC 2022 - CEAF

Dolutegravir	R\$	377.691.975,00
Sevelamer	R\$	65.789.539,20
Tacrolimo	R\$	17.200.000,00

Fonte: Elaboração Própria, 2021.

As três áreas centralizadoras, VDOP, VDGT e Diretoria, merecem uma atenção especial no processo de planejamento. Juntas representaram 84% (oitenta e quatro por cento) do total planejado para as despesas do exercício de 2020. Qualquer falha no planejamento da contratação dessas áreas comprometem toda a cadeia de suprimento da Unidade.

7.1.2.2 Sistema de Apoio à Gestão Estratégica - SAGE

O Sistema de Apoio à Gestão Estratégica (SAGE), torna-se cada vez mais imprescindível para o registro das informações das Unidades. O SAGE é o sistema oficial e legítimo de planejamento institucional na Fiocruz, e deve evoluir para ser a principal base de informações para o processo de inovação. Deve conter a totalidade de projetos e operações em execução, encerrados e em perspectiva, através do plano anual das Unidades (FIOCRUZ, 2021).

O SAGE permite, através dos seus perfis de acesso ao sistema, que as Unidades classifiquem suas solicitações orçamentárias em dois grupos de natureza da despesa: despesas correntes e investimentos. O primeiro grupo compreende as dotações para funcionamento e manutenção da Unidade. A maior parte dessas dotações refere-se às contratações de mão de obra. Já o segundo grupo abrange as dotações aplicadas em obras e em aquisição de equipamentos e material permanente (FIOCRUZ, 2016).

Segundo o manual do SAGE os níveis de acesso criados no âmbito das Unidades são:

I. Diretor e Vice-diretor: Este perfil de acesso permite consultar o Plano Anual de todas as Unidades da Fiocruz.

II. Gestor de Planejamento: É o único usuário da Unidade que possui acesso à função de “Controle PA”, que possibilita a Aprovação do Plano Anual. Além disso o Gestor de Planejamento também poderá: Consultar, inserir, alterar e aprovar o Plano Anual da Unidade; cadastrar o Plano Estratégico da Unidade; bloquear/desbloquear as atividades das subunidades de inserir e alterar projetos/operações e de executar metas físicas e emitir relatórios da Unidade.

III. Analista da Unidade: Este perfil de acesso permite consultar, inserir e alterar o Plano Anual da Unidade; bloquear/desbloquear as atividades das subunidades de inserir e alterar projetos/operações e de executar metas físicas e emitir relatórios da Unidade.

IV. Analista da Subunidade: Este perfil de acesso permite consultar o Plano Anual da Unidade; inserir e alterar projetos/operações da própria subunidade e emitir relatórios relacionados a subunidade.

V. Analista de TI: Este perfil de acesso permite acessar relatórios que permitam a visualização de todos os projetos de PDTIC da Fiocruz.

VI. Convênio Consulta: Este perfil de acesso possibilita a consulta de todos os convênios da Fiocruz (sem a possibilidade de edição) e a emissão de relatórios de cooperação.

VII. Consulta Unidade: Possibilita a visualização do Plano Anual da Unidade, sem a possibilidade de edição.

VIII. Consulta Fiocruz: emite a visualização de todo o Plano Anual da Fiocruz, sem a possibilidade de edição.

O perfil de Analista da Unidade no SAGE pode ser comparado com o PAC REQUI no SPGC, assim como, o Gestor de Planejamento com o perfil PAC COMP respectivamente. Embora os “campos” a serem preenchidos na fase de cadastramento serem bastantes diferentes,

o Manual do Sistema de Apoio a Gestão Estratégica orienta os planejadores preencherem os seguintes dados básicos:

- a) Ano: selecionar o ano de referência do Plano Anual.
- b) Unidade: o sistema já insere automaticamente o nome da Unidade.
- c) Subunidade;
- d) Áreas de atuação: selecionar a área de atuação correspondente à Iniciativa Fiocruz.
- e) Iniciativa Fiocruz: selecionar se é projeto ou operação.
- f) Tipologia:
- g) Sua pesquisa acessará o patrimônio genético?
- h) A sua pesquisa pode vir a gerar uma patente?
- i) Grandes Áreas de Pesquisa;
- j) Linha da Pesquisa.

A figura 30, extraída do Sistema de Apoio à Gestão Estratégica, demonstra os dados básicos do SAGE:

Figura 30: Sistema de Apoio à Gestão Estratégica – Dados Básicos

Portal do Governo Brasileiro | Atualize sua Barra de Governo

Webmail Fiocruz FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ

SAGE Sistema de Apoio à Gestão Estratégica Perfil: Administrador Usuário: patriciax | Data: 14.09.2020 |

Projeto/Operação

SAGE

Cadastro de Dados básicos do Projeto

Cadastro

Dados Básicos

Voltar Avançar

Dados Básicos Equipe Projeto MetaFísica Despesas Finalizar Cadastro

Ano *: 2020

Unidade *: 004 - Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico - Cogeplan

Subunidade *: 004.001 - DIPLAN - Diretoria da DIPLAN

Área de Atuação *: Gestão e Desenvolvimento Institucional

Iniciativa Fiocruz *: Projeto

Tipologia *: Pesquisa

Sua pesquisa acessará o patrimônio genético?: Sim Não

A sua pesquisa pode vir a gerar uma patente?: Sim Não

Grandes áreas de Pesquisa: Modelos experimentais de doenças

Descrição das grandes áreas de pesquisa: Dedicada ao desenvolvimento de modelos experimentais de doenças, visando ao estudo dos mecanismos fisiopatológicos e à avaliação de procedimentos terapêuticos ou profiláticos. Tais r envolvem animais de experimentação, linhagens celulares ou modelos mecânicos.

Fonte: Manual do SAGE, 2020.

Assim como o produto do SPGC é o PAC, o produto gerado pelo SAGE é o Planejamento Anual (PA), que relaciona o conjunto de operações e projetos da Fiocruz/Farmanguinhos que devem ser executados pelas áreas da Unidade no ano corrente. Incluem as respectivas metas físicas e as previsões de despesas operacionais segundo fontes de receita.

Na lapela “despesas” do SAGE o planejador encontrará os seguintes “campos” para preenchimento:

- a) Resumo: campo destinado ao resumo do projeto. Os projetos devem ser descritos na aba de detalhamento de projetos.
 - b) Data de Início;
 - c) Data de término;
 - d) Projeto/Operação gerador de Cooperação;
 - e) Possui TED;
 - f) Formalizado;
 - g) Projetos de Cooperação;
 - h) Integra o Plano Estratégico da Unidade;
 - i) Programa Temático;
 - j) Ação Orçamentária;
 - k) Plano Orçamentário;
- l) Finalidade da Ação: esse campo visa relacionar a ação orçamentária à finalidade na qual a Iniciativa Fiocruz se enquadra. Conforme figura 31:

Figura 31: SAGE – Lapela de Despesa

The screenshot displays the SAGE system interface for the 'Despesa' (Expense) tab. The interface includes a sidebar with navigation options such as 'Unidades', 'Gerenciador', 'Configuração Inicial', 'PDI', 'Plano de Longo Prazo Fiocruz - Cadastro', 'Plano Quadrienal Fiocruz', 'Planejamento Estratégico Unidade - Cadastro', 'Planos Estratégicos - Consultas', 'Planejamento - Covid-19', 'Plano Anual', 'Consulta e cadastro/alterações/execução de metas', 'Execução de Etapas de Projeto', 'Consulta - Limite Orçamentário', 'Consulta - Limite Orçamentário Fundo Fiocruz', 'Lista PGC', and 'Controle PA'. The main area contains a form with the following fields:

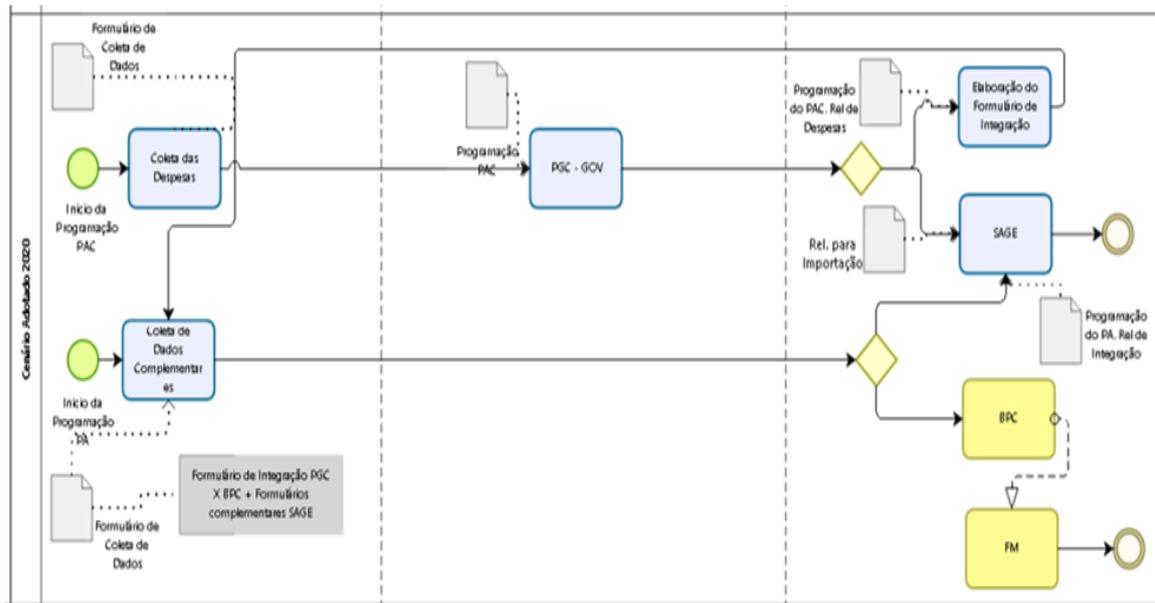
- Resumo *: [Text input field]
- Data Início: * [Text input field]
- Data Término: * [Text input field]
- Projeto/Operação Gerador de Cooperação: * Sim Não
- Possui TED? *: Sim Não
- Formalizado? *: Sim Não
- Projetos de Cooperação *: PROJETO APOIADORES MUNICIPAIS PARA PREVENÇÃO, CONTROLE I [Dropdown menu]
- Integra o PQ da Unidade? *: Sim Não
- Programa Temático *: 5020 - Desenvolvimento Científico, Tecnológico e Produtivo em Saúde [Dropdown menu]
- Ação Orçamentária *: 20K1 - Adequação de Plataformas para Desenvolvimento Tecnológico em Saúde [Dropdown menu]
- Finalidade da Ação *: 569 - Instalação de Novas Plataformas Tecnológicas para Desenvolvimento de T [Dropdown menu]

Fonte: Manual do SAGE, 2020.

Em 2019 foi o primeiro ano de elaboração do PAC por Farmanguinhos, como estratégia de gestão, adotou-se a centralização do cadastro da demanda. As áreas demandantes dos materiais e serviços encaminharam suas necessidades ao Serviço de Planejamento e Agrupamento de Suprimento que foi responsável por lançar os 3.225 itens no sistema para o PAC 2020.

Cabe registrar que o Planejamento Anual (PA) e o Plano Anual de Contratação (PAC) eram lançados em momentos diferentes pelos seus planejadores. Primeiro o usuário cadastrava a sua necessidade no Sistema de Planejamento e Gerenciamento das Contratações (SPGC) e posteriormente no Sistema de Apoio a Gestão Estratégica (SAGE). Conforme figura 32:

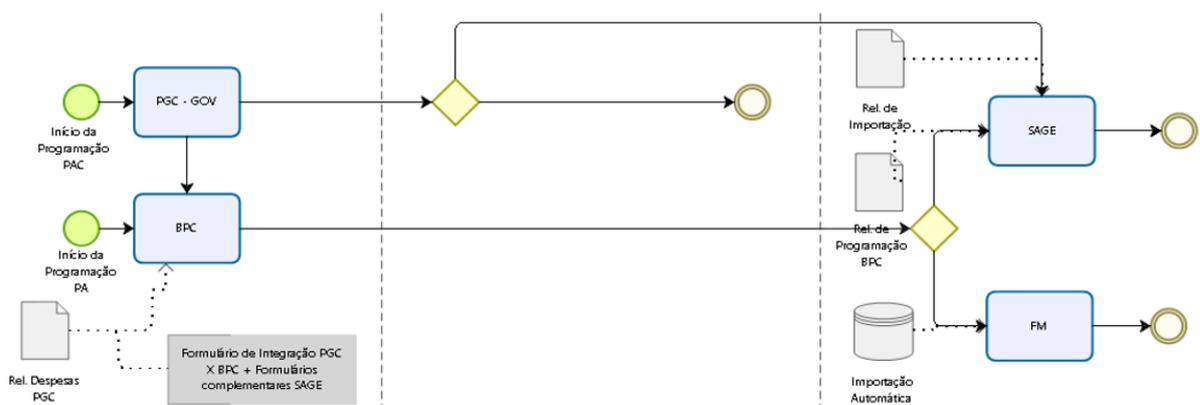
Figura 32: Fluxo do PAC e PA em Farmanguinhos – 2019



Fonte: Serviço de Planejamento Orçamentário e Gestão de Custos, 2019.

Em 2020, a Fiocruz integrou o Planejamento Anual (PA) ao Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PAC), portanto, Farmanguinhos programa suas despesas alinhadas e limitadas aos registros já realizados no SPGC. Conforme apresentado na figura 33:

Figura 33: Fluxo do PAC e PA em Farmanguinhos - 2020



Fonte: Serviço de Planejamento Orçamentário e Gestão de Custos, 2020.

A integração dos dados otimizou o processo de Planejamento na instituição, minimizando as possíveis divergências no cruzamento dos dados, o risco agregado à atividade e o retrabalho.

Nessa transição foi possível observar que os requisitantes indicados por suas vices ou coordenação no PAC, eram planejadores diferentes no PA. Embora os níveis de acesso para realizar as funções de cadastramento e consolidação das demandas no sistema serem bastantes parecidas.

Em 2019, primeiro ano do planejamento do PAC 2020, a execução do Planejamento Anual (P.A) da Unidade, na sua primeira revisão, foi estimada em R\$ 690.002.091,88 (seiscentos e noventa milhões e dois mil e noventa e um reais e oitenta e oito centavos), depois de passar por mais duas revisões, ficou planejado R\$ 1.048.474.465,16 (um bilhão, quarenta e oito milhões, quatrocentos e setenta e quatro mil, quatrocentos e sessenta e cinco reais e dezesseis centavos). Conforme apresentado na tabela 05:

Tabela 05 – Planejamento Anual de 2020

Áreas	Planejado	
	1ª versão – R\$	3ª versão – R\$
CDT	8.590.239,51	25.755.326,10
VDGT	9.504.271,70	13.422.568,39
DIR	67.403.733,75	237.195.744,75
VDEPI	14.923.707,03	17.363.310,82
VDGI	59.512.088,14	84.138.222,32
VDGT	160.861.209,01	209.103.194,59
VDOP	369.206.842,74	461.496.098,19
Total Geral	690.002.091,88	1.048.474.465,16

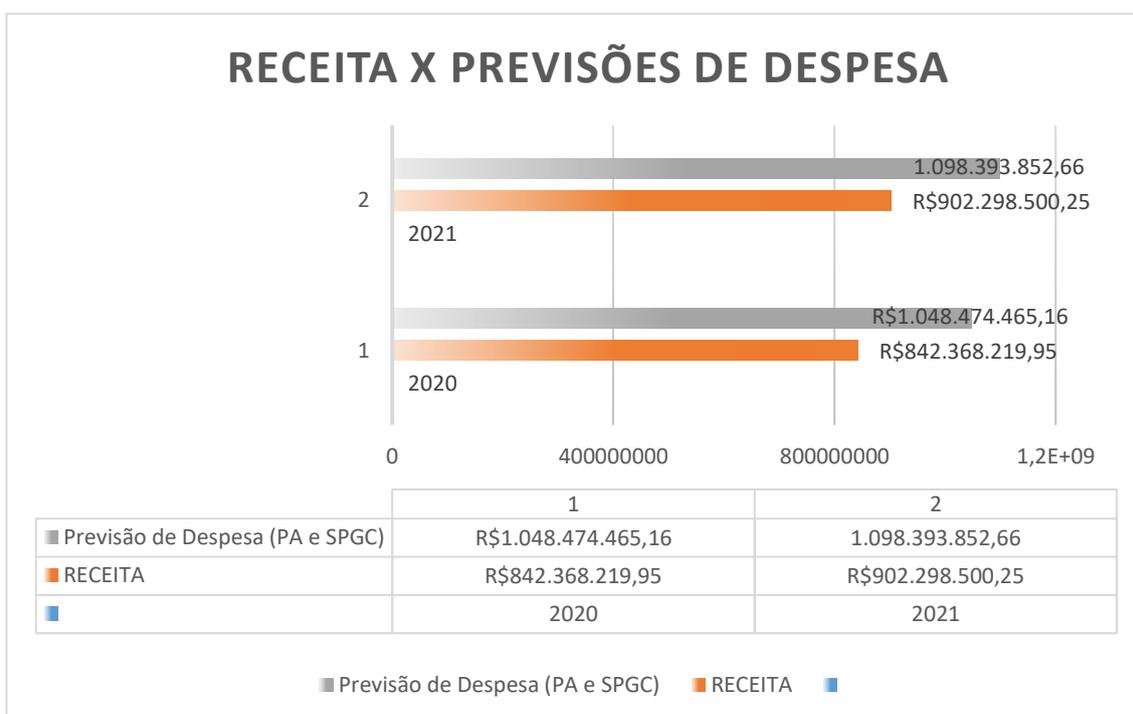
Fonte: Serviço de Planejamento Orçamentário e Gestão de Custos, 2020.

Percebe-se, em uma análise crítica, que houve um aumento de 51,95% (cinquenta e um inteiros e noventa e cinco centésimo por cento) entre a primeira e a última revisão. Esse aumento é diagnosticado pela possível falha no processo do Planejamento Estratégico, ao longo prazo, visto que o lapso temporal entre o primeiro e o último planejamento são de 11 meses. Além disso, a falta da visão global e sistêmica no processo de planejar contribuíram para esse resultado.

No entanto, quando comparado a fonte de receita, tabela 02, e a previsão de despesa, tabela 05, analisa-se que os planejadores preveem suas despesas sem observarem suas receitas. Todavia na Lei de Responsabilidade Fiscal para empenhar uma despesa, é preciso ter arrecadado ou ter a perspectiva de arrecadar os recursos financeiros que servirão de fonte para sua realização.

No que tange à contabilidade pública, pelo regime de competência da despesa previstos nos artigos 35, II, da Lei n.º 4320/64 e 50, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), não seria possível gastar acima dos créditos concedidos, visto que no método das partidas dobradas, a contrapartida do lançamento a crédito da conta "crédito empenhado" seria o lançamento a débito da conta "crédito disponível". Então, contabilmente, só seria possível empenhar se houvesse saldo orçamentário na dotação própria. A figura 34 compara as receitas com as previsões de despesa da unidade.

Figura 34: Receita X Previsão de Despesa (SPGC E PA) – 2020/2021



Fonte: Elaboração Própria, 2021.

Além da falta de planejamento, visão global e sistêmica dos planejadores, observa-se uma grave falha nas ferramentas de planejamento da contratação, quando estas possibilitam aos planejadores realizarem a previsão de despesas superiores à fonte de receita.

Essa permissibilidade decorre pela falta de integração dos dados do Sistema de Planejamento e Gerenciamento das Contratações, do governo, e o Sistema Apoio à Gestão Estratégica da Administração. Quando comparados, analiticamente, identifica-se que a base de dados para gerar os produtos, PAC e PA, não têm as mesmas premissas. O Planejamento Anual tem uma visão global do orçamento, com as classificações por elementos de despesa e programação orçamentária. O Plano Anual de Contratação, tem uma visão detalhada, com enfoque no produto e a classificação orçamentária é de preenchimento opcional no sistema.

7.1.3 Sistemas de Contratação

Na fase de Execução da despesa, Farmanguinhos utiliza dois sistemas, um interno que é o sistema para Gestão de Relacionamento com Fornecedores (SRM) e o Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet):

O SRM é a sigla para o inglês *Supplier Relationship Management* (Gestão de Relacionamento com Fornecedores) e remete a uma abordagem abrangente para gerenciamento de interações de uma empresa com as organizações que fornecem os produtos e serviços que ela utiliza como matéria prima ou componente de seus produtos e serviços, ou ainda, para utilização interna.

Aqui abordaremos apenas o modulo do SRM, denominado em Farmanguinhos, como “Carrinho de Compras”.

O segundo é o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG, instituído pelo art. 7º do Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994, é o sistema informatizado de apoio às atividades operacionais do Sistema de Serviços Gerais – SISG. Sua finalidade é integrar os órgãos da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

O Siasg é o sistema onde são realizadas as operações das compras governamentais dos órgãos integrantes do Sigs.

7.1.3.1 Gestão de Relacionamento com Fornecedores (SRM)

O input no SRM para aquisição de um bem ou a contratação de serviço em Farmanguinhos, pelo Serviço de Compras, origina-se pela criação de um carrinho de compras, que é um documento sistêmico ao qual os requisitantes e/ou solicitantes adicionam itens que desejam comprar. Para cada carrinho é atribuído uma numeração exclusiva no sistema e para cada produto existe um código de identificação (ID). Ambos são os dados mestres para iniciar um carrinho de compras no sistema, conforme apresentado na figura 35.

Figura 35: Tela do Carrinho de Compras

Exibir documento: 1000028954 - Google Chrome
 Não seguro | https://srm.far.fiocruz.br/nwbc/?sap-nwbc-node=app_window_body

Exibir documento: **1000028954**

Visualizar Justificativas | Visualização | Fechar | Atualizar

Número 1000028954 Nome Tira de Alumínio - Marca Status Aprovado Data de criação 26.10.2021 08:30:53 Criado por ADRIANO SÉRGIO

▼ Dados gerais

Comprar como substituto de: 246 ADRIANO Nome do usuário:

Nome do carrinho de compras: Tira de Alumínio - Marca

Dados cabeçalho: Valores

Processo de aprovação: Exibir/processar responsável

Orçamento: Exibir

Modificações do documento: Exibir

Documentos do compromisso: Exibir

* Tipo de carrinho de compras: RP Material - Agrup Marca

▼ Síntese de itens

Detalhes Inserir linha Inserir subitem ↑ ↓ Cortar Copiar Inserir Eliminar Processar todos os itens						
Nº da linha	Tipo de item	ID do produto	Descrição	Categoria do produto	Descrição da categoria do produto	
0001	Material	4500000022	TIRA AL+POLI S/ IMPRESSAO C/PRIMER 260MM	100000080	Mat.Acondi.Emba	
0002	Material	4000000554	TIRA OPA+ALU+PVC P ALU/ALU C 140MM	100000080	Mat.Acondi.Emba	

Fonte: Sistema SAP/SRM, 2021.

A fim de elucidar os procedimentos que aqui serão apresentados, faz-se necessário esclarecer: os dados que serão tratados nesse tópico referem-se à aquisição de material de consumo, excluindo contratação de Serviço. E o conceito adotado por Farmanguinhos em sua definição de requisitantes e solicitantes são: Requisitante é o servidor representante da área demandante, é o responsável técnico pelo carrinho de compras. Já o Solicitante atua com a responsabilidade de inserir o carrinho no sistema institucional. A inserção do carrinho também poderá ser realizada pelo próprio requisitante, quando estiver apto a operar o sistema.

Contudo, o solicitante precisa respeitar a “janela de compras” antes de inserir um carrinho para aquisição de material no sistema. A “janela de compras” é a denominação adotada, internamente, para os períodos preestabelecidos no cronograma de compras da Unidade. A responsabilidade de laboração desse cronograma é do Serviço de Planejamento e Agrupamento (SPAS) em conjunto com o Serviço de Compras.

A abertura da janela para novas contratações é divulgada pelos meios institucionais da Unidade, e-mail e intranet, sua abertura acontece sempre no início do exercício. No cronograma das janelas os carrinhos são divididos por tipo de material que cada área deseja comprar, conforme apresentado na figura 36:

Figura 36: Janela dos Carrinhos de Compras

CRONOGRAMA DE CARRINHOS DE COMPRAS 2021

A partir do dia 11/01 o SAP-SRM estará aberto para inserção de novas demandas

O Serviço de Planejamento e Agrupamento de Suprimentos (SPAS) reforça que a janela temporal de carrinhos de compras iniciará no dia 11/01 para aquisições de materiais planejados no SPGC.

Confira o cronograma abaixo e inicie o planejamento da sua área.

- **11 a 22/01** – Materiais de **reagentes, solventes e vidrarias**
Análise: 25 e 29/01
Recebimento de Devolução: 02/02
- **01 a 05/02** – Materiais de **infraestrutura (pintura, alvenaria, elétrico e hidráulico)**
Análise: 08/02 a 10/02
Recebimento de Devolução: 12/02
- **22/02 a 26/02** - Materiais de **expediente, permanente, embalagem, matéria-prima, produto acabado e revenda**
Análise: 01 a 03/03
Recebimento de Devolução: 05/03

Serviço de Planejamento e Agrupamento de Suprimentos (SPAS)

Vice-diretoria de Gestão institucional (VDGI)

Fonte: Serviço de Planejamento e Agrupamento de Suprimento, 2021.

A janela de carrinho é extremamente importante na fase de execução da demanda. Com ela é possível realizar a execução integrada das compras, identificando os materiais de uso comuns entre as diversas áreas da Unidade; permite o agrupamento da demanda por tipo de material; tem economia de escala; evita o fracionamento de despesas e conseqüentemente o retrabalho.

Entretanto existem duas exceções: Nas compras oriundas do Planejamento e Controle de Produção, que depende de Políticas do Governo, para emissão das portarias do Ministério da Saúde, e o envio dos recursos via Lei Orçamentária Anual (LOA) que chega entre abril e junho. E os carrinhos para “substituição” das atas de registro de preço, que podem estar para vencer, vencidas, sem saldo ou o fornecedor impedido de licitar e contratar com a administração pública.

O solicitante, nessa fase de execução da demanda, precisa estar alinhado com o Planejamento das Contratações que foram inseridos no PA e no PAC. Antes de inserir um carrinho no sistema deverá conferir o Planejado, considerando sempre o Centro de Custo, o Elemento de Despesa, o Item e o seu Valor. Os carrinhos devem refletir o que foi planejado, eles são os desdobramentos da execução do Planejamento de Farmanguinhos.

Após o solicitante cumprir as fases anteriores de planejamento das contratações, lançando suas demandas no Sistema de Planejamento e Gerenciamento das Contratações e no Sistema de Apoio a Gestão Estratégia, ele inicia um carrinho de compras no SRM. O primeiro contato desse carrinho é com o Serviço de Planejamento e Agrupamento de Suprimento que foi criado com o intuito de melhorar a cadeia de suprimentos e fazer um elo maior entre o requisitante e o Serviço de Compras. Sendo o carrinho aprovado ele é direcionado para o Serviço de Compras.

O Serviço de Compras de Farmanguinhos é dividido em três grandes áreas, que são elas:

1. Pesquisa de Mercado: Ao receber o carrinho, o analista deve realizar pesquisa de mercado, conforme o disposto na Instrução Normativa (IN) nº 03/2017, mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros:

- a) Consultar o Painel de Preços do Governo Federal;
- b) Verificar contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;
- c) Realizar pesquisa em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou
- d) Pesquisar com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

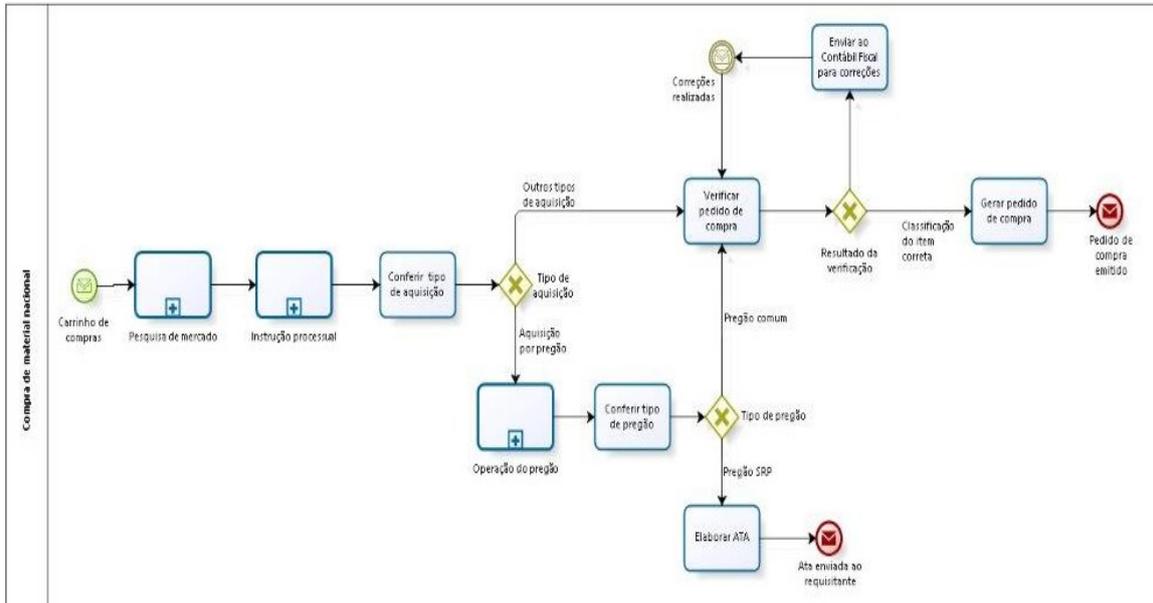
2. Instrução Processual: Após o recebimento do processo físico ou no Sistema Eletrônico de Informação (SEI), o analista deve anexar todas as documentações necessárias à composição do processo (carrinho de compra; anexo do carrinho, se houver; justificativa; últimas compras; nota de esclarecimento de Microempresa (ME) ou Empresa de Pequeno Porte (EPP); portaria de Designação de Pregoeiros e Apoio; dotação orçamentária subscrita pelo ordenador de despesas; cotações e demais documentações relacionadas à pesquisa de mercado), assim como termo de referência e edital quando for aquisição por pregão eletrônico.

Após anexar as documentações relacionadas, o analista deve encaminhá-lo, via SEI, à Procuradoria Federal, ao requisitante para inserir a Nota Técnica, a UCI, em casos de valores superiores a um milhão ou ao ordenador de despesas para assinatura e após recolhidas, encaminhar ao Pregoeiro, para realizar a licitação.

3. Licitação: A licitação é realizada pelo pregoeiro que é o servidor responsável por operar a licitação e condução da fase externa, fase que tem início na publicação do edital e que vai até a adjudicação do objeto ao licitante vencedor do certame. O pregoeiro coordena todo o processo

licitatório, conduz a sessão pública na Internet, negocia o preço, lidera o trabalho da equipe de apoio, define qual é a proposta vencedora, propõe a homologação do fornecedor. A figura 37 traz o fluxo de compras.

Figura 37: Fluxograma de Compras



Fonte: Elaboração Própria, 2021

Nos anos de 2019, 2020 e 2021 o Serviço de Compras da Unidade recebeu 906 carrinhos, totalizando 6.122 itens, conforme apresentado na figura 38:

Figura 38: Carrinhos X Itens Recebidos em Compras (2019-2021)



Fonte: Elaboração própria, 2021.

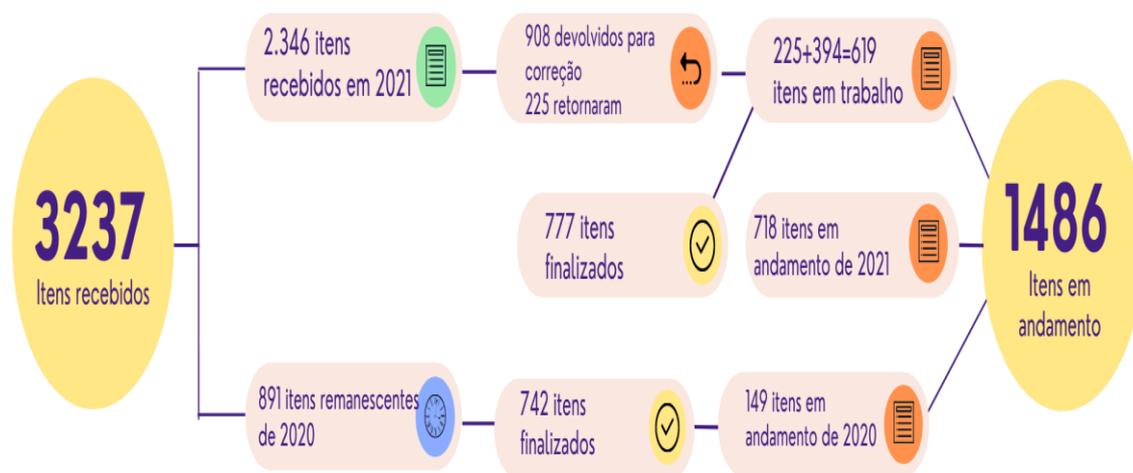
Observa-se um aumento de 55% nos carrinhos e 45% na quantidade dos itens entre 2019 e 2020. Quando comparado 2020 e 2021 houve uma estabilidade no número de carrinhos e um aumento em 4.8% nos itens, que acumulados somam um aumento de 52% dos itens no último triênio.

Esse aumento é decorrente das PDP que estão nas fases III, de absorção e transferência de tecnologia no início de execução do desenvolvimento do produto, transferência e absorção de tecnologia de forma efetiva e celebração do contrato de aquisição do produto estratégico entre o Ministério da Saúde e a instituição, e principalmente das PDP que estão na fase IV de Internalização da Tecnologia finalizando o processo de desenvolvimento, transferência e absorção da tecnologia das PDP em condições de produção do produto e a portabilidade tecnológica pela instituição.

Os avanços dessas PDP possibilitaram o aumento no portfólio dos produtos de Farmanguinhos e conseqüentemente seu poder de oferta ao Ministério de Saúde e à população brasileira.

Contudo como o processo de contratação é cíclico, em 2020, ao término do exercício o Serviço de Compras da Unidade herdou para 2021 os carrinhos que não foram finalizados em 2020. Dos 2.346 itens inseridos até o momento na janela de 2021, os compradores precisaram trabalhar de forma concomitante com 891 itens remanescentes de 2020. Totalizando 3.237 itens, conforme apresentado na figura 39.

Figura 39: Carrinhos de 2021 e Remanescentes de 2020



Fonte: Departamento de Administração/Serviço de Compras, 2021.

Nota-se que dos 891 itens remanescentes de 2020 ainda restam 149 itens para contratação, ou seja 83% da demanda remanescente de 2020 foi concluída até agosto de 2021. Já na demanda de 2021 dos 2.346 itens inseridos no sistema, 908 foram devolvidos aos requisitantes. Dessa devolução 784 itens foram devolvidos a pedido dos próprios requisitantes

e 225 itens por outros motivos como descrição incompleta do item, justificativa inadequada, produto fora de linha etc.

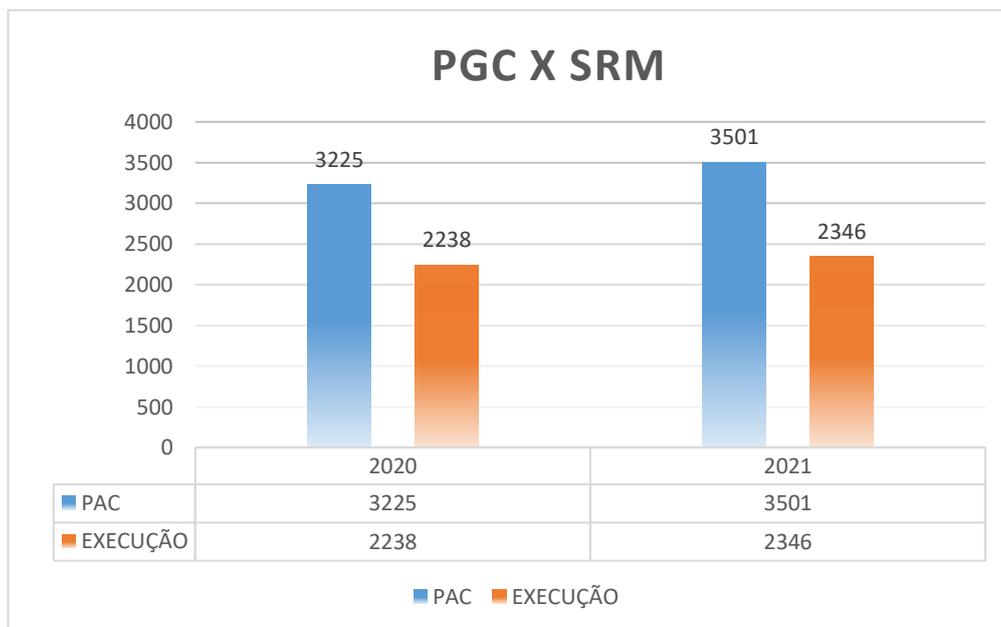
Verifica-se que em 2021 houve uma falha no planejamento e no processo de elaboração e execução da demanda por parte dos planejadores/requisitantes, sendo 38.7% da demanda inicial devolvida a pedido ou para ajuste. Esse tipo de falha, além de comprometer o planejamento das áreas envolvidas, gera um retrabalho para o próprio requisitante, que deverá criar um carrinho novo no sistema, para o SPAS que terá que fazer uma reanálise da demanda e para o Serviço de Compras que reintegrará esses itens ao processo de compras.

Observa-se ainda que 394 itens foram fracassados ou cancelados durante o processo de aquisição. A Licitação é fracassada quando todos os licitantes forem inabilitados ou, quando todos os proponentes forem desclassificados. O fracasso geralmente ocorre quando falta certidão, atestado de capacidade técnica, dentre outros documentos do fornecedor ou por erro na especificação do objeto que será contratado. O fracasso na licitação além de atrasar o planejamento inicial da contratação, gera um retrabalho em toda a cadeia de suprimento.

Atualmente, o Serviço de Compras está trabalhando com 1.486 itens, ou seja 46% do total de 2021 mais os remanescentes de 2020. Das demandas recebidas no ano de 2021, foram concluídas apenas 43% dos itens requisitados. De toda a demanda trabalhada em 2021 já foram concluídos 1.751 itens. Se não houvesse os remanescentes, possivelmente, restaria apenas 25% da demanda inicial.

Entretanto quando comparados os sistemas PGC e SRM e analisados os dados apresentados por eles, criticamente, iremos perceber que apenas 69% dos itens planejados foram efetivamente inseridos no SRM por carrinhos de compras em 2020. Em 2021, a quantidade de itens comparado ao planejado cai para 67%. A figura 40 compara os sistemas PGC e SRM.

Figura 40: Comparação do SPGC X SRM – 2020/2021



Fonte: Elaboração Própria, 2021.

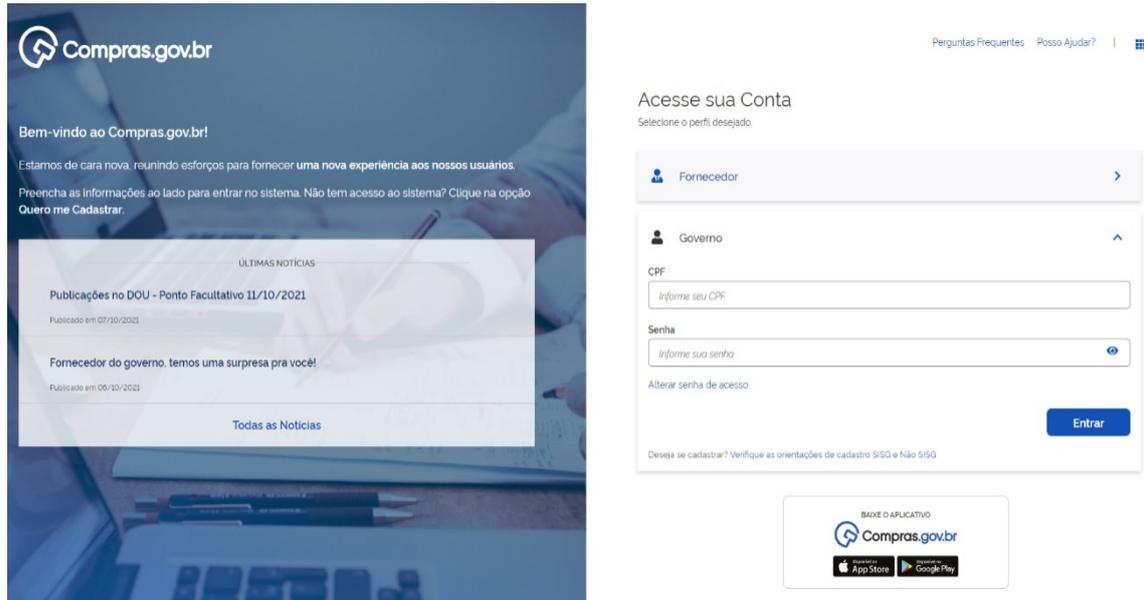
Ou seja, chegamos ao diagnóstico que dos 6.726 itens que foram planejados pela Unidade nos últimos dois anos, apenas 4.584 itens foram executados na fase de carrinho de compras, isto representa aproximadamente 69% dos itens. Esses dados são reflexo de um planejamento falho e com expectativas fora da realidade.

7.1.3.2 Compras Governamentais (Comprasnet)

Uma das funcionalidades disponibilizadas no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG é o Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet), que é um site WEB, instituído pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, para disponibilizar, à sociedade, informações referentes às licitações e contratações promovidas pelo Governo Federal, bem como permitir a realização de processos eletrônicos de aquisição (Manual do Comprasnet, 2021).

Atualmente o sistema de Compras Governamentais conta com um escopo já ampliado das demais etapas do ciclo de vida da compra pública. Apesar de estar ainda em evolução, já conta com alguns novos subsistemas: planejamento institucional e anual de compras (SPGC); primeiro módulo da fase interna e preparatória das licitações (ETP Digital); gestão e fiscalização contratual (Compras Contratos); nova sala de disputa de licitações para usuário fornecedor totalmente reestruturada e um aplicativo *mobile* que possibilita acesso facilitado a oportunidades de venda para o Governo. A figura 41 apresenta a tela de acesso ao Comprasnet.

Figura 41: Acesso as Comprasnet

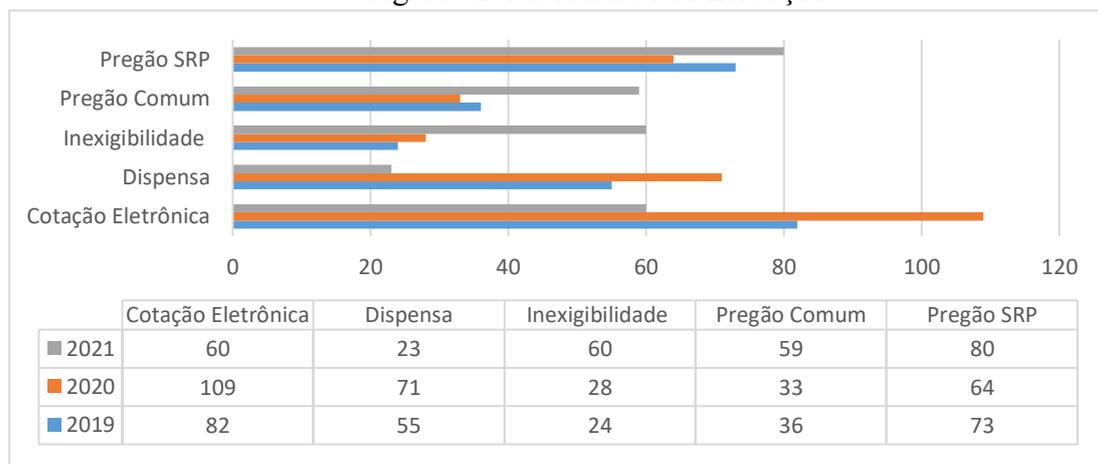


Fonte: SPGC e SRM, 2021.

O sistema no perfil de governo é operacionalizado por servidores públicos. Nele, o pregoeiro realiza os procedimentos licitatórios na aba seleção do fornecedor.

Farmanguinhos conta hoje com apenas 3 pregoeiros para realizar as suas licitações. O volume de Pregões no ano de 2021 até o momento (setembro) são de 139. Sem contar as demais modalidades de contratação como Dispensa, Inexigibilidade e Cotação Eletrônica. Dos 139 Pregões realizados, 80 foram para gerar Atas de Registro de Preço, conforme apresentado na figura 42:

Figura 42: Modalidade de Licitação



Fonte: Serviço de Compras (2021)

Em 2021 (dados obtidos até agosto), nota-se o aumento considerável de Pregão Eletrônico quando comparado aos anos de 2019 e 2020. A tendência é que esse número aumente, haja vista que ainda não se encerrou o exercício.

Observa-se ainda que a Unidade vem diminuindo o número de Dispensa que tem seus fundamentos no artigo 24 da Lei nº 8.666/93. Ela ocorre por conta de situações excepcionais pré-estabelecidas na Lei. Um dos fundamentos para a dispensa é nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares.

Já para os casos de Inexigibilidade, que é quando há impossibilidade de competição, podendo ser caracterizada em casos de exclusividade do produto, no último triênio, houve um aumento de 150% das contratações realizadas por inexigibilidade. Percebe-se nesse caso que o mercado fornecedor está cada vez mais exclusivo para os itens adquiridos.

Nota-se que para os casos de Cotação Eletrônica, que são para as compras de pequeno valor, conforme a Lei nº 8.666/93, Farmanguinhos teve uma redução nessa forma de contratação.

7.1.3.3 Resumo dos fatores críticos das ferramentas de planejamento das contratações e seus limites para planejar as contratações

Apesar dos esforços empreendidos pelo Governo Federal e por Farmanguinhos na implementação dos sistemas, para melhorar o processo de Planejamento e Contratação, ainda é possível observar fatores críticos e falhas graves quando comparadas as ferramentas de planejamento e contratações. O quadro 07, levanta os fatores críticos e limites identificados.

Quadro 07 – Fatores Críticos e Limites do Planejamento

SISTEMAS	FATORES CRÍTICOS E LIMITES IDENTIFICADOS
SPGC	<ul style="list-style-type: none"> • Cronograma Padrão. • Informações orçamentárias opcionais. • Não tem Perfil para realizar <i>check</i> orçamentário. • Permite previsão de receita superior a despesa. • Não está vinculado ao SRM e Comprasnet. • Perfil de usuário diferente dos demais sistemas. • Catalogo de Materiais com itens obsoletos
	<ul style="list-style-type: none"> • Permite previsão de receita superior a despesa.

SAGE	<ul style="list-style-type: none"> • Não está vinculado ao SRM e Comprasnet. • Perfil de usuário diferente dos demais sistemas.
SRM	<ul style="list-style-type: none"> • Não tem fluxo no sistema para realizar <i>check</i> orçamentário. • Não está vinculado ao PGC, SAGE e Comprasnet. • Permite previsão de receita superior a despesa. • Não possibilita ao usuário aproveitar o carrinho devolvido. • Perfil de usuário diferente dos demais sistemas.
COMPRASNET	<ul style="list-style-type: none"> • Não está vinculado ao PGC, SAGE e SRM. • Permite previsão de receita superior a despesa. • Não tem fluxo no sistema para realizar <i>check</i> orçamentário. • Perfil de usuário diferente dos demais sistemas.

Fonte: Elaboração Própria, 2021.

O Sistema de Planejamento e Gerenciamento das Contratações (SPGC) tem um cronograma único para toda a esfera de governo no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Entretanto a Administração pública indireta, autarquias e fundações, estão vinculadas à Administração Pública Direta, ou seja, Farmanguinhos está vinculado ao Ministério da Saúde. Veja que nesse caso o planejamento do Ministério da Saúde tem impacto direto no planejamento da Fiocruz e consequentemente de Farmanguinhos. Se enxergarmos o Ministério da Saúde como o Planejamento Estratégico, a FIOCRUZ como planejamento tático e Farmanguinhos como o Planejamento Operacional, observaremos que cada entidade, sem visão holística, planeja isoladamente.

Identifica-se que é necessário criar momentos diferentes para cada esfera do governo planejar, possibilitando conhecer as diretrizes nas diferentes fases do planejamento. O PAC, elaborado pelo SPGC, não pode ser realizado de forma concomitante entre as diferentes esferas de governo. Farmanguinhos não pode planejar considerando apenas as condições do ambiente interno. É necessário ter a visão do ambiente externo à instituição, principalmente as políticas de governo para a área da saúde.

Os sistemas de Planejamento e Contratação, SPGC, SAGE, SRM e Comprasnet, deverão ser um sistema único e integrado, permitindo a operacionalização e controle de diversas etapas ao longo do ciclo de vida da compra pública. Isto possibilitará aos gestores do planejamento realizarem o *check* orçamentário, a Unidade de compras canalizar seus esforços em um sistema único, aos requisitantes e planejadores acompanharem toda a etapa da cadeia de suprimento, com execução da despesa, mediante a fonte de receita.

Com um único sistema será possível a interação entre Farmanguinhos, o Governo, fornecedores, órgãos de controle e os cidadãos.

8 PROPOSTA DO PLANO ANUAL INTEGRADO DE CONTRATAÇÃO (PAIC)

A proposta de apresentar um modelo de Plano Anual Integrado de Contratação, conforme objetivo específico 4, tem por finalidade integrar os dados de planejamento e contratação e suprir suas lacunas deixadas pelo sistema interno da instituição. Os sistemas externos, embora careçam de melhorias urgentes, a mudança na sua estrutura dependerá de uma ação de governo federal. Contudo o plano proposto apresentará uma visão macro da cadeia de abastecimento da instituição.

Identifica-se que os atores internos a Farmanguinhos, sejam eles requisitantes, solicitantes e/ou planejadores precisam estar alinhados ao planejamento estratégico do governo federal e conseqüentemente da instituição. A falta de visão macro e estruturada, com direção, controle e monitoramento da gestão e dos sistemas, que deveriam ser integrados, mas não são, fragiliza toda a cadeia de suprimento, comprometendo o Planejamento e as Contratações.

Um Plano Anual de Contratações precisa ter um fluxo preestabelecido que consolide todas as contratações que a Unidade pretende realizar, e essa integração do plano auxiliará a administração na tomada de decisão e no alinhamento da gestão.

Além disso, o Plano Anual Integrado de Contratação precisará possibilitar a articulação do planejamento das contratações com a proposta orçamentária da Unidade, de modo que as contratações se alinhem com o planejamento estratégico da organização.

Para isso iremos separar em cinco momentos cada etapa de planejamento e contratação:

1. Momento 1: Equipe de Planejamento das Contratações;
2. Momento 2: Levantamento das Necessidades;
3. Momento 3: Estudo Preliminar e Gerenciamento dos Riscos;
4. Momento 4: Cadastramento das Demandas;
5. Momento 5: Contratação.

Os cinco momentos apresentados estarão sob a gestão do Serviço de Planejamento e Agrupamento de Suprimento (SPAS), em conjunto com o Serviço de Planejamento Orçamentário (SPO) e o Serviço de Compras (SeCon), sendo subsidiados pela Direção da Unidade.

Para o compromisso e o sucesso da implementação do planejamento não basta que os planos e estratégias sejam plena e racionalmente articulados, é preciso que ele seja uma responsabilidade básica da administração e que seja difundido por toda a organização, em vez de ser visto apenas como tarefa exclusiva dos planejadores centrais (HANNA, 1987).

8.1 SERVIÇO DE PLANEJAMENTO E AGRUPAMENTO DE SUPRIMENTO

No modelo proposto o SPAS coordenará, centralizará e acompanhará toda a cadeia de abastecimento da Unidade, visto que no modelo atual, tem vários requisitantes e solicitantes realizando o lançamento das suas demandas nos sistemas internos, inclusive em alguns casos, sendo figuras diferentes para cada sistema, correndo o risco de desencontro das informações. Para eliminar esse risco o SPAS centralizará todas as demandas de aquisição de materiais da Unidade.

A coordenação atuará em conjuntos com outras áreas-chaves no processo de planejamento e execução. O SPAS será o elo entre todos os membros da equipe de planejamento e as demais áreas da instituição. Na coordenação, o SPAS terá autonomia para aprovar, quando alinhado com o planejamento estratégico, ou rejeitar o PAIC.

Caberá ainda ao SPAS acompanhar e cobrar os prazos preestabelecidos nos sistemas externos da Unidade, realizar brainstorming, que possibilitará ao grupo ter tempestade de ideias, promover palestras e treinamento, em conjunto com as demais áreas.

8.1.1 Momento 1 - Equipe de Planejamento das Contratações

Essa equipe será nomeada pela direção da Unidade, através de Portaria Institucional, formada por profissionais multidisciplinares, como: vice-diretores, coordenadores, solicitantes, analistas orçamentários, compradores e analistas de logística. Cada vice-diretor e coordenador indicará dois colaboradores, assim como os Serviços de Planejamento e Orçamento, Serviço de Compras e o Departamento de Logística. É possível verificar as atribuições no quadro 8, abaixo:

Quadro 8 – Atribuições da Equipe de Planejamento das Contratações

Equipe de Planejamento	Atribuição
Vice-diretor e/ou Coordenador	<ul style="list-style-type: none"> • Planejar em conjunto com o solicitante. • Acompanhar o planejamento e a execução. • Aprovar o plano.
Serviço de Planejamento e Orçamento	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar o <i>Check</i> Orçamentário. • Acompanhar a formulação do Plano.
Serviço de Compras	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar a contratação.
Departamento de Logística	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliar a possibilidade de armazenamento e o recebimento em casos de grandes volumes. • Agendar Entrega.
Solicitante	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar o levantamento das necessidades. • Acompanhar o planejamento e a execução. • Elaborar o DFD, ETP e o GR
Serviço de Planejamento e Agrupamento de Suprimento	<ul style="list-style-type: none"> • Coordenar a equipe de Planejamento. • Realizar o lançamento das demandas no Sistema. • Analisar o ETP e o GR. • Acompanhar o planejamento e a execução. • Aprovar o Plano Anual Integrado do Planejamento das Contratação.

Fonte: Elaborado pelo próprio autor, 2021.

Esses profissionais precisam ter conhecimento do Planejamento Estratégico da instituição e conseqüentemente dos seus desdobramentos nas atividades desenvolvidas na sua área. Eles serão responsáveis pela identificação das necessidades de contratação, realizar o estudo preliminar, o gerenciamento de risco e acompanhar toda a fase de planejamento da contratação. Além dessas atividades essa equipe também deverá implementar indicadores de gestão, propor melhorias, revisar o planejamento e elaborar um cronograma para as contratações.

Para gerar o PAIC é preciso o dispêndio de tempo da alta administração e da equipe de planejamento, além da realização de estudos e de levantamento de informações. A elaboração e implementação de um processo de planejamento são trabalhos árduos que exigem dos participantes dedicação, capacidade analítica, criatividade, coragem para implementar mudanças e estabelecer estratégias e, acima de tudo, muita persistência, perseverança e disciplina.

8.1.2 Momento 2 – Levantamento das Necessidades

Nesse momento os solicitantes, que fazem parte da equipe de planejamento, em conjunto com as suas respectivas vices diretoria, levantará as necessidades da gestão e elaborará o Documento de Formalização da Demanda (DFD) que será o documento inicial para dar início a um processo de planejamento das contratações.

O Documento de Formalização da Demanda deverá conter os seguintes elementos:

- ✓ a justificativa da necessidade da contratação;
- ✓ a quantidade dos produtos a serem adquiridos;
- ✓ a previsão de data em que deve ser iniciada o recebimento dos produtos;

Geralmente o levantamento das necessidades, quando rotineiras, são realizados com base nas últimas compras. De uma forma geral, para obter dados necessários para realizar o DFD deverão ser levados em consideração o cenário atual, o alinhamento institucional, o planejamento estratégico, a receita orçamentária, o estoque, o *lead time* da contratação e a sazonalidade.

É importante considerar também nesse momento se existe Ata de Registro de preço para essa contratação, se o fornecedor é nacional ou estrangeiro, se a aquisição se dará por dispensa, inexigibilidade, cotação ou pregão. Todos esses pontos deverão ser levados em consideração já que são importantíssimos na previsibilidade do tempo de ressuprimento.

8.1.3 Momento 3 – Estudo Técnico Preliminar e Gerenciamento dos Riscos

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Gerenciamento de Risco (GR) já são uma realidade em Farmanguinhos, assim como o DFD. Entretanto, atualmente, eles são realizados de forma isolada por cada área para cada carrinho, que não necessariamente é uma contratação. O solicitante nesse momento deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a melhor solução dentre as possíveis, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e socioeconômica das necessidades identificadas.

Os planejadores deverão responder os seguintes questionamentos, que darão suporte à justificativa da contratação: O que contratar? Por que contratar? Para que contratar? Para quem se contrata o objeto? Como contratar? Quanto contratar? Quando contratar? Existe outra opção para atender à demanda? Há recursos suficientes? Quais as opções legais disponíveis?

Com base na IN nº 40/2020, o ETP deverá conter as seguintes informações, levando em consideração o levantamento das necessidades:

- I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
- II - descrição dos requisitos necessários e suficientes à escolha da solução, prevendo critérios e práticas de sustentabilidade;
- III - levantamento de mercado.

De acordo com a IN SEGES/MPDG nº 05/2017, no art. 25 o gerenciamento de riscos é um processo que consiste nas seguintes atividades:

- I. Identificação dos principais riscos que possam comprometer a efetividade do Planejamento da Contratação, da Seleção do Fornecedor e da Gestão Contratual ou que impeçam o alcance dos resultados que atendam às necessidades da contratação;
- II. Avaliação dos riscos identificados, consistindo da mensuração da probabilidade de ocorrência e do impacto de cada risco;
- III. Tratamento dos riscos considerados inaceitáveis por meio da definição das ações para reduzir a probabilidade de ocorrência dos eventos ou suas consequências;
- IV. Para os riscos que persistirem inaceitáveis após o tratamento, definição das ações de contingência para o caso de os eventos correspondentes aos riscos se concretizarem; e
- V. Definição dos responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e das ações de contingência.

A análise dos riscos, seu tratamento e identificação é um processo contínuo, e precisa ser periodicamente atualizado pelos planejadores. Algumas técnicas de planejamento podem auxiliá-los, como o diagrama de Ishikawa e o brainstorming. O diagrama de Ishikawa é uma ferramenta utilizada para expor a relação existente entre o resultado de um processo, e as causas que tecnicamente possam afetar esse resultado (WERKEMA, 1995).

8.1.4 Momento 4 – Cadastramento das Demandas

Após realizadas as etapas anteriores de formação da equipe de planejamento da contratação, levantamento das necessidades, ETP e GR o Serviço de Planejamento e Agrupamento de Suprimento realizará o cadastramento das necessidades nos sistemas de Planejamento e Contratação.

Essa centralização da atividade de cadastramento, no sistema, possibilitará a equipe de planejadores ter uma visão do todo. A demanda já nascerá com o *check* orçamentário das receitas e sua respectiva previsão da despesa. Nesse momento será necessário unificar os

ecossistemas de Farmanguinhos, para evitar o retrabalho e minimizar os impactos dos riscos com a falta de integração. O cadastramento da demanda no sistema precisa refletir a realidade da gestão e possibilitar os *inputs* com as mesmas bases de dados dos sistemas de governo. Por exemplo: visão global e detalhada do orçamento, com as classificações por elementos de despesa e programação orçamentária, código do material no carrinho interligado com o catálogo de material (CATMAT) do governo federal.

8.1.5 Momento 5 – Contratação

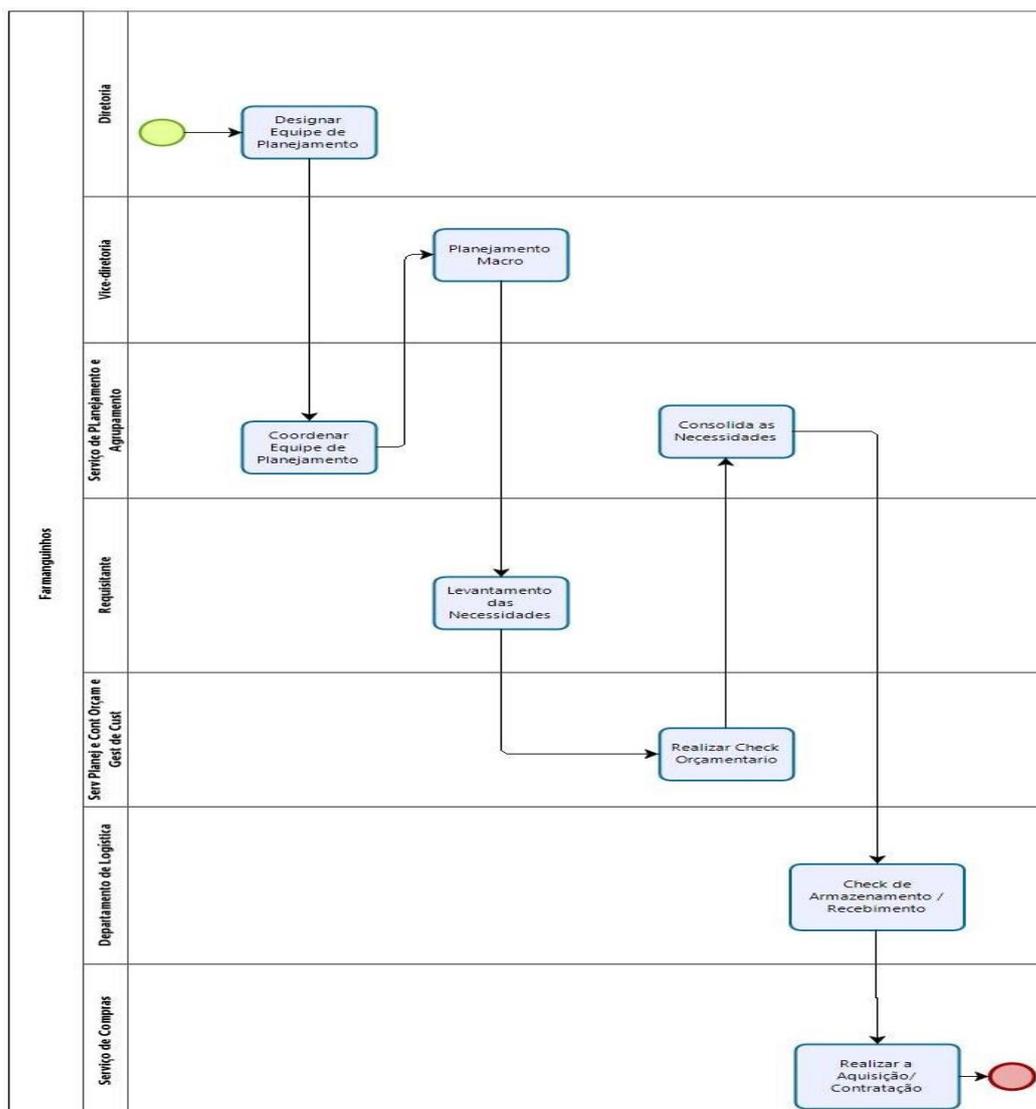
A contratação é a virada da chave do planejamento para a execução do plano. O Serviço de Compras precisará estar bem alinhado com as fases anteriores a esta. De acordo com a lei nº 8666/93 a contratação precisa garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

O Serviço de Compras precisa garantir que o planejado seja executado de acordo com a perspectiva da qualidade, quantidade, tempo, hora e orçamento previsto.

Na fase de execução de compras será possível avaliar a eficiência, eficácia e a efetividade do plano elaborado pela equipe de planejamento das contratações, assim como da mitigação dos riscos e do Estudo Técnico Preliminar (ETP).

A Equipe de Planejamento das Contratações, assim como, os demais colaboradores de Farmanguinhos deverão conhecer o fluxo do planejamento das contratações. A modelagem do fluxo auxiliará na compreensão dos momentos propostos no PAIC. Conforme apresentado na figura 43:

Figura 43: Plano Anual Integrado das Contratações



Fonte: Elaboração própria, 2021.

Um Plano Anual Integrado de contratação (PAIC) bem elaborado tem por objetivo aperfeiçoar a governança e a gestão das contratações de Farmanguinhos, permitindo a maximização dos resultados institucionais, o uso racional dos recursos públicos, a unificação das compras e a identificação de novas oportunidades de ganhos de escala nas contratações.

Para Farmanguinhos, devido ao seu tamanho, complexidade e rigor burocrático, a implementação do PAIC é muito importante e requer cuidados especiais para não comprometer o próprio processo de planejamento. A comunicação precisa ser clara, objetiva e adequada aos diferentes níveis e indivíduos que integram a instituição. Falta de clareza, falha, omissão ou descuidos, poderão causar prejuízos ao processo como um todo e são de difícil reparação.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como evidenciado no estudo, as ferramentas de Planejamento e Gerenciamento das Contratações não são adequadas para gestão dos recursos de forma eficiente, sendo necessária sua integração, desenvolvimento e aplicação de forma estruturada.

Qualquer processo de aquisição pública pressupõe a correta definição da estratégia de suprimento, alinhada com o planejamento estratégico da Unidade, tomando como base a previsão de consumo e utilização provável, obtida por meio de técnicas adequadas de estimação da necessidade, sendo vedadas aquisições que não representem a real demanda de desempenho pela administração pública (ENAP, 2021).

O planejamento realizado pela instituição precisa ser factível, quantitativo e descritivo, devendo estar claramente definido e difundido em toda a organização. A visão dos planejadores precisa estar direcionada às ações da Instituição e alinhada aos objetivos estratégicos. Sendo o plano o produto do planejamento, este, precisa refletir a realidade da gestão, sendo seus dados confiáveis, de fácil acesso, identificáveis e flexíveis aos ajustes necessários. Os planos consolidam o produto do planejamento e orientam a utilização dos recursos organizacionais e formam a base para o controle e a direção da organização.

O Plano Anual de Contratações deve estar em conformidade com o planejamento da instituição e do Governo. Sua elaboração precisa ser realizada por uma equipe de Planejadores, envolvidos diretamente nos processos de Contratação. A integração das etapas do planejamento é imprescindível para a elaboração do plano.

A proposta do Plano Anual Integrado das Contratação, descrita neste estudo, mapeou quatro momentos que contribuíram para o planejamento. A formação da equipe de planejamento, multidisciplinar, expande a capacidade da Administração de planejar, tirando o foco do planejamento local para o institucional. O levantamento prévio das necessidades possibilita a Administração dispor de dados gerenciais que permitirão planejar de forma realista. O Estudo Técnico Preliminar e o Gerenciamento dos Riscos mitigarão os possíveis entraves na execução do plano.

A centralização da demanda pelo Serviço de Planejamento e Agrupamento de Suprimento possibilitará o comportamento sinérgico das áreas funcionais da instituição. A coordenação e condução do processo desde a sua concepção, explicitação e formalização desenvolverá um ambiente propício e favorável à elaboração do plano integrado e coerentes com a realidade: exequível e viável, possibilitando a contratação necessária para a execução de seus objetivos organizacionais.

Embora alguns momentos possam ser vistos e tratados individualmente, eles são interdependentes e complementares. Sua aplicabilidade deve ser vista de maneira conjunta, facilitando a implementação e a eficiência do modelo.

A efetividade do planejamento na administração pública dá-se necessariamente pelo fortalecimento e entendimento da função de planejar, bem como por uma série de mudanças nos costumes, valores, comportamentos, cultura, no modo de ver e pensar a organização, sua finalidade, o ambiente interno, externo e no cidadão.

Como sugestões para futuros trabalhos, propõe-se:

- I. estudar a aplicabilidade do modelo de PAIC proposto;
- II. avaliar a possibilidade de criar indicadores integrados dos sistemas internos da instituição;
- III. recomenda-se que a implementação do PAIC esteja, previamente, associada ao Planejamento Estratégico da Unidade e ao Plano Plurianual da Fiocruz.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, N. A. et al. **Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual.** São Paulo: Atlas, 2005.
- ARTMANN, E. **O Planejamento estratégico-situacional no nível local: um instrumento a favor da visão multisetorial.** Cadernos da Oficina Social, 3: 98:119, 2000.
- ANSOFF, Igor; MAC DONNEL, Edward. **Implantando a Administração estratégica.** São Paulo: Atlas, 1993.
- BIRCHAL, F. F. S.; ZAMBALDE, A. L.; BERMEJO, P. H. de S. **Planejamento estratégico situacional aplicado à segurança pública em Lavras (MG).** RAP: Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, p. 523-545, 2012.
- BATISTA, Marco Antônio Cavalcanti; MALDONADO, José Manuel Santos de Varge. **O papel do comprador no processo de compras em instituições de ciência e tecnologia em saúde.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 42, n.4, p.681-699, jul./ago. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n4/a03v42n4.pdf> . Acesso 10 mar. 2020.
- BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Licitações e contratos: orientações básicas** 2. ed, rev. atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Interno. 2003.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- COMPRAS GOVERNAMENTAIS. **Sistema de Planejamento e Gerenciamento de contratações.** Brasília, 2018. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/pgc>>. Acesso em: 07 de outubro de 2019.
- Decreto Federal no 7.892, de 23 de janeiro de 2013. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm Acesso em: 07 de março de 2020
- Decreto Federal no 8.250, de 23 de maio de 2014. <https://www.gov.br/compras/pt-br/centrais-de-conteudo/manuais/manual-siasg/manual-siasg-catalogo/manual-catmat-e-catser-2020.pdf>. Acesso em: 07 de março de 2020
- ENAP, 2021 Enap Escola Nacional de Administração Pública, **Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos,** Brasília - DF Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6160/2/M%C3%B3dulo%20%20-%20Planejamento%20das%20contrata%C3%A7%C3%B5es.pdf>
- FARMANGUINHOS. **Planejamento Estratégico 2016-2019.** Rio de Janeiro, 2016. Intranet. Disponível em: http://intranet.far.fiocruz.br/wp-content/uploads/2017/11/Planejamento_Estrategico_20162019.pdf. Acesso em: 04 de fevereiro 2020.
- FEIJÓ, Paulo Henrique.; CARVALHO JÚNIOR, Jorge Pinto de.; RIBEIRO, Carlos Eduardo.; **Entendendo a CONTABILIDADE ORÇAMENTÁRIA** Aplicada ao Setor Público. 1. ed. Brasília: Gestão Pública, 2015.
- FIGUEIREDO, Tatiana Aragão. **Carga de Doença no Brasil e a Assistência Farmacêutica**

no Sistema Único de Saúde. 2015. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2015, 183 f.

FORTIS, M. F. de A. **Rumo a pós-modernidade em políticas públicas:** a epistemologia situacional de Carlos Matus. RAE Eletrônica, v. 9, n. 2, jul./dez. 2010. Art. 13.

FREZATTI, F. **Análise do relacionamento entre a contabilidade gerencial e o processo de planejamento das organizações brasileiras.** Rev. Adm. contemp. Curitiba, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552007000600003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 07 de janeiro de 2020.

GADELHA, C.A.G, & TEMPORÃO, JG. (2018). **Desenvolvimento, inovação e saúde:** a perspectiva teórica e política do Complexo Econômico-Industrial da Saúde. Ciência e Saúde Coletiva. Página web: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232018000601891&script=sci_abstract&tlng=pt

GADELHA, C.A.G, VARGAS, M.A., MALDONADO, J.M.S., BARBOSA, P.R. **O Complexo Econômico-Industrial da Saúde no Brasil:** dinâmica de inovação e implicações para o Sistema Nacional de Inovação em saúde. Revista Brasileira de Inovação, Campinas.

GADELHA, C.A.G. **O complexo industrial da saúde e a necessidade de um enfoque dinâmico na economia da saúde.** Ciênc. Saúde coletiva [online]. 2003, vol.8, n.2, pp.521-535. ISSN 1413-8123. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232003000200015>

GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz.; **Planejamento e orçamento governamental.** Coletânea – Volume 2. Brasília: ENAP, 2006. Disponível em: <http://neci.fflch.usp.br/sites/neci.fflch.usp.br/files/Colet%C3%A2nea%20Planejamento%20e%20Or%C3%A7amento%20ENAP%20-%20O%20ciclo%20or%C3%A7ament%C3%A1rio.pdf>. Acesso em: 03 março de 2020.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo: Atlas, 1991.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo: Atlas, 1999.

GONÇALVES, R. G. **Modelos emergentes de planejamento:** elaboração e difusão – um estudo do planejamento estratégico situacional. 2005. 201 p. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

HANNA, Nagy. **Planejamento estratégico e Administração da mudança.** Finanças & Desenvolvimento, v. 7, n. 1, p. 30-33, março 1987.

HANSENCLEVER, L. et al. Diagnóstico e papel dos laboratórios públicos na capacitação tecnológica e atividade de P&D da indústria farmacêutica brasileira. In: BUSS, Paulo Marchiori (Org.); CAVALHEIRO, José da Rocha; CASAS, Carmen Phang Romero. **Medicamentos no Brasil:** inovações e acesso. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2008. p. 199-231.

HUERTAS, F. **O método PES** - Entrevista com Matus. São Paulo. Editora FUNDAP, 1996. 139 p.

KOHAMA, Helio. **Contabilidade Pública:** Teoria e Prática. 5ª. Ed. São Paulo, Atlas, 1996,

2001, 2008.

Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm Acesso em: 04 de fevereiro 2020

Lei no 10.520, de 17 de julho de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm Acesso em: 04 de fevereiro 2020

Lei Complementar no 123, 14 de dezembro de 2006 e alterações. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm . Acesso em: 06 de fevereiro 2020

LOPES MSV. et al. **Análise do conceito de promoção da saúde**. Texto contexto - enferm., v.19, n.3, p.461- 468, 2010.

MAGALHÃES, J. L. et al. **Laboratórios farmacêuticos oficiais e sua relevância para saúde pública do Brasil**. RECIIS – Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde. Rio de Janeiro, v5, n.1, p.85-99, Mar., 2011. Disponível em: <https://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/512/1159>. Disponível em: 01 de outubro de 2021.

MENON, A.; BHARADWAJ, P.; ADIDAM, D.; EDISON, S. **Antecedents and Consequences of Marketing Strategy Making**. Journal of Marketing, 63: 18-40, 1999.

Ministério do Planejamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Manual do Usuário: **Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações -PGC**. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/manuais/PGC/ManualPGC.pdf>. Acesso em: 05 agosto 2019

MOTTA, P.R.M. **Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente**. Rio de Janeiro: Record, 1996.

OLIVEIRA, Egléubia Andrade de. **Política de produção pública de medicamentos no Brasil: o caso do Laboratório Farmacêutico do Estado de Pernambuco (LAFEPE)**. 2007.

PAGNONCELLI, D.; VASCONCELLOS FILHO, P. **Sucesso empresarial planejado**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1992.

PENA FPM, MALIK AM. **Gestão Estratégica em Saúde**. Gestão em Saúde. 1ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2011.

PERES, Ursula. **Texto Explicativo Orçamento** – Secretaria Municipal de Educação. São Paulo 2008. Disponível em: <http://www.portalsme.prefeitura.sp.gov.br/Banners/BANNERNO/TextoExplicativoOrcamento.pdf>. Acesso em: 22 setembro de 2019.

PISCITELLI, Roberto Bocaciao. TIMBÓ, Maria Zulene Farias; Rosa, Maria Berenice. **Contabilidade Pública: uma abordagem da Administração financeira pública**. 7º ed. ver. e amp. São Paulo: Atlas, 2002.

Portal de Compras Governo Federal. **Sistema de Planejamento e Gerenciamento de**

Contratações. Brasília. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/pgc> Acesso em: 05 agosto 2019.

Presidência da República. **Instrução Normativa N° 01, de 10 de janeiro de 2019.** Dispõe sobre Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações e sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/1068-in-1-de-2019>. Acesso em: 20 de Junho de 2019.

Presidência da República. **Lei Complementar N° 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm . Acesso em: 10 de janeiro de 2020.

RIVERA, F. J. U. **Planejamento e Gestão em Saúde: Conceitos, história e propostas.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012.

RIZZO, L. **A importância do planejamento na contratação pública.** 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/55532/a-importancia-do-planejamento-na-contratacao-publica>. Acesso em: 22 fevereiro de 2020.

ROCHA, K. **Estratégias para institucionalização do processo de incorporação e avaliação de tecnologia em saúde por instituições estratégicas do CEIS: Um estudo a partir da experiência de Bio-Manguinhos.** Tese (Mestrado Políticas Públicas, Gestão e Cuidado em Saúde) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, na Fundação Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro, p. 83. 2021.

Santos, C. **Introdução a Gestão Pública.** São Paulo: Saraiva, 2009.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo, democracia.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SELAN, B; KANNEBLEY JÚNIOR, S.; PORTO, G. S. **Relatório setorial sobre inovação tecnológica na indústria farmacêutica brasileira: uma análise a partir dos indicadores de inovação.** Ribeirão Preto: FIPASE, 2007.

SERRA FAR. **Gestão estratégica nas organizações públicas.** Palhoça: Unisul Virtual, 2008.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do Trabalho Científico.** 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Lidiane Rodrigues Campêlo da.; DEMACENO, Ana Daniella.; MARTINS, Maria da Conceição Rodrigues.; SOBRAL, Karine Martins.; FARIAS, Isabel Maria Sabino de. **PESQUISA DOCUMENTAL: ALTERNATIVA INVESTIGATIVA NA FORMAÇÃO DOCENTE.** Ceará 2009.

SOUSA, Nali de Jesus. **Desenvolvimento econômico.** 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2005.

TAJRA S. F. **Gestão Estratégica na Saúde: Reflexões e práticas para uma Administração voltada para excelência.** 3ª ed. São Paulo: Iátria, 2014.

TESTA, M. **Pensar em Saúde**. Porto Alegre: Artes Médicas/ ABRASCO, 1992. 226p

TONI, J. de. **O Planejamento Estratégico e Situacional – PES**. In: BROSE, M. (Org.). Metodologia participativo: uma introdução a 29 instrumentos. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001. 312 p.

TRIDAPALLI, Juarez Paulo; BORELLI, Benilson. **Gestão da cadeia de suprimento do setor público brasileiro**: um estudo exploratório das funcionalidades e do nível de maturidade em governo eletrônico. Revista ADMpg Gestão Estratégica, Ponta Grossa, v. 3, n. 2,p. 103-111, 2010;

TRIDAPALLI, Juarez Paulo; FERNANDES, Elton; MACHADO, Waltair Vieira. **Gestão da cadeia de suprimento do setor público**: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil. Revista de Administração Pública-RAP. FGV-Ebape. Rio de Janeiro 45(2), 401-433, mar/abr 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v45n2/06.pdf>. Acesso em: 10 janeiro de 2020

Tribunal de Contas da União. **Manual de Contratos e Licitações, Orientações e Jurisprudências do TCU – 2010**