

Fundação Oswaldo Cruz
Escola Nacional de Saúde Pública

**Comprar e contratar para uma Instituição Pública
de Ciência e Tecnologia do Setor Saúde**

por

Nercilene Santos da Silva

Dissertação apresentada com vistas à obtenção do Mestrado Profissional em
Gestão de Ciência e Tecnologia em Saúde

Orientador: José Santos de Varge Maldonado

Rio de Janeiro, 30 de junho de 2004

Catálogo na fonte
Centro de Informação Científica e Tecnológica
Biblioteca da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca

S586c Silva, Nercilene Santos da
Comprar e contratar para uma Instituição Pública de
Ciência e Tecnologia do Setor Saúde. / Nercilene Santos
da Silva. Rio de Janeiro : s.n., 2004.
153 p., tab., graf.

Orientador: Maldonado, José
Dissertação de Mestrado apresentada à Escola Nacional
de Saúde Pública.

1.Administração pública. 2.Administração de materiais.
3.Licitação. 4.Contratos. I.Título.

CDD - 20.ed. – 350

Ao meu marido, Fábio
e aos meus filhos Lucas, André e Tiago.
Mesmo com todas as adversidades, é possível estudar
e aprimorar o conhecimento.
Que este trabalho lhes sirva de incentivo.

Agradeço a Deus pela oportunidade de estar viva e com saúde.
Agradeço a todos professores do curso de Mestrado e,
em especial, a Carlos Gadelha e Cristiane Quental
que acreditaram e fizeram esse curso acontecer.
Agradeço ao meu orientador José Maldonado
pelo preciosismo e sofisticação
sempre presentes em sua análise.
Agradeço a minha família,
aos amigos e a todos os colegas de trabalho
que contribuíram para conclusão desse estudo.

Um convite a partilhar o futuro...

...
o menino caminha
e caminhando chega no muro,
e ali logo em frente
a esperar pela gente
o futuro está,
e o futuro
é uma astronave
que tentamos pilotar
não tem tempo
nem piedade
nem tem hora de chegar,
sem pedir licença
muda nossa vida
e depois convida
a rir ou chorar.
Nessa estrada não nos cabe
conhecer ou ver
o que virá
no fim dela
ninguém sabe, bem ao certo onde vai dar
vamos todos numa linda passarela
de um aquarela
que um dia enfim
descolorirá.

Aqualera/Toquinho

RESUMO

Comprar e contratar para uma Instituição Pública de Ciência e Tecnologia do Setor Saúde

O estudo teve como objetivo apresentar uma proposta de intervenção na atividade de compras e contratações da FIOCRUZ visando dotar a Instituição de modelo integrado de compras e regulamento adequado à sua área de atuação. Foram utilizados para construção da pesquisa: pesquisa documental, pesquisa de campo contemplando a fotografia situacional, entrevista com aplicação de questionário quantitativo.

Foi utilizado também como parâmetro de comparação a prática dessa atividade no IPEN que é instituição pública com o perfil federativo, como a FIOCRUZ, além da comparação das práticas utilizadas internamente por distintas Unidades da Fundação Oswaldo Cruz. Ao final, o presente trabalho apresenta conclusão com análise crítica de todas as informações obtidas. Espera-se que este trabalho contribua para a melhoria dessa atividade na FIOCRUZ, e também em outras Instituições situadas no Ministério da Saúde e no Ministério da Ciência e Tecnologia, através da replicação do modelo e regulamento proposto.

ABSTRACT

Purchasing and Hiring for a Sciences and Technology Public Institution Health Sector.

The main purpose of this research is to present an intervention proposal in the Purchase and Business Activities in FIOCRUZ, aiming to make the Institution to adopt an integrated model of purchase and appropriate rule for its expertise area . To built this research: documental research, research field contemplating conditional pictures and entreviews using questionnaire were used.

The parameter of comparing the practice of this activity in IPEN another Federative Institution just like FIOCRUZ, was used, besides comparing the practice used internally for different Units/Departments of Fundação Oswaldo Cruz. Finalizing, this research shows a conclusion report with a critical analysis regarding all the information obtained.

This research is expected to improve this activity in FIOCRUZ, and also in other Institutions which belong to the Ministry of Health and Ministry of Sciences and Technology through the reaplication of the model and rule proposed .

Palavras-chave: compras na Administração Pública, contratos na Administração Pública, Administração Pública, administração de materiais, licitação, contratos, pregão, gestão de materiais, gestão de contratos, gestão de compras.

SUMÁRIO

Introdução.....	1
Metodologia.....	9
Capítulo 1 - Saúde, um grande setor para implementação de políticas econômicas..... e sociais	13
1.1 - Caracterização do Setor Saúde – O Complexo Médico Industrial.....	13
1.2 - Caracterização da FIOCRUZ – Uma Instituição Pública Multidivisional.....	16
Capítulo 2 - As regras do serviço público para comprar e contratar bens e serviços..	21
2.1 – Conceitos acadêmicos.....	21
2.2 – Caracterização da função de compras.....	27
2.3 – Regras do serviço público.....	33
2.4 - Orçamento Público.....	34
2.5 - Princípios orçamentários.....	35
2.6 - Classificações orçamentárias.....	38
2.7 - Empenhamento de despesa.....	40
2.8 - Procedimento Licitatório.....	42
2.9 - Lei n. 8666/93.....	44
2.10 - Modalidades de Licitação.....	45
2.11- Tipos de Licitação.....	47
2.12 - Prazos obrigatórios nos procedimentos licitatórios.....	48
2.13 - Pregão.....	49
2.14 - O Pregoeiro.....	52
2.15 - Pregão eletrônico e presencial.....	53
2.16 - Fase Interna/Externa.....	54
2.17 - Formação do processo administrativo.....	56
2.18 - Execução do procedimento licitatório.....	57
2.19 - Punição para maus fornecedores.....	58
2.20 - Revogação ou anulação do procedimento licitatório.....	58
2.21 - Sistema de Registro de Preços – SRP.....	59
2.22 - Terceirização de Serviços.....	63
2.23 - Ante projeto de lei de licitações.....	65
2.24 - Procedimento Conjunto.....	67
2.25 - Licitações Internacionais.....	68
2.26 - Sistemas Obrigatórios do Governo Federal.....	71
2.27 - <i>Sites</i> Importantes.....	73
Capítulo 3 - Fotografia situacional.....	75
3.1 - Situação de partida.....	75
3.2 - Situação objetivo.....	77
3.3 - Estudo empírico.....	78
3.4 - Resultados obtidos.....	79
3.5 - Avaliação dos resultados.....	85

Capítulo 4 – Conclusão e considerações gerais.....	94
Conclusão.....	94
Considerações finais.....	122
Bibliografia.....	125
Anexos:	
1 - Enquadramento das licitações.....	133
2 - Prazos importantes nos procedimentos licitatórios.....	134
3 - Questionário aplicado durante entrevista.....	135
4 - Tabelas completas com as respostas do questionário.....	139
5 - Proposta de regulamento de compras e contratações para FIOCRUZ.....	143
6 – Requisitos para realização de procedimentos de licitação dispensada, dispensa de licitação, inexigibilidade de licitação e suprimento de fundos.....	151
7 – Organograma da Diretoria de Administração.....	153

Lista de Figuras

Item	Descrição	Página
Figura 1	Caráter multidisciplinar da atividade de compras e contratações	31
Figura 2	Detalhamento dos principais aspectos do sistema de registro de preços	62
Figura 3	Demonstrativo das alterações nas modalidades de licitação	66
Figura 4	Movimento do processo administrativo – fase de análise jurídica	103
Figura 5	Sistematização da inovação incremental	112
Figura 6	Visão sistêmica de compras	123

Lista de Gráfico

Item	Descrição	Página
Gráfico 1	Percentual de procedimentos de compra por modalidade de licitação	44

Lista de Tabelas

Item	Descrição	Página
Tabela 1	Procedimentos de compra realizados pela FIOCRUZ em 2003	43
Tabela 2	Diferença de preços apurada em produtos iguais	68
Tabela 3	Diferença apurada em licitação internacional	71
Tabela 4	Resultado do questionário - dimensão: estratégica	80
Tabela 5	Resultado do questionário - dimensão: recursos humanos	81
Tabela 6	Resultado do questionário - dimensão: técnica	83
Tabela 7	Resultado do questionário - dimensão: perspectivas	84

INTRODUÇÃO

O processo de globalização dos mercados apresentava-se como o começo da integração mundial das atividades humanas. A queda de barreiras comerciais, a associação das tecnologias de informática e de telecomunicações e todo o avanço tecnológico disponível para o ser humano, deveriam contribuir para o crescimento econômico mundial, diminuindo as desigualdades sociais entre nações. No entanto, o processo de globalização na verdade ao invés de diminuir distâncias, instigou e aumentou as diferenças. Os países ricos ficaram mais ricos e os pobres, empobreceram ainda mais.

Isto porque, a globalização associada ao uso crescente das Tecnologias de Informação e Comunicação favoreceu aos países mais desenvolvidos onde as mudanças tecnológicas são melhor compreendidas e absorvidas, dado ao acesso à informação e ao elevado nível de conhecimento acumulado, que permite a efetiva utilização do novo conhecimento. Esses dois fatores alimentam o contínuo processo de aprendizado e mantém esses países no topo do desenvolvimento tecnológico, lhes conferindo vantagem competitiva no mercado, em relação aos países periféricos.

Atualmente, a economia encontra-se enraizada na produção, distribuição e uso do conhecimento, dado o surgimento do novo paradigma, veloz, agressivo e separatista denominado “economia do conhecimento”. A informação passa a ser uma das principais forças competitivas. Protegidas por patentes e outros mecanismos formais e informais, informações e tecnologias importantes são privadas do domínio público e com isto, grande parte da população mundial fica à margem das principais evoluções tecnológicas..

Neste contexto, onde é crescente a intensidade e complexidade dos conhecimentos desenvolvidos e é acelerada a incorporação desses conhecimentos nos bens e serviços produzidos, modificações estruturais devem ser introduzidas para adequar as instituições a um ambiente de incertezas.

No Brasil, principalmente nas instituições públicas, velhas formas de gestão continuam sendo utilizadas, através de estruturas organizacionais rígidas e verticalizadas, engessadas em regras vigentes na burocracia pública para contratação de pessoal e aquisição de bens e serviços, que aparecem como verdadeiras barreiras à inovação.

Na Administração Pública as ações têm um ritmo lento, ditado por um conjunto de regras elaboradas no sentido de controlar os processos e não os resultados. Na iniciativa privada pode-se realizar tudo aquilo que a lei não proíbe, enquanto para o gestor público, apenas aquilo que a lei admite poderá ser realizado. Esse limite de atuação pode tornar as instituições cada vez menos audaciosas e criativas frente às empresas privadas, principalmente as multinacionais, cujo marketing utilizado pauta-se em estratégias competitivas extremamente agressivas.

Essa realidade é mais complicada para as instituições públicas situadas no setor saúde, onde a competição é extremamente agressiva. O setor saúde é responsável pelo movimento de milhões de dólares, e é um dos setores em que o Governo investe boa parte dos recursos públicos. Para alavancar as instituições públicas deste setor, várias discussões foram realizadas no sentido de buscar caminhos alternativos para aumentar a eficácia das

ações públicas, visando tornar as instituições mais competitivas frente ao poder das grandes empresas que fazem parte do Complexo Médico Industrial.

A organização da Conferência Nacional de C&T e Inovação em 2001, por exemplo, mobilizou todos os setores da sociedade na busca de identificar gargalos, diagnósticos e proposições para integrar a Política Nacional de C&T Inovação resultando em orientações expressas nos livros Verde e Branco.

O livro verde apontou características estruturais do Sistema Brasileiro de C&T que precisam ser modificadas, tais como: instabilidade e declínio dos recursos financeiros aplicados e baixa participação do setor privado em P&D. O Livro Branco teve como objetivo apontar caminhos para que a Ciência, a Tecnologia e Inovação (CT&I) possam contribuir para construção de um país mais dinâmico, competitivo e socialmente mais justo, enfatizando a necessidade da criação de novos formatos organizacionais e de fomento, como redes, arranjos, sistemas produtivos locais, todos com o objetivo de potencializar e integrar habilidades e absorver conhecimentos não codificados (tácito), isto porque esses formatos apresentam maior flexibilidade e velocidade de resposta, além de privilegiar a interação entre a universidade e os sistemas produtivos privados.

Está mais do que claro que a ciência, a tecnologia e a inovação desempenham relevante papel em praticamente todas as atividades da sociedade, e seus resultados afetam todos os segmentos da economia e da atividade humana. Portanto, é fundamental incorporar tal dimensão como elemento estratégico da política nacional de desenvolvimento, de forma a constituir a integração com as políticas setoriais, especialmente, aquelas que afetam mais

diretamente os processos de inovação, criando um ambiente favorável à inovação no país e ampliando a capacidade de inovação e expansão da base científica e tecnológica nacional.

A introdução sistemática de formas de pensar o futuro e de definição de focos e de estratégias, sem a rigidez dos sistemas tradicionais, impõe-se como uma necessidade da Administração Pública. A ciência e a inovação não podem ser tratadas com os modelos burocráticos rígidos ainda existentes. As inovações organizacionais e a gestão estratégica emergem como parte essencial para a geração e o uso do conhecimento humano.

Os processos atuais exigem conhecimentos distintos, devendo ser conformados núcleos ou redes compostas por equipes multidisciplinares, que favoreça o fim da compartimentalização das atividades da organização, de modo a tornar suas funções interativas e mais ágeis na resolução dos problemas colocados pelo paradigma atual.

Num mundo globalizado, dominado pela Era do Conhecimento, onde a difusão das tecnologias de informação e comunicação torna tudo muito mais dinâmico e competitivo, não há espaço para um instrumento que não privilegie a agilidade, flexibilidade e principalmente o controle dos resultados.

Segundo Porter (1986), o desenvolvimento de uma estratégia competitiva é, em essência, o desenvolvimento de uma fórmula ampla para o modo como a organização irá competir, quais deveriam ser suas metas e quais as políticas (estratégias) necessárias para levar-se a cabo estas metas. O método clássico descrito por Porter para formulação de

estratégias, consiste em fazer uma combinação entre fins (metas) que a empresa busca e dos meios (políticas) pelos quais ela está buscando chegar lá.

O autor constrói uma “roda da estratégia competitiva”, que é um dispositivo para a articulação dos aspectos básicos da estratégica competitiva de uma empresa, onde destaca a atividade de compras como elemento a ser considerado dentro das políticas operacionais básicas com as quais a empresa busca atingir suas metas.

Isto reflete e confirma a importância dessa atividade para uma Instituição como a FIOCRUZ, que está adotando uma gestão estratégica, empreendedora e inovadora. É fundamental o tratamento dessa atividade como um dos fatores-chave para o sucesso ou fracasso das metas institucionais.

A Fundação Oswaldo Cruz possui enorme responsabilidade na construção do Sistema Nacional de Inovação em Saúde, devido à heterogeneidade e complexidade de seu escopo de atuação na pesquisa, desenvolvimento tecnológico, ensino, controle de qualidade, assistência médica, produção de medicamentos e imunobiológicos, regulação de preços, e formulação e implementação de políticas públicas.

A FIOCRUZ como um dos maiores símbolos da saúde pública brasileira tem suas atividades permeadas por políticas dos setores saúde e ciência e tecnologia, setores esses, caracterizados por dinâmicas e agressivas estratégias competitivas, exigindo de instituições

que desejam inovar, no sentido Shumpeteriano¹, uma administração estratégica, com instrumentos adequados de gestão visando facilitar sua atuação no grande Complexo Industrial da Saúde.

Numa perspectiva mais geral, a FIOCRUZ vem procurando implementar um modelo de gestão orientada por resultado, como forma de elevar a eficiência e a eficácia de suas ações, permitindo um maior comprometimento com objetivos e metas e, em simultâneo, uma menor rigidez burocrática para a gestão dos seus recursos.

Mas sem flexibilidade e agilidade gerencial os desafios do futuro não podem ser enfrentados e neste sentido, este estudo tem como objetivo apresentar uma proposta de intervenção na atividade de compras e contratações da FIOCRUZ, visando dotar a instituição de mecanismo e regulamento adequados à sua área de atuação.

A atividade de compras e contratação é responsável pela movimentação de expressivos valores dentro do orçamento da FIOCRUZ, além de implicar diretamente na qualidade dos bens e serviços colocados à disposição da sociedade. Essa atividade é realizada através de profissionais da área de gestão denominada área “meio”, responsável pelo suporte às áreas finalísticas da instituição. Com a descentralização do poder decisório, todas as Unidades possuem sua própria área de gestão, sendo a função de compras incorporada como elemento estratégico para algumas dessas Unidades.

¹ Joseph Shumpeter - economista austríaco, professor da Harvard University, que conceitua a Inovação como um produto ou método disponibilizado e aceito no mercado.

O estudo está dividido em quatro capítulos, onde o primeiro contextualiza o setor saúde e a FIOCRUZ, apresentando considerações no sentido de elucidar a potencialidade econômica e social do setor saúde e também evidenciando o papel que a FIOCRUZ representa para o setor.

Está apresentado no segundo capítulo todas as regras de base, utilizadas para comprar e contratar no serviço público federal, incluindo conceitos, legislações, procedimentos e sites técnicos relacionados ao tema. O terceiro capítulo descreve a fotografia situacional da atividade de compras na FIOCRUZ, apresentando avaliação sobre os resultados do estudo empírico. O quarto capítulo trata da conclusão do estudo apresentado propostas de inovações incrementais ao processo de trabalho e também uma proposta de inovação radical, através da ruptura do processo de trabalho atual, mediante a adoção de um novo instrumento regulatório.

O objetivo específico desse estudo é a análise dos procedimentos adotados para realização das atividades de compras e contratações de bens e serviços comuns, através da observação das práticas recorrentes na FIOCRUZ, da legislação, regulamentos e dos sistemas utilizados, visando apresentar uma proposta de intervenção, baseada em duas vertentes:

- Sistema Integrado de Gestão
- Regulamento adequado às especificidades da Fundação Oswaldo Cruz.

O estudo buscou responder às seguintes premissas:

I – A legislação, os regulamentos e os sistemas disponíveis são plenamente utilizados na FIOCRUZ?

II – Como melhorar a atividade de compras e contratos, para facilitar a elevação da capacidade interna e externa?

III – A descentralização administrativa realmente tornou as Unidades mais eficientes, eficazes e efetivas para utilização de seus recursos orçamentários?

IV – A legislação e os regulamentos são adequados às necessidades da FIOCRUZ, enquanto instituição situada num segmento altamente competitivo e complexo, como é o setor saúde?

METODOLOGIA

Como método deste estudo, foi realizada pesquisa de intervenção, a partir de problemas localizados na área de Gestão do suporte às áreas finalísticas da FIOCRUZ, focalizando atividade de compras² no serviço público.

Os meios empregados para realização da pesquisa foram:

I - Pesquisa documental:

Foi realizada avaliação da literatura, sites e sistemas obrigatórios relacionados ao tema, através de levantamento de toda legislação básica, seus princípios básicos e suas aplicações, abordando a legislação vigente desde a conformação do orçamento público brasileiro, até os mais novos mecanismos colocados à disposição do administrador público.

II - Pesquisa de campo:

Foi realizada fotografia situacional identificando a situação de partida e a situação objetivo, através da observação direta sobre um conjunto de fatores importantes para essa função administrativa, através de entrevista para avaliação do método de trabalho em oito Unidades do Rio de Janeiro: Bio-Manguinhos, Far-Manguinhos, DIRAC, DIRAD, ENSP, IOC, IFF e IPEC. Aplicou-se questionário quantitativo visando responder questões

² Visando evitar repetições desnecessárias sempre que este estudo mencionar compras, o termo deverá ser entendido contemplando as contratações, uma vez que as orientações são gerais e cabem para ambos os casos.

centradas nas dimensões: estratégica, técnica, recursos humanos e nas principais perspectivas relacionadas ao tema deste estudo.

Dentro da dimensão estratégica, foram entrevistados três diretores e cinco administradores das Unidades pesquisadas, no sentido de observar a compreensão da atividade de compras como um elemento estratégico para sua gestão. Os entrevistados responderam qual seria seu ativo estratégico, ou seja, qual grupo de material ou serviço responde pela qualidade percebida por seus clientes finais. Responderam também sobre a existência de núcleo para gestão dos contratos e sob a forma com que as compras/contratações são planejadas.

Foram ainda relacionadas perguntas no sentido de conhecer o nível de aceitação de instrumentos compartilhados ou únicos para toda FIOCRUZ, para realização da atividade de compras/contratações. Ao final, cada entrevistado pode responder quais são seus principais problemas na gestão dos recursos orçamentários, concluindo a entrevista pela indicação de um ou mais elementos, considerados fundamentais para melhoria dessa atividade na FIOCRUZ.

No contexto de recursos humanos, foram realizadas perguntas no sentido de identificar as principais precariedades da força de trabalho nos setores de compra. Foram realizadas perguntas visando elucidar o vínculo dos compradores com a Instituição, o nível de formação, experiência e remuneração.

A questão técnica foi abordada junto a oito responsáveis por setores de compras das Unidades pesquisadas e seis gestores de materiais dessas unidades, e teve por finalidade conhecer o método de trabalho de cada uma e as ferramentas disponíveis na unidade. Os profissionais foram consultados também sobre os principais problemas enfrentados no desenvolvimento de suas tarefas.

Os responsáveis pela gestão dos materiais responderam perguntas relacionadas ao método de abastecimento e monitoramento de questões ligadas à qualidade dos produtos, especificamente, no que se refere ao controle do prazo de entrega, validade dos produtos estocados, tempo de re-suprimento, além da existência ou não de sistema de monitoramento da satisfação do usuário quanto à qualidade dos produtos recebidos.

Dentro da dimensão de perspectivas buscou-se verificar o nível de aceitação da sistematização da atividade através de um conjunto de ações e, ao final, foi solicitada a manifestação dos entrevistados no que se refere à visão atual sobre a Diretoria de Administração - DIRAD.

Foi ainda realizada pesquisa ao site do IPEN – Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares, objetivando traçar um paralelo entre a forma como as compras são realizadas por aquele Órgão e os métodos utilizados na FIOCUZ. A pesquisa foi complementada por telefone, com entrevista e aplicação de questionário ao responsável pelo setor de compras que também respondeu ao questionário apresentado no anexo 3.

III – Conclusão

Foi elaborado relatório com as principais conclusões contemplando propostas objetivas para melhoria dessa atividade na FIOCRUZ. As propostas respondem às premissas relacionadas na parte introdutória deste estudo e compreendem melhorias incrementais através da adoção de um sistema integrado que permita a interface entre: planejamento, orçamento, compras, jurídico, almoxarifado e auditoria.

Na FIOCRUZ não existe uma política clara de informação e comunicação para área de gestão, o que propiciou a criação de uma série de sistemas estanques, já que cada Unidade criou seu sistema com linguagem internalizada, de modo que esses sistemas não garantem a acessibilidade de informações transparentes nem para sociedade nem para a alta administração da Instituição. Atualmente, esse conjunto de sistemas não gera informações gerenciais, e as informações que produzem não são suficientes para uma análise estratégica visando uma tomada de decisão segura. Desse modo, torna-se necessária a sistematização de uma série de atividades administrativas, através de um único sistema de informação, integrado e disponível no Portal da FIOCRUZ.

Uma proposta mais radical também está apresentada, qual seja um novo regulamento de compras para FIOCRUZ. O regulamento está proposto para aquisições e contratações de obras e serviços e inclui a pré-qualificação de fornecedores introduzindo elementos que visem conectar algumas políticas públicas do Ministério da Saúde e do Ministério da Ciência e Tecnologia e também favoreça a utilização dos recursos disponíveis pelas tecnologias de informação e comunicação.

CAPÍTULO 1 - Saúde, um grande setor para implementação de políticas econômicas e sociais

1.1 - Caracterização do Setor Saúde e o grande Complexo Médico Industrial

O Complexo Médico Industrial (CMI) da saúde é composto por um conjunto de atividades de produção de bens e serviços em saúde. Sua amplitude e importância dentro do contexto macro-econômico, forçam uma breve descrição neste trabalho, no sentido de demonstrar os obstáculos que instituições públicas como a FIOCRUZ, necessitam superar para se manter como organizações inovadoras e atuantes na área da saúde pública.

Do ponto de vista da política tecnológica e industrial, a saúde e as indústrias que fazem parte da área compartilham o fato de possuírem um elevado grau de inovação e de intensidade de conhecimentos científicos e tecnológicos que conferem um alto dinamismo em termos de taxa de crescimento e de competitividade, (Gelijns & Rosemberg, 1995).

Expressando estas características, os setores da saúde, invariavelmente, estão entre os que recebem maior estímulo governamental, como se depreende do fato de que os recursos estatais destinados às atividades de P&D em saúde sempre aparecerem como os mais expressivos em conjunto com a área militar (Rosemberg & Nelson, 1994). Do ponto de vista da política social, a área da saúde apresenta elevada participação nacional financiada pelo Estado e pelo setor privado, conformando um horizonte dinâmico de longo prazo para os agentes e setores de atividade no campo da saúde. Ou seja, os requerimentos de saúde por parte da população constituem demanda social em permanente processo de

expansão, que confere uma perspectiva bastante dinâmica de evolução dos mercados, seja a curto, médio ou longo prazo. Em síntese, o setor da saúde e o complexo industrial, que congrega os setores de atividade que dela fazem parte, alia alto dinamismo industrial, elevado grau de inovação e interesse social marcante, sendo um campo central para a concepção de políticas industriais e tecnológicas, permitindo um vínculo bastante promissor com a política social, (Gadelha, 2002).

Segundo Gadelha (2002) a análise realizada por Zaeyen et alli. (1995), relativa ao período 1980/1991, expressa em características gerais a relevância econômica do macrossetor saúde e o importante papel do Estado:

- O complexo da saúde possui uma participação no PIB em torno de 5% incorporando os segmentos industriais e outras atividades, tais como: saneamento, transporte, etc.
- O setor privado responde por cerca de 70% da renda gerada, ficando o setor público com uma expressiva participação de 30%.
- O papel do setor público na demanda de bens e serviços é maior do que em qualquer outro setor.
- O complexo da saúde responde por aproximadamente 7,5% dos investimentos realizados no país, sendo 70% proveniente do setor público.
- Alta participação das atividades nacionais de C&T, com a saúde ocupando posição de liderança nos gastos totais com atividades de C&T do País (MCT, 2001).

O Complexo Médico Industrial é composto por setores de atividade econômica de altíssimo dinamismo, elevado grau de inovação e intensidade de conhecimentos e tecnologias. Os setores estão divididos em dois grupos:

Indústrias produtoras de bens: indústria farmacêutica, indústria de vacinas, indústria de hemoderivados, indústria de reagentes para diagnóstico, indústria de equipamentos médicos e insumos.

Setores Prestadores de Serviços: prestadores públicos, prestadores privados e prestadores filantrópicos.

Estas características gerais permitem demonstrar a relevância do complexo da saúde para o Brasil, a intensidade de conhecimento científico e tecnológico que o setor gera e o decisivo papel do Estado enquanto principal indutor, regulador e comprador dos bens e serviços provenientes desse Complexo.

O Governo através de políticas públicas pode atuar decisivamente para fomentar a produção de inovação no setor e ampliar as possibilidades de flexibilização para as Instituições públicas que estão inseridas neste contexto, de modo a torná-las mais competitivas e é neste sentido, que o presente estudo buscará contribuir.

1.2 - Caracterização da FIOCRUZ – uma instituição multi-divisional

Segundo Quental e Proença (2003),³ a FIOCRUZ é entendida como uma organização multi-divisional, definida como uma configuração marcada pela presença de um conjunto de divisões relativamente independentes, mantidas juntas por uma estrutura administrativa relativamente “frouxa”, que se sobrepõe à estrutura de divisões.

No caso da FIOCRUZ, por exemplo, suas Unidades descentralizadas são basicamente do tipo inovadoras e profissionais. As organizações profissionais, baseiam-se no trabalho de profissionais qualificados, altamente especializados e com grande autonomia no desempenho de seu trabalho, numa estrutura descentralizada horizontalmente. Os exemplos clássicos são universidades e hospitais.

As organizações inovadoras são geralmente pertencentes a setores intensivos em pesquisa e desenvolvimento tecnológico, como as indústrias da saúde. São organizações onde é preciso aglutinar equipes multidisciplinares e criativas de forma proporcional à complexidade das inovações a que se propõem. Aqui, em particular, estruturas burocráticas e/ou centralizadas podem se revelar um grave empecilho ao seu bom funcionamento.

As características das organizações dos tipos profissional e inovador mostram-se, portanto, resistentes a demandas por parte do Centro – no caso da FIOCRUZ, a Presidência – por objetivos e metas específicos para o futuro, no contexto de suas diversas atividades,

³ Planejamento Estratégico em uma Instituição Multidivisional e Multiconfiguracional – texto para trabalho elaborado por Cristiane Quental e Adriano Proença, 2003

dado ao elevado nível de conhecimento dos atores e a própria cultura interna que prima por decisões democráticas. A natureza destas organizações implica, é fato, razoável opacidade quanto a seu nível de desempenho e quanto à relação entre consumo de recursos e resultados finais. Ao reduzir a medida de sua performance a índices quantitativos, estas organizações se vêem privadas de anunciar o que acreditam ser, na verdade, o melhor de sua produção.

Por outro lado, os ganhos derivados da coordenação das decisões entre as Unidades justificam a cessão, ao Centro, de prerrogativas relevantes quanto à demanda por informação sobre o andamento das atividades nas Unidades. Mesmo sem poder hierárquico, o Centro é o eixo de condução da evolução da instituição. A situação evidencia, portanto, a necessidade de um balanceamento delicado e móvel de forças entre os participantes da organização como um todo.

A FIOCRUZ é uma das principais instituições de ciência e tecnologia do país. Vinculada ao Ministério da Saúde, foi criada em 1900 unindo ciência, tecnologia e produção na solução dos problemas nacionais de saúde pública. Atualmente mobiliza cerca de R\$ 600 milhões/ano, entre dotações orçamentárias do Tesouro Nacional para investimento, custeio e pessoal, captação de recursos junto a agências de fomento e faturamento com a venda de produtos e a prestação de serviços. Suas atividades são desempenhadas por cerca de 7 mil profissionais, distribuídos em Unidades finalísticas descentralizadas, a saber:

- IOC - Instituto Oswaldo Cruz – voltada para a pesquisa e ensino na área biomédica.
- CPqRR - Centro de Pesquisas René Rachou (Belo Horizonte) - pesquisa e ensino na área biomédica.
- CPqGM - Centro de Pesquisas Gonçalo Moniz (Salvador) - pesquisa e ensino na área biomédica.
- CPqAM - Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães (Recife) - pesquisa e ensino na área biomédica.
- CPqM&D - Centro de Pesquisas Leônidas e Maria Deane (Manaus) - pesquisa e ensino na área biomédica e de saúde pública.
- IPEC - Instituto de Pesquisas Evandro Chagas – pesquisa clínica, ensino e assistência médica.
- IFF - Instituto Fernandes Figueira – pesquisa clínica, ensino e assistência médica.
- ENSP - Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca – pesquisa e ensino em saúde pública.
- ESPJV - Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio – pesquisa e ensino técnico de nível médio.
- INCQS - Instituto Nacional de Controle de Qualidade em Saúde – pesquisa e ensino em vigilância sanitária, controle de qualidade de produtos para saúde, alimentos e cosméticos.
- BIO –MANGUINHOS - Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos – pesquisa, desenvolvimento e produção de vacinas e produtos para diagnóstico.
- FAR-MANGUINHOS - Instituto de Tecnologia em Fármacos - pesquisa, desenvolvimento e produção de medicamentos.

- CECAL - Centro de Criação de Animais de Laboratório – ensino e produção de animais.
- CICT - Centro de Informação Científica e Tecnológica – coordenação do sistema de bibliotecas, difusão e informação científica.
- COC - Casa de Oswaldo Cruz – pesquisa, ensino e difusão da história da ciência.

A Presidência é a estrutura central e é auxiliada por suas unidades técnico-administrativa:

- DIRAD – Diretoria de Administração – normatização e execução dos recursos orçamentários.
- DIREH – Diretoria de Recursos Humanos – normatização e organização dos recursos humanos.
- DIRAC – Diretoria de Administração do Campus – obras e manutenção dos bens móveis e imóveis
- DIPLAN – Diretoria de Planejamento – planejamento estratégico e acompanhamento das metas.
- DIREB – Diretoria Regional de Brasília – articulação e acompanhamento político em Brasília.

A FIOCRUZ desenvolveu uma estrutura decisória que se legitima por uma ampla democracia interna. O Órgão de deliberação máxima da Instituição é o Congresso Interno, composto por cerca de 250 membros, entre dirigentes e representantes eleitos dentre os funcionários. Reúne-se ordinariamente a cada 4 anos e extraordinariamente quando necessário para deliberar sobre questões estatutárias, regimentais e sobre as políticas institucionais.

A condução da Instituição é dividida entre a Presidência e o Conselho Deliberativo. A Presidência, como instância executiva, convoca e preside o Conselho, composto pelos diretores das Unidades descentralizadas e um representante dos funcionários (membros com direito a voz e voto) e pelos vice-presidentes, dirigentes de Unidades administrativas (membros com direito apenas a voz).

O Presidente é nomeado pelo Presidente da República, a partir de lista tríplice indicada por voto universal dos funcionários da instituição. Tem mandato de 4 anos, sendo admitida uma recondução ao cargo. Tal estrutura se reproduz em cada uma das Unidades descentralizadas.

Essas Unidades possuem total autonomia sobre seus recursos orçamentários, dividindo-se em Unidades descentralizadas – que são aquelas que executam todas as atividades administrativas para consecução de seus objetivos, e centralizadas – que são as Unidades que apesar de possuírem autonomia para utilização de seu orçamento, utilizam-se da Diretoria de Administração para execução administrativa de atividades de gestão, tais como a realização de seus processos de compras e contratações.

Existem ainda as Unidades parcialmente descentralizadas, que possuem autonomia para realização de compras através de Dispensa e Inexigibilidade de Licitação.

Esse sistema híbrido é fruto da política adotada pela Instituição que tem por objetivo conferir maior autonomia para as Unidades em troca de maior eficiência e efetividade em suas ações, visando a plena execução de seus objetivos finais.

CAPÍTULO 2 - As regras do serviço público para comprar e contratar bens e serviços

2.1 – Conceitos acadêmicos

Este estudo aborda a atividade de compras e contratações, que no serviço público são efetivadas por procedimento licitatórios, vinculados a normas estabelecidas através de leis, decretos e instruções normativas, e por essa razão, os estudos existentes sobre o tema, em geral, são de autoria de estudiosos da cadeira de Direito, existindo, portanto, uma visão sobre esta atividade muito mais jurídica do que administrativa.

Essa impropriedade vem desde a universidade, onde a atividade de compras é tratada na cadeira de administração como uma das etapas da gestão de materiais, não abordando as contratações do serviço público, que geralmente, são abordados dentro do programa da disciplina "Direito administrativo". Em função disto, a maioria dos administradores desconhecem essa função administrativa que está encoberta por um mundo jurídico, faltando na área acadêmica uma conexão entre as questões administrativa e jurídica, que necessariamente caminham juntas quando se trata de aquisições e contratações da Administração Pública.

Não obstante, algumas teorias mais próximas do escopo deste estudo, foram obtidas através de obras acadêmicas e literárias relativas à função administrativa inerente à

atividade de Administração de Materiais na iniciativa privada. Em assim sendo, apresenta-se o primeiro conceito dentro deste contexto, exarado por Vianna (2002)⁴.

Para esse autor, a atividade de compras reside na capacidade de procurar e providenciar a entrega de materiais, na qualidade especificada e no prazo necessário, a um preço justo, para o funcionamento, a manutenção ou a ampliação da empresa. Este ato inclui as etapas de: determinação de que, quanto e quando comprar, além do estudo dos fornecedores e verificação de sua capacidade técnica. Envolve ainda a seleção do fornecedor por meio de disputa, conclusão da compra, acompanhamento, encerramento do processo, recebimento do material e controle de qualidade e quantidade.

Também assim é entendida a função de compra por Dias (1995)⁵, segundo o qual em todo sistema empresarial, para se manter um volume de vendas e um perfil competitivo no mercado e, conseqüentemente, gerar lucros satisfatórios, a minimização de custos deve ser perseguida e alcançada pelos setores de compras, principalmente os que se referem aos insumos utilizados, já que esses representam uma parcela por demais considerável na estrutura de custo final dos produtos.

Para este autor, os objetivos básicos da atividade de compras seriam, além dos elencados por Vianna, a obtenção de um fluxo contínuo de suprimentos para atender aos

⁴ João José Vianna, administrador de empresas, professor e autor de obras acadêmicas sobre Administração de Recursos Materiais.

⁵ Marco Aurélio P. Dias, economista, professor universitário e autor de obras relativas à disciplina de Administração de Materiais.

programas da empresa num menor preço possível e desde que esteja assegurada a qualidade do produto ou serviço.

Para Dias, a qualidade é também um objetivo da compra a ser perseguido, pois não obtendo a qualidade necessária ao material ou serviço, o comprador não adquire coisa alguma que valha a pena, pois preço, entrega e relações favoráveis com o fornecedor tornam-se de somenos importância, quando a qualidade não está presente.

Apresenta-se também a consideração de Heinritz & Farrell (1983)⁶. Segundo os autores, a efetividade do instrumento de compras e da maneira como ele será empregado são assuntos cuja determinação cabe à administração, pois é algo a mais do que um simples trabalho a ser feito, sendo parte integrante de uma administração bem sucedida.

Todos os autores concordam que a atividade de compras é de responsabilidade da administração, porém nenhum deles abordou o desenvolvimento dessa atividade no setor público, onde tudo é bastante diferente da iniciativa privada. Não bastam métodos de controle de estoque se antes não se possuir um bom mecanismo de planejamento conectado com orçamento, compras, jurídico e auditoria.

A Administração Pública, através de seus Órgãos, quando necessita adquirir bens e contratar serviços e obras precisa viabilizar estas atividades através de recursos orçamentários públicos, e por isso, está obrigada a realizar procedimento formal, ordenado,

⁶ Stuart Heinritz e Paul Farrel, são dois renomados especialistas internacionais, autores do livro “Compras, princípios e aplicações”

vinculado a diretrizes específicas, que possibilitem a participação de todos os interessados, para que desta participação, possa ser extraída a proposta mais vantajosa, segundo critérios previamente definidos. Para realização desses procedimentos, tem-se como regra a realização de Licitação.

Seguindo o conceito de Hely Lopes Meirelles (1988)⁷ “licitação é o procedimento administrativo pelo qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse”.

Antigamente as licitações e contratos públicos eram realizados sob a égide do Código de Contabilidade Pública. Com a derrogação de alguns de seus princípios pelo Decreto-Lei 200 de 25.02.67, tornou-se necessária a edição de um instrumento específico sobre a matéria.

Em 1986 foi editada a primeira norma geral de licitações e contratos da Administração Pública brasileira – Decreto-Lei n. 2300/86 e a partir disso constatou-se a importância e a necessidade de se possuir um dispositivo abrangente para regular as aquisições e contratos, isto porque, começou-se a divulgar a má aplicação de recursos públicos e todo legado de corrupção que estava formado em algumas esferas do Governo.

Com o passar do tempo, o Decreto-Lei nº 2.300/86, já não mostrava a mesma eficácia. A imprensa começou a denunciar fraudes e desmandos conseqüentes de interesses eleitoreiros, assim como, contratações sem licitação ou com preços superfaturados. Essas

matérias foram chegando ao rádio, à televisão e, assim, chegou ao conhecimento das massas.

Sete anos após sua edição, o Decreto-Lei 2300/86 foi revogado pela Lei nº 8666/93, que em seu Projeto, não se diferenciou muito do instrumento que substituiu. Porém, o Congresso Nacional desejava demonstrar maior rigidez para afastar definitivamente o fantasma da corrupção das aquisições e contratações públicas e, deste modo, foi introduzido pelo colegiado do Senado um capítulo inteiro dedicado a “Crimes e Penas”.

A Lei n. 8666/93 sofreu inúmeras críticas, sendo até chamada de “Lei da Besta”, mas para época de sua edição, foi considerada extremamente adequada, pois tornou os procedimentos administrativos mais transparentes, proporcionando aos interessados possibilidades, até então impossíveis, como por exemplo, o ingresso voluntário em licitação de Convite e a impugnação de editais, conflitantes com a Lei de licitações ou com interesses específicos.

Em contrapartida, a Lei nº 8.666/93 por pretender abranger todos os aspectos da Licitação e do Contrato Administrativo, acabou ficando prolixa e confusa, ensejando inúmeras dúvidas sobre a interpretação de alguns de seus artigos, deixando também pouca margem para edição de regulamentos próprios para as instituições.

A imprensa, agindo sempre como termômetro social do Governo, começou a indicar novamente a necessidade de mudanças no gasto de recursos públicos, e a primeira reação

⁷ Helly Lopes Meirelles, autor renomado de várias obras relativas à Disciplina de Direito Administrativo.

do Governo foi a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal que trata da responsabilização dos gestores pela correta e eficiente aplicação dos recursos públicos. Paralela a esta ação, foi preparado um projeto de Lei alterando todos os artigos da Lei n. 8666/93 que tratam das compras de bens e contratação de serviços comuns.

Enquanto não se aprova o novo instrumento, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão editou a MP 2026 de 04.05.2000, convertida atualmente na Lei 10520/2002, acrescentando a modalidade de Pregão às modalidades licitatórias tradicionais.

Essa modalidade de licitação inverte essencialmente a lógica tradicional, na medida em que a fase de disputa de preços é anterior à fase de habilitação. Essa modificação legal impacta significativamente na postura dos atores, que necessitam de capacitação específica para conhecer e discutir condições comerciais.

Na Fundação Oswaldo Cruz, a modalidade de Pregão está sendo amplamente utilizada e apresenta altos níveis de redução de valores e prazos. No entanto, não será apenas esta modificação legal que poderá contribuir para um aumento da eficácia nessa atividade, alguns outros elementos mostram-se imprescindíveis, tais como: capacitação, experiência, comprometimento, revisão de fluxos internos e adoção de uma visão sistêmica de compras envolvendo Planejamento, Orçamento e Gestão das compras e contratos. Além desses elementos, a adequação da legislação como um todo à dinâmica atual, é imprescindível.

Em assim sendo, a visão restrita da atividade de compras como uma atividade inerente à área de Administração de Materiais, simplifica o problema de tal modo que não possibilita uma resposta eficiente quando se trata da Administração Pública, principalmente no caso da FIOCRUZ, cujos compradores necessitam conhecer todas as normas legais e se adequar às necessidades das Unidades que possuem produtos e serviços distintos, necessitando portanto de respostas distintas. Além do mais, para a Administração Pública, o objetivo a ser perseguido é o de apresentar resposta para algum problema da população e não a lucratividade em suas operações.

Neste sentido, este estudo tem como proposta inovadora, a abordagem do tema aquisições e contratações públicas através de uma abordagem “administrativa”, já que comprar e contratar é uma função administrativa, utilizando como fio condutor as disciplinas ministradas no Curso de Mestrado Profissional em Gestão de Ciência e Tecnologia em Saúde, e em especial, dos conceitos apresentados na disciplina de Administração Estratégica e Gestão em Organizações de Ciência e Tecnologia.

2.2 – Caracterização da função de compras

Para Vianna (2000) comprar é uma arte. Segundo o autor, talvez uma das artes mais antigas, motivo pelo qual o padrão atual exige que o comprador possua qualificações, demonstrando conhecimentos dos procedimentos a serem adotados, das características dos materiais, bem como da arte de negociar, essencial nas práticas das operações comerciais.

Para o autor, o comprador deverá ter responsabilidade acompanhada de autoridade para o exercício dessa função, já que sem autoridade jamais conseguirá levar a bom termo sua atividade, pois não poderia por exemplo concluir a compra sem anuência superior, nem mesmo teria condições de concluir uma negociação, pois o vendedor, jamais oferecerá o melhor negócio a quem poderá ter a decisão alterada. Portanto, é fundamental que o comprador tenha conhecimentos, responsabilidade, autoridade, e sobretudo idoneidade, para nortear adequadamente sua conduta profissional.

Pode-se definir a função de comprar e contratar como uma função totalmente administrativa, que impacta diretamente tanto sobre os recursos financeiros da empresa como em seu produto ou serviço.

Comprar significa adquirir um objeto, seja ele um bem móvel ou imóvel, durável ou não, para atender às atividades de cada setor da Instituição. Contratar significa pactuar a prestação de serviço, seja de pessoa física ou jurídica, ou locar determinado serviço ou bem durante determinado tempo. Essas atividades devem ser realizadas com o maior critério e cautela possível, porque delas depende o produto final, seja da fábrica, seja da escola. Assim, quando uma aquisição de princípio ativo para medicamento é bem realizada, a qualidade desse insumo estará colocada à disposição do paciente em tratamento. Igualmente, quando a impressão de um livro é devidamente contratada, o livro à disposição do aluno terá a qualidade que ele merece.

A atividade de compras e contratações exige uma interação multidisciplinar entre atores de várias áreas do conhecimento:

- Profissionais da Gestão: Administração, Contabilidade, Economia.
- Profissionais Requisitantes: Medicina, Biologia, Engenharia, Farmácia, etc.
- Fornecedores - Propaganda e Marketing, Comércio Exterior, etc.
- Órgãos de controle – Auditorias e Órgão Jurídico.

Essa característica por si só, obriga que o responsável pelas compras e contratações seja um profissional flexível e aberto a mudanças, pois terá sob sua responsabilidade integrar essa diversidade de conhecimentos e interesses, para atuarem de forma positiva no processo de trabalho. Viana et ali. (2000), recomenda também que esses profissionais tenham como características pessoais:

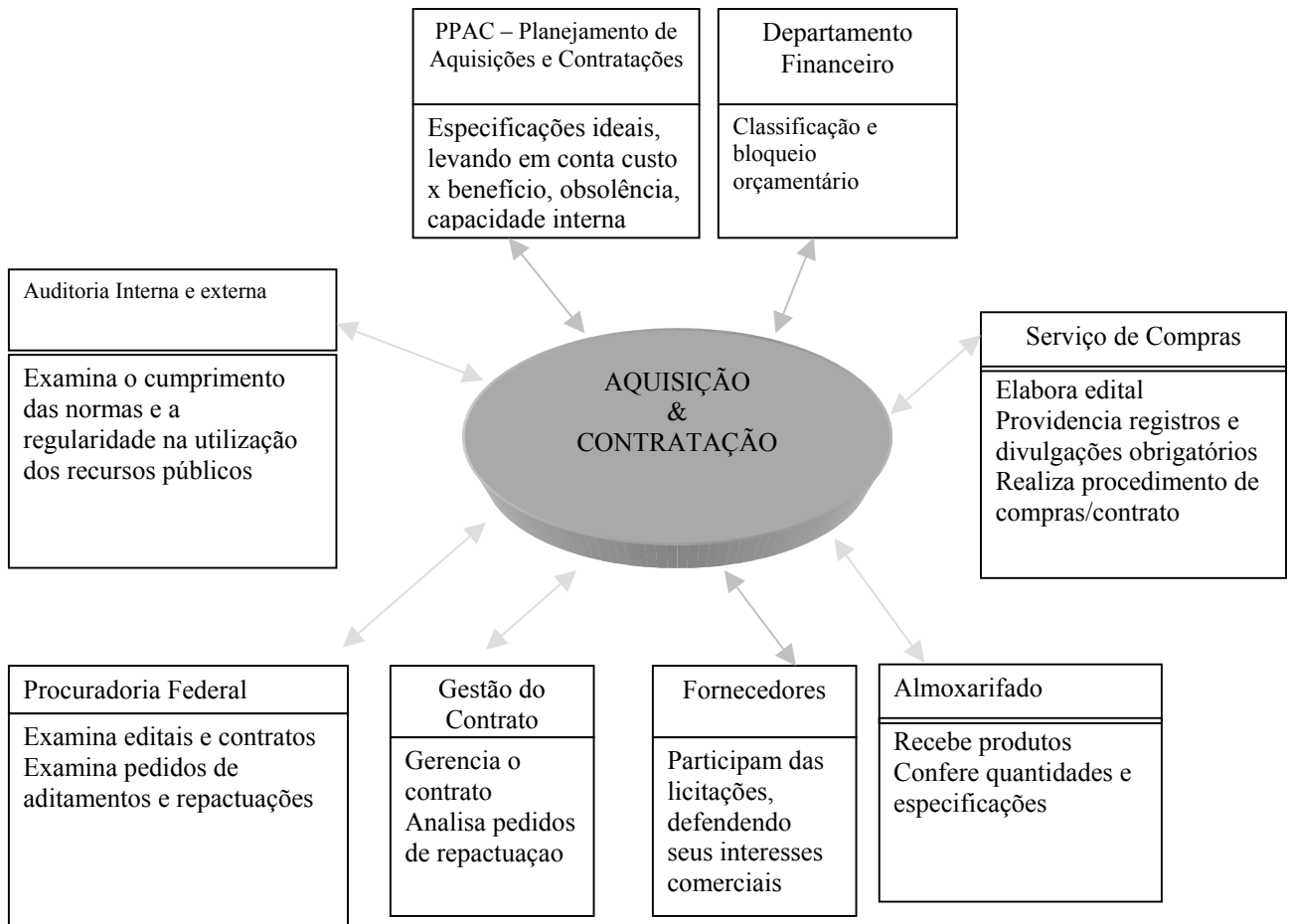
- Capacidade de liderança.
- Domínio da legislação para todo e qualquer procedimento de compra/contratação.
- Agir e decidir com rapidez, habilidade e sabedoria.
- Equilíbrio e controle emocional.
- Segurança, seriedade, transparência na condução de seu trabalho.
- Experiência e técnica de negociação.

A figura 1 ilustra o caráter multidisciplinar inerente à gestão de compras, onde pode-se observar o envolvimento entre as diversas áreas de conhecimento e de atuação funcional.

Essa atividade congrega também um caráter sistêmico, onde todas as ações têm impacto e conseqüências distintas sobre diferentes áreas de trabalho.

Tudo isso, confirma a necessidade de planejamento dos processos de aquisições e contratações, para que esses processos não brotem da inconseqüente criatividade de alguns, nem dos desejos inesperados de outros, mas sim, da correta aplicação de métodos, levando-se em conta custos e benefícios sobre a saúde da população brasileira, que é a missão máxima da Fundação Oswaldo Cruz.

Figura 1 – Caráter multidisciplinar da atividade de compras e contratações



Fonte: elaboração própria.

A atividade de compras na iniciativa privada é exercida, em geral, por administradores localizados em departamentos específicos para suprimento de toda cadeia de produção da empresa. Normalmente, essa atividade tem como principal orientação a redução de custos para maximizar os lucros.

Na Administração Pública essa atividade é norteada por um conjunto de regras elaboradas no sentido de controlar os processos, tendo como principal objetivo evitar o mau uso do dinheiro público. Assim, na iniciativa privada pode-se realizar tudo aquilo que a lei não proíbe, enquanto para o gestor público apenas aquilo que a lei admite claramente que poderá ser feito. Esse limite de atuação, forma uma espécie de gesso em torno do administrador público que necessita conviver com uma imensa burocracia gerada por várias regulamentações, e antes de tomar suas decisões, às vezes urgentes, necessita consultar esses regulamentos para não infringir nenhum deles.

Esta atividade é então executada através do entendimento dos regulamentos, legislações, ritos e hábitos pelos diversos atores que interagem durante o processo. Portanto, é necessário provocar a percepção do envolvimento desses atores e, sobretudo, do reconhecimento de suas funções diante dos objetivos Institucionais, através de uma visão sistêmica que envolva: planejamento, orçamento, gestão e controle.

Atualmente, todo esse grupo de atores está desintegrado e pode-se até dizer desinteressado sobre o que vem antes ou depois de sua assinatura, fazendo dos processos de compra e contratações, um conjunto de tarefas estanques, demoradas e exaustivas. Ao final

de cada um desses processos, os sentimentos mais comuns são de muito trabalho e pouco resultado.

2.3 – Regras do serviço público

Para realizar os objetivos da Administração Pública, no que refere à concretização de suas compras e contratações, o agente público necessita cumprir requisitos estabelecidos num elenco de legislações gerais e específicas, que se complementam no sentido do aumento do controle sobre os meios, sem adicionar ingredientes necessários para o controle sobre os fins, ou seja, sobre os resultados.

Assim tem-se como pano de fundo para a atividade de compras, como um todo, a Lei n. 4320 de 17.03.1964, editada no Governo de João Goulart, que institui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Para efetivação das compras e contratações, surgem ainda, uma série de outros instrumentos regulatórios, quais sejam: a Lei n. 8666/93, a Lei 10.520/2002, o Decreto 2271/97, entre outros considerados fundamentais para realização dos negócios públicos.

A discrição apresentada a seguir pautou-se em pesquisa documental, através de legislações, sites técnicos, obras acadêmicas, textos para discussão e em apostilas relacionadas na bibliografia deste estudo.

2.4 - Orçamento Público

O orçamento público é o instrumento de gestão que apresenta múltiplas funções. A mais clássica é a função de controle político - que representa um controle desempenhado pela população em relação ao Governo. Neste contexto, o orçamento apresenta-se como um instrumento limitador do poder do governante, na medida que estima a receita e fixa a despesa para um exercício, obrigando a realização apenas de despesas que foram previstas ou incorporados ao orçamento.

Além da clássica função de controle político, o orçamento apresenta outras funções quais sejam: função alocativa, distributiva e estabilizadora.

Ao exercer a função alocativa, o Governo dirige a utilização dos recursos totais da economia, incluindo a oferta de bens públicos, criando incentivos para desenvolver mais certos setores econômicos em relação a outros. A função distributiva (ou redistributiva) diz respeito ao ajustamento da distribuição de renda das pessoas e empresas, para que o País tenha uma situação socialmente justa, e é por meio desta função que o Governo deve combater os desequilíbrios regionais e sociais. Já a função estabilizadora está relacionada às escolhas orçamentárias na busca do pleno emprego dos recursos econômicos, estabilidade de preços, equilíbrio da balança de pagamentos e das taxas de câmbio, tudo tendo como ponto de chegada o crescimento econômico sustentável. Neste contexto, a política de estabilização brasileira está concentrada no combate à inflação e na estabilização das bases de preços.

Uma função muito importante agregada mais recentemente ao orçamento público é a função de planejamento, facilitada pela técnica de orçamento por programas. Originalmente essa técnica integrava o Sistema de Planejamento, Programação e Orçamentação, introduzido nos Estados Unidos no final da década de 50, sob a denominação PPBS – *Planning Programming Budgeting System*. No Brasil, essa técnica foi introduzida na esfera federal pelo Decreto-Lei n. 200 de 23.02.67 que dispôs sobre a nova organização da Administração Federal e estabeleceu diretrizes para Reforma Administrativa. Uma dessas diretrizes está identificada em seu art. 16 que claramente determina o orçamento-programa.

No entanto, apesar da disposição legal prevista desde a década de 60, somente em 1999 após a edição da Portaria n. 42 pelo Ministério do Orçamento e Gestão, foi instituída a classificação funcional que remeteu a estrutura programática aos Planos Plurianuais⁸ de cada governo e esfera da federação.

2.5- Princípios para elaboração e execução orçamentária

O orçamento público obedece a princípios que são regras fundamentais que funcionam para nortear a prática orçamentária. Segundo Sanches (1997): “é um conjunto de proposições orientadoras que balizam os processos e as práticas orçamentárias, com vistas a dar-lhe estabilidade e consistência, sobretudo no que se refere à sua transparência e ao seu

⁸ O PPA de acordo com o artigo 165 da Constituição Federal de 1988 está descrito como Plano Plurianual que estabelecerá de forma regionalizada as diretrizes e metas para administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as despesas relativas aos programas de duração continuada. O PPA tem duração de 04 anos e é elaborado no primeiro mandato do governante eleito, com vigência a partir do

controle pelo poder legislativo e demais instituições da sociedade”. A seguir serão descritos os princípios clássicos a serem obedecidos quando da elaboração e execução do orçamento público.

- Princípio da anualidade – determina que o orçamento deverá ter vigência limitada a um exercício financeiro. Conforme a legislação brasileira, o exercício financeiro precisa coincidir com o ano civil. A Lei de Responsabilidade Fiscal⁹, vem reforçar este princípio ao estabelecer que as obrigações assumidas no exercício sejam compatíveis com os recursos obtidos no mesmo exercício.
- Princípio da clareza – o orçamento deve ser de fácil compreensão a qualquer indivíduo.
- Princípio do equilíbrio – determina que os valores autorizados para realização de despesas devem ser compatíveis com os valores previstos para arrecadação de receitas. Esse princípio é o parâmetro para o acompanhamento da execução orçamentária, pois através dele é possível observar os resultados negativos que podem comprometer as metas fiscais.
- Princípio da exclusividade – determina que a Lei orçamentária não poderá conter matéria estranha à fixação das despesas e à previsão das receitas.
- Princípio da legalidade – estabelece que a elaboração do orçamento deve observar as limitações legais em relação aos gastos e às receitas, devendo obedecer à Constituição Federal. Este princípio limita a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, por exemplo, em exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça ou utilizar tributo com efeito de confisco.

segundo ano de mandato. O projeto de lei do PPA deve ser enviado pelo executivo ao Congresso até 31 de agosto e deve ser devolvido por este para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

- Princípio da não-afetação (não vinculação das receitas) – determina que nenhuma parcela da receita poderá ser reservada ou comprometida para atender certos ou determinados gastos, dotando o administrador público de margem de manobra para alocar os recursos de acordo com as prioridades. Esse princípio não vem sendo obedecido no Brasil, pois tem-se observado a criação de receitas com vinculação de áreas específicas, como por exemplo, a criação do CPMF para o setor da saúde.
- Princípio da publicidade – garante a transparência e o acesso a qualquer interessado de informações necessárias à fiscalização sobre a utilização dos recursos arrecadados.
- Princípio da unidade orçamentária - determina que o orçamento é um só, devendo contemplar todas as receitas e despesas numa só lei orçamentária.
- Princípio da uniformidade – garante que os dados apresentados sejam homogêneos nos exercícios, no que se refere à classificação e demais metodologias empregadas na elaboração do orçamento, permitindo assim a comparação objetiva ao longo do tempo.
- Princípio da universalidade – determina que todas as receitas e despesas deverão constar da lei orçamentária, não podendo haver omissões.
- Princípio do orçamento bruto – determina que todas as receitas e despesas devem constar na peça orçamentária com seus valores brutos e não líquidos.

Na literatura especializada, outros princípios estão contemplados, contudo, considerando o escopo deste estudo, apresentam-se a seguir mais três princípios modernos, que estão orientados claramente para uma administração gerencial que privilegie o controle sobre os resultados:

⁹ Lei Complementar n. 101 de 04.05.2000.

- Princípio da simplificação – estabelece que o planejamento e o orçamento devem basear-se em elementos de fácil compreensão. De acordo com esse princípio a simplificação poderia estar refletida, por exemplo, na adoção do problema como origem para criação de programas e ações.
- Princípio da descentralização – determina que, preferencialmente, a execução das ações ocorra no nível mais próximo de seus beneficiários, de modo a agilizar o atendimento ao cidadão e a facilitar o controle dos resultados.
- Princípio da responsabilização - determina a personalização da responsabilidade.

2.6- Classificações orçamentárias

As classificações orçamentárias de receitas e despesas são de fundamental importância para a transparência das operações constantes de um orçamento. Toda informação orçamentária é organizada e veiculada segundo um tipo de classificação. Essa classificação está estabelecida na Lei n. 4.320 de 17.03.64, em dois seguimentos: receitas correntes e receita de capital, divisão essa que obedece a um critério econômico.

Receitas Correntes – derivam do exercício de poder do Estado de tributar as pessoas e os agentes econômicos ou do exercício de atividade econômica.

Receitas de Capital – procedem do indvidamento, ou seja, de dívidas de terceiros contraídas junto ao poder público ou da transformação de ativos físicos ou financeiros em moeda.

No que se refere à despesa, as classificações basicamente respondem às principais indagações que habitualmente surgem quando o assunto é gasto orçamentário. Ou seja, quando a pergunta é “para que” serão gastos os recursos alocados, a resposta será encontrada na classificação programática, ou de acordo com a Portaria 42/99-MOG, na estrutura programática; “em que” serão gastos os recursos, a resposta consta da classificação funcional; “o que” será adquirido ou pago, na classificação por elemento de despesa; “quem” é o responsável pela programação a ser realizada, a resposta é encontrada na classificação institucional (Órgão e unidade orçamentária); “qual o efeito econômico da realização da despesa” na classificação por categoria econômica; e “qual a origem dos recursos”, na classificação por fonte de recurso (Core, 2002).

As classificações das despesas estão assim descritas:

Despesas correntes – constituem o grupo de despesa da Administração Pública, para manutenção e o funcionamento dos serviços públicos em geral.

Despesas de capital – constituem o grupo de despesas da Administração Pública, direta ou indireta, com intenção de adquirir ou constituir bens de capital que contribuirão para a produção ou geração de novos bens ou serviços e integrarão o patrimônio público.

Assim, tem-se que o critério de classificação de despesas pública deveria ser, essencialmente, social, não seguindo uma linha de base empresarial, onde o conceito de lucro simplifica o problema de classificação, pois nas contas públicas não se pode pensar exclusivamente em termos patrimoniais.

Há operações que se refletem no patrimônio econômico da União, aquisição de veículo, por exemplo, porém há outras que beneficiam a coletividade, por exemplo: o serviço de assistência à saúde e conseqüente remuneração dos médicos.

Neste aspecto, Core (2002), faz uma importante crítica, pois considera necessária uma revisão do conceito de capital na medida em que nos tempos atuais o capital humano tem uma importância estratégica para as instituições públicas, e esse capital é obtido mediante o investimento direto no ser humano. Essa revisão é necessária, porque hoje as despesas com saúde e educação são consideradas despesas correntes, e não como investimento.

2.7 - Empenhamento de despesa – Uma das fases da execução orçamentária

Todas as despesas são formalizadas por meio do empenhamento que é o ato de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento a terceiros. As despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro, constituem-se em restos a pagar, distinguindo-se as despesas processadas das não processadas. As despesas processadas são aquelas cujo bem foi entregue ou o serviço já executado (adimplemento da obrigação) e, portanto, terão preferência no ato do pagamento em relação aquelas despesas em que o adimplemento da obrigação somente ocorreu no novo exercício financeiro.

O art. 60 da Lei 4320/64 determina que é vedada a realização de despesa sem prévio empenho (instrumento que cria a relação de direitos e obrigações entre a

Administração Pública e Administração Privada), sendo por consequência proibida a aquisição de bens e contratação de serviços antes do devido procedimento legal, procedimento este que tem como regra a *licitação*.

O empenho é utilizado como contrato nos casos em que não há obrigação futura (entregas parceladas, serviço continuado ou assistência técnica em equipamentos), consoante § 4º do art. 62 da Lei n. 8666/3 ou quando seu valor total for inferior a R\$ 80.000,00, consoante caput do art. 62 da Lei n. 8666/93.

O empenho pode ser classificado nas seguintes modalidades relacionadas à forma de execução do serviço ou entrega de bens:

- Estimativo – quando não se pode determinar o montante geral da despesa – combustível, oxigênio hospitalar, água, luz, etc.
- Global – quando o objeto demanda o parcelamento de sua entrega – aquisição parcelada de medicamentos, gêneros alimentícios.
- Ordinário – quando o objeto é executado em sua integralidade – aquisição de cama para CTI.

Um mesmo procedimento de contratação pode ainda prever a utilização de despesas classificadas em categorias econômicas diferentes e gerar empenhos de modalidade distintas, como por exemplo:

Prestação de serviço de manutenção de elevadores, contemplando manutenção corretiva (com troca de peças) e manutenção preventiva (com visitas periódicas para troca de óleos de lubrificação, lâmpadas, etc). Neste caso teremos uma contratação onde três empenhos de modalidade e elemento de despesa distintos veicularão a obrigação do pagamento, sendo:

- serviço de manutenção: elemento 339039 com modalidade do empenho global;
- troca de peças permanentes: elemento 449052 com modalidade do empenho estimativo;
- utilização de materiais de consumo: elemento 339030 com modalidade de empenho estimativo.

É claro que todos esses itens farão parte de uma planilha de formação de custos, previamente licitada em sua totalidade.

2.8 - Procedimento licitatório

O procedimento licitatório consiste na disputa entre interessados em fornecer determinado bem ou prestar algum serviço. Na Administração Pública, a regra para as compras e contratações é licitar mas, algumas exceções estão previstas, quais sejam: Licitação Dispensável, Dispensa de Licitação e Inexigibilidade de Licitação, todas previstas na Lei n. 8666/93 artigos 17, 24 e 25, respectivamente. Embora esses procedimentos sejam a exceção a regra de licitação, são os mais utilizados na FIOCRUZ. Os requisitos de cada um estão descritos no Anexo 6 deste estudo.

A tabela 1 indica a quantidade de procedimentos realizados por cada unidade distribuídos pelas modalidades de licitação estabelecidas na Lei 8666/93 e Lei 10520/2002. De acordo com dados enviados pelas Unidades, em 2003 foram realizados 5999 procedimentos de compra, dos quais 4.942 foram enquadrados como dispensa de licitação, conforme descrito na tabela.

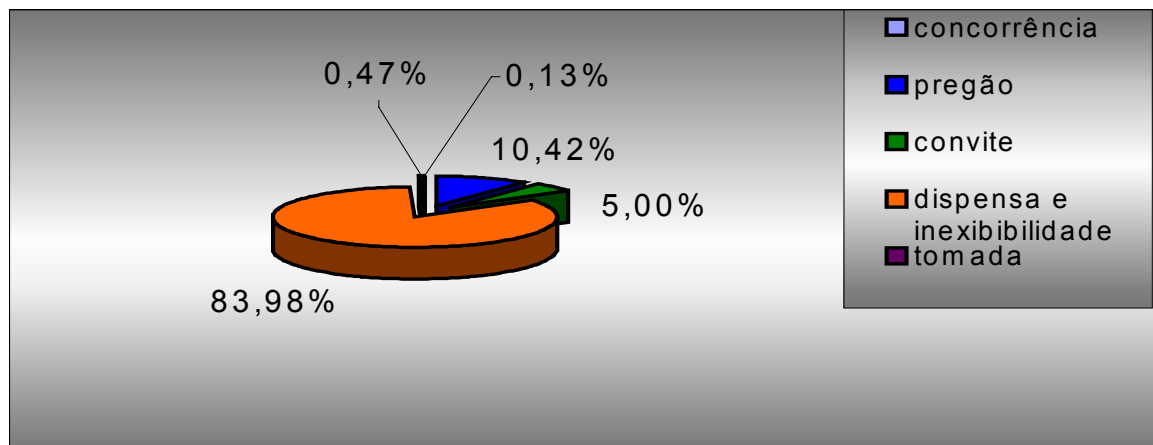
Tabela 1: Número de procedimentos de compras realizados pela FIOCRUZ em 2003.

UNIDADE	CONCORRÊNCIA	CONVITE	DISPENSA	INEXIGIBILIDADE	PREGÃO	TOMADA	TOTAL
IFF	1	29	373	9	54	0	466
COC	0	15	243	1	4	0	263
CPqLM&D	0	3	153	0	7	0	163
IPEC	0	36	374	5	7	0	422
FAR	0	31	244	9	78	1	363
BIO	2	60	518	23	28	3	634
INCQS	0	15	188	5	42	0	250
IOC	0	21	551	21	54	0	647
ENSP	0	16	648	8	41	0	713
DIRAC	3	23	302	0	30	17	375
DIRAD	2	21	646	7	164	0	840
CPqGM	0	4	96	0	61	2	163
CpqAM	0	18	284	1	32	5	340
CPqRR	0	8	322	7	23	0	360
TOTAL	8	300	4942	96	625	28	5999

Fonte: Relatório do Departamento de Operações Comerciais de 2004.

O gráfico 1 representa, em termos percentuais, a tabela 1. Através do gráfico, pode-se observar que aproximadamente 10% dos procedimentos de compra foram realizados por pregões, 5% por convites, 0,47% por tomada de preços e 0,13% por concorrências públicas. Apesar de ter a licitação como regra, 83% dos procedimentos foram enquadrados em dispensa e inexigibilidade de licitação, onde não há competição e portanto não se faz economia do erário.

Gráfico 1 - Percentual de procedimentos de compra por modalidade de licitação



Fonte: Relatório do Departamento de Operações Comerciais de 2004.

2.9 - A Lei Geral de Licitações – N. 8666/93.

A Lei n. 8666 foi editada no Governo Itamar Franco em 21.06.1993 e regulamenta o art. 37, Inciso XXI da Constituição Federal, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública, tendo como princípios:

- Garantir a observância do princípio constitucional da isonomia – tratamento igualitário para todos.
- Seleção da proposta mais vantajosa para a Administração – proposta que, primeiramente atenda às especificações exigidas no edital e que apresente o menor preço para o bem ou serviço.
- Legalidade – fazer somente aquilo que a lei autoriza, diferentemente da iniciativa privada que pode fazer tudo aquilo que a lei não proíbe.

- Impessoalidade – elaborar o ato administrativo (edital) sem interesses pessoais, ou critérios discriminatórios.
- Moralidade – obedecer não só a lei, mas à própria moral, porque nem tudo que é legal é honesto (ética).
- Igualdade – estabelecer regras claras que possibilitem a equivalência durante a disputa, dando tratamento igual aos iguais.
- Publicidade - divulgar com antecedência todos os atos e contratos da Administração Pública, para possibilitar o conhecimento e acesso de todos os interessados.
- Probidade administrativa - determina que o único interesse a prevalecer é o interesse público e a única vantagem a ser buscada é a proposta que melhor atenda a este interesse.
- Vinculação ao instrumento convocatório – determina que tanto a Administração Pública, quanto o licitante deverão obedecer às disposições expressas no edital, não podendo aceitar ou permitir além ou aquém de suas cláusulas e condições.

2.10 - Modalidades de Licitação – forma de enquadramento

A Lei n. 8666/93 determina que o procedimento licitatório deverá ser enquadrado, independentemente de seu objeto, observando seu valor estimado, estabelecendo as seguintes modalidades em seu art. 22.

I - Concorrência Pública: valores acima de R\$ 650.000,00

Participantes: quaisquer interessados, que na fase de habilitação comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação, exigidos no edital para execução de seu objeto.

II - Tomada de Preços: valores compreendidos entre R\$ 80.000,00 a 650.000,00

Participantes: Interessados cadastrados, ou que se cadastrarem até 03 dias antes da data prevista para o recebimento das propostas.

III - Convite: valores até R\$ 80.000,00

Participantes: empresas do ramo, cadastradas ou não, escolhidas e convidadas em número mínimo de 03 e interessados cadastrados, que solicitarem o convite com 24 horas de antecedência da apresentação das propostas.

IV - Concurso: Não há valor máximo, mas deverá ter um valor definido no edital

Participantes: quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico.

V - Leilão: os lotes ou itens têm um valor de avaliação que funciona como preço mínimo.

Participantes: quaisquer interessados em adquirir bens móveis inservíveis ou produtos legalmente apreendidos ou penhorados.

VI - Pregão: não tem limite de valor (modalidade acrescentada pela MP 2026/2000)

Participantes: Interessados inscritos no SICAF ou aqueles que apresentem toda documentação exigida no edital.

No anexo 1 está apresentado o enquadramento das licitações com seus respectivos prazos de divulgação obrigatórios. Estão também descritos as fontes onde as licitações devem ser divulgadas e os respectivos custos atuais.

2.11 – Tipos de Licitação

Após identificar a modalidade de licitação, deve-se ainda definir o critério de julgamento. Em regra, o critério de julgamento é o de menor preço, mas há outras formas de julgar as propostas apresentadas. Estes são os critérios de julgamento, cujos tipos de licitação estão previstos nos artigos 43, 44 e 45 da Lei n. 8666/93:

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

II - Melhor Técnica - determinada em razão da natureza do objeto, ser predominantemente intelectual. O edital fixará o preço máximo a pagar e deverá ser realizada a negociação prevista no Inciso III do Art. 46.

III - Melhor Técnica e Preços – utilizado principalmente para aquisição de bens e serviços de informática. No âmbito federal é regulamentado pelo Decreto 1070/94 onde são determinados fatores, para os quais, no edital, atribui-se peso para a proposta técnica e para a proposta de comercial.

IV - Maior lance ou oferta - utilizado nos casos de alienações, concessão e permissão de uso.

2.12 - Prazos obrigatórios

Os prazos obrigatórios nos procedimentos licitatórios previstos na Lei n. 8666/93, conforme descrito no Anexo 2, tornam-se uma questão extremamente impactante na agilidade e regularidade dos procedimentos licitatórios, na medida em que paralisam a licitação, além de apresentarem distinção de dias para o mesmo tipo de ato, confundindo o fornecedor e o comprador.

Os prazos estabelecidos na Lei n. 8666/93, são todos descritos no sentido de dar maior amplitude possível para os interessados em participar na licitação, dando-lhes tempo suficiente para providenciar documentação e logísticas necessárias à consecução de um preço competitivo para possibilitar-lhes a disputa com iguais possibilidades de vencer. Além dos prazos necessários para divulgação do aviso da licitação, outros prazos se somam tornando os procedimentos bastante demorados, tais como: impugnações e recursos administrativos.

As impugnações são apresentadas por licitantes ou cidadãos que entendam haver no edital de convocação algum dispositivo restritivo ou conflitante com a Lei ou com interesses comerciais. Já o recurso é um meio administrativo pelo qual os fornecedores podem pleitear a modificação da decisão da Comissão ou do Pregoeiro.

2.13 - A modalidade de pregão como ferramenta eficiente na redução de preços e prazos

No Brasil, para Administração Pública, o Pregão surgiu a partir da experiência resultante do regulamento de contratações da ANATEL. A partir do sucesso obtido o Governo resolveu replicar a experiência editando a Medida Provisória 2.026/2000.

Esta modalidade foi regulamentada pelo Decreto 3.555/2000, alterado pelos Decretos nº 3.693/2000 e 3.784/2001. O Decreto 3.874/2001 promoveu a inclusão de itens de bens de consumo e de serviços comuns na classificação a que se refere o Decreto 3.555/2000.

O Decreto nº 3.697/2000 regulamentou o parágrafo único do Artigo 2º da Medida Provisória nº 2.026-7/2000, que trata o pregão por meio da utilização de recursos de Tecnologia da Informação, denominado Pregão Eletrônico - comunicação pela Internet.

A MP 2.026/2000 foi convertida na Lei nº 10.520/2002, que instituiu no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a modalidade de licitação denominada Pregão.

O Pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação e em que a disputa é feita por meio de propostas escritas e lances verbais em sessão pública.

O Pregão segue os princípios da Lei n. 8666/93 e insere outros, quais sejam:

- Celeridade – consiste na realização dos atos no menor prazo possível.
- Finalidade – praticar os atos tendo sempre em foco atingir o interesse público.
- Razoabilidade - os atos devem ser conduzidos com equilíbrio, afastando atitudes absurdas e incoerentes.
- Proporcionalidade – as medidas adotadas devem ser compatíveis, necessárias e suficientes para a consecução da finalidade pública.
- Justo preço – o preço da contratação deve refletir sempre o preço de mercado.
- Seletividade – significa escolher a melhor entre as ofertas apresentadas.

O Decreto 3555/2000 relaciona os bens e serviços comuns que poderão ser licitados por pregão. Esta relação é a título exemplificativo, podendo ser licitados objetos que não estejam ali descritos desde que possam ser objetivamente comparados e julgados pelo menor preço.

Através da legislação do Pregão, o Governo reservou importante incentivo para indústria brasileira de equipamentos de informática, pois somente poderão participar de licitação para aquisição desses bens, aquelas empresas que possuam incentivo fiscal com isenção de IPI, por fabricarem esses produtos com valor agregado aqui no Brasil.

Esta modalidade tem como objetivo principal dar maior transparência e agilidade às compras governamentais, minimizando os custos da Administração Pública, bem como dos fornecedores, propondo inovações salutares aos procedimentos licitatórios. Pode-se, por

exemplo, utilizar essa modalidade para qualquer valor estimado, porque a nova ordem é enquadrar um procedimento de compra não pelo seu valor, mas sim por seu objeto, deixando a critério da Administração a adoção da modalidade que melhor convier ao objeto que se pretende comprar ou contratar.

Entende-se então, que hoje apresentam-se seis modalidades de licitação, sendo o Pregão a modalidade que, segundo dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, apresenta maior índice de eficiência no que se refere aos prazos e aos preços contratados. De acordo com levantamentos realizados, a modalidade de Pregão é responsável pela redução das despesas em cerca de 30% entre o valor orçado e o valor despendido.

Além disso, outras inovações foram trazidas pela modalidade de pregão, e atribuem-lhe maior celeridade, desburocratizando as etapas da licitação, com a inversão das fases, onde o pregoeiro abrirá em primeiro lugar os envelopes de propostas de preços, abrindo o envelope de documentação de habilitação somente da empresa vencedora, dismantelando uma verdadeira “indústria de recursos” articulada por advogados que atuam com o simples propósito de postergar a abertura ou a conclusão da licitação.

A imensa quantidade de impugnações e recursos administrativos apresentados em cada procedimento licitatório, fez com que vários profissionais formados em Administração e contratados para atuar na área administrativa, migrassem para a cadeira de Direito, o que conferiu a muitos, uma visão ainda mais legalista sobre o controle dos meios, em detrimento da adoção de uma administração estratégica, mediante adoção de técnicas

administrativas modernas e adequadas à atividade de compras e contratações que primem por resultados.

2.14 - O Pregoeiro

O Pregoeiro é a figura central do procedimento licitatório. A função de Pregoeiro, atribuída ao servidor responsável pelos trabalhos do Pregão, pressupõe capacitação mediante adoção, aprimoramento e aperfeiçoamento dos conhecimentos técnicos específicos, e também observância quanto aos aspectos comportamentais e éticos.

A modalidade de Pregão enfatiza as capacidades/habilidades do Pregoeiro e de sua equipe, no sentido de concluir-se o melhor negócio possível. O conceito de Pregoeiro – como responsável único pela realização da sessão de Pregão e Equipe de Apoio é outra inovação trazida pela modalidade de Pregão, que amplia a ação do agente público, no sentido de preparar-se para negociações frontais com a iniciativa privada.

O Pregoeiro tem como atribuições:

- Receber os envelopes.
- Credenciar o licitante.
- Analisar as propostas, classificando para disputa por lance apenas aquelas que tenham cumprido as condições comerciais e especificações do edital.

- Classificar a proposta de menor preço e aquelas que apresentarem o preço até 10% superior àquela ou na hipótese da impossibilidade dessa classificação, deverá classificar os três menores preços.
- Convocar os classificados para o lance verbal.
- Analisar a aceitabilidade do menor lance ofertado.
- Analisar o documento de habilitação do vencedor.
- Elaborar a ata de realização da sessão pública.
- Adjudicar o objeto.
- Responder os pedidos de esclarecimentos, impugnações e recursos dentro dos prazos legais.

2.15 - Pregão Presencial e Eletrônico

O Pregão é realizado na esfera federal através do site: www.comprasnet.gov.br – que disponibiliza o sistema para execução do procedimento, seja presencial ou eletrônico.

O Pregão é um procedimento totalmente interativo exigindo do pregoeiro e do vendedor habilidades de negociação. A disputa se dá por lances verbais no pregão presencial, exigindo portanto, a presença física do representante da empresa. No pregão eletrônico a disputa se dá por lances eletrônicos, através do site que está disponível em todas as regiões do Brasil, permitindo a participação de interessados localizados em vários estados sem onerar seus preços com despesas decorrentes das viagens que o pregão presencial exige.

Principais Inovações:

- Realização pela internet.
- Conceito de equipe preferencialmente multidisciplinar.
- Disputa de preços por lances, classificando somente a empresa que cotou o menor preço e as que tiverem apresentado preço até 10% acima do menor ou então as três menores.
- Inversão das fases: 1º abertura de proposta e 2º documento do vencedor.
- Realização com foco no objeto e não no valor estimado.
- Impugnação em 02 dias com resposta em 24 hs.
- Obrigatoriedade de obediência à pesquisa de preços anexada ao processo.
- Recurso sem caráter suspensivo, onde sua síntese deverá ser manifestada no final da sessão para conhecimento imediato do pregoeiro.

2.16 - Fase interna e externa de um procedimento licitatório

A fase interna do Pregão inicia-se com o requisitante, que é a unidade ou área da qual se origina a demanda, posteriormente remetida ao dirigente ou responsável pela área de compras e/ou contratações, da unidade administrativa ou encarregada de serviços gerais. Isto por si só já demonstra a falta do elemento “planejamento” uma vez que o requisitante é um sujeito que precisa sentir uma necessidade para demandar alguma coisa, normalmente num prazo bastante curto.

A autoridade competente designa, dentre os servidores do Órgão ou entidade promotora de acordo com a política interna estabelecida, a Comissão de Licitação ou o

Pregoeiro e sua equipe de apoio. Normalmente essas pessoas estão locadas nos serviços de compras ou materiais da Instituição.

A Autoridade Competente deve, nesta fase, providenciar o termo de referência onde justificará a necessidade de aquisição ou serviço, definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, cláusulas do contrato, fixará os prazos para o fornecimento e as sanções por inadimplemento. Esse documento normalmente é elaborado, de forma padrão, pelos próprios profissionais da área de compras.

No caso de contratação de serviço, será ainda necessário elaborar o plano de trabalho, o projeto básico e a planilha de custos, documentos esses gerados pela área técnica responsável pela gestão do serviço e que devem obedecer ao Decreto 2271/97 e a IN 18/97-MARE.

As especificações devem ser definidas com clareza, precisão, sem que haja especificação desnecessária ou excessiva para não comprometer o caráter competitivo do procedimento licitatório.

A partir desses elementos, o profissional da área de compras promove uma pesquisa no mercado de modo a formar um critério de aceitabilidade de proposta. Essa pesquisa não consiste em tarefa fácil, porque normalmente os fornecedores não se interessam em apresentar proposta para os processos que estão ainda na fase de estimativa

de custos, de forma que a capacitação em formação de custos é um dos problemas da Administração Pública.

2.17 - Formação do processo administrativo

O processo administrativo deverá estar instruído com os seguintes elementos:

- Requisição ou pedido de compra/serviço com garantia de reserva orçamentária.
- Plano de trabalho, projeto básico e planilha de custos e formação de preços (para contratação de serviços e obras).
- Pesquisa de preços com respectivos comprovantes.
- Portaria de designação da comissão ou do pregoeiro e equipe de apoio.
- Termo de referência com autorização para abertura do pregão (somente para pregão).
- Edital de licitação.
- Pronunciamento jurídico.
- Comprovantes de divulgação conforme demonstrado no anexo 1.
- Documentos de habilitação e propostas de preços.
- Documentos apenas do vencedor (somente para pregão).
- Ata de realização e termo de adjudicação e homologação da licitação.
- Comprovantes de publicação do aviso, resultado e extrato do contrato.
- Nota de empenho ou contrato assinado pelo ordenador e pelo contratado.
- Pedidos de esclarecimento, recursos e impugnações relativas ao certame.

2.18 - Execução do procedimento licitatório

O Pregoeiro ou os profissionais que integram a Comissão, terão a responsabilidade de receber os envelopes e julgar as propostas dos licitantes. No caso do Pregão, modalidade de licitação atualmente mais utilizada, o Pregoeiro receberá os envelopes de proposta e documentação e declarará iniciada a sessão pública do Pregão, que desdobra-se em cinco momentos:

- Credenciamento.
- Abertura de propostas.
- Habilitação do vencedor.
- Adjudicação do objeto.
- Manifestação de recursos administrativos.

Após conclusão do procedimento licitatório a administração formalizará termo de contrato de acordo com o previsto no art. 62 da Lei nº8.666/ 93.

Nos contratos firmam-se todas as condições que vincularão o contratante-Administração Pública e o contratado.

Os contratos da Administração Pública têm vigência máxima de 60 (sessenta) meses para serviços, desde que estejam inscritos no Plano Plurianual (PPA) ou sejam continuados, como por exemplo: serviços de vigilância. Excepcionalmente esses contratos podem ser prorrogados ainda pelo período de 12 meses.

Para aluguel de equipamentos e softwares o contrato poderá vigorar até 48 meses e para fornecimentos a vigência ficará restrita ao exercício orçamentário.

Os contratos devem ter seu resumo publicado no prazo máximo de 20 (vinte) dias após a assinatura e podem ser substituídos por instrumentos mais simples, como uma nota de empenho, por exemplo, caso a entrega ou execução seja de pronta entrega (artigo 62, parágrafo 4º da Lei nº 8.666/ 93) ou, desde que o valor da despesa não ultrapasse R\$ 80.000,00.

Todo contrato da Administração Pública tem um gestor designado para fiscalizar o cumprimento das cláusulas pactuadas, aplicando as devidas sanções em caso de descumprimento.

2.19 - Punições para maus fornecedores

As sanções estão previstas nos artigos 86 e 87 da Lei 8.666/93 e na Lei 10.520/2002 e consistem na aplicação de multa por atraso ou inexecução de entrega de algum bem ou execução de algum serviço, além de advertência formal, suspensão do direito de licitar e contratar, e declaração de inidoneidade.

2.20 - Revogação ou anulação do procedimento licitatório

A licitação pode ser revogada, se for de interesse público, derivado de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficientemente, para justificar o

motivo de tal posicionamento. A revogação da licitação prevê ressarcimento dos licitantes apenas nos encargos que já estiverem concluídos.

A anulação da licitação é cabível quando observada uma falha material, de natureza insanável que comprometa a regularidade da licitação (por exemplo: a licitação não divulgada). Ambos os atos são próprios da Autoridade Competente e devem ser publicados, para abertura da possibilidade de recurso Administrativo.

2.21 - Sistema de Registro de Preços

O Registro de Preços é tratado como *sistema*, não porque envolve *uma* das muitas fases que tem o procedimento licitatório, mas sim, porque sugere uma outra forma de procedimento, ordenado, ágil, eficiente. O Registro de Preços tem sua base legal na Lei 8666/93 art. 15 e atualmente está regulamento pelo Decreto 3931/2001.

Esta outra forma de procedimento diferencia-se da tradicional, exatamente porque não obriga que a Administração detenha recursos orçamentários, e tampouco adquira o item registrado.

Esses dois aspectos são muito importantes. Primeiramente, porque pode-se iniciar o procedimento e encerrá-lo, antes mesmo que o orçamento do próximo exercício esteja aprovado. E segundo, porque elimina a aquisição de produtos que tornam-se obsoletos de uma hora para outra, além de evitar perdas com produtos fora do prazo de validade.

Soma-se a esses aspectos, o fato de poder-se definir o preço máximo que se pretende pagar, possibilitando que a Administração, conheça com antecedência o valor real que irá desembolsar para custeio de determinado produto para todo o exercício financeiro.

O Registro de Preços não é uma modalidade de licitação, podendo ser realizado através de pregão. É utilizado para registro de preços de materiais, equipamentos, locação e prestação de serviços para contratações futuras, onde o fornecedor mantém os valores registrados válidos pelo período de 01 ano, prorrogável por mais 01 ano.

Através do Sistema de Registro de Preços é possível o estabelecimento de uma rotina aperfeiçoada entre os setores de suprimento de materiais e compras, alinhando-os a um só objetivo: “abastecer o almoxarifado de tudo que é necessário para o Órgão, eliminando todos os desperdícios”. Isto porque, somente procedimentos sistematizados podem eliminar a irritante falta de materiais e os atropelos cometidos quando do atendimento dessas situações de urgência.

Além disso, a ata de registro de preços poderá ser utilizada por qualquer Órgão ou entidade da Administração que não tenha participado do certame licitatório, facilitando assim a equalização dos preços praticados pelos fornecedores do Governo.

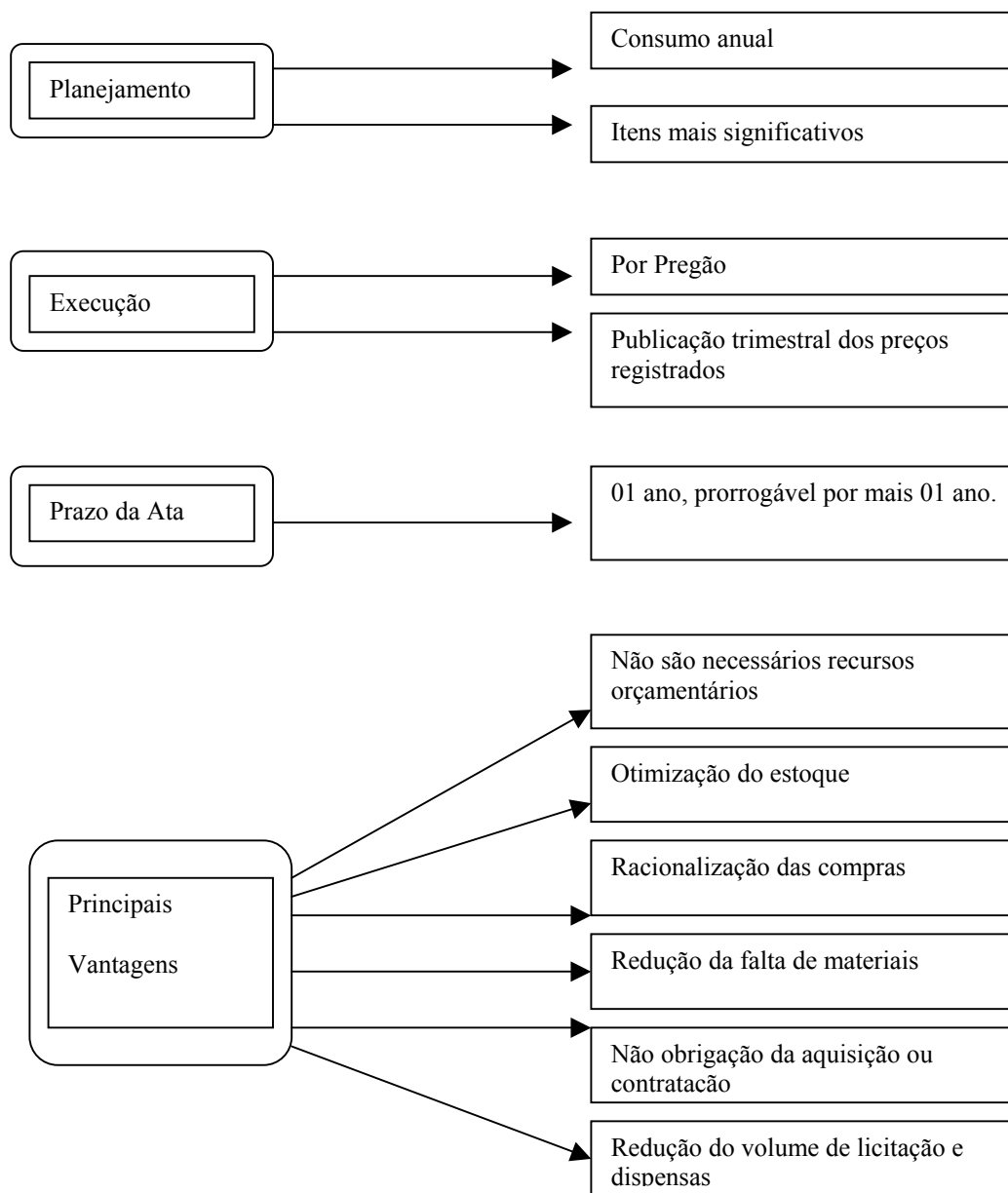
O sistema de registro de preços deve ser utilizado preferencialmente para¹⁰:

- Bens ou serviços cujas contratações sejam freqüentes.
- Para atendimento de mais de um Órgão ou programa de governo.
- Quando não é possível definir previamente o quantitativo a ser demandado.
- Para entregas parceladas ou serviços necessários esporadicamente.
- Para manter a padronização dos materiais e serviços necessários ao Órgão.

A figura 2 detalha as principais orientações para o êxito do procedimento, devendo ser observado que atualmente o sistema de registro de preços é realizado através do cadastramento do processo e seus itens no SIDEC – Sistema de Divulgação Eletrônica de Compras, através do qual as despesas são posteriormente empenhadas. Portanto, deverão ser observados os procedimentos adequados quanto ao cadastramento dos itens e das Unidades participantes do Registro nesse sistema.

¹⁰ Adaptado do art. 2º Dec. 3931/2001.

Figura 2: Detalhamento dos principais aspectos do sistema de registro de preços



Fonte: Adaptado da apostila do curso: Registro de Preços – Vianna et alii.

2.22- Terceirização de Serviços

A terceirização de serviços na Administração Pública é realizada através das disposições legais da lei geral de licitações, legislação do pregão e especialmente do Decreto 2271/97 e Instrução Normativa n. 18/97-MARE. Esse procedimento consiste em transferir a responsabilidade por um serviço para outra empresa, chamada de “terceira”.

Podem ser terceirizados os serviços que não fazem parte da atividade finalística da Instituição, ou seja, todos aqueles serviços de caráter complementar, porém indispensáveis para o bom funcionamento institucional, tais como: serviço de vigilância, limpeza, portaria, serviços gráficos, etc.

De acordo com a orientação do Ministério do Trabalho, baseada no Enunciado n. 331 do TST, são apenas quatro as hipóteses de terceirização lícita, não devendo haver a pessoalidade e a subordinação:

- Trabalho temporário.
- Atividades de vigilância.
- Atividades de conservação e limpeza.
- Serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador.

De acordo com a Professora Vera Lúcia (2002)¹¹, o processo de terceirização apresenta-se como uma tendência internacional e está associado ao objetivo de determinar claramente o “foco” de atuação da empresa. Isto por sua vez estaria relacionado à preferência das grandes empresas por simplesmente administrar o contato com fornecedores, obtendo redução de custos fixos e/ou melhoria de qualidade – já que os produtos ou serviços seriam realizados por empresas mais especializadas e inovadoras em determinadas atividades.

Neste sentido, pode-se afirmar que a terceirização combina objetivos econômicos (redução de custos) e organizacionais (aumento de flexibilidade), com objetivo de aumentar a qualidade, produtividade e competitividade de uma empresa.

No Governo, a opção por terceirizar tem por objetivo transformar os custos fixos em custos variáveis, pois terceirizando as organizações podem eliminar altos custos, como por exemplo, manutenção de veículos e estoque de peças para esses veículos. A terceirização representa ainda um fator de flexibilização ao eliminar os custos decorrentes da admissão ou demissão de pessoal.

As vantagens que a autora relaciona em terceirizar os serviços complementares da Instituição, consistem em:

- Minimização dos desperdícios.
- Aumento de qualidade dos serviços executados por pessoal especializado.

¹¹ Vera Lúcia de Almeida Corrêa, Administradora de Empresa e professora da Fundação Getúlio Vargas.

- Aumento de especialização por parte do pessoal pertencente à empresa contratante.
- Otimização dos serviços.
- Criação de empregos e empresas mais estáveis.
- Desmobilização de greves.

Como aspectos negativos são apresentados:

- Aumento do risco a ser administrado, pois haverá várias empresas dentro de uma só.
- Dificuldade de aproveitamento dos funcionários treinados em atividades que passaram a ser executadas pela empresa contratada.
- Mudanças na estrutura de poder.
- Aumento de dependência de terceiros.

Os serviços podem ser contínuos ou não contínuos, ou seja, os serviços contínuos são aqueles indispensáveis ao Órgão. Esses podem ter seu contrato com vigência de 60 meses, visando a não interrupção e sua permanência para garantir a infra-estrutura da Instituição, e deverão, antes da licitação, ter o preço decomposto em planilhas de custos e formação de preços, de acordo com a IN. 18/97.

2.23 - Ante-Projeto de Lei de Licitações

Tramita no Congresso Nacional desde 1997 o projeto de lei que visa instituir normas gerais de procedimento de contratação. Não estão incluídas na norma as

contratações de obras e serviços de engenharia que continuariam a ser reguladas pela Lei n. 8666/93.

A regra para o serviço público continuará sendo licitar, mas a escolha da modalidade definitivamente será realizada com base no objeto e não em seu valor.

Além dessa substancial modificação, o projeto de lei, a exemplo da Lei 10520/2002, privilegia a etapa competitiva, determinando que será verificada a documentação apenas do vencedor, diminuindo a guerra que sempre se instala na fase de habilitação, onde a Administração Pública está obrigada a analisar documentos de todos os proponentes para, ao final, contratar apenas um deles. Além disso, os prazos foram também diminuídos, como forma de tornar as contratações públicas mais ágeis.

A figura 3, demonstra brevemente as alterações que o anteprojeto prevê para as modalidades de licitação e suas excepcionalidades.

Figura 3: Demonstrativo das alterações nas modalidades de licitação

Projeto de Lei art. 8º	Lei n. 8666/93 e art. 22 e Lei 10520/2002
I – convocação geral	I - concorrência pública
II - pregão	II - tomada de preços
III – cotação permanente	III – convite
IV - leilão de bens	IV – concurso
V. seleção extraordinária	V – leilão
	VI – pregão
Exceções:	Exceções:
Consulta e justificção	Dispensa e inexigibilidade

Fonte: www.comprasnet.gov.br

2.24 - Do procedimento Conjunto

O Projeto em seu art. 40 fortalece a percepção sobre a necessidade dos agentes do governo compreenderem e fazerem bom uso do poder de compra do Governo, admitindo em seu teor - quase como recomendação, que as entidades estatais façam procedimentos de compra em conjunto, visando o aproveitamento da economia de escala e a redução de custos operacionais.

Uma das modalidades que o projeto prevê facilitaria instrumentalmente essa ação, qual seja a cotação permanente. Nesta modalidade, como a exemplo do registro de preços, previsto no art. 15 da Lei n. 8666/93, a Administração Pública, através de meio eletrônico, manteria um banco de dados permanente com preços de fornecedores credenciados, e no ato da contratação comunicaria aos participantes que teriam um dia para dar lances para determinado fornecimento.

Essa modalidade tornaria a aquisição mais rápida e uniformizaria os preços praticados para os Órgãos Públicos.

Especialmente para FIOCRUZ essa modalidade eliminaria um problema interno gerado pela descentralização da atividade de compras, pois como pode-se verificar na tabela 2, as Unidades da FIOCRUZ compram a mesma coisa na mesma época por preços diferentes.

Além dos preços diferenciados, deve-se agregar a esse, o custo administrativo decorrente das despesas geradas com vários processos abertos e transitando para a mesma finalidade. Esse procedimento poderia ser aplicado em todas as compras e contratações rotineiras.

A tabela 2 ilustra diferenças observadas em procedimentos de compras realizados por Unidades da FIOCRUZ, num mesmo trimestre do ano de 2003. Os procedimentos tinham por finalidade a aquisição dos mesmos produtos com quantidades compatíveis.

Tabela 2: Diferença de preços apurada em produtos iguais

PRODUTO	UNIDADE A	UNIDADE B	UNIDADE C	DIFERENÇA EM % (EM RELAÇÃO AO MENOR PREÇO)
Seringa desc.	0,12	0,44	0,64	433,33
Papel A4	6,00	7,61	8,40	40
Oxigênio medicinal	6,50	7,00	10,00	40

Fonte: www.comprasnet.gov.br/sispp

2.25 - Licitações Internacionais

O Ante Projeto, apesar de seus avanços, traz a mesma imprecisão da Lei n. 8666/93, no que se refere aos procedimentos internacionais, pois não traz nada novo para esse procedimento tão importante para Instituições situadas entre o setor Saúde e o setor de Ciência e Tecnologia, que utiliza muitos insumos e equipamentos importados.

Atualmente, os procedimentos internacionais são realizados com base na Lei n. 8666/93, que não apresenta um aprofundamento adequado ao procedimento.

Nesta atividade alguns problemas se apresentam:

I – Dificuldade de atender à Lei n. 8666/93, especialmente quanto à necessidade de demonstração de pesquisa de mercado. Neste caso, surge a primeira pergunta: para qual mercado deve-se reportar? País do comprador ou país do exportador, ou, ainda, ao mercado mundial?

II – Pedido de importação para produtos fabricados ou comercializados no Brasil.

Existe na área da pesquisa e do desenvolvimento tecnológico, uma afirmativa quase unânime sobre a inferioridade do preço e superioridade da qualidade dos produtos importados frente aos produtos nacionais. Nesta lógica, além de não se incentivar a produção local, provoca-se uma forte evasão de divisas.

III – Equalização de proposta entre fornecedores nacionais e estrangeiros

A Lei 8666/93 define em seu art. 42, que para o julgamento das propostas, deverá ser adicionado ao preço do licitante estrangeiro os gravames que oneram as empresas nacionais. Tal obrigatoriedade é extremamente complicada de ser operacionalizada, na medida em que a proposta dos licitantes nacionais apresenta gravames diferenciados, resultante da “ guerra fiscal “ entre os estados. Além disso, existe uma inconformidade quanto à indicação apenas dos tributos que oneram as vendas, pois os encargos sociais praticados no Brasil representam uma importante despesa para os licitantes nacionais.

IV - Documentação equivalente para empresa estrangeiras

A Lei n. 8666/93 determina que as empresas estrangeiras deverão atender aos requisitos de habilitação mediante apresentação de documentos equivalentes aos apresentados pelas empresas nacionais. Seria então necessária a conformação ou ampliação do Sistema de Cadastramento de Fornecedores atual para hospedar também o cadastro dos licitantes estrangeiros.

Outras razões são identificadas como “nós críticos” para a atividade de compras de produtos importados:

- Poucos fornecedores interessados em disputar preços através de licitação, preferindo convencer o requisitante a solicitar a inexigibilidade e assim vender sem competir com ninguém, forçando o preço interno a ser cada vez maior, como forma de justificar a importação.
- Baixa capacidade para analisar o preço proposto para o produto importado, considerando os preços de catálogos, as despesas operacionais e por fim os encargos sociais e tributários incidentes sobre a nacionalização do produto. Essa baixa capacitação resulta na aceitação de valores exorbitantes, até porque, durante a disputa, os preços para esses produtos são extremamente díspares.

Em 2003 foi realizado um grande procedimento licitatório visando abastecer uma Unidade da FIOCRUZ de 2.000 itens de material de consumo para pesquisa. Eram todos

materiais importados, cujas marcas dos produtos foram previamente escolhidas e justificadas pelos pesquisadores. Esse procedimento licitatório deixou bastante claro o perigo em que os agentes públicos incorrem sempre que compram sem comparar os preços, pois num dos itens, a empresa detentora do contrato de exclusividade da marca foi surpreendida por um concorrente, que a fez reduzir R\$ 172.923,00 seu preço inicial. A tabela 3 apresenta a diferença apurada em relação ao menor preço, entre três preços apresentados neste item. Após a etapa competitiva, a empresa C venceu a disputa com o valor de R\$ 42.000,00, reduzindo seu preço inicial em 511,72%.

Tabela 3: Diferença apurada no Pregão 99/2003-DIRAD

Empresa	Proposta inicial	Diferença
A	R\$ 54.226,20	-
B	R\$ 58.226,20	7,37%
C	R\$ 214.923,00	396,34%

Fonte: processo administrativo – Pregão 99/2003-DIRAD.

2.26 - Sistemas obrigatórios do governo federal

Além da legislação, o Governo implementou o SIASG – Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – cujos módulos são de uso obrigatório para todos os integrantes do SISG – Sistema de Serviços Gerais, quais sejam: os Órgãos da Presidência da República, dos Ministérios, Autarquias e Fundações, com o objetivo de sistematizar e informatizar as operações desses Órgãos.

O SIASG apresenta os módulos utilizados pela área de Gestão, conforme abaixo descrito:

SIDEC – Sistema de Divulgação Eletrônica de Compras, que é utilizado como meio eletrônico para divulgar as compras e contratações no Diário Oficial da União ou apenas no próprio sistema, que gera informações automaticamente para o *Comprasnet*.

SISPP – Sistema de Preços Praticados, através desse módulo é possível consultar os preços praticados para bens de consumo e permanente, em qualquer um dos Órgãos integrantes do SISG.

SICON – Sistema de Contratos, por meio desse módulo os contratos são registrados com os respectivos cronogramas físico e financeiro, quando necessário, possibilitando o controle dos prazos.

SICAF – Sistema Unificado de Cadastrado de Fornecedores, que é o módulo de cadastramento de fornecedores e prestadores de serviços que abrange todo o Brasil. O SICAF foi instituído em 1994, e é um sistema que facilita extremamente a análise da regularidade do fornecedor que deseja contratar com a Administração Pública. É alimentado por meio de UASG – que são unidades gestoras que têm como uma de suas atribuições, cadastrar e atualizar toda documentação entregue pelo fornecedor, de modo a manter seu cadastro regularizado para divulgação em qualquer lugar do País. Apesar de ser um importante instrumento, o SICAF não preenche uma lacuna importante principalmente para os Órgãos localizados no Setor Saúde, posto que não contempla documentação

técnica, o que é extremamente necessário para esse setor, onde a qualidade e a padronização dos materiais é de extrema importância.

Em razão da obrigatoriedade de registro de todas as aquisições/contratações nesses módulos, apesar dos incontestáveis ganhos, percebe-se que os profissionais perdem significativa parte do seu tempo com digitação e relatórios, pois o SIASG não oferece a opção de customização de relatórios, forçando a alimentação de sistemas e arquivos paralelos, duplicando quase que todas as operações realizadas.

2.27 - Sites importantes para área de compras/contratação

Algumas Instituições investiram bastante na transparência de seus procedimentos, merecendo destaque o site do Governo da Bahia – www.ba.gov.br que é um dos mais bem elaborados e completos. Através desse site é possível realizar negócios eletrônicos junto a diversos Órgãos que integram o poder público baiano, conhecer os preços praticados para vários Órgãos que integram o Portal e também coletar especificações completas de materiais, informações essas extremamente relevantes para os profissionais da área de compras, e tudo isso sem cobrar qualquer valor ou senhas especiais para essas consultas.

O governo federal tem seu site de negócios – www.comprasnet.gov.br, que é o site obrigatório para divulgação das licitações e suas excepcionalidades, além de ser através desse site que se realizam os Pregões Presenciais e Eletrônicos. Para esse ultimo, é possível o acesso e acompanhamento gratuito do procedimento do início ao fim, através do site.

Em 2003 foi realizada uma pequena pesquisa pelo Serviço de Administração de Compras da DIRAD, junto aos fornecedores cadastrados na UASG/FIOCRUZ, sendo comprovado que 38% desses fornecedores, consideram o site Comprasnet, como um importante instrumento para a transparência das aquisições, sendo através deste, que tomam conhecimento dos negócios do Governo.

CAPÍTULO 3 – FOTOGRAFIA SITUACIONAL

3.1 - Situação de partida

A Fundação Oswaldo Cruz é uma organização divisionalizada, possuindo um conjunto de Unidades autônomas, acopladas pela estrutura da Presidência.

Essas Unidades possuem total autonomia sobre seus recursos orçamentários, dividindo-se em Unidades descentralizadas – que são aquelas que executam todas as atividades administrativas para consecução de seus objetivos e centralizadas – que são as Unidades que apesar de possuírem autonomia para utilização de seu orçamento, utilizam-se da Diretoria de Administração para execução administrativa de atividades de gestão, tais como, a realização de seus processos de compras e contratações.

Existem ainda, as Unidades parcialmente descentralizadas, que possuem autonomia para realização de compras através de Dispensa e Inexigibilidade de Licitação.

Esse sistema híbrido é fruto da política adotada pela Instituição que tem por objetivo conferir maior autonomia para as Unidades em troca de maior eficiência e efetividade em suas ações, visando a plena execução de seus objetivos finais.

Unidades centralizadas – DIRAD, DIREH, DIPLAN, DIREB e PRESIDÊNCIA

Como já explicitado, a DIRAD é a unidade central de Administração da FIOCRUZ. Por essa razão, a função normativa está contemplada em sua missão. Através da DIRAD os recursos orçamentários da Diretoria de Recursos Humanos, Diretoria de Planejamento e Presidência são executados.

Unidades parcialmente descentralizadas – COC, IPEC, CICT, EPSJV e CECAL

Para essas Unidades, a DIRAD realiza os procedimentos licitatórios e o empenhamento das despesas. Essas Unidades podem realizar compras apenas por dispensa e inexigibilidade de licitação, o que obviamente faz com que o número de procedimentos de compra/contratação enquadrados nos artigos 24 e 25 (exceções à regra de licitar) sejam maiores, aumentando assim o volume desses procedimentos na FIOCRUZ. O IPEC e a COC, no entanto, realizam também suas licitações, restando para DIRAD apenas o empenhamento das despesas.

Unidades descentralizadas – ENSP, IFF, INCQS, IOC, DIRAC, FARMANGUINHOS, BIO-MANGUINHOS e CENTROS REGIONAIS

Essas Unidades realizam de forma totalmente autônoma da Unidade central, seus procedimentos de compras/contratação, solicitando, apenas eventualmente, orientação técnica sobre questões mais complicadas.

Apesar da DIRAD ser o núcleo central, atualmente não existe nenhum mecanismo formal de controle dessa Unidade sobre as ações administrativas das demais Unidades. Com o mesmo arcabouço legal, em alguns procedimentos iguais as Unidades utilizam método diferente. Os sistemas de compras são diferentes, o perfil dos compradores é diferente e a remuneração também.

3.2 - Situação objetivo

Para chegar à situação objetivo foi avaliada a forma como as atividades de compras e contratações são realizadas pela FIOCRUZ, tendo concentrado esforço nas duas Unidades de Produção: Bio- Manguinhos e Far-Manguinhos, em duas Unidades de Pesquisa e Ensino: Instituto Oswaldo Cruz e Escola Nacional de Saúde Pública, em duas Unidades de Assistência: Instituto Fernandes Figueira e Instituto de Pesquisa Evandro Chagas e em duas Unidades Técnico-Administrativas: Diretoria de Administração do Campus e Diretoria de Administração.

A situação objetivo será alcançada a partir da introdução da atividade de compras como elemento estratégico na área de gestão da FIOCRUZ de modo a implementar ações que efetivamente facilitem sua atuação dentro do Complexo Médico Industrial. Num contexto altamente competitivo, como o CMI, numa Instituição como a FIOCRUZ e atuando numa atividade multidisciplinar, torna-se vital a adoção de mecanismos flexíveis para propiciar um ambiente favorável à inovação.

Espera-se que a FIOCRUZ possua um único local para hospedar todas as suas operações comerciais de modo a garantir a acessibilidade de qualquer interessado. Do ponto de vista administrativo, espera-se que todos possam comprar produtos com preço iguais e de forma mais facilitada, com a certeza de que o bem comprado atenderá aos requisitos de qualidade.

3.3 - Estudo empírico

Para avaliação dos métodos de trabalho foi realizada entrevista em um universo de oito unidades localizadas no Rio de Janeiro. São elas: Bio-Manguinhos, Far-Manguinhos, DIRAC, DIRAD, ENSP, IOC, IFF e IPEC. Foi aplicado questionário quantitativo visando responder questões centradas nas dimensões: estratégica, técnica, recursos humanos e nas principais perspectivas relacionadas ao tema deste estudo.

Os atores da entrevista foram diretores de unidade, administradores, responsáveis pelos setores de compras, responsáveis pelo suprimento de materiais, auditor chefe e responsável pelas compras de uma instituição similar à FIOCRUZ quanto à sua estrutura organizacional.

A seguir, apresenta-se a extratificação dos dados coletados, os principais resultados obtidos e uma avaliação crítica dos resultados. O roteiro da entrevista, assim como as tabelas completas com as respostas de cada Unidade, constam nos Anexos 3 e 4 deste trabalho.

3.4 - Resultados obtidos

A tabela 4 apresenta considerações de caráter estratégico, onde todos entrevistados responderam positivamente à primeira pergunta e portanto consideram a atividade de compras/contratação estratégica para sua Unidade. A justificativa para resposta positiva foi mais concentrada na questão do impacto que esta atividade tem na qualidade final dos produtos ou serviços prestados pela Unidade. Os ativos estratégicos relatados, concentram-se em sete grupos: obras, serviços de terceirização, medicamentos, produtos para diagnósticos, insumos para produção das fábricas, reagentes para pesquisa e material de expediente.

Quanto à estruturação de núcleos importantes para essa atividade, dentre as oito Unidades, cinco consideram que não possuem núcleo adequado para gestão de contratos, nem de planejamento que envolva a questão das aquisições/contratações.

O planejamento das compras em cinco unidades é efetivado por meio de cronograma de compras e em três unidades não há planejamento interno, sendo os procedimentos de compras gerados a partir de demandas surgidas no setor requisitante, que em geral depende de uma demanda externa do Ministério da Saúde.

Todos os entrevistados responderam positivamente sobre a importância das compras e serviços comuns serem realizadas de modo compartilhado, para otimizar os recursos humanos e equalizar os preços internos.

Tabela 4: Dimensão estratégica

PERGUNTA	NÚMERO DE RESPOSTAS POSITIVAS
Considera a atividade de compras/contratação estratégica para sua gestão.	8
A resposta anterior justifica-se pelo montante de valores que atividade movimenta.	1
A resposta anterior justifica-se porque essa atividade impacta na Qualidade final dos produtos ou serviço atividade que a Unidade oferece.	7
A unidade possui uma adequada gestão de contratos	3
A unidade possui planejamento prévio às suas aquisições/contratações	5
A unidade compartilharia as aquisições/contratações de bens e serviços comuns à toda FIOCRUZ	8

A tabela 5, apresenta os resultados da pesquisa dentro da dimensão de recursos humanos. Pode ser observado através da extratificação dos dados que das oito unidades, quatro operam com profissionais de nível superior.

A maior parte dos profissionais tem mais de três anos de experiência e quatro dentre as oito unidades pesquisadas oferecem remuneração superior a R\$ 1.000,00 para seus compradores. A capacitação foi respondida como suficiente somente em duas unidades.

O quadro atual de compradores foi respondido como suficiente por apenas duas unidades. Das oito unidades pesquisadas, em apenas duas, foi encontrado o quadro de compradores composto em sua maioria por servidor público.

Tabela 5: Dimensão recursos humanos

PERGUNTA	NÚMERO DE RESPOSTAS POSITIVAS
Maioria dos compradores de nível médio	4
Maioria dos compradores de nível superior	4
Maioria com mais de três anos de experiência	7
Maioria com menos de três anos de experiência	1
Maioria remunerada com mais de R\$ 1.000,00	4
Maioria remunerada com menos de R\$ 1.000,00	4
Considera o quadro atual de compradores suficiente	2
Considera o quadro atual de compradores insuficiente	6
Considera a capacitação oferecida para os compradores suficiente	1
Considera a capacitação oferecida para os compradores insuficiente	7
A maioria dos compradores é servidor público	2
A maioria dos compradores é terceirizado ou bolsista	6

A tabela 6 apresenta os resultados da pesquisa dentro da dimensão técnica. Através dos dados pode-se conhecer o método de trabalho e os instrumentos utilizados pelos compradores. Em cinco das oito unidades pesquisadas os pedidos de compras são divididos entre os compradores, segundo a modalidade de licitação, por exemplo: uns fazem pregão, outros fazem tomada de preços e outros apenas as dispensas de licitação. Em outras duas unidades a divisão se dá pelo tipo de produto. Apenas em uma unidade todos os compradores estão capacitados para realizarem compras em qualquer modalidade e para qualquer tipo de material.

Em nenhuma das oito unidades, existe sistema totalmente informatizado, sendo algumas tarefas realizadas manualmente ou em arquivos informatizados paralelos ao sistema. Os sistemas existentes também não geram informações gerenciais.

Os compradores recebem os pedidos de compras de acordo com um cronograma previamente estabelecido em três unidades, nas outras cinco o comprador não têm idéia de quando receberá os pedidos e nem que tipo de pedidos serão esses.

Os compradores de todas as unidades têm acesso e conhecimento sobre a existência dos sites técnicos e em sete delas são disponibilizados para os compradores assinaturas técnicas.

Para a maioria dos responsáveis pelos setores de compras, os problemas são mais freqüentes na fase interna do procedimento licitatório e acontecem por desconhecimento administrativo.

Os gestores de materiais possuem sistemas informatizados para auxiliar suas tarefas, porém esses sistemas não estão totalmente interligados ao planejamento e às compras, e não oferecem resposta para algumas questões. Os prazos de entrega dos produtos são controlados manualmente em todas as unidades. O prazo de validade dos produtos estocados é controlado por meio de relatórios do sistema em sete unidades. O tempo de re-suprimento de itens e respectivas quantidades é sugerido pelos sistemas, porém a sugestão é sempre analisada pelo técnico, pois não contempla precisamente situações de declínio ou aumento na utilização do produto.

Nenhum dos entrevistados identifica na unidade um sistema de avaliação da qualidade. A análise da qualidade dos produtos se restringe às matérias-primas utilizadas para produção de vacinas, kits de diagnóstico e medicamentos.

Tabela 6: Dimensão técnica

PERGUNTA	NÚMERO DE RESPOSTAS POSITIVAS
Os pedidos de compras são divididos por modalidade de licitação	5
Os pedidos de compras são divididos por tipo de produto	2
Todos os compradores fazem tudo	1
Sistema informatizado parcialmente	8
Sistema disponibiliza somente relatório de execução	8
Planejamento das compras através de cronograma	3
Compras/contratações realizadas sem planejamento prévio	5
Os compradores utilizam sites técnicos	8
Os compradores dispõem de assinaturas técnicas	7
As irregularidades observadas nos procedimentos ocorrem por desconhecimento administrativo	6
As irregularidades observadas nos procedimentos ocorrem por falta de comprometimento	2
Os problemas nos procedimentos estão mais presentes na fase de assinatura/prorrogação/repactuação dos contratos	1
Os problemas estão mais presentes na fase interna da licitação	7
Os prazos de entrega são monitorados manualmente	8
Os prazos de validade são monitorados via sistema	7
O sistema responde adequadamente indicando o tempo de ressuprimento e quantidade a ser comprada	0
A unidade sofre falta de material	8
A unidade avalia a satisfação do cliente	0
A unidade avalia a qualidade de todos os produtos em sua aplicabilidade	0

A tabela 7 apresenta considerações dentro da dimensão das principais perspectivas existentes para a melhoria da atividade de compras na FIOCRUZ.

Através dos dados coletados, observa-se que os entrevistados concordariam e entendem como necessária a implementação de padrões, seja de procedimento, de editais e até de marcas utilizadas. Os entrevistados também concordam com a necessidade da

FIOCRUZ possuir um sistema de cadastramento de fornecedores voltado às necessidades institucionais.

Os entrevistados concordam que a FIOCRUZ deveria dispor de um local único para inclusão de todas as suas compras e indicaram que o maior problema para gestão é a legislação vigente.

Os entrevistados foram também consultados sobre a visão da DIRAD na gestão atual e dentre as oito unidades, cinco consideram a DIRAD um Órgão normativo e três consideram que a Diretoria atualmente cumpre mais seu papel executor.

Tabela 7 - Dimensão: perspectivas

PERGUNTA	NÚMERO DE RESPOSTAS POSITIVAS
Concorda que a protocolização das atividades melhorariam a atividade de compras	8
Concorda que a padronização dos editais e marcas melhora a atividade de compras/contratação	8
Concorda que a pré-qualificação de fornecedores melhora a atividade de compras/contratação	8
Concorda que um único local para incluir todas as aquisições/contratações institucionais equalizariam o preço internamente	8
Considera a legislação o principal problema da gestão	7
Considera a DIRAD um Órgão normativo	5
Considera a DIRAD um Órgão executor	3

3.5 - Avaliação dos resultados

Os profissionais que participaram da entrevista foram selecionados de acordo com a função que ocupam na área gestão. Todos mostraram muito interesse e apoio para uma mudança estrutural do método como a atividade é executada atualmente na FIOCRUZ.

A análise a seguir, tem por finalidade apresentar uma crítica construída a partir dos dados coletados durante a entrevista.

Dimensão estratégica

Foram entrevistados ordenadores de despesa e administradores das Unidades pesquisadas.

Todos afirmaram que consideram a atividade de compras um elemento estratégico para sua Unidade. Apesar da preocupação com o orçamento, todos os entrevistados mostraram-se mais preocupados com o resultado final dos procedimentos de compra no que se refere a qualidade final dos produtos ou serviços oferecidos pela unidade.

Para uma Instituição como a FIOCRUZ a questão da qualidade deve ser encarada com muita seriedade, na medida em que os produtos e serviços oferecidos impactam na melhoria da saúde da população. Apesar da preocupação com a qualidade, não foram observadas ações efetivas no sentido de controlar e garantir essa qualidade na medida em que nenhuma das unidades realiza efetivamente o controle de resultado dessas compras,

através do monitoramento de dados, como por exemplo: se a luva realmente não rasga, se o reagente realmente reproduz a quantidade de reações descritas pelo fornecedor, etc. Não existe a retro-alimentação da informação entre compras e usuário, de modo que o comprador normalmente não sabe se o negócio que ele concretizou favoreceu ou não as ações da Unidade.

Este tipo de preocupação exige uma ação de controle, pois problemas com a qualidade de alguns insumos geram grandes transtornos, por exemplo: numa linha de produção de vacinas, se o cartucho para embalar as vacinas “engasga” na máquina, acaba deixando a produção e os trabalhadores ociosos. Outras falhas maiores podem prejudicar toda uma linha de produção e comprometer prazos de entrega estabelecidos. No caso da FIOCRUZ, que tem uma importante imagem na área de saúde pública, esse tipo de problema tem um custo muito alto, além é claro dos problemas causados à população que é a beneficiária direta dos produtos fabricados pela Instituição.

Além disso, apesar dos entrevistados terem autonomia e já estarem no cargo há algum tempo, nenhuma unidade construiu um núcleo de planejamento que envolva a questão das compras, assim como não há a conformação do núcleo de gestão de contratos adequado. Esta ausência faz com que os serviços terceirizados sejam apontados como um importante elemento a ser cuidado, não bastando criar uma estrutura, pois é fundamental capacitar os profissionais para análise de mercado, análise de composição de preços, e outras técnicas de administração estratégica, além é claro do conhecimento jurídico inerente à Administração Pública.

Os entrevistados foram consultados sobre os ativos estratégicos, sendo descritos grupos de materiais e serviços que poderão ser objeto de ações importantes para sua melhoria, quais sejam: obras, serviços de terceirização, medicamentos e produtos para diagnóstico, insumos para produção de vacinas, kits, reagentes e material de expediente.

É importante também a preparação de um complexo interligando planejamento, orçamento, compras, almoxarifado, jurídico e auditoria, para que haja uma visão sistêmica e, assim, o planejamento possa ter suas metas efetivamente concluídas. O planejamento prévio das compras estratégicas é fundamental. É muito complicado uma gestão colocar sua estrutura inteira funcionando por demanda, como observado em cinco unidades. Isto acaba gerando um caos constante, forçando a contratação cada vez maior de profissionais terceirizados para dar conta das urgências.

As aquisições/contratações compartilhadas também são um importante mecanismo para otimizar os recursos humanos e financeiros das Unidades centralizadas, que poderiam concentrar-se na aquisição apenas daquilo que for seu ativo estratégico, deixando as compras corriqueiras para serem realizados através de um mecanismo central da Presidência.

Neste ponto, a descentralização do poder decisório da FIOCRUZ traz sérios problemas, pois com o fracionamento das compras, consome-se mais orçamento, além de ocupar vários profissionais para fazerem a mesma coisa. A questão é ainda mais complicada, por exemplo, no caso de aquisição de equipamentos, pois cada um compra o que quer e quando quer, impossibilitando os engenheiros da FIOCRUZ de apresentarem

uma manutenção com qualidade, surgindo então mais uma série de contratação desses serviços, que se fossem bem planejados poderiam estar sendo executados internamente.

Apesar da maioria dos entrevistados terem respondido que a legislação é o principal problema, observa-se a falta de visão holística dos administradores em geral, e é em razão disso que os problemas acontecem: falta material e falta qualidade ao material.

Dimensão de Recursos Humanos

A FIOCRUZ, assim como a maioria dos Órgãos Públicos, sofre com a falta de pessoal. Isto se reflete num grande número de profissionais terceirizados, que em algumas unidades pesquisados chegou a 100% do quadro de compradores.

A atividade de compras/contratação da Administração Pública, por ser uma atividade norteada por normas jurídicas e ao mesmo tempo exigir conhecimentos administrativos, requer que o profissional possua conhecimento na área, além é claro de exigir qualidades pessoais, como: comprometimento, criatividade e, sobretudo, honestidade.

No caso do comprador da Administração Pública, e especialmente da FIOCRUZ que trabalha diretamente com a vida e saúde humana, esta capacitação compreende uma série de elementos, tais como: normas jurídicas, normas de vigilância sanitária, normas do Ministério da Saúde, sistemas do Ministério do Planejamento, técnicas de negociação e uma série de outros atributos. Assim, pelo nível de conhecimento acumulado que o

profissional deve possuir, torna-se recomendável a formação de um quadro preferencialmente composto por servidores públicos. Em havendo a impossibilidade, o quadro deve ser misto com servidores e terceirizados, mas nunca ser composto apenas por terceirizados ou bolsistas, esses últimos na verdade nem deveriam atuar como compradores, na medida em que seu tempo de permanência na Instituição, de um modo geral, é muito pequeno.

Através da repetição da compra, os compradores acumulam conhecimento sobre um produto ou serviço, seu emprego e características. Esses produtos tendem a se transformar em artigos simples, na medida em que os compradores vão se sofisticando e a aquisição destes passa a ser com base em informações mais precisas. Portanto, a experiência acumulada do comprador anula os efeitos de uma das estratégias competitivas do mercado, que é estratégia da diferenciação. A experiência acumulada por um comprador então deve ser vista como um elemento estratégico para as Unidades.

Apesar de todos os compradores fazerem basicamente as mesmas coisas e terem praticamente a mesma experiência, a maioria recebe menos de R\$ 1.000,00¹², sendo observado remuneração superior a esta nas Unidades em que a maioria dos compradores é servidor, e nas duas fábricas – Bio e Far. Todos os compradores deveriam também ter o mesmo padrão de remuneração e serem beneficiados com uma gratificação, primeiro porque desempenham um papel importantíssimo dentro da administração estando mais sujeitos a subornos e corrupção e, segundo, porque a tarefa é árdua e estressante tornando difícil a captação de profissionais para os setores de compra.

O vínculo precário junto à instituição e a diferença entre remuneração pode provocar a frustração dos profissionais tornando-os inseguros, pois não estão acostumados a serem reconhecidos como pessoas responsáveis por determinada coisa.

Este contexto, faz com que os compradores sejam profissionais muito mais preocupados com a legalidade de seus atos, do que com a efetividade de seu trabalho. A motivação para realizar coisas novas é pequena, porque o medo do erro e da demissão é algo presente no dia-a-dia desses profissionais.

Uma outra questão a ser observada, foi a afirmativa de que a capacitação recebida foi insuficiente. Esta afirmativa suscita surpresa, na medida que a maioria dos profissionais tem mais de três anos de experiência e já participaram de várias e diferentes formas de capacitação.

Pode-se então concluir, que o que realmente falta é o efetivo aproveitamento dessa capacitação, provavelmente pelo fato do aluno não precisar colocar em prática aquilo que aprendeu no evento, minimizando assim os efeitos do investimento que a FIOCRUZ tem feito em capacitação. As reclamações referente à qualidade dos instrutores por si só não justifica essa afirmativa, pois nesse tipo de atividade somente fazendo é que se aprende.

¹² O valor de R\$ 1.000,00 representa pouco mais de quatro salários mínimos.

Dimensão Técnica

Através das entrevistas, foi observado o empenho dos compradores em tentar melhorar sua atividade. Porém, falta para alguns uma visão mais ampla de sua função e até mesmo autonomia para decidir como fazer melhor o seu trabalho.

Uma primeira questão crítica, é a forma como algumas unidades realizam a divisão dos pedidos ou processos de compra. Isto porque, dividindo-se por modalidade ou por tipo de produto, tende-se a valorizar mais um profissional do que o outro, criando especialistas num só procedimento, além do que os compradores que se sobressaem, normalmente estão sempre muito ocupados, faltando-lhes tempo para estudar e ler materiais técnicos.

Uma outra questão a ser resolvida pela alta administração da FIOCRUZ é a ausência de sistemas integrados e inteligentes. Não é possível que uma Instituição de 100 anos, até hoje não conheça suas necessidades ou não consiga passá-las para bons especialistas em tecnologias de informação e comunicação para que estes, possam construir um sistema inteligente com linguagem única, integrando planejamento, orçamento, jurídico, compras, almoxarifado e auditoria. Além dessa interface fundamental, o sistema também deverá gerar relatórios customizáveis à necessidade e peculiaridade de cada Unidade.

Os gestores de materiais por exemplo, estão muito sujeitos à falha quando da análise de que item e em que quantidade deverá ser solicitado para compra. Um dos motivos é justamente a falta de um sistema integrado, isto porque os sistemas atuais não estão conectados, por exemplo, ao patrimônio e assim cada novo equipamento adquirido, principalmente impressoras, acaba ficando sem o insumo necessário para impressão. Esses sistemas também não levam em conta a possibilidade de crescimento do consumo e nem o tempo de espera da compra.

Outra questão importante é a falta de hábito de leitura de materiais técnicos, observada na maioria dos compradores, pois vários deles relataram que apesar de terem acesso aos sites e assinaturas técnicas, normalmente não lêem as informações ali disponíveis, até por falta de tempo, recorrendo a esses materiais apenas em situações críticas.

Dimensão: Perspectivas

Todos entrevistados concordaram que uma ferramenta de protocolização da atividade de compras e a padronização de marcas com respectiva pré-qualificação de fornecedores favoreceria muito a realização das atividades de compras da FIOCRUZ.

Isto confirma a insatisfação interna com os métodos atuais. As exigências são cada vez maiores, tornando tudo muito burocrático. Os modelos de editais e contrato por exemplo, são extremamente extensos e redundantes, complicando a leitura e confundindo o

entendimento, o que por sua vez acaba gerando erros administrativos, às vezes, indissolúveis.

A legislação como um todo é considerada extremamente inadequada para a FIOCRUZ. Tanto o regulamento para licitações, como para contratação de pessoal e também os decretos de final de ano com limitação de empenhamento, tudo isso junto obstruí imensamente a eficiência da gestão pública. Portanto, para melhoria da atividade de compras e contratações, necessariamente deverão ser construídas ferramentas que privilegiem o acesso à informação e o controle sobre o resultado.

CAPÍTULO 4 - CONCLUSÃO

O conceito de Porter (1986) apresentado na introdução deste estudo elucidada que o desenvolvimento de uma estratégia competitiva é, em essência, o desenvolvimento de uma fórmula ampla para o modo como a organização irá competir, quais deveriam ser suas metas e quais as políticas (estratégias) necessárias para levar-se a cabo estas metas. O método clássico descrito por Porter para formulação de estratégias, consiste em fazer uma combinação entre fins (metas) que a empresa busca e dos meios (políticas) pelos quais ela está buscando chegar lá.

O autor constrói uma “roda da estratégia competitiva”, que é um dispositivo para a articulação dos aspectos básicos da estratégica competitiva de uma empresa, onde destaca a atividade de compras como elemento a ser considerado dentro das políticas operacionais básicas com as quais a empresa busca atingir suas metas.

Isto reflete e confirma a importância dessa atividade para uma Instituição como a FIOCRUZ, que está adotando uma gestão estratégica, empreendedora e inovadora. É fundamental o tratamento dessa atividade como um dos fatores-chave para o sucesso ou fracasso das metas institucionais.

A FIOCRUZ, vem atuando de forma decisiva no segmento da indústria farmacêutica, seja produzindo parte significativa de medicamentos de alto custo, seja funcionando como controlador de preços. Tem um importantíssimo papel na produção de vacinas no Brasil, e está investindo pesadamente na melhoria de sua capacidade em P&D e

na produção de novas vacinas. Porém, percebe-se que as Unidades enfrentam dificuldades que a impossibilita de ter um papel mais proeminente frente às empresas privadas, que como já dito, apresentam estratégias competitivas altamente agressivas. A burocracia inerente ao serviço público engessa os gestores das Unidades, forçando-os a se preocuparem com as questões legais impostas pela Lei n. 8666/93 até mesmo quando estão num momento de decisão puramente comercial, resultando a desistência de projetos justamente pela inadequação dessa legislação frente à atuação da Unidade no Complexo Médico Industrial.

O procedimento de compras e contratação não é e nem pode ser considerado um fim em si mesmo. Não pode privilegiar formalismos, em detrimento de uma conduta que leve ao melhor termo possível à contratação demandada.

Além de ausência de um padrão de planejamento que respeite a pluralidade, inexistente também instrumento legal para amparar a tomada de decisão quando a aquisição ou contratação é considerada estratégica para o objetivo final da Unidade e sua perfeita consecução não possa ser atingida pelos meios tradicionais.

Outra lacuna existente é a falta de uma política de investimento em equipamentos de laboratório, hospitalares, industriais, de informática, sistemas, etc, fazendo com que as Unidades comprem produtos diferentes para a mesma finalidade, dificultando enormemente as tarefas de previsão para manutenção e reposição de peças além, é claro, de implicar na sub-utilização desses equipamentos e sistemas.

Visando então contribuir para a formulação de políticas operacionais internas, apresenta-se a seguir inovações incrementais ao procedimento de compras, através da introdução de mecanismos que estão previstos na legislação e que dependerão apenas de esforço interno para implementação.

Para auxiliar a análise conclusiva, as propostas estão relacionadas às premissas elencadas no objetivo deste estudo.

A legislação, os regulamentos e os sistemas disponíveis são plenamente utilizados na FIOCRUZ?

Durante o estudo, foi possível detectar que a legislação disponível, apesar de seu nível de insulamento burocrático, apresenta diversas facilidades não utilizadas no âmbito de algumas unidades.

Isto se deve a dois fatores: insegurança, falta de motivação. Esses fatores estão conectados a dois motivos principais: ao vínculo dos compradores com a Instituição e defasagem tecnológica da Unidade. Os terceirizados por exemplo, sentem muito receio de tentarem novos procedimentos, e na falha desses, serem punidos com a perda do emprego.

No campo tecnológico, alguns profissionais não testam novos procedimentos, pela simples falta de ferramentas básicas de trabalho, como por exemplo uma boa rede de comunicação, para realizar uma licitação via internet.

A legislação também não é muito bem compreendida por alguns. Por exemplo, para aquisição de produtos importados, algumas Unidades temem realizar licitação internacional por não conhecerem e não saberem realizar esse tipo de procedimento, temem principalmente a fase de habilitação do licitante estrangeiro e a forma de como o julgamento deve ser realizado.

Os sistemas do Ministério do Planejamento também representam um problema, primeiro porque realmente não são inteligentes, e depois porque são desenvolvidos sem a participação dos executores das compras e disponibilizados sem que ocorra o processo de treinamento na maioria dos módulos.

Como melhorar a atividade de compras e contratos, para facilitar a elevação da capacidade interna e externa?

Identificam-se a algumas estratégias que podem facilmente serem realizadas no âmbito da FIOCRUZ, por não existir para isto qualquer óbice legal, ao contrário, algumas ações estão previstas na legislação porém não são utilizadas devidamente pelos profissionais da Instituição.

- Implementação de um sistema de compras/contratação integrado e com capacitação e suporte *full time*.

Sistema, sob o ponto de vista prático, é um conjunto de elementos dinamicamente relacionados entre si, para atingir um objetivo. Seu mecanismo de entrada e saída é um só: informação.

Há muito se sabe, que uma das formas de possuir um único padrão de ação, é sistematizando essa ação. Ou seja, se a alta direção da FIOCRUZ deseja um só padrão nos procedimentos internos, necessariamente deverá colocar à disposição da gestão, uma política de tecnologia da informação, com sistema, equipamentos, suporte e treinamento para todos os usuários.

É verdade que algumas Unidades avançaram um pouco nessa questão, e até possuem sistemas com algum nível de integração. Porém, não foi encontrado em nenhuma delas, um sistema que faça interface com: planejamento, compras, estoque, patrimônio, contabilidade, jurídico, auditoria e, sobretudo, que gere relatórios gerenciais e customizáveis à necessidade de cada situação.

Para isto, seria necessário uma ampla consulta interna, para concluir a melhor ferramenta, além de ser também necessária a composição de um grupo de trabalho para desenhar o sistema e principalmente realizar a catalogação única de todos os itens de material, equipamento e serviço consumidos na Instituição. Os profissionais que integrarem esse grupo deverão ser motivados com remuneração específica para o cumprimento dessa

atividade e devem receber parcelas, de acordo com a entrega das etapas do serviço, a serem detalhadas num cronograma de atividades. Tal iniciativa é fundamental tanto para que realmente haja qualidade no trabalho, como para que este, realmente seja concluído e utilizado.

Através desse sistema poder-se-ia introduzir ainda, outras ferramentas disponíveis pelas TICs para redução dos prazos internos, como descrito a seguir:

O procedimento de licitação se desdobra em duas fases: interna e externa. Na fase interna necessita-se providenciar a regularidade da instrução processual e elaborar o edital de convocação para exame jurídico.

A Procuradoria Federal da FIOCRUZ (PF), compõe-se de um núcleo que atua como assessoria jurídica às ações da Instituição. Está presente em seu interior, porém é vinculada tecnicamente à Advocacia Geral da União, sendo uma de suas competências aprovar os editais e os termos de contrato que veicularão as obrigações da FIOCRUZ e de seu contratado. Tal atribuição faz com que a Procuradoria seja um grande gargalo na atividade de compras, na medida em que recebe todos os processos gerados na Instituição.

Na fase interna, a utilização de algumas tecnologias contribuiria imensamente para diminuição dos prazos e dos custos decorrentes com tramitação de vários processos. Poder-se-ia por exemplo enviar, pelo sistema, o edital e outros documentos apensados, para análise jurídica.

A aprovação por assinatura digital comprovaria a análise jurídica do edital, e reduziria significativamente os prazos internos, principalmente para os Centros Regionais, localizados fora do Rio de Janeiro.

A assinatura digital já é utilizada em vários Órgãos Públicos e visando avaliar as diferentes práticas, foi entrevistado o responsável pelo setor de compras do IPEN que é um dos Órgãos da CNEN - Comissão Nacional de Energia Nuclear.

A CNEN é uma autarquia federal vinculada ao Ministério de Ciência e Tecnologia, com características semelhantes à FIOCRUZ. Possui 12 unidades localizadas em oito estados do Brasil e tem uma gestão federalizada, ou seja, cada um desses Órgãos possui autonomia para suas ações.

O Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares - IPEN é uma autarquia do Governo do Estado de São Paulo, vinculada à Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico. É gerenciado técnica, administrativa e financeiramente pela Comissão Nacional de Energia Nuclear e associado para fins de ensino de pós-graduação à Universidade de São Paulo.

Localizado no "campus" da USP, o IPEN tem hoje uma destacada atuação em vários setores da atividade nuclear, cujos resultados vêm proporcionando avanços significativos no domínio de tecnologias, na produção de materiais e na prestação de serviços de valor econômico e estratégico para o país, possibilitando estender os benefícios da energia nuclear a segmentos maiores de nossa população.

As diretrizes da instituição são definidas pelo Conselho Técnico-Administrativo, são aprovadas pelo Conselho Superior do Ipen com representantes da FIESP, da USP, da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico do Estado de São Paulo e da CNEN. Sendo um Órgão de tal importância, o IPEN tem investido pesadamente em tecnologias da informação e de comunicação.

Através das respostas ao questionário, foi possível observar que apesar do IPEN ter a atividade de compras/contratação regulamenta pela mesma legislação a que a FIOCRUZ está submetida, seus procedimentos são mais ágeis, em razão da modernidade e da implementação de ações bastante importantes.

Foi relatado pelo entrevistado que apesar de estar vinculado à CNEN, o IPEN possui total autonomia administrativa, tendo inclusive núcleo jurídico próprio, e independente da matriz, responsável pela orientação legal de todos os procedimentos de compras realizados.

A área de compras, apresenta elevado nível de informatização, possuindo um sistema capaz de gerar relatórios gerenciais. Todo procedimento de compra é iniciado através desse sistema, que possui inclusive, assinatura digitalizada dos responsáveis.

No IPEN os insumos são parcialmente padronizados, ou seja, aqueles insumos específicos para a atividade do IPEN são previamente analisados e aprovados por um rigoroso controle de qualidade do Órgão.

A área de recursos humanos não é um problema para a área de compras do IPEN, o que mostra a visão estratégica dos gestores daquele Órgão. O responsável pelo setor de compras considera satisfatória a capacitação oferecida aos seus compradores, que são todos servidores públicos e possuem mais de três anos de experiência em suas funções.

O principal problema na área apresentado foi a falta de planejamento e responsabilização dos requisitantes. Esta falha faz com que o calendário de compras não seja respeitado em situações em que o ordenador eventualmente aprova o pedido mesmo fora das fases predeterminadas.

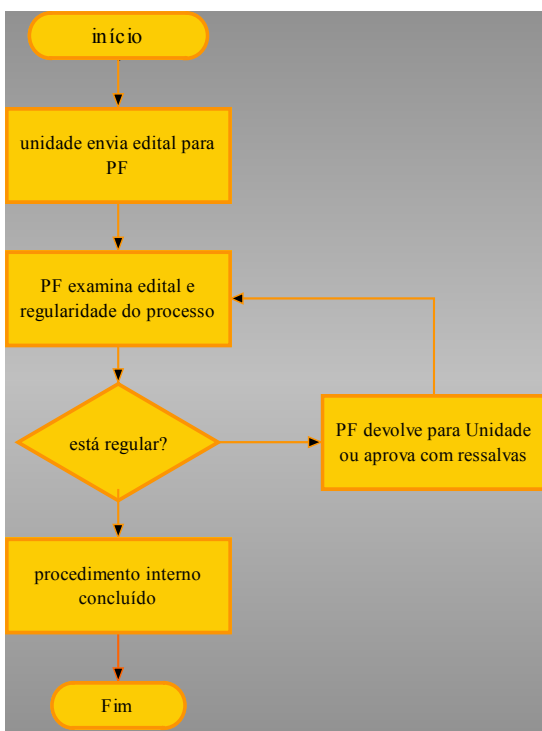
Um outro problema levantado durante a entrevista, foi a questão orçamentária, que muitas das vezes é responsável pela falta de material no Órgão. Uma queixa geral apresentada refere-se à inadequação da legislação para o IPEN.

De qualquer modo, o IPEN vem apresentado eficácia em suas ações, mostrando que é possível, mesmo com o arcabouço legal, introduzir elementos que facilitem essa atividade no serviço público.

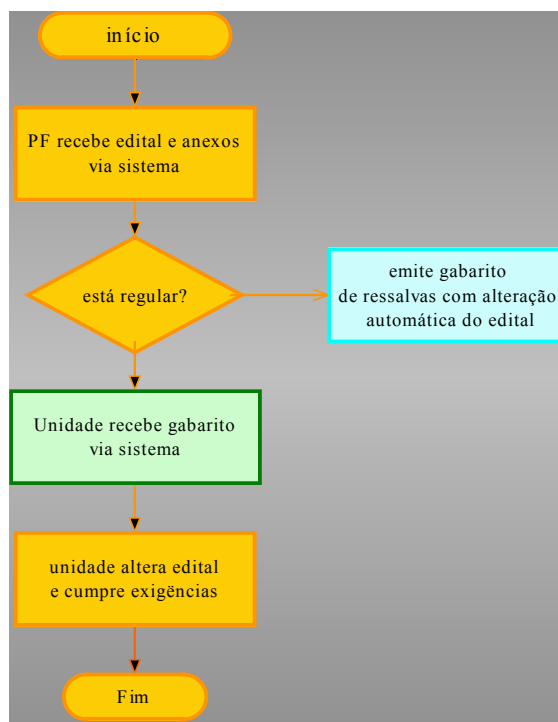
Na FIOCRUZ, a figura 4 demonstra o movimento que é o utilizado atualmente nos processos administrativos que estão na fase de análise jurídica, onde o processo tem que ser encaminhado materialmente ao Rio de Janeiro e também uma proposta de modificação poderá melhorar bastante os prazos e a capacitação interna.

Figura 4 – Movimento dos processos administrativos na fase de análise jurídica

MOVIMENTO ATUAL



MOVIMENTO PROPOSTO



Fonte: elaboração própria.

Apesar do fluxo continuar com três ações, só o fato do processo não necessitar transitar materialmente, já trará uma vantagem, pois a administração poderá ir realizando a pesquisa de preços obrigatória, melhorando especificações, tudo isso enquanto o edital é analisado. Além disso, a inclusão das ressalvas em gabarito, sistematizará as exigências principais, que serão mais facilmente identificadas, minimizando assim os erros causados por desconhecimentos administrativos, que foi apontada pelos técnicos em compras, como a principal causa das irregularidades nos processos.

Outra inovação importante seria a criação de súmulas com os últimos pronunciamentos exarados pelo Órgão jurídico, facilitando e uniformizando os pareceres. A não aprovação integral do edital seria demonstrada num gabarito de “não conformidade”, possibilitando às Unidades o conhecimento prévio dos requisitos exigidos, assim como a coleta de dados através de um relatório para verificação das principais inconformidades da Unidade, visando indicar a necessidade de ampliar a capacitação de seus recursos humanos, que poderia ser oferecido pelo próprio Órgão jurídico em conjunto com a Diretoria de Administração e de Recursos Humanos.

Essa pequena modificação, reduzirá os prazos internos, o nível de desconhecimento administrativo, as despesas com capacitação externa nem sempre satisfatórias e, sobretudo, dará uma nova roupagem para os processos, que teriam algumas etapas realizadas virtualmente.

Além da área jurídica, a comunicação entre os atores envolvidos, conforme já descrito, estaria facilitada, ordenada e protocolada, para verificação “full time” da situação do processo por qualquer interessado.

Evidentemente, essa modificação implicará na regulamentação desse procedimento num documento interno aprovado pela Presidência da FIOCRUZ e publicado no Diário Oficial da União, conforme previsto no art. 115 da Lei n. 8666/93.

- Realização de registro de preços, como procedimento conjunto para utilização do material ou serviço comum para as Unidades da FIOCCRUZ.

O comprador é um importante elemento estratégico considerado pela iniciativa privada como uma das forças na competição. Essa força pode ser caracterizada pelo comportamento desses compradores. Segundo Porter (1986), um grupo de comprador é considerado poderoso quando está concentrado ou adquire grandes volumes em relação às vendas. Para o autor uma das estratégias competitivas das empresas, deve estar direcionada para seleção dos compradores, de acordo com os seguintes critérios:

- Necessidade de compras comparadas com a capacidade da empresa.
- Potencial de crescimento.
- Posição estrutural, que deve levar em conta o poder de crescimento intrínseco e o poder de negociação para redução de preços e o custo de atendimento.

A FIOCRUZ, de acordo com os critérios descritos, não pode ser considerada um grande comprador, na medida em que as compras são totalmente fracionadas em vários pedidos. Também não tem um potencial de crescimento definido ou claro, e possui uma reduzida capacidade de negociação e alto custo de atendimento.

A negociação de preços na FIOCRUZ é uma tarefa executada pelos compradores, de modo precário, isto porque a maioria dos produtos utilizados, principalmente na área da pesquisa, têm marcas previamente escolhidas, também sem grandes critérios, o que

dificulta primeiro a comparação de preços e depois a negociação para redução de valores, pois o fornecedor sabe que é o único que poderá entregar o produto.

O custo de atendimento também é bastante alto, primeiro porque a FIOCRUZ possui unidades localizadas em vários Estados do Brasil, e depois porque nas Unidades os fornecedores propõem seu marketing não para a alta direção, mas para cada usuário final ou chefe de setor, fazendo com que pedidos do mesmo produto sejam replicados, prejudicando a logística de planejamento e entrega do fornecedor. Claro que isto se reflete no preço, que acaba sendo mais alto em razão dos custos de volume de pedidos, custos de venda, custos de expedição e custos de entrega.

Para Porter, compradores que adquirem pequenas quantidades terão menor poder para demandar descontos, porque as quantidades vendidas não absorvem o custo de frete. Também não possuem grande poder de negociação os compradores que não dispõem de fontes alternativas para o produto desejado. Se as necessidades dos compradores em questão, são tais, que exista apenas um produto que satisfaça de modo adequado, seu poder de negociação é totalmente limitado.

Portanto, a simplificação da descrição dos itens e serviços comuns e aquisição por meio de procedimento de compra compartilhada é uma importante estratégia para a Instituição, e poderia ser melhor aproveitada através de registro de preços.

O registro de preços é uma metodologia de compra, pouco utilizada na FIOCRUZ. Um dos pontos que impedem a realização plena das compras através desse método é a questão da regularidade dos preços que devem permanecer fixos pelo período da Ata de Registro de Preços, assinada pelos fornecedores (06 ou 12 meses).

No entanto, alguns materiais apresentam preços alinhados podendo perfeitamente ser adquiridos via Registro, tais como: materiais de laboratórios, vidrarias, materiais de expediente, limpeza, serviços gráficos, etc.

Com esse método de compra, a Instituição não precisa ter orçamento aprovado, uma vez que o procedimento objetiva registrar preço e não comprar produto, gerando despesa somente quando, e se, a Administração desejar solicitar o produto.

Outro benefício desse método é que os níveis de estoque diminuem bastante, posto que o Almojarifado demandaria pedidos somente para abastecer estoques mínimos, guardando apenas o suficiente para determinado período, diminuindo seu custo com armazenagem, levantamentos físicos, e perdas com expiração do prazo de validade ou mesmo com a obsolescência do produto.

O método promove ainda a redução do retrabalho, possibilitando o dimensionamento de novas atribuições para o quadro de mão-de-obra existente na Instituição.

Atualmente, o que impede uma maior utilização desse método, é a questão da instabilidade do preço e os problemas observados no sistema obrigatório, imposto pelo Ministério do Planejamento - MP. Várias são as imprecisões desse sistema, que chegaram inclusive a causar a perda de algumas atas de registro de preços já assinadas.

Deste modo, para melhor utilização desse procedimento, seria imperioso que os preços pudessem ser atualizados e que o sistema do MP seja utilizado apenas para empenhamento, deixando todas as demais etapas para serem concretizadas via sistema próprio da FIOCRUZ.

- Padronização dos materiais, equipamentos e serviços rotineiros

A organização racional do trabalho não se preocupou somente com a análise do trabalho, estudo de tempos e movimentos, fadiga humana, divisão do trabalho e especialização do trabalhador. Preocupou-se também com a padronização dos métodos e processos de trabalho, com padronização das máquinas e equipamentos, ferramentas e instrumentos de trabalho, matérias-primas e componentes, tudo no intuito de reduzir a variabilidade e a diversidade no processo produtivo e, daí, eliminar o desperdício e aumentar a eficiência.

Padrão é uma unidade de medida adotada e aceita comumente como critério. A padronização é a aplicação de padrões da organização para obtenção de uniformidade e redução de custos. A padronização passa a ser vital para a simplificação na medida em que a uniformidade reduz a variabilidade e as exceções que complicam o processo.

Aliada à padronização dos materiais, é imperioso que se inicie também o processo de simplificação, que significa reduzir a excessiva variedade de tipos de produtos estocados, por meio da determinação de qual deles é mais adequado para a comunidade da FIOCRUZ.

Através da pesquisa, os profissionais indicaram qual seria o material ou serviço considerado estratégico. Para aqueles grupos, a padronização seria o ideal. Para os demais recomenda-se a simplificação da especificação.

Além das facilidades apontadas, a padronização do material garantirá sua qualidade e facilitará as permutas eventualmente necessárias entre os almoxarifados.

- Pré-qualificação para fornecedores visando atender necessidades de compras e contratos estratégicos

O Governo é uma importante força na concorrência. No setor produtivo o governo é o maior comprador de vários itens e pode influenciar a concorrência direta ou indiretamente.

Para Porter (1986), o governo desempenha um papel de suma importância como comprador de, por exemplo, produtos relacionados com a defesa. Muitas vezes o papel do governo como fornecedor ou comprador é determinado mais por fatores políticos do que por circunstâncias econômicas. Os atos regulatórios podem colocar limites, afetar posições

de uma indústria no mercado, incrementar a competição, desenvolver setores e também realizar metas sociais.

Em assim sendo, um regulamento para pré-qualificação de fornecedores para alguns itens da área da saúde, pode convergir políticas do Ministério da Ciência e Tecnologia – MC&T, Ministério da Saúde MS e Ministério do Trabalho - MT.

Por exemplo, poder-se-ia dispor em regulamento que apenas medicamentos genéricos serão adquiridos pelo Governo em todas as suas esferas, e assim elevar o nível de produção desses itens no Brasil, para concretizar a política de genéricos do MS e aumentar a capacidade tecnológica na formulação de novos produtos, conforme metas do MC&T.

A pré-qualificação de fornecedores também poderia conter em seu bojo elementos que favorecessem a produção local na região do comprador, gerando mais empregos nessas regiões. Apesar da pré-qualificação de fornecedor estar disciplinada na Lei n. 8666 em seu art. 114, desde de 1993, nunca foi utilizado na FIOCRUZ que, como uma Instituição integrante do setor saúde, necessita da certeza de que independentemente do fornecedor vencedor, o produto final será o mesmo.

Essa certeza somente será possível se no procedimento licitatório participarem apenas aqueles fornecedores pré-qualificados evitando a incerteza e oscilação do produto final, em razão da troca freqüente de fornecedores, como é o caso das matérias-primas envolvidas no processo de fabricação de medicamentos ou vacinas.

Nessas situações, somente insumos que atendem a requisitos próprios são adequados ao objetivo final da FIOCRUZ. O preço é uma questão a ser vista, porém de forma secundária, pois a simples interrupção num processo de produção de vacinas ou medicamentos pelo uso de material impróprio gera um prejuízo na linha de produção e no cumprimento dos prazos assumidos pela FIOCRUZ de natureza quase que incalculável, sobretudo se pensarmos que seus produtos finais são destinados a preservar e salvar vidas humanas.

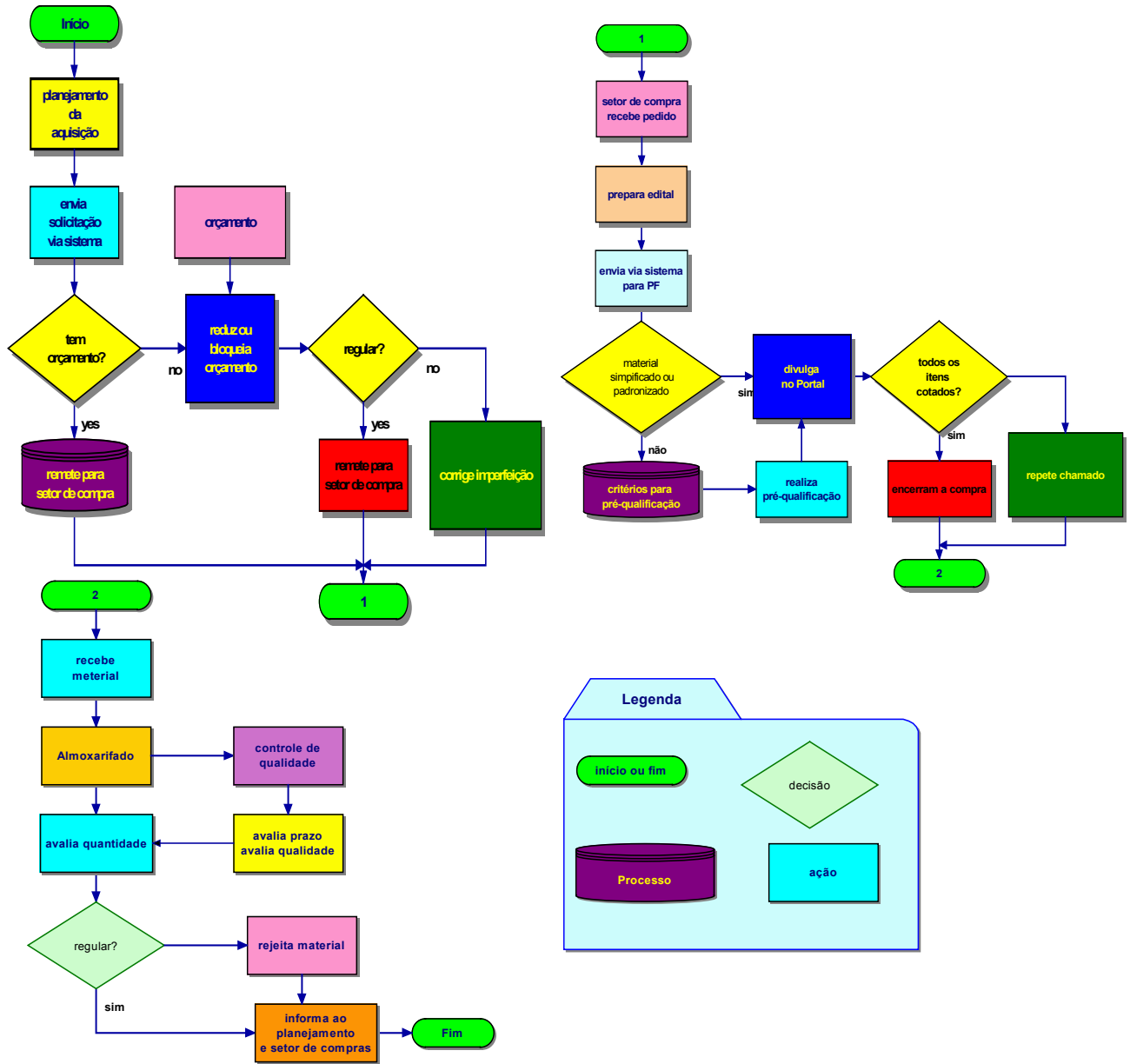
A proposta para um regulamento de pré-qualificação de fornecedores deve seguir as orientações contidas no Decreto 1070/94, no entanto, pode inovar, inserindo em seu escopo, a preferência de compra e contratação através de empresas que investem em P&D, integrando a Política de Compras do Governo com as Políticas do Ministério da Ciência e da Tecnologia.

Como critério de avaliação poderia ser pontuado o percentual de investimento da empresa em P&D, a ser aferido através de demonstração financeira, e assim pode-se assegurar um importante aumento no conhecimento científico gerado aqui no Brasil.

O poder de compra do governo também pode servir de incentivo na produção de bens e prestação de serviços por empresas locais, a exemplo do setor de informática que foi incrementado através de políticas públicas, tais como isenção de IPI, preferência de compra nas tomadas e concorrências públicas e, mais recentemente, quando o MCT determinou que somente os fabricantes brasileiros poderão vender bens e serviços de informática através de pregão, fortalecendo os produtores locais.

A figura 5 apresenta a sistematização da inovação incremental proposta para atividade de compras, apresentando as três etapas consideradas fundamentais num processo de aquisição.

Figura 5: Sistematização da inovação incremental



Fonte: elaboração própria.

- Almoxarifado especializado na guarda dos reagentes e produtos químicos para os laboratórios de pesquisa de desenvolvimento tecnológico.

Uma impropriedade observada na maioria dos Almoxarifados da FIOCRUZ é a inadequação desses, frente à necessidade institucional. Pensa-se, como um almoxarifado para atender a uma instituição de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, não está capacitado para o recebimento, guarda, manuseio e distribuição de insumos essenciais para essas atividades. A maioria dos almoxarifados inclusive, não apresenta condições favoráveis de limpeza, organização e climatização.

No IOC, por exemplo, que é uma das Unidades que não dispõe de local específico para armazenar esses produtos, cada laboratório compra um freezer, e vai estocando seus produtos. Com esta inadequação consome-se mais orçamento, eleva-se o consumo de energia elétrica e, ao final, alguns desperdícios se apresentam, tais como: material com prazo de validade expirado e superposição de compras por falta de controle de estoque.

As Unidades de produção Bio e Far, assim como o INCQS resolveram seus problemas com salas climatizadas ou freezers que ficam localizados no Almoxarifado, melhorando o controle das validades dos produtos, para evitar as perdas e facilitando o acesso ao material disponível, no entanto nem todos os reagentes estão guardados lá, ficando alguns para entrega direta ao usuário.

Assim, cada laboratório faz seu pedido, que é aglutinado e após a compra, cada pesquisador recebe sua encomenda. Esse procedimento contribui para formação de

estoques individuais, onde o controle é exercido por profissional não capacitado, e que não tem a função de gerir materiais, além de aumentar os valores devido ao custo de atendimento.

Portanto, a construção dessa capacidade interna é fundamental para evitar a falta de material tão condenada pelas áreas de pesquisa e desenvolvimento tecnológico e também para reduzir custos internos com essas aquisições, hoje, replicadas em vários laboratórios.

A descentralização administrativa realmente tornou as Unidades mais eficientes, eficazes e efetivas para utilização de seus recursos orçamentários?

A centralização e descentralização referem-se ao nível hierárquico no qual as decisões devem ser tomadas. Centralização significa que a autoridade para tomar decisões está alocada próximo ao topo da organização, ao passo que com a descentralização, a autoridade é deslocada para os níveis mais baixos da organização.

De acordo com Chiavenato¹³, a centralização faz com que as relações escalares sejam enfatizadas, enquanto que a descentralização pulveriza as decisões. Chiavenato afirma que a descentralização é a tendência moderna e propicia melhor utilização dos recursos humanos, isto porque, a autoridade para tomar ou iniciar a ação deve ser delegada tão próxima da cena quanto possível. A descentralização fortalece também os níveis mais baixos que passam a tomar decisões, dentro de seus níveis de responsabilidade.

Para o autor, a descentralização em si não é boa nem má, indicável ou contra-indicável. Ela depende das circunstâncias. Chiavenato elenca quatro situações em que o processo de decisão descentralizado favorece a atuação da organização:

- Complexidade dos problemas organizacionais: o avanço tecnológico, as inovações, a intensificação das comunicações, a diversificação das linhas de produtos e os mercados em desenvolvimento requerem versatilidade, rapidez e precisão nas decisões, o que é impossível obter-se numa organização onde as decisões estão centralizadas no topo.
- Delegação de autoridade: a organização, como um organismo vivo, deve estar apta para se ajustar e expandir-se continuamente para sobreviver e crescer. Para não atrofiar essa vitalidade com sobrecarga de trabalho e estagnação, a delegação de autoridade parece ser a resposta correta para o esforço total da organização.
- Mudança e incerteza: quanto mais a necessidade de mudança e de inovação, tanto maior será a necessidade de descentralização.
- Estabilidade: em tempos de certeza e previsibilidade, a descentralização é preferida, porque nesses períodos a organização não está passando por perigos que exigem o esforço para grandes decisões, que obviamente devem estender-se ao topo da organização.

Na FIOCRUZ essas situações se apresentam muito bem delineadas para o perfil Institucional, o que significa dizer que a descentralização é o caminho certo. No entanto, durante as entrevistas, ficou muito clara a necessidade de dois elementos a serem

¹³ Idalberto Chiavenato, autor de várias obras relativa a Teoria Geral da Administração

adicionados a essa política interna: o controle de resultados e a normatização dos procedimentos.

As Unidades apresentam métodos de trabalho similares, ficando as diferenças identificadas em pequenas etapas do processo. Observou-se que as unidades não se utilizam dos mecanismos mais modernos de compras.

A falta de capacitação para realizar coisas novas reside em exatamente não experimentar. A maioria das Unidades não realizaram técnicas modernas, tais como: registro de preços por pregão, cotação eletrônica e pregão eletrônico.

Além disso, observou-se também que os fluxos de trabalho foram apenas replicados da Unidade central para as Unidades descentralizadas, não tendo havido inovações no método de trabalho.

Apurou-se também que os problemas são praticamente os mesmos em todas as Unidades e refletem a falta de política de informação e comunicação e o controle efetivo sobre os resultados que deve ser corrigida pela Presidência através do projeto Portal FIOCRUZ. É importante que seja disponibilizado um sistema único, integrado e inteligente para atender à área de gestão da Instituição.

O controle de resultado, por exemplo poderia ser exercido pelo Órgão de controle – Auditoria Interna. Atualmente esse Órgão utiliza uma grade de risco relacionada ao recurso orçamentário da Unidade. Nos relatórios de auditoria, até pela construção formal desse

Órgão, observa-se que a análise está sempre focada na questão legal dos procedimentos. É evidente que essa função precisa continuar sendo exercida, porém o ingrediente “controle de resultado” precisa ser adicionado.

Pode-se por exemplo, anexar ao fim de cada processo de compra um relatório, que contenha as informações relacionadas ao controle do resultado daquele processo, por exemplo: o usuário informaria se o material foi recebido dentro do prazo previsto, se a qualidade do produto apresentava-se suficiente, se o fornecedor foi pago dentro do prazo pactuado, etc.

A questão da qualidade foi apontada como uma questão preocupante pela Auditora Chefe e sua equipe, tornando evidente que até mesmo no Órgão de controle - que tem como função cultural muito mais a avaliação dos meios do que dos resultados, a eficácia do procedimento licitatório e do contrato resultante, preocupa mais do que as questões burocráticas.

Quanto à normatização dos procedimentos, ficou bastante claro que a ausência desse instrumento é a causa principal dos erros administrativos, porque a capacitação é realizada, porém se não se possui um instrumento interno e se não se capacita as pessoas para utilização desse instrumento, o que se aprende da teoria acaba se perdendo no cotidiano. Neste aspecto é importante ressaltar que para normatizar não adianta editar portaria, pois isto será mais um papel em meio a toda burocracia já existente, um bom sistema integrado, dará uma resposta bem mais eficiente.

A legislação e os regulamentos são adequados às necessidades da FIOCRUZ, enquanto instituição situada num segmento altamente competitivo e complexo, como é o setor saúde.

A legislação foi indicada como o problema central na atividade de compras e contratações. Não só a Lei n. 8666/93, mas também a Lei 4320/64, Lei 8112/90, e também os decretos editados sempre ao final do ano, determinando repentinamente um prazo máximo para o empenhamento de despesas. A documentação exigida do fornecedor, a impossibilidade de aumentar as quantidades acima do limite de 25%, a impossibilidade de contratar fornecimentos por mais de 12 meses, a preocupação apenas com o controle burocrático, tudo isso foi bastante criticado pelos entrevistados.

Apesar de, como descrito anteriormente, a legislação atual possuir mecanismos que facilitariam a ação da FIOCRUZ e não são utilizados, realmente poder-se-ia construir um instrumento mais flexível que privilegie principalmente o controle dos resultados e deixe as ações mais sob a responsabilidade do próprio administrador, dando a este a possibilidade de pensar e agir sempre para o melhor do serviço público e não, apenas para atender a legislação do serviço público.

A maior formalidade das contratações administrativas é imposta pela necessidade de transparência nos negócios públicos e viabilização de vários controles. É preciso então tornar as coisas realmente transparentes e assim serem efetivamente possíveis de serem controladas.

Recentemente (abril de 2004), a imprensa vem divulgando a corrupção instaurada no núcleo de compras do Ministério da Saúde, através da operação realizada pela Polícia Federal denominada “operação vampiro”. Esta denominação deve-se ao fato da corrupção ter sido identificada em aquisições de produtos derivados de sangue. Ao invés de realizar procedimento internacional para ampliar a competição, o responsável pelas compras decidiu fazer um pregão nacional, onde apenas uma empresa participou. Conversas telefônicas foram gravadas e comprovam o envolvimento de várias pessoas, inclusive do coordenador geral, assessor designado diretamente pelo Ministro da Saúde no esquema de corrupção.

Este fato comprova que a forma atual de controle continua ineficiente para travar a corrupção que continua acontecendo, não só no Ministério da Saúde. A quantidade de papel que é envolvida num procedimento licitatório frustra qualquer tentativa séria de exercer o controle. A corrupção somente é descoberta quando há denúncia. Certamente a equipe responsável para auditar todos os processos de compras do Ministério da Saúde desde 1999, conforme ordenou o Ministro, não dará conta nem de 1/3 do volume existente. Muito pouco conseguirá descobrir e provavelmente ninguém será punido, aumentando a percepção da sociedade sobre a impunidade de atos ilegais cometidos por agentes públicos.

Está provado que a rigidez imposta pela Lei 8666/93 não impede a corrupção, mas impede que o administrador público tome decisões. Tudo já está praticamente decidido, qual o documento necessário para o fornecedor, qual o tipo de julgamento e quais punições poderão ser aplicadas. A autonomia decisória precisa ser devolvida ao administrador, que

em troca deverá apurar ele mesmo o resultado de seu trabalho, justificando-se e sendo punido por suas falhas.

A legislação também precisa de mudança em razão de sua desatualização frente à globalização e à utilização cada vez maior das tecnologias de informação no mundo dos negócios.

A reforma do Estado, que vem sendo implementada pelo Governo Federal, tem como principal orientação a migração do modelo burocrático para o modelo gerencial, onde deve ser privilegiado o controle sobre os resultados e não sobre processos. A partir dessa orientação, e à luz do regulamento da Petrobras¹⁴, a proposta de regulamento foi elaborada, introduzindo elementos necessários à época atual, no que se refere à internacionalização da economia, bem como a utilização cada vez mais vigente das possibilidades disponíveis pela Tecnologia da Informação e da Comunicação.

O regulamento traz como principais inovações:

- Obras, serviços e aquisições – utilização para toda e qualquer aquisição/contratação da FIOCRUZ.
- Enfoque na qualificação dos fornecedores nacionais e estrangeiros (padronização de materiais e pré-qualificação de fornecedores) – visando garantir a qualidade nos resultados.
- Pregão ou dispensa – apenas duas formas de aquisição/contratação.

¹⁴ A Petróleo Brasileiro S/A - PETROBRAS, foi criada através da Lei 2004/53. É líder em distribuição de derivados de petróleo no país e detentora da tecnologia mais avançada do mundo para a produção de petróleo em águas profundas. A Petrobras possui maior autonomia empresarial, possuindo flexibilidade para realizar suas aquisições e contratações e através de consulta ao site da organização, foi extraído o regulamento para embasar a proposta de simplificação do instrumento de compras para a FIOCRUZ.

- Julgamento por item, lote ou outro critério que beneficie a FIOCRUZ – visando privilegiar a criatividade do administrador público para optar pela melhor forma de contratação.
- Equalização de licitantes - estrangeiros e isentos/imunes de impostos ou encargos – garantindo a igualdade de condições que as imunidades e isenções tributárias vem prejudicando.
- Edital no portal FIOCRUZ para acesso de todos sem custos – transparência nos negócios da FIOCRUZ.
- Admissão total para utilização dos recursos das TICS – agilizando a interna no que se refere a pesquisa de preços, análise de edital, pedido de compra, assinaturas digitais.
- Pregoeiro, servidor ou colaborador – admitindo que terceirizados sejam pregoeiros oficiais.
- Projeto básico e planilha, podem ser dispensados para alguns serviços – visando facilitar a contratação de serviços que não necessitem desses documentos (cursos, por exemplo).
- Todos os contratos com prazo de vigência de até 60 meses – fornecimentos e serviços podem ter um mesmo período de vigência para diminuir custos com novos contratos e novos preços.
- Punição, multa e suspensão – considera-se que essas sejam as punições mais eficazes.

Materiais padronizados (B) e simplificados (C) terão o seguinte tratamento:

- Inclusão no Portal FIOCRUZ uma 01 vez por ano.
- 05 dias para cadastro do preço.
- Somente fornecedores inscritos na FIOCRUZ poderão cadastrar o preço.
- Disputa apenas quando FIOCRUZ necessitar.
- 01 dia útil para atualizar o preço.
- Disputa eletrônica apenas dos fornecedores com documentos válidos no cadastro FIOCRUZ.
- Todos os fornecedores regulares poderão ofertar lances sobre o menor.
- Melhor preço válido por 60 dias para utilização de qualquer unidade da FIOCRUZ.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se com este estudo contribuir para uma visão administrativa e crítica sobre como a função de compras/contratações é tratada no âmbito governamental. Enquanto nas empresas privadas todo potencial criativo e ferramental tecnológico é colocado à disposição dos compradores, no Governo, tudo é feito sob encomenda para o aumento do controle sobre os meios e não sobre os fins.

É tempo do governo concatenar suas políticas, através de atos regulatórios inteligentes e realistas. É tempo de deixar de punir o administrador público que através da política de redução de custos implementada nos Pregões, economiza orçamento e acaba o exercício com saldo em seu orçamento. Excluir esse saldo no próximo exercício, contribui para o enfraquecimento dessa política, ou pior, faz com que o Administrador “queime” o orçamento final em qualquer coisa, apenas para não ser punido, quando deveria ser bonificado.

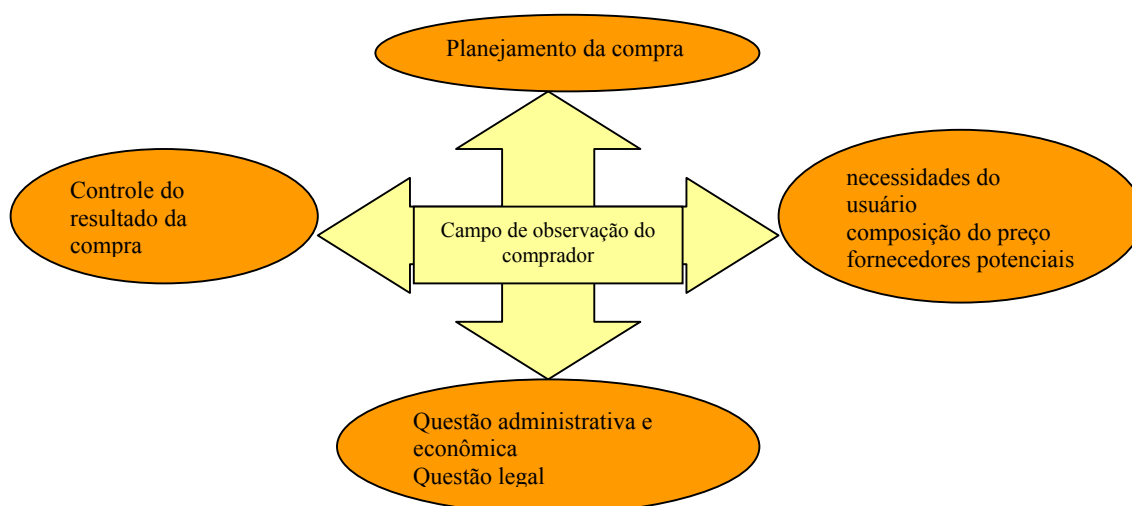
É de fundamental importância também resgatar o perfil do comprador da FIOCRUZ, que deve ser um profissional preocupado não em comprar, mas sim em suprir as necessidades da Unidade em que está alocado. Portanto, esse comprador precisa conhecer melhor sua Unidade e principalmente visualizar o material e sua respectiva utilização, de forma a possuir uma visão mais sistêmica de seu trabalho, conforme demonstra a figura 6. É importante que o profissional que está realizando a compra converse com o solicitante, saiba exatamente do que ele precisa, porque isto nem sempre

está claro ou traduzido na especificação. É preciso também que saiba o que o planejamento espera com essa aquisição e depois aferir se conseguiu ou não atender a esta expectativa.

Para obter maior efetividade é necessário que a Administração adote uma visão sistêmica do processo de aquisição, partindo do pressuposto de que diversos fatores organizacionais contribuem para a maior ou menor eficácia dessas aquisições, cujos principais fatores de influência são: o planejamento, o orçamento, a política de estoques e a capacidade dos compradores.

Um estrutura organizacional com funções interativas e interdependentes em que as regras se restrinjam a questões realmente relevantes, contribui para a conformação de recursos humanos estimulados e inovadores, facilitando a realização da missão institucional.

Figura 6 – Visão sistêmica de compras



Fonte: elaboração própria

A modificação do foco do governo seria extremamente favorável para construção da administração estratégica tão falada e desejada. Controlar resultados e não processos, investir na capacidade local, premiar e motivar os bons administradores, tornariam essa atividade menos penosa e estressante e certamente resultaria na eficácia das estratégias e conseqüentemente no alcance das metas. Sugere-se portanto um controle voltado para resultados que poderia ser melhor alcançado se as auditorias fossem multidisciplinares, contemplando profissionais de diferentes áreas.

Realizar este trabalho não foi tarefa fácil, sobretudo em razão da sobrecarga de trabalho inerente à função que ocupo dentro da Diretoria de Administração, mas tudo terá valido a pena se for utilizado, pelo menos, para o início de um debate sobre a importância estratégica dessa atividade para a FIOCRUZ.

BIBLIOGRAFIA DE REFERÊNCIA

BERMUTEZ, J.A.Z. A globalização, o mercado farmacêutico e suas distorções. In: *Saúde e previdência social: desafios para o terceiro milênio*. São Paulo: Pearson Education, 2002. p. 211.

BITTENCOURT, S. *Licitações Internacionais*. Ed. Lumen Juris. 1998.

BITTENCOURT, S. *Licitação passo a passo*. Ed. Lumen Juris. 1995.

BRASIL. Decreto 200, de 25/02/1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial [da] União* de 27.3.67 (suplemento), Retificado em 8.3.67 e Retificado em 30.3.67 e Retificado em 17.7.67. Disponível no site: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: jan. 2004

BRASIL. Decreto 2271, de 07/07/1997. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. *Diário Oficial [da] União* de 8.7.97. Disponível no site: <www.planalto.gov.br>. Acesso em : jan.2004.

BRASIL. Decreto 3555, de 08/08/2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. *Diário Oficial [da] União* de 9.8.2000. Disponível no site: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: jan. 2004.

BRASIL. Decreto 3931, de 19/09/2001. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] União* de 20.9.2001. Disponível no site: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: fev. 2004.

BRASIL. Lei 4.320, de 17/03/1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial [da] União*, de 23.3.64 e Retificada em 9.4.64. Disponível no site: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: fev. 2004.

BRASIL. Lei n. 8666, 21/06/1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Texto Atualizado. *Diário Oficial [da] União*, de 22.6.93 e Republicada em 6.7.94. Disponível no site: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: mar. 2004.

BRASIL. Lei 10520, de 17/07/2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Mensagem de veto. *Diário Oficial [da] União*, de 18.7.2002. Disponível no site: www.planalto.gov.br. Acesso em: maio de 2004.

BRASIL. Ministério do Orçamento e Gestão. Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio. Instrução Normativa nº 18, de 22 de dezembro de 1997. Disciplina a contratação de serviços a serem executados de forma indireta e contínua, celebrados por Órgãos ou entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG. (terceirização). *Diário Oficial [da] União*, 29/08/97. Disponível no site: <www.comprasnet.gov.br>. Acesso em: mar. 2004.

CHIAVENATO, I. *Introdução à teoria geral da administração*. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

CORE, F. G. *Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento*. Brasília: ENAP, 2001. 43 p. (Texto para discussão, 44).

CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida. *Apostila: licitações e contratos administrativos*. Edutec Consultoria, 2003.

CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida. *Licitações de bens e serviços de informática*. Ed. Temas & Idéias, 1999.

DIAS, M. A. P. *Administração de materiais: edição compacta*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *Elaboração e execução de orçamento público: apostila de apoio ao treinamento on-line*. Brasília: ENAP, 2003

GADELHA, C.A.G. *Biotecnologia em saúde: um estudo de mudança tecnológica na indústria farmacêutica e das perspectivas de desenvolvimento no Brasil*. 1990. 356 p. Dissertação (Mestrado). Instituto de Economia/Unicamp.

GADELHA, C.A.G. *Complexo da saúde*. Relatório de pesquisa desenvolvido para o Projeto Estudo de Competitividade por cadeias integradas, Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia do Instituto de Economia/Unicamp. 2002.

GADELHA, C.A.G. *O complexo industrial de saúde e a necessidade de um enfoque dinâmico na economia da saúde*. 2003. In Press

GASPARINI, D. *Direito Administrativo*. Ed. Saraiva 2. Ed. 1992.

GELIJNS, A. C & ROSEMBERG, N. *The changing nature of medical technology development*. In: Rosemberg, N., Gelijns, A.C., Dawkins., H. *Sources of medical technology: universities and industry*. Washington, D.C.: National Academy Press.

GRECO FILHO, V. *Dos crimes da lei de Licitações*. Ed. Saraiva 1994.

HEINRITZ, Stuart F.; FARREL, Paul V. *Compras: princípios e aplicações*. Tradução de Augusto Reis. São Paulo: Atlas, 1983.

JACOBY, J.U.F. *Contratação direta sem licitação*. Ed. Brasília. 1999.

JUSTEN, M.F. *Comentários à Lei de Licitações e contratos administrativos*. Rio de Janeiro. Ed. AIDE. 1993.

LEÃO, E. G., *O sistema de registro de preços: uma revolução nas licitações*. Campinas. Ed. Bookseller, 1996.

MACHADO JR., J. T.; REIS, Heraldo da Costa. *A lei 4320 comentada*. 30. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1988.

MELLO, O. A. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*. Ed. Forense 2º ed., 1979.

MENDES, R. A. *Comentários ao Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos*. Ed. Revista dos Tribunais, 1988.

MONTGOMERY, C.; PORTER, M. *Estratégica, a busca da vantagem competitiva*. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

MOTTA, A., *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*, n. 37, 1985.

MOTTA, C. P. C. *Licitação e contrato administrativo*. Ed. Lê, 1990.

MUKAI, T. *Estatutos Jurídico de Licitações e Contratos da Administração Pública*. Ed. Saraiva, 2º ed., 1990.

MURTA, R. O., *Contratos em comércio exterior*. 2. Ed. São Paulo. Ed. Aduaneiras. 1998.

NOBRE, M.B. *Inovações da lei de licitações e contratos da administração pública*. Ed. CEJUP, 2. Ed. 1994.

PEREIRA JUNIOR, J. T. *Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

PEREIRA JUNIOR, J. T. *Licitações de Informática*. Rio de Janeiro. Ed. Renovar, 2000.

PORTER, E. M. *Estratégia competitiva: técnicas para análise de indústrias e da concorrência*. 7. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1986.

QUENTAL, C.; PROENÇA, A. Planejamento estratégico em uma instituição multidivisional e multiconfiguracional. Elaborado por Cristiane Quental e Adriano Proença, 2003.

REALE, M. *Revogação e anulamento do ato administrativo*. Ed. Saraiva. 1980.

RIGOLIN, I. B. *Manual Prático das Licitações*. Ed. Saraiva, 1995.

ROCHA, F. A.D. & LEÃO, E. G., *Concessões e permissões no século XXI*. Ed. Brasília Jurídica, 1999.

ROSEMBERG, R.; NELSON, R.R. *American university and technical advance in industry*. Research Policy, 1994.

SLAIBI FILHO, Nagib. *Anotações à Constituição de 1988*. Ed. Forense. 1975.

SOUTO, Marcos Juruena Villela *Licitações e contratos administrativo*. Ed. Esplanada – ADCOAS, 2. Ed., 1994.

TÁCITO, C., *Direito Administrativo*. Ed. Saraiva, 1975.

TEMPORÃO, J.G. *Complexo industrial da saúde: público e privado na produção e consumo de vacinas no Brasil*. 2002. Tese de (Doutorado). IMS/UERJ. Rio de Janeiro/RJ capítulos: 2, páginas 156 à 175 e Parte III.

TENÓRIO, O., *Direito Internacional Privado*. Ed. Livraria Freitas Bastos 6. Ed., 1993.

TORRES, R.L. *O orçamento na Constituição*. Ed. Renovar, 1995.

VIANA, J. J. *Administração de materiais: um enfoque prático*. São Paulo: Atlas, 2002.

ZAEYEN, A.; Oliveira e Silva. A . B.; Sobral, C.C.B.; Considera, C.M.; e Filgueiras, H.V.
(1995) – Economia Política da Saúde: uma perspectiva quantitativa. Série Economia e
Financiamento n. 5. Brasília: OPAS.

Anexo 1

Enquadramento das licitações com prazos, fontes e custos de divulgação

Fundamentação Legal: Artigos 21, 22 e 23 da Lei nº 8.666/93 e art. 11, Incisos I e III do Decreto 3555/2000			
Evento	Prazo de Divulgação	Fonte de Divulgação	Custo de divulgação
Realizar Convite Até: R\$ 150.000,00 para obras Serviços de engenharia. Até: R\$ 80.000,00 para aquisições de bens e serviços comuns.	05 dias úteis	Quadro de avisos Internet	--
Realizar Tomada de Preços: Até: R\$ 1.500.000,00 para obras E serviços de engenharia. Até: R\$ 650.000,00 para aquisições de bens e Serviços comuns. Tipo menor preço Tipo Técnica e Preços	15 dias corridos 30 dias corridos	Internet Diário Oficial da União e Jornal diário de Grande Circulação do Estado. <u>Ou</u> Diário Oficial do Estado, quando o Órgão interessado for Estadual ou Municipal e Jornal de grande circulação no Estado e também, se houver em jornal de circulação no Município.	Imprensa Nacional R\$ Jornal de circulação local R\$ 660,00 (3x6 *) Jornal Regional R\$ 4.380,00
Realizar Concorrência Pública: A partir de: R\$ 1.500.000,00 para obras e serviços de engenharia A partir de: R\$ 650.000,00 para aquisições de bens e serviços comuns Tipo menor preço Concurso, tipo melhor técnica, tipo técnica e preços ou quando a contratação ser der por empreitada integral.	30 dias corridos 45 dias corridos	Nas mesmas fontes citadas no quadro acima	Idem acima
Realizar Pregão Até: R\$ 160.000,00 De : R\$ 160.000,01 até R\$ 650.000,00 Acima de: R\$ 650.000,01	8 dias úteis	DOU e internet Dou , internet e Jornal de grande circulação local Dou , internet e Jornal de grande circulação local ou nacional	Valores já descritos

Nota 1: Todas as compras do Governo Federal, obrigatoriamente são divulgada no site: www.comprasnet.gov.br

Nota 2: (3 x 6) = 3 colunas multiplicada por 6 linhas

Anexo 2 – Prazos importantes nos procedimentos licitatórios

PRAZOS IMPORTANTES Artigos 41, 48 e 109 da Lei nº 8.66/93 e Inc. XVII do art. 11 e parág. 1 do art. 12 do Dec. 3555/2000		
Evento	Prazo	Comunicar aos (à):
Pregão Pedidos de esclarecimento e Impugnação	Até 02 dias úteis anteriores a abertura	O Pregoeiro deverá decidir em 24 hs e comunicar a resposta ao interessado que interpôs a impugnação.
Recurso	Deve ser manifestado ao final da Sessão de Pregão, podendo ser juntado memorial em até 03 dias.	Os licitantes presentes ficam intimados a apresentar contra-razões no mesmo prazo de 03 dias concedido ao recorrente
Recurso em Convite	02 dias úteis	demais licitantes, que poderão impugná- lo no prazo de 02 dias úteis, e no caso de manutenção da decisão, à autoridade superior para pronunciamento também em 02 dias.
Recurso: Tomada de Preços Concorrência Pública	05 dias úteis	demais licitantes, que poderão impugná- lo no prazo de 05 dias úteis, e no caso de manutenção da decisão, à autoridade superior para pronunciamento também em 05 dias.
Impugnação de edital por Cidadão	05 dias úteis anteriores a data da abertura dos envelopes de habilitação	No caso de manutenção da decisão, à autoridade superior para pronunciamento em 03 dias úteis e posteriormente ao interessado que apresentou o requerimento.
Impugnação de edital por licitante	02 dias úteis anteriores a data da abertura dos envelopes de habilitação em Concorrência e abertura das propostas em Convite, Tomada, Concurso e Leilão.	No caso de manutenção da decisão, à autoridade superior para pronunciamento em 03 dias úteis e posteriormente ao interessado que apresentou o requerimento.
Recebimento de novos documentos e propostas:		
Concorrência e Tomada	08 dias úteis	à todos os licitantes
Recebimento de novos documentos e propostas em Convite	Facultada a diminuição do prazo para 03 dias úteis.	à todos os licitantes
Audiência Pública	10 dias úteis antes da realização da audiência e 15 dias úteis antes da data prevista para publicação do edital	Publicar no Diário Oficial da União ou se o Órgão interessado for Estadual ou Municipal no Diário Oficial do Estado

Notas:

1 - A interposição de recursos administrativos, está prevista no Art. 109, em casos de: habilitação ou inabilitação do licitante, anulação ou revogação da licitação, indeferimento, alteração ou cancelamento de registro cadastral, rescisão contratual, aplicação de advertência, multa e suspensão, devendo ser aguardado o decurso do prazo recursal para efetuar o ato subsequente, ou então, ter consignado no processo a denegação da intenção do recurso por parte do (s) licitante (s).

2 – o recebimento de novas documentações e propostas estão previstos no art. 48 da Lei n. 8666/93, quando todo os licitantes forem desqualificados ou desclassificados, como meio de aproveitar o procedimento licitatório.

Anexo 3 – Questionário aplicado

Unidades:	
Bio-Manguinhos	Dirad
Far-Manguinhos	Dirac
Ensp	IPEC
IOC	IFF

Atores:
Diretor da Unidade
Administrador da Unidade
Responsável pelas compras e contratações
Comprador
Auditor Chefe
Responsável pelas compras do IPEN

Dimensão estratégica

1 - Você Considera a atividade de Gestão de compras e contratos estratégica para sua Unidade?

Sim

Não

2 - Quais compras/contratos são considerados estratégicos pela Unidade e precisam de um tratamento diferenciado?

Produtos

Serviços

Qual?

3 - Quais compras/contratos são considerados rotineiros pela Unidade?

Produtos

Serviços

Qual?

4 - Existe Gestão de Contratos na Unidade?

Sim

Não

Qual?

5 - Montante de compra da Unidade em 2002

Acima de R\$ 100.000.000,00()

Abaixo de “ ()

Desconhece ()

6 - Visão sobre a Diretoria de Administração

- Órgão normativo
- Órgão consultivo
- Órgão executor

7 - Planejamento das Compras

- Inexistente
- Existente
- Qual?

8 - Problema central na tarefa de compras/contratação, apontado pela Unidade

- legislação inadequada
 - falta de pessoal
 - interpretação rígida da legislação
 - baixa experiência na atividade
- o que não pode faltar num regulamento para sua Unidade:

Dimensão Técnica

1 - Como é a execução da atividade de compras nacionais, internacionais e contratação de serviços

- Desconheço
- Dividida por ramo
- Dividida por modalidade
- Todos fazem tudo

2 - Sistema de Compras

- Informatizado
- Parcialmente informatizado
- Qual?

3 - Tipos de relatórios existentes

- Gerenciais
- De execução
- Inexiste

Quais informações:

4 - Instrumentos de trabalho

- Site
- Assinaturas técnicas

5 - Planejamento de Compras por

- Por data
- Por objeto
- Por demanda
- Inexiste

6 - Você monitora os prazos de:

- entrega, como?
- validade dos produtos estocados, como?
- tempo de re-suprimento, como?

7 - O processos apresentam maior número de irregularidades por:

- Desconhecimento administrativo
- Desconhecimento jurídico
- Falta de capacitação
- Falta de interesse

8 - Os problemas são mais presentes em que fase:

- Procedimento licitatório
- Celebração do contrato
- Repactuação ou prorrogação do contrato

Dimensão de Recursos Humanos

1 - Curso de capacitação profissional – legislação e sistemas

- Suficiente
- Insuficiente
- O que deveria ser complementado?

2 - Quantidade de compradores

- Suficiente
- Insuficiente
- Quanto você consideraria ideal?

3 - Tipo de vínculo institucional

- Terceirizados
- Bolsistas
- Autônomos
- Servidores

4 - Formação:

Nível médio

Nível superior

5 - Remuneração média

Acima de R\$ 1.000

Abaixo de R\$ “”

6 – Tempo médio de experiência na atividade:

menos de 03 anos

mais de 03 anos

Perspectivas:

1 - Se os fluxos de trabalho fossem padronizados, você acha que a atividade seria executada com menos erros e em menor prazo?

Sim

Não

2 - Se os fluxos de trabalho fossem protocolados através de ferramenta de apuração de tempo de atividade e responsabilização dos agentes, você acha que a atividade seria executada em menor prazo e com efetividade?

Sim

Não

3 - Se os todos os editais e respectivas minutas de contrato, para aquisição de bens e serviços comuns fossem padronizadas pela Procuradoria Geral da FIOCRUZ através de determinação do Ministro da Saúde, você acha que a atividade seria executada em menor prazo?

Sim

Não

4 - Se houver a padronização de produtos e marcas e a pré-qualificação de fornecedores você acredita que a Unidade terá melhores condições para alcançar suas metas?

Sim

Não

5 - Se todas as atividades de compras e contratações da FIOCRUZ, obrigatoriamente, tiverem que ser aportadas via Portal do Ministério da Saúde, você acredita que os preços dos produtos e serviços contratados tenderiam a uma baixa:

Redução de preços

Equalização de preços

Ambas

Anexo 4 – tabelas completas com as respostas do questionário

Dimensão: estratégica

PERGUNTA	DIRAC	DIRAD	IFF	IPEC	IOC	ENSP	BIO	FAR
Considera “compras” uma atividade estratégica	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Por que?	Movimenta valores expressivos do orçamento e impacta na qualidade dos serviços prestados	Impacta na qualidade dos produtos	Movimenta valores expressivos do orçamento e impacta na qualidade dos serviços prestados	Impacta na qualidade dos produtos	Impacta na qualidade dos produtos	Impacta na qualidade dos produtos	Impacta na qualidade dos produtos	Impacta na qualidade dos produtos
Compras/contratos estratégicos	Obra	Produtos estocáveis	Medicamentos	Medicamentos e reagentes para diagnóstico	Reagentes e material para pesquisa	Serviços de impressão	Insumos para produção	Insumos para produto e serviços terceirizados
Compras/contrato comuns	Material de consumo de uso contínuo	Material e equipamento não estocável	Material de consumo de uso contínuo	Material de consumo de uso contínuo	Material de consumo de uso contínuo	Material de consumo de uso contínuo	Material de consumo de uso contínuo	Material de consumo de uso contínuo
Existe gestão de contratos	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Sim
Existe planejamento das compras/contratações	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Não
Considera que as compras e contratações comuns poderiam ser centralizadas	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Dimensão: recursos humanos

PERGUNTA	DIRAC	DIRAD	IFF	IPEC	IOC	ENSP	BIO	FAR
Escolaridade:								
Nível médio								
Nível superior								
Experiência								
Menos de 03 anos								
Mais de 03 anos								
Remuneração								
Mais de R\$ 1.000,00								
Menos de 1.000,00								
A quantidade de compradores é:								
Suficiente								
Insuficiente								
A capacitação recebida pelo grupo de compradores foi:								
Suficiente								
Insuficiente								
O grupo de compradores é composto em sua maioria por:								
Servidores								
Terceirizados								

Dimensão técnica

PERGUNTA	DIRAC	DIRAD	IFF	IPEC	IOC	ENSP	BIO	FAR
Os processos/pedidos de compras são divididos segundo:								
Modalidade								
Ramo do produto ou serviço:								
Todos fazem tudo								
A área de compras dispõe de sistema informatizado para suas ações:								
Totalmente								
Parcialmente								
O sistema existente gera relatórios:								
De execução:								
De execução e gerencial:								
O planejamento das compras se dá através de								
PO&M e/ou cronograma:								
Por demandas:								
Os profissionais se utilizam de materiais técnicos para assessorar a tomada de decisão:								
Sites e assinaturas técnica:								
As maiores irregularidade nos processos ocorrem por:								
Desconhecimento administrativo								
Falta de interesse ou comprometimento								
Os problemas são mais presentes em que fase do procedimento licitatório:								
Repactuação/prorrogação do contrato								
Fase interna								
Como a Unidade monitora o atendimento ao prazo de entrega:								
Manualmente								
Sistema informatizado								
Como a Unidade monitora a validade dos produtos estocados:								
Manualmente								
Sistema informatizado								
Como a Unidade monitora o tempo de re-suprimento dos materiais de uso contínuo:								
Manualmente								
Sistema informatizado								
A Unidade monitora a satisfação do cliente em todas as contratações/compras:								
Sim								
Não								
A Unidade monitora a satisfação do fornecedor em todas as contratações/compras:								
Sim								
Não								
A Unidade sofre falta de material:								
Sim								

Dimensão perspectivas

PERGUNTA	DIRAC	DIRAD	IFF	IPEC	IOC	ENSP	BIO	FAR
Concordam que a protocolização das rotinas, padronização de procedimentos, editais, marcas e pré-qualificação de fornecedores elevariam a efetividade das ações da Unidade:								
Sim								
Não								
Concordam que os preços tenderiam a ser equalizados se todas as aquisições/contratações fossem divulgadas no Portal FIOCRUZ:								
Sim								
Não								
Principal problema apontado na Gestão:								
Legislação inadequada								
Falta de conhecimento								
Visão sobre a DIRAD atual:								
Normativo								
Executor								

ANEXO 5

Proposta de regulamento para procedimento de compra e contratação simplificado para Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

- 1.1 Este Regulamento disciplina o procedimento licitatório a ser realizado pela FIOCRUZ, para contratação de obras, serviços, compras e alienações.
- 1.2 A licitação destina-se a selecionar a proposta mais vantajosa para a realização da obra, serviço ou fornecimento pretendido pela FIOCRUZ e será processada e julgada com observância dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, bem como da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da celeridade, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, competitividade, justo preço e seletividade.
- 1.3 As compras realizadas pela FIOCRUZ deverão ter como balizadores:
 - a) Princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnica e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e de garantia oferecidas.
 - b) Princípio da simplificação, que favoreça a estocagem do material comumente utilizado.
 - c) Pré-qualificação do fornecedores, de acordo com critérios técnicos previamente definidos.
- 1.4 Todos os itens/serviço serão cadastrados no Portal FIOCRUZ, de acordo com sua categoria (A – material sujeito à pré-qualificação do fornecedor e do produto, B – material padronizado ou C material simplificado).
- 1.5 Não poderá concorrer à licitação para execução de obra ou serviço de engenharia pessoa física ou empresa que haja participado da elaboração do projeto básico ou executivo
- 1.6 No processamento das licitações é vedado admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos convocatórios, cláusulas ou condições que restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação.
- 1.7 O processo administrativo terá vistas franqueada após abertura da licitação, podendo o interessado solicitar cópia dos documentos que forem de seu interesse, mediante pagamento das cópias reprográficas.

CAPÍTULO II ENQUADRAMENTO DA COMPRA OU CONTRATO

2. As compras e os contratos obrigatoriamente deverão ser licitadas, podendo a licitação ser dispensada de acordo com a responsabilidade e justificativa autorizada pelo ordenador de despesa. As licitações dispensadas e as justificativas serão divulgadas para impugnação de qualquer interessado no prazo de 01 útil após divulgação no Portal FIOCRUZ e DOU.
- 2.1 Toda a Licitação deverá ser realizada por pregão presencial ou eletrônico, cuja participação será extensiva a qualquer interessado cadastrado no sistema da FIOCRUZ, de acordo com as exigências do edital de convocação.
- 2.2 Para a determinação das exigências quanto a participação do interessado no certame, serão levados em conta o enquadramento do item ou serviço, quanto a:
 - a) Necessidade de padronização quanto ao insumo ou método utilizado.
 - b) Necessidade de pré-qualificação dos licitantes.
- 2.3 O julgamento da licitação poderá ser por item, conjunto de itens, lote ou outro critério em que seja possível a comparação objetiva das propostas para fornecimentos, serviços e obras.
 - a) as propostas de pessoas jurídicas beneficiados por incentivos ou imunidades que diminuam o preço proposto, serão equalizadas utilizando-se os dados da proposta de menor preço que não possua tais benefícios, como por exemplo: organizações cooperativa de trabalhadores competindo com empresas mercantis.
- 2.4 Serão sempre admitidos os recursos de tecnologia da informação, para todos os atos da administração, devendo todos os procedimentos relativos à compras e contratações serem efetivados por meio do Portal FIOCRUZ.

CAPÍTULO III REGISTRO CADASTRAL E PRÉ-QUALIFICAÇÃO

- 3 A FIOCRUZ manterá registro cadastral de empresas nacionais e estrangeiras interessadas na realização de obras, serviços ou fornecimentos para a Instituição.
- 3.1 Para efeito da organização e manutenção do Cadastro de Licitantes, a FIOCRUZ divulgará em seu Portal, anualmente, aviso de chamamento das empresas interessadas, indicando a documentação a ser apresentada, que deverá comprovar:
 - a) habilitação jurídica.
 - b) capacidade técnica, genérica, específica e operacional.
 - c) qualificação econômico-financeira.
 - c) Regularidade fiscal.
 - d) As empresas estrangeiras atenderão as exigências de cadastramento na mesma condição da empresa brasileira, apresentando documentação equivalente, traduzida por tradutor público e consularizada. Deverão ser declarados os documentos que não existirem no país de origem da licitante estrangeira.
- 3.2 As empresas cadastradas serão classificadas por grupos, segundo a sua especialidade.

- 3.3 Os critérios para a pré-qualificação das empresas serão fixados por técnicos das áreas interessadas, designados pelos diretores das Unidades e serão estabelecidos em norma específica, aprovada pela Presidência da FIOCRUZ.
- 3.4 Feita a classificação e/ou pré-qualificação, o resultado será comunicado ao interessado, que poderá pedir reconsideração, no prazo de 01 dia útil, apresentando novos elementos, atestados ou outras informações que justifiquem a reconsideração.
- 3.5 Decorrido o prazo do subitem anterior, a unidade administrativa encarregada do Cadastro expedirá o Registro, a Classificação e a pré-Qualificação, que ficará disponível por 12 meses no Portal FIOCRUZ, findo este prazo, o Registro deverá ser atualizado naquilo que for necessário.
- 3.6 A inscrição no registro cadastral de licitantes da FIOCRUZ poderá ser suspensa ou extinta, quando a firma:
- a) faltar ao cumprimento de condições ou normas legais ou contratuais na FIOCRUZ.
 - b) apresentar, na execução de contrato celebrado com a FIOCRUZ, desempenho considerado insuficiente.
 - c) tiver requerida a sua falência ou concordata, ou, ainda, decretada esta última.
 - d) deixar de renovar, no prazo que lhe for fixado, documentos com prazo de validade vencido.
- 3.7 Não serão admitidos consórcios nas licitações realizadas pela FIOCRUZ.
- 3.8 O Certificado fornecido aos cadastrados substituirá os documentos exigidos para as licitações processadas dentro do seu prazo de validade.

CAPÍTULO IV PROCESSAMENTO DA LICITAÇÃO

- 4 As licitações da FIOCRUZ serão processadas por Pregoeiros, designadas pelo diretor da unidade administrativa interessada. O pregoeiro poderá ser servidor público ou colaborador da FIOCRUZ.
- 4.1 O procedimento da licitação será iniciado com a Requisição de Compras/contratações via sistema informatizado, que deverá indicar o objeto a ser licitado para fornecimento, o projeto básico com anexos e a planilha de custos para obra ou serviço, bem como os recursos orçamentários aprovados ou previstos nos programas plurianuais correspondentes, além da indicação da:
- a) Finalidade da aquisição/contratação.
 - b) Resultados esperados com a aquisição/contratação
 - c) Designação do responsável pelo acompanhamento da aquisição/contratação, desde o planejamento até o recebimento do bem, serviço ou obra.
- 4.2 O pedido de compra/contratação deverá atender as exigências do sistema informatizado, onde será exigido basicamente:

I – no caso de obra ou serviço:

- a) projeto básico com a descrição das características básicas, prazo máximo previsto para conclusão e custo estimado para a despesa através de planilha de decomposição de preços.
- b) plantas e demais elementos necessários para composição das propostas.
- c) mediante justificativa, os documentos exigidos acima poderão ser dispensados.

II – no caso de compra:

- a) descrição das características técnicas do material ou equipamento a ser adquirido, observando-se a existência de padronização desses itens.
- b) Estimativa de preços e demais documentos da licitação, quando for o caso.
- c) No caso de material permanente, deverá ser indicado o custo benefício da especificação e será exigida anuência do Departamento de Manutenção e/ou do Patrimônio da Unidade.
- d) mediante justificativa, os documentos exigidos acima poderão ser dispensados.

4.3 O Pregão presencial ou eletrônico será divulgado no Diário Oficial da União e no Portal FIOCRUZ com antecedência mínima de 08 dias úteis para apresentação das propostas.

- a) No caso dos materiais enquadrados nas categorias “b” e “c”, será realizado um único aviso por ano, para que todos os licitantes interessados se inscrevam para fornecimento. Na ocasião da solicitação desses itens, todos os licitantes inscritos, serão informados por correspondência eletrônica e terão 01 dia útil para atualizar seu preço, permanecendo este preço válido para solicitação de qualquer unidade pelo período de 60 dias corridos.
- b) Cada licitante poderá oferecer lances sobre os preços dos concorrentes até o término do prazo fixado no sistema
- c) O sistema informatizado de compras constante no Portal, somente acatará proposta dos licitantes que estiverem com o cadastramento da FIOCRUZ válido.

4.4 O edital do Pregão ficará disponível no Portal FIOCRUZ sem custos para o interessado.

4.5 O edital da Pregão deverá conter o número de ordem em série anual, a sigla da unidade administrativa interessada, a finalidade da licitação, os resultados esperados para os produtos ou serviços classificados no grupo A, a menção de que será regida por esta Norma e, mais, as seguintes indicações:

- a) o objeto da licitação, perfeitamente caracterizado e definido, conforme o caso, pelo respectivo projeto, normas e demais elementos técnicos pertinentes, bastantes para permitir a exata compreensão do serviço, obra ou fornecimento.
- b) as condições de participação.
- c) o local ou site, dia e horário em que serão recebidas a proposta escrita ou virtual.
- d) o critério que será adotado no julgamento das propostas.
- e) o local e a unidade administrativa onde os interessados poderão obter informações e esclarecimentos.
- f) o prazo máximo para cumprimento do objeto da licitação.
- g) minuta do contrato.
- h) as condições de apresentação das propostas.
- i) outras informações que a unidade requisitante da licitação julgar necessária.

CAPITULO V

JULGAMENTO DAS LICITAÇÕES

5.1 As licitações serão processadas e julgadas com a observância do seguinte procedimento:

- a) abertura dos envelopes contendo a proposta de preços ou abertura do item diretamente

no site para cadastro da proposta.

b) devolução dos envelopes fechados aos licitantes desclassificados, desde que não tenha havido recurso ou após a sua denegação.

- 5.2 A abertura dos envelopes contendo as propostas, será realizada sempre em ato público ou através do site, do qual se lavrará ata circunstanciada, assinada pelos licitantes presentes e pelo Pregoeiro.
- 5.3 É facultado ao pregoeiro ou a Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do procedimento licitatório, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.
- 5.4 É assegurado a todos os participantes do procedimento licitatório o direito de recurso, na forma estabelecida no Capítulo VIII deste Regulamento.
- 5.5 O critério de julgamento das propostas constará, obrigatoriamente, do edital. Na sua fixação levar-se-ão em conta, dentre outras condições expressamente indicadas no ato de convocação, os fatores de qualidade e rendimento da obra ou serviço ou do material ou equipamento a ser fornecido, os prazos de execução ou de entrega, os preços e as condições de pagamento.
- 5.6 Na falta de outro critério expressamente estabelecido no ato de convocação, observado o disposto no subitem anterior, a licitação será julgada com base no menor preço ofertado, assim considerado aquele que representar o menor dispêndio para a FIOCRUZ.
- 5.7 Na avaliação das propostas, para efeito de adjudicação, o Pregoeiro levará em conta todos os aspectos de que possa resultar vantagem para a FIOCRUZ, vedada a inclusão de condições não previstas no edital.
- 5.8 As propostas serão classificadas por ordem crescente dos valores ofertados, a partir da mais vantajosa.
 - a) todos os interessados poderão ofertar lances sobre o menor preço.
- 5.9 Para comparação entre as propostas dos licitantes nacionais e estrangeiros será realizada a equalização dos preços, sendo incluído na proposta no licitante estrangeiro as despesas observadas na proposta do licitante nacional de menor preço, despesas essas relativas aos tributos, frete e outros elementos identificados na proposta.
- 5.10 Nas licitações, será declarada vencedora a proponente que, havendo atendido às exigências de prazo de execução ou de entrega e às demais condições gerais estabelecidas no ato de convocação, ofertar o menor valor global para a realização do fornecimento, da obra ou serviço, assim considerado aquele que implicar o menor dispêndio para a FIOCRUZ ou o maior pagamento, no caso de alienação, venda ou permissão de uso de espaço físico.
- 5.11 Mediante decisão fundamentada, o ordenador de despesa poderá anular a licitação, quando ficar comprovada irregularidade ou ilegalidade no seu processamento.
- 5.12 O procedimento licitatório poderá ser cancelado, se presentes razões de interesse público, devidamente aprovadas pelo ordenador de despesa.

- 5.13 As licitações vinculadas a financiamentos contratados pela FIOCRUZ com organismos internacionais serão processadas com observância do disposto nas recomendações contidas nos respectivos Contratos de Empréstimos.

CAPÍTULO VI CONTRATAÇÃO

- 6.1 A execução de obras e serviços e a aquisição ou alienação de materiais, na FIOCRUZ, serão contratados com o licitante classificado em primeiro lugar na licitação correspondente.
- 6.1.1 – se o vencedor não poder ser contratado será convocado o fornecedor classificado em 2.lugar mantendo-se as condições de sua proposta.
- 6.2 Os contratos da FIOCRUZ reger-se-ão pelas normas de direito público e obedecerão a minutas padronizadas, elaboradas com a orientação do Órgão jurídico da FIOCRUZ.
- 6.3 As minutas dos editais e contratos serão previamente analisadas pelo Órgão jurídico da FIOCRUZ, via sistema informatizado, na forma do disposto nas normas operacionais internas.
- 6.4 Os contratos deverão estabelecer, com clareza e precisão, os direitos, obrigações e responsabilidades das partes e conterão cláusulas específicas sobre:
- a) a qualificação das partes.
 - b) o objeto.
 - c) a forma de execução do objeto, se empreitada por preço unitário, global ou integral.
 - d) o preço e a forma de pagamento.
 - e) os prazos de início, de conclusão, de entrega, de garantia e de recebimento do objeto do contrato, conforme o caso.
 - f) as responsabilidades das partes.
 - g) fixação da punição e valor da multa.
 - h) a forma de inspeção ou de fiscalização pela FIOCRUZ.
 - i) as condições referentes ao recebimento do material, obra ou serviço.
 - j) os casos de rescisão.
 - k) a origem dos recursos.
 - l) a forma de solução dos conflitos, o foro do contrato e a lei aplicável.
- 6.5 Os contratos regidos por este Regulamento poderão ser alterados, mediante acordo entre as partes, principalmente nos seguintes casos:
- a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos.
 - b) quando necessária a alteração do valor contratual, em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa ou qualitativa de seu objeto, observado, quanto aos acréscimos, as justificativas necessárias.
 - c) quando conveniente a substituição de garantia de cumprimento das obrigações contratuais.
 - d) quando necessária a modificação do regime ou modo de realização do contrato, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários.
 - e) quando seja comprovadamente necessária a modificação da forma de pagamento, por

imposição de circunstâncias supervenientes, respeitado o valor do contrato.

- 6.6 A inexecução total ou parcial do contrato poderá ensejar a sua rescisão, com as consequências contratuais e as previstas em lei, além da aplicação ao contratado das seguintes sanções:
- a) multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato.
 - b) suspensão do direito de licitar e contratar com a FIOCRUZ por até 05 anos, para a licitante ou contratada que, convocada dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento para execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal.
 - c) caberá ao responsável designado para acompanhamento da aquisição/contratação a aplicação da punição, e em caso de omissão, sua responsabilidade deverá ser apurada através de processo disciplinar, sob pena de responsabilização do ordenador de despesa da Unidade.
- 6.7 Constituem motivo, dentre outros, para rescisão do contrato:
- a) o não cumprimento de cláusulas contratuais, especificações, projetos ou prazos.
 - b) o cumprimento irregular de cláusulas contratuais, especificações, projetos ou prazos.
 - c) a lentidão no seu cumprimento, levando a FIOCRUZ a presumir a não-conclusão da obra, do serviço ou do fornecimento, nos prazos estipulados.
 - d) o atraso injustificado no início da obra, serviço ou fornecimento.
 - e) a paralisação da obra, do serviço ou do fornecimento, sem justa causa e prévia comunicação à FIOCRUZ.
 - f) a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação da contratada com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, exceto se admitida no edital e no contrato, bem como a fusão, cisão ou incorporação, que afetem a boa execução deste.
 - g) o desatendimento das determinações regulares do preposto da FIOCRUZ designado para acompanhar e fiscalizar a sua execução, assim como as de seus superiores.
 - h) o cometimento reiterado de faltas na sua execução, anotadas em registro próprio.
 - i) a decretação da falência, o deferimento da concordata, ou a instauração de insolvência civil.
 - j) a dissolução da sociedade ou o falecimento do contratado.
 - k) a alteração social ou a modificação da finalidade ou da estrutura da empresa, que, a juízo da FIOCRUZ, prejudique a execução da obra ou serviço.
 - l) a suspensão de sua execução, por ordem escrita da FIOCRUZ por prazo superior a cento e vinte dias, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra.
 - m) a ocorrência de caso fortuito ou de força maior, regularmente comprovada, impeditiva da execução do contrato.
- 6.8 A rescisão acarretará as seguintes consequências imediatas:
- a) execução dos valores das multas.
 - b) retenção dos créditos decorrentes do contrato, até o limite dos prejuízos causados à FIOCRUZ.
- 6.9 Todos os contratos da FIOCRUZ poderão vigorar por 60 meses, e os preços poderão ser

atualizados desde que exista comprovações suficientes para justificar a atualização e seja aprovado pelo ordenador de despesa da Unidade.

CAPÍTULO VII

LICITAÇÃO PARA ALIENAÇÃO DE BENS

- 7.1 A alienação de bens do ativo permanente, devidamente justificada, será sempre precedida de avaliação e poderá ser dispensada do Pregão nos seguintes casos:
- a) dação em pagamento, quando o credor consentir em receber bens móveis ou imóveis em substituição à prestação que lhe é devida.
 - b) doação, exclusivamente para bens inservíveis ou na hipótese de calamidade pública.
 - c) permuta.

CAPÍTULO VIII

RECURSOS ADMINISTRATIVOS

- 8.1 Qualquer interessado que se sentir prejudicado pelas exigências do edital, por ato de cadastramento, pré-qualificação, classificação, julgamento, punição ou qualquer ato praticado por representante autorizado da FIOCRUZ em função deste Regulamento, poderá recorrer, mediante recurso administrativo.
- 8.2 O recurso administrativo será impetrado 01 dia útil após a conhecimento do ato administrativo, em formulário próprio disponível no sistema integrado de gestão, ficando público à todos os interessados. O responsável pelo ato recorrido terá 01 dia útil para responder ao interessado.
- a) Caso seja necessário, o responsável poderá solicitar apreciação jurídica do recurso administrativo.
 - b) O ordenador de despesa deverá aprovar a resposta do recurso, e após isso divulgá-la via Portal FIOCRUZ, no prazo de 01 dia útil.

CAPÍTULO IX

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

- 9.1 Todos os prazos mencionados neste regulamento serão contados em dias e horário de expediente na FIOCRUZ e passarão a ser contados a partir da divulgação no Portal FIOCRUZ.
- 9.2. A disciplina estabelecida neste Regulamento será complementada, quanto aos aspectos operacionais, por ato interno da Presidência da FIOCRUZ, previamente publicado no Diário Oficial da União.

ANEXO 6

Requisitos para Licitação dispensada - art. 17 - Lei 8666/93

- Existência de interesse devidamente justificado
- Avaliação prévia (CREA, por exemplo)
- Valor inferior a R\$ 8.000,00

Licitação:

- Leilão : bens inservíveis, legalmente apreendidos ou penhorados e imóveis adquiridos através de processo judicial ou pagamento
- Concorrência - material de uso restrito, mercado limitado, valor superior a R\$ 8.000,00

Requisitos para Licitação dispensável - art. 24 – Lei 8.666/93

- I - enquadramento no valor de R\$ 15.000,00 para obras e serviços de engenharia
- II - enquadramento no valor de R\$ 8.000,00 para aquisições e contratações de bens e serviços comuns
- III - guerra ou grave perturbação da ordem
- IV - emergência ou calamidade pública (período de 180 dias)
- V - licitação deserta que não possa ser repetida
- VI - quando a União necessitar intervir no domínio econômico
- VII - propostas acima do praticado ou registrado
- VIII - contratação de órgão que integre a Administração Pública
- IX - comprometimento da segurança nacional
- X - compra ou locação de imóvel
- XI - contratação remanescente de obra, serviço, ou fornecimento em consequência de rescisão contratual
- XII - compra de perecível
- XIII - contratação de instituição incubida de pesquisa, ensino, e do desenvolvimento institucional ou recuperação de preso (sem fins lucrativos e com reputação ético-profissional)
- XIV - aquisição de bens e serviços de acordo com termos internacionais
- XV - aquisição ou restauração de obras de arte e objetos históricos;
- XVI - impressão de diário oficial e formulários padronizados pela Administração
- XVII - aquisição de componentes diretamente do fabricante (dentro do período de garantia)
- XVIII - compras e serviços necessários ao abastecimento de navios, embarcações, avião e tropas compra de material de uso das forças armadas
- XIX – compra de materiais de uso pelas forças armadas, exceto material de uso pessoal e administrativo
- XX- contratação de associação sem fins lucrativos (deficientes físicos)
- XXI - aquisição de bens destinados a pesquisa científica com recursos da CAPES, FINEP, CNPq
- XXII - fornecimento ou suprimento de energia
- XXIII - contratações das empresas públicas ou sociedades de economia mista

- XXIV - contratos com organizações sociais

Inegixibilidade de licitação - Art. 25 – Lei 8666/93

- Caput – quando há inviabilidade de competição (utilizado para contratação de serviços).
- I - aquisições com fornecedores exclusivos
- II - contratações de serviços técnicos enumerados no art. 13.
- III - contratação de profissional de qualquer setor artístico

Suprimento de fundos - pronto pagamento - art. 60 § único – Lei 8666/93.

- Limite R\$ 4.000,00
- Limite por nota fiscal: R\$ 200,00
- vedações: bens permanentes
- aplicações: situações de emergência, onde não se possa aguardar o prazo normal do procedimento de compra.

ANEXO 7 – Organograma da Diretoria de Administração – DIRAD