



Centro de Convenções Ulysses Guimarães
Brasília/DF – 16, 17 e 18 de abril de 2013

PROCESSO ELETRÔNICO DE COMPRAS: CELERIDADE E TRANSPARÊNCIA

Cristina Demartini Gontijo Vasconcelos



PROCESSO ELETRÔNICO DE COMPRAS: CELERIDADE E TRANSPARÊNCIA

Cristina Demartini Gontijo Vasconcelos

RESUMO

Em 2012, o Ministério da Saúde iniciou nova sistemática para as aquisições de insumos estratégicos para saúde que passaram a ocorrer por intermédio do Processo Eletrônico de Compras (PEC) - que consiste em sistema eletrônico no qual são realizadas todas as etapas da aquisição substituindo integralmente o processo físico, em papel. Essa medida arrojada e inovadora é pioneira no Poder Executivo Federal e permitirá mais celeridade na tramitação dos processos, redução dos custos, além de garantir maior integridade, eficiência e transparência em todo o procedimento licitatório. Os objetivos primordiais são propiciar celeridade às compras de insumos estratégicos para saúde de forma a garantir o abastecimento tempestivo da rede SUS – Sistema Único de Saúde e propiciar total transparência aos atos praticados. A metodologia adotada para a implementação do PEC englobou: pesquisas de experiências similares já implantadas por outros entes da administração na área de saúde; discussão com os agentes envolvidos no processo de compras; validação do fluxo de compras com todos os atores envolvidos; desenvolvimento do Sistema de forma integrada; homologação do Sistema pelos partícipes; e efetivação da nova Sistemática para as compras de inexigibilidade após intensa articulação e discussões com os interessados e atores diretos.



INTRODUÇÃO

As compras processadas no âmbito da Administração Pública Federal seguem normativos próprios que disciplinam o *modus operandi* a ser adotado pelo agente público, a exemplo cita-se a Lei nº. 8.666/93 que institui normas para licitações e contratos e regulamenta o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Há também a Lei nº. 10.520/2002 que institui modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns; e ainda o Decreto nº. 5.450/2005 que regulamenta o pregão na sua forma eletrônica.

Verifica-se que a legislação avançou no sentido de buscar melhores práticas para as compras públicas, no caso do pregão presencial é realizada sessão presencial com a participação dos interessados que após a entrega, pelos licitantes, dos envelopes contendo a indicação do objeto e preços ofertados e respectiva habilitação inicia-se a fase de lances, momento em que "... o autor da oferta de valor mais baixo e os das ofertas com preços até 10% (dez por cento) superiores àquela poderão fazer novos lances verbais e sucessivos, até a proclamação do vencedor" (inciso VIII, artigo 4º. da Lei 10.520/02).

Tal modalidade de licitação possibilita efetiva disputa dos licitantes nos preços ofertados e, a princípio, elimina possível acordo entre os fornecedores, proporcionando melhores preços a serem praticados nas compras realizadas pela administração pública.

Já o pregão eletrônico avança no sentido de substituir os atos praticados na sessão presencial por sessão virtual realizada no sistema *Comprasnet* o que amplia a disputa licitatória, permitindo a participação de várias empresas de diversos estados, na medida em que dispensa a presença dos contendentes. Trata-se de uma modalidade ágil, transparente e que possibilita uma negociação eficaz entre a administração pública e os licitantes.



Igualmente, o Pregão Eletrônico torna mais eficiente e barato o processo licitatório, simplificando significativamente muitas das etapas mais burocráticas que tornam morosa a contratação com a administração pública.

No pregão eletrônico, as etapas da licitação na modalidade pregão são processadas no Sistema *Comprasnet*, que consiste num Portal de Compras do Governo Federal, um site WEB, instituído pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP, para disponibilizar, à sociedade, informações referentes às licitações e contratações promovidas pelo Governo Federal, bem como permitir a realização de processos eletrônicos de aquisição.

É um módulo do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG, com atribuição específica voltada à modernização dos processos administrativos dos órgãos públicos federais.

No endereço www.comprasnet.gov.br, podem ser vistos os avisos de licitação, as contratações realizadas, a execução de processos de aquisição pela modalidade de pregão e outras informações relativas a negociações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

O COMPRASNET disponibiliza, também, a legislação vigente que regula o processo de serviços gerais e de contratação, além de diversas publicações relativas ao assunto. No Portal, os fornecedores poderão ter acesso a diversos serviços, como o pedido de inscrição no cadastro de fornecedores do Governo Federal, a obtenção de editais, a participação em processos eletrônicos de aquisição de bens e contratação de serviços e vários outros.

O fornecedor interessado em participar do pregão eletrônico deve cadastrar-se por meio do *website* do órgão solicitante, recebe uma senha, que permite o acesso à opção para certificação da empresa. Após a confirmação da certificação, o fornecedor está habilitado a participar dos pregões referentes àquele órgão.

O pregão eletrônico acontece como numa sala de bate-papo, onde as propostas são apresentadas pelos concorrentes. Inicia-se com a fixação da menor proposta. O pregoeiro então instiga os concorrentes a fazer lances até que não haja mais propostas. O pregão ocorre como um leilão ao contrário, onde ganha o fornecedor que oferecer o menor preço pela mercadoria ou serviço. Normalmente, a identidade dos autores dos lances não é revelada aos demais concorrentes.



Em seguida, vêm etapas de habilitação, de interposição de recursos, e, finalmente, a contratação é efetuada após a decisão dos recursos interpostos.

Verifica-se, portanto, que as etapas do pregão em si são processadas eletronicamente, gerando celeridade e transparência. Entretanto, há uma série de atos necessários para a consecução da aquisição/contratação tais como: especificação e justificativas do(s) item(s)/serviço(s) a serem adquiridos/contratados; análise/manifestação da Consultoria Jurídica¹ nas minutas de editais e contratos – sem a qual a licitação não pode prosperar – dentre outros.

Os atos praticados na administração pública direta e indireta para fins de eficácia precisam observar os princípios estabelecidos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. O processo administrativo em si deve observar alguns outros princípios além daqueles previstos na Lei Maior, tais como: legalidade objetiva, oficialidade, publicidade, formalismo, entre outros.

Entretanto, em contraponto à utilização crescente dos recursos eletrônicos a fim de dar maior transparência e agilidade nos processos, a regra na Administração Pública é que todos os atos devem ser formais, diferentemente do direito privado que se aplica a liberdade das formas. Todos os atos, em regra, devem ser escritos² e motivados. Excepcionalmente, podem ser praticados atos administrativos através de gestos e símbolo, a exemplo, semáforos de trânsito, apitos de policiais etc.

Assim, a despeito das etapas licitatórias serem processadas eletronicamente, deve haver a formalização processual, o que no dia-a-dia implica na impressão/produção e assinatura de inúmeros documentos, respectiva inserção no processo administrativo específico, trâmites entre áreas, o que em muitos casos impacta negativamente na celeridade da aquisição.

Quem lida no dia a dia com compras públicas sabe da importância de que todos os atos sejam formalizados, a fim de se comprovar a licitude dos procedimentos adotados e responder a futuros questionamentos dos órgãos de controle. Dessa forma há uma requisição de compras da área interessada no

¹Lei 8.666/93, artigo 38, paragrafo único.

² O paragrafo 1º do artigo 22 da Lei nº 9784/99 que diz: *Os atos do processo devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável.*



insumo/serviço detalhando alguns itens como: as características do insumo, a justificativa para a aquisição, as condições da contratação, as condições de aceite, a indicação do período de atendimento, a legislação na qual se baseia a aquisição, a indicação da fonte do recurso, os prazos de entrega, etc.

A requisição de compras deve ser assinada por autoridade competente que deve ainda anexar justificativa da aquisição pretendida.

Ao receber a requisição a área de compras deve, de acordo com a legislação, realizar pesquisa/cotação de preços com o mínimo de 03 (três) empresas, elaborar minuta de edital e contrato e submeter à análise do consultivo jurídico, obter autorização do ordenador de despesas para publicar o edital, dentre outros. Todas estas atividades devem estar devidamente documentadas no respectivo processo de licitação, o que gera inúmeras páginas e volumes de processos; há casos de processos com mais de 50 volumes.

Todos os atos realizados no Comprasnet/Pregão eletrônico são impressos e inseridos no processo físico a fim de compor a instrução processual da respectiva aquisição e deixar configurado e registrado todos os atos praticados.

Portanto, por mais que o Decreto nº. 5.450/2005 tenha estabelecido ritos mais ágeis e transparentes para as aquisições processadas por intermédio de pregão eletrônico, há uma série de atos praticados, por determinação legal, em momento anterior e posterior à licitação não processados no Comprasnet e que são incluídos no processo físico e o Processo Eletrônico de Compras – PEC vem para complementar, propiciando celeridade e transparência em todo o processamento das compras públicas.

O PEC é uma iniciativa do Departamento de Logística em Saúde (DLOG), com o apoio da Secretaria-Executiva, e baseou-se no modelo de compras eletrônicas adotado pelo Grupo Hospitalar Conceição – GHC. Destaca-se que a iniciativa é pioneira entre os órgãos do Poder Executivo Federal.

O Programa visa diminuir os prazos naturais do processo físico, como por exemplo, a formalização dos processos, numeração de páginas, tramitação entre as áreas, dentre outros. Até o término de sua implantação, o PEC terá eliminado o processo físico em papel, uma vez que tudo ocorrerá eletronicamente, desde a inserção do Termo de Referência até a contratação da empresa vencedora do certame.



O Departamento de Logística em Saúde e suas coordenações trabalharam de julho a outubro de 2012 para implantar esta experiência arrojada: mapeou o fluxo de compras por inexigibilidade, desenvolveu o sistema, homologou-o juntos às áreas/coordenações envolvidas, treinou os servidores para operarem o novo sistema a partir de outubro de 2012.

O Processo Eletrônico de Compras (PEC) foi lançado na primeira quinzena de outubro de 2012. Todas as aquisições de insumos estratégicos para a saúde (IES) desta Pasta, adquiridos por inexigibilidade de licitação, passaram a ser executadas através do PEC. Já as compras realizadas através de pregão, eletrônico ou presencial, somente serão realizadas no PEC a partir da segunda quinzena de março de 2013.

O acesso ao Sistema ocorre via web no endereço eletrônico www.pec.saude.gov.br, mediante senha pessoal dos gestores que atuam no processo licitatório. Para 2013 está prevista a utilização de certificação digital.

O advento do PEC trouxe expectativas de ganhos na transparência do processo de compras de IES e maior celeridade, além da consequente eliminação do uso de papel e de maior aderência à legislação, uma vez que nenhum passo pode ser efetuado sem que os ditames legais pertinentes sejam cumpridos.

Destaque-se que o benefício da transparência interna é uma das mais importantes funções do PEC, entretanto há também ganhos de celeridade e a desburocratização. O processo de compras, estando em uma determinada área, pode ser acompanhado por outros agentes para verificar o que está sendo feito, e todos os envolvidos também podem, a qualquer tempo, tomar posse de informações referentes ao processo.

Outra inovação importante diz respeito ao alerta de tarefas pendentes, visto que para execução de cada tarefa há um prazo pré-definido. Quando se estiver aguardando a análise de uma determinada área e o tempo para a execução da demanda tiver sido ultrapassado, o responsável terá sua tarefa assinalada de vermelho e todos os demais envolvidos no processo (coordenadores, dirigentes, consultor jurídico, técnicos) saberão, por meio do acesso ao sistema, qual a pendência do processo. Assim, o PEC também monitora o andamento dos processos, conforme o fluxo de tarefas previamente definido com as áreas participantes e constantes do sistema.



Verifica-se, portanto, que o Processo Eletrônico de Compras se traduz na substituição do processo físico em papel, à medida que todos os procedimentos referentes à aquisição de insumos estratégicos para saúde ocorrem eletronicamente trazendo mais celeridade, transparência e economia às ações desenvolvidas.

Tem-se notícia de que o Processo Eletrônico de Compras do Ministério da Saúde é medida pioneira no âmbito dos Ministérios. Iniciativa que, se for mantida e ampliada para todos os processos de aquisição, será um marco na celeridade e transparência, trazendo o tema “Licitações e Contratos”, em termos operacionais, definitivamente para a modernidade do século XXI, minimizando a burocracia que os processos físicos/papel impõem.

OBJETIVOS:

Primeiramente, cabe destacar que o Processo Eletrônico de Compras do Ministério da Saúde não objetiva se sobrepor o Pregão Eletrônico/*Comprasnet*, mas atuar nas etapas anteriores e posteriores à licitação em si, buscando celeridade e transparência no processo como um todo. Não se almeja a substituição do atual sistema utilizado, ao contrário, busca-se complementar para que não haja a necessidade de circulação de papel, desde a fase inicial do processo até a sua finalização.

Destaque-se ainda que o PEC abarcará todas as modalidades de licitação tendo, inclusive, iniciado pela inexigibilidade de licitação que, atualmente nos órgãos da administração pública é processada totalmente em meio físico, pois o *Comprasnet* não processa inexigibilidades de licitação mas apenas pregão eletrônico e cotação eletrônica para aquisições com valores inferiores a R\$ 8.000,00 (oito mil reais).

A inexigibilidade de licitação praticada no Ministério da Saúde está amparada no inciso I do artigo 25 da Lei 8.666-93, *in verbis*:

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

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



No caso do Ministério da Saúde, a inexigibilidade de licitação é utilizada devido ao fato de que inúmeros insumos estratégicos para saúde, em especial, medicamentos só possuem um único fornecedor com registro na Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA e, que, portanto, somente este fornecedor está autorizado a comercializar o respectivo medicamento no país.

Há ainda outra singularidade no Ministério, a Pasta muitas vezes é instada pelo Poder Judiciário a realizar aquisições de insumos estratégicos para saúde e, também nestes casos todo o processamento da aquisição ocorre e é registrado em processo físico, denominados corriqueiramente de “processos de demanda judicial”.

No decorrer desses processos sempre surgem questionamentos feitos pelo Ministério Público, pelo próprio juízo da causa, ou até mesmo pelos órgãos de controle. E na versão processo-físico, a localização dos autos fica sempre prejudicada/atrasada para subsidio das respostas aos questionamentos do poder judiciário. A tempestividade das respostas documentais, bem como do cumprimento das aquisições de IES demandadas judicialmente é imprescindível, senão o Ministério da Saúde acaba sendo punido no pagamento de multas.

Desta forma, o PEC poderia acelerar as medidas a serem tomadas também nos casos das aquisições provenientes das demandas judiciais, uma vez que o processo eletrônico estaria disponível a todo servidor, que não precisaria então requisitar os autos físicos, para consulta que subsidiasse resposta ao juízo ou ao Ministério Público ou órgãos de controle.

Portanto, além das especificidades das compras de insumos estratégicos para saúde – complexidade e mercado fornecedor restrito – aliada ao impacto causado por eventual desabastecimento de medicamentos no Sistema Único de Saúde-SUS e/ou no atraso ao atendimento de decisão judicial que pode levar ao agravamento do quadro clínico quiçá o óbito do paciente SUS é que a celeridade deve ser perseguida em todas as etapas das aquisições e a burocracia imposta pelos procedimentos registrados em processo-papel vão de encontro à necessidade do SUS.

Diante desta realidade é que o PEC é implantado com o objetivo primeiro de promover celeridade às licitações e contratos de IES processados pelo Ministério; cabendo esclarecer que alguns medicamentos são adquiridos centralizadamente pelo Ministério da Saúde para posterior distribuição ao SUS, cite-se como exemplo



medicamentos para o Programa Nacional de Doenças Sexualmente Transmissíveis e Síndrome da Imunodeficiência Adquirida - DST-AIDS e do Componente Especializado.³

Juntamente com a celeridade e não menos importante, o segundo objetivo buscado ao se implantar o Processo Eletrônico de compras é a transparência. Primeiramente transparência no âmbito interno, entre as áreas do Ministério em que todos os partícipes do processo de compras possam saber em tempo real em que fase se encontra a aquisição e na dependência de ação de qual área para fins de prosseguimento; não sendo mais necessárias ligações telefônicas e/ou troca de e-mails para se saber o “andamento da compra”. A informação passa a ser totalmente compartilhada, transparente.

E, no segundo momento transparência no âmbito externo, pois o Sistema é operacionalizado via web e poderá ter o acesso franqueado a toda a sociedade. Como está em fase inicial de implantação essa decisão ficou para momento posterior.

Pode-se então concluir que os objetivos principais do Processo Eletrônico de Compras é prover celeridade e transparência às aquisições de insumos estratégicos para saúde por intermédio da automação dos procedimentos necessários, preservando todas as questões legais envolvidas.

A par e passo da garantia de transparência e celeridade, há que se falar também nos benefícios gerados com a implantação do PEC, uma vez que as informações dos processos licitatórios armazenadas em meio digital implicam em:

- Impossibilidade de extravio de documentos;
- Facilidade de localização / rastreabilidade do processo;
- Acesso facilitado para fornecedores e cidadãos replicarem as informações, sem a necessidade de reproduzir cópias do processo;
- Facilidade na fiscalização pelos órgãos de auditoria;
- Necessidade de espaços físicos menores para arquivamento (por muitos anos), hoje muitos órgão da administração pública lidam com o desafio de gerenciar arquivos cada vez maiores, sendo que em muitos deles são alugados espaços específicos para armazenagem de documentos.

³ Os insumos denominados como Grupo Componente Especializado são medicamentos de alto custo previstos especificamente para doenças graves, pacientes transplantados e renais crônicos.



- Maior controle da instituição sobre o fluxo/andamento processual;
- Menor índice de perdas pelas intempéries (umidade, cupim);
- Ausência de ácaros e outros agentes causadores de danos à saúde (rinites, alergia, asma, etc), e,
- É ambientalmente mais correto que o papel.
- Economia aos cofres públicos decorrentes de: não impressão de documentos, recursos humanos para manusear, organizar e arquivar estes documentos, aluguel e/ou construção de áreas para arquivos.

Recentemente foi publicada a Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, denominada Lei de Acesso à Informação, que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações a todo e qualquer cidadão interessado em obter informações referentes à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação. Essa divulgação de informações pelos órgãos públicos não os exime das prestações de contas a que estão legalmente obrigados.

Os artigos 10 a 14 da Lei de Acesso a Informação trazem descrição pormenorizada do procedimento em que qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos públicos, que por sua vez deverão fornecer acesso imediato, ou então, terão prazo não superior a 20 (vinte) dias para responder, comunicando data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter certidão, ou ainda comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém.

Caso a informação solicitada esteja disponível ao público em formato impresso, o órgão deverá solicitar/desarquivar o processo/documento e avisar ao solicitante que os custos com a reprodução dos documentos (cópias) correrão a cargo dele, solicitante, que efetuará o pagamento, por meio de Guia de Recolhimento da União.

A Lei é extremamente bem vinda e vem a reforçar e contribuir com o controle social sobre os atos praticados pelos agentes públicos, condição essencial



para o aprimoramento da democracia brasileira e contribuindo também para inibir irregularidades e corrupção.

Entretanto, a oferta das informações solicitadas tem gerado aos órgãos públicos carga extra de trabalho que com a implantação do Processo Eletrônico de Compras não haveria; visto que para disponibilizar a informação bastaria indicar o link de acesso via internet, quiçá a informação poderá não ser solicitada visto que o cidadão já terá tido acesso a ela.

Mas hoje o que se impõe aos órgãos públicos é a busca em autos de processos físicos (papel) das informações solicitadas, o que impende a identificação de quais processos contem as informações, localizá-lo em áreas e/ou arquivos, desarquivá-los e só então disponibilizar a informação ao cidadão.

Mesmo não estando em seus objetivos iniciais, verifica-se que o PEC contribui significativamente para o Acesso à Informação preceituado na mencionada lei.

METODOLOGIA:

O Departamento de Logística em Saúde⁴ é responsável pela cadeia logística de insumos estratégicos para saúde que compreende as atividades de planejamento logístico, aquisição, armazenagem e distribuição dos referidos insumos, além da execução orçamentária e financeira respectiva⁵.

Na sua estrutura dispõe da Coordenação-Geral de Gestão e Planejamento Logístico em Saúde (CGGPL) responsável, dentre outros, por analisar e propor melhorias dos fluxos, rotinas e procedimentos relativos ao processo de logística das compras de bens e de contratação de serviços relativos a insumos estratégicos para a saúde.

Desde o início da CGGPL, constituída no final do ano de 2009, houve uma busca incessante pelo aprimoramento dos procedimentos da cadeia logística de aquisição de Insumos Estratégicos para Saúde – IES, implementando iniciativas de modo a organizá-la e torná-la mais eficiente. Inclusive tendo estabelecido os pilares: economicidade, transparência e eficiência para o DLOG.

⁴ Unidade Integrante da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde

⁵ Art. 8º do Anexo I ao Decreto nº 7.797, de 30 de agosto de 2012.



Neste íterim, buscou-se conhecer inovações praticadas por outros órgãos que atuassem em similaridade ao Departamento, visto que a aquisição de insumos estratégicos para saúde – medicamentos, material e equipamentos médico-hospitalares – diferem sobremaneira da aquisição de bens e serviços administrativos, seja pela complexidade e/ou pelo mercado restrito de fornecedores.

A fim de não se “inventar a roda” foi-se atrás de *benchmarking*⁶, momento em que se conheceu a experiência de entidade vinculada ao Ministério da Saúde, que já vinha desenvolvendo o seu Processo Eletrônico de Compras.

A partir deste momento, buscou conhecer profunda e exaustivamente o funcionamento do Processo Eletrônico de Compras implantado pelo Grupo Hospitalar Conceição – GHC, mediante rodada de reuniões, apresentações do Sistema, visita in loco à área de compras do GHC, discussão com os técnicos que operam o Sistema, a fim de identificar a aplicabilidade no Ministério e identificar pontos positivos e negativos.

Diante da certeza de que a iniciativa seria adequada ao MS e sua implantação oportuna para otimizar o processamento das aquisições de IES, buscou-se sensibilizar os atores envolvidos em compras de Insumos Estratégicos para Saúde, apresentando-lhes o conceito, esclarecendo seus objetivos e benefícios.

Houve também visita técnica ao Grupo Hospitalar Conceição com representantes do Departamento de Logística em Saúde, da Secretaria-Executiva e área demandante⁷ e consultoria jurídica, a fim de conhecer *in loco* o processo implantado e discutir com os agentes que atuam no processo os pontos positivos e negativos.

Ao término da sensibilização do corpo técnico, que apostou na ideia, partiu-se para sensibilização do corpo diretivo. Entretanto com estávamos no final do ano de 2011, a proposta ficou suspensa. Em abril de 2012 o projeto foi retomado e aprovado pelo alto escalão do Ministério da Saúde, tendo a Secretária Executiva do MS abraçado a proposta.

⁶Ideia de benchmarking: busca de práticas de sucesso adotadas por outras empresas/entidades

⁷Área demandante: áreas (Secretarias/Departamentos/Coordenações-Gerais) do Ministério da Saúde que solicitam aquisições de Insumos Estratégicos para Saúde



Assim, com o patrocínio do alto escalão do Ministério da Saúde e a segurança dada pelo DLOG de que acabariam: a burocracia imposta pelos trâmites do processo-papel, a falta de informações rápidas e claras acerca das aquisições, a necessidade constante de consulta aos autos dos processos para extração de dados gerenciais, foi que em julho de 2012 iniciou-se a implantação do Processo Eletrônico de Compras.

O Processo Eletrônico de Compras já estaria em funcionamento 3 (três) meses depois, abolindo neste primeiro momento, o processo físico para as aquisições de insumos estratégicos para saúde, por meio de inexigibilidade de licitação.

O projeto de implantação do PEC foi dividido em duas fases:

- FASE I – processos de inexigibilidade de licitação
- FASE II – licitações pela modalidade pregão

Essa divisão se baseou na premissa de que quando instalado o PEC, o processo-papel não persistiria concomitantemente, a fim de deixar claro que sua implantação seria definitiva. Se fosse permitida a operacionalização de aquisições nessas duas formas – eletrônica e física – ao sinal de menor dificuldade de utilização do PEC, as áreas optariam pelo retorno ao processo físico, pois já era conhecido e amplamente utilizado.

Por outro lado, ao se implantar para a totalidade de processos de compras, havendo dificuldades e/ou erros que uma mudança de tal magnitude impõe, poderia impactar negativamente na conclusão das aquisições. Além do fato de que o processo de inexigibilidade envolve menos fases do que o pregão.

Assim, ao se estratificar a implantação em duas etapas a probabilidade de êxito seria maior, o que de fato se verificou.

O cronograma de implantação do Processo Eletrônico de Compras para inexigibilidade de licitação ocorreu da seguinte forma:

- MAPEAMENTO DO FLUXO - julho/2012
- DESENVOLVIMENTO DO SISTEMA - agosto/2012
- HOMOLOGAÇÃO PELAS ÁREAS ENVOLVIDAS - setembro/2012
- IMPLANTAÇÃO DO PEC INEXIGIBILIDADE - outubro/2012



MAPEAMENTO DO FLUXO:

Para fins de minimizar possíveis resistências que as mudanças na forma de desenvolver as atividades, geralmente, causam em qualquer ambiente de trabalho, optou-se por replicar no PEC *ipsis litteris* as atividades que já eram desenvolvidas no processo físico. Dessa forma para o agente público, ficou claro que ele iria gerar o mesmo documento e ao invés de selecionar a opção imprimir, selecionaria a opção salvar.

Portanto, o mapeamento de fluxo se revestiu em validação, com os partícipes, do fluxo das atividades rotineiramente desenvolvidas e identificação dos respectivos responsáveis.

Não se buscou, neste momento, discutir ou aprimorar o fluxo de compras, à exceção de eliminação de atividades duplicadas e/ou sem real necessidade. O foco não foi reanálise do fluxo vigente para fins de otimização à exceção daquelas identificadas durante o mapeamento como, por exemplo, sobreposição de funções e atividades desnecessárias somente justificadas pela burocracia papel.

Dessa forma, o mapeamento de fluxo se revestiu mais em uma validação do fluxo com os atores do processo de compras o que permitiu que o mesmo fosse ágil e em um mês já estava concluído.

DESENVOLVIMENTO DO SISTEMA:

O Processo Eletrônico de Compras é estruturado em uma ferramenta “workflow” e à medida que o fluxo é mapeado/validado, os responsáveis pelo desenvolvimento do Sistema já iam customizando a ferramenta.

Destaque-se que os desenvolvedores participaram ativamente das discussões do fluxo, interagindo com todos os atores, esclarecendo dúvidas e propondo soluções.

Estes responsáveis não eram apenas “desenvolvedores de sistema”, mas analistas de processos que conheciam profundamente a ferramenta tecnológica, mas também entendiam substancialmente de fluxos e processos de trabalho o que propiciou adotar estratégia diferenciada da atualmente utilizada pelas áreas de



Tecnologia da Informação de ouvir a demanda do cliente, elaborar estudo caso, aprovar com o demandante e somente após encaminhar para os desenvolvedores, que geralmente não participam destas discussões iniciais – o que gera retrabalho e cronograma estendido para o desenvolvimento de sistemas.

No caso do PEC a estratégia foi realizar o mapeamento com interlocutores que entendiam do assunto nas duas vertentes: fluxo e sistema, gerando maior compreensão do Projeto e dando celeridade, tendo o mesmo sido desenvolvido em apenas um mês.

HOMOLOGAÇÃO PELAS ÁREAS ENVOLVIDAS:

A homologação, também, ocorreu de modo diverso do usualmente adotado pelas áreas de Tecnologia da Informação - TI, em que o sistema desenvolvido é disponibilizado ao usuário através de um *link* teste de sua estação de trabalho, por intermédio do qual se navega pelo sistema e verifica se o mesmo foi desenvolvido conforme especificado. Assim, ao encontrar inconsistências as mesmas são reportadas à área de TI que faz os ajustes necessários e disponibiliza novamente o sistema versão homologação para os testes-análises; o que, geralmente, demanda uma série de idas e vindas até a homologação do sistema.

No Processo Eletrônico de Compras agendou-se reunião com todos os atores envolvidos – que participam do mapeamento de fluxo e executariam as atividades no PEC – e foi realizada a simulação de uma compra a partir de um processo real de aquisição. Buscou-se um processo já concluído e todas suas atividades foram realizadas eletronicamente no PEC, dando uma visão pronta e acabada da ferramenta.

Nesta mesma reunião, as inconsistências foram identificadas e sanadas.

Quando se decidiu por implantar o PEC em duas fases, acordou-se internamente que as mesmas ocorreriam em sequência. Após um mês de utilização do PEC inexigibilidade seria iniciado o cronograma do PEC pregão. A ideia era de que neste 01 (um) mês de uso, as dúvidas e necessidades de aprimoramento ou questões que só são identificadas quando a ferramenta está em uso real seriam levantadas e serviriam de suporte para que o PEC pregão já fosse iniciado com estas melhorias e/ou consensos.



Essa estratégia propiciou identificar que seria necessária mais uma etapa ao cronograma do PEC-Pregão: Realização de Oficinas e Divulgação de Memorando de Padronização do PEC

Dessa forma, foi acordado o seguinte cronograma Para a fase II – licitação na modalidade pregão:

- Mapeamento do Fluxo - novembro/2012
- Desenvolvimento do Sistema - dezembro/2012:
- Homologação pelas Áreas Envolvidas – janeiro/2013:
- Realização de Oficinas e Divulgação de Memorando de Padronização do PEC – fevereiro/2013:
- Implantação do PEC Pregão - março/2013:

A metodologia adotada para a implantação do Processo Eletrônico de Compras de Insumos Estratégicos para Saúde no Departamento de Logística em Saúde teve como base o diálogo e a articulação intermitente com todas as áreas e atores envolvidos diretamente nas compras e incluiu:

I - pesquisas de experiências similares já implantadas por outros entes da administração na área de saúde a fim de evitar retrabalhos e acelerar o processo; além do fato de que experiências exitosas de determinado órgão público podem e devem ser replicadas por outro órgão, afinal todos integram a administração pública e possuem o objetivo comum de servir ao público;

II – discussão da proposta com os agentes envolvidos no processo de compras por considerar imprescindível que todos os atores tenham voz, colaborem, se vejam e se sintam parte do processo, ou melhor, sejam tratados como efetivamente elos de uma cadeia em que o sucesso do todo é devido à atuação das partes;

III – validação do fluxo de compras com todos os atores envolvidos ampliando o debate a fim de minimizar possíveis resistências comuns quando da implantação de novas formas de atuar, em especial, novo sistema informatizado;

IV – desenvolvimento do Sistema de forma integrada-articulada com atores com expertise em mapeamento de desenvolvimento de sistemas;



V – homologação do Sistema pelos partícipes, não só o corpo técnico mas também com os dirigentes do Ministério que demandam aquisições;

VI – efetivação da nova Sistemática para as compras de inexigibilidade após intensa articulação e discussões com os interessados e atores diretos.

Credita-se a essa metodologia a agilidade e o sucesso na implantação do Processo Eletrônico de Compras.

CONCLUSÃO

As compras públicas são regidas por um arcabouço legal que determina as etapas a serem processadas a fim de que as mesmas sejam consideradas válidas, sob pena de nulidade dos atos praticados. Assim cabe ao gestor seguir o rito determinado pela legislação inclusive registrando em processo administrativo todos os atos praticados.

Entretanto, a administração pública urge por eficiência nos seus procedimentos a fim de tornar as ações empreendidas pelo Estado mais céleres.

Diante deste quadro buscou-se solução alternativa e na humildade de não querer inventar a roda aliada à colaboração do Grupo Hospitalar Conceição pode-se implementar em tempo recorde para os padrões de administração pública procedimento totalmente inovador; sem esquecer da colaboração de todos os atores do processo de compras que somente pode ser conseguida com a intensa articulação e diálogo proporcionado pela área de compras.

Assim sem perder de vista a legalidade intrínseca às compras públicas, mas com uma visão de gestão eficiente o Processo Eletrônico de Compras vem proporcionar celeridade e transparência nas aquisições de insumos estratégicos para saúde.

Objetivos tão caros hoje em dia, tempo de ampliação do controle social, de busca de ferramentas que propiciem a transparência da gestão pública além das cobranças por um Estado mais ágil.



Trata-se do Processo Eletrônico de Compras que se traduz na substituição do processo físico em papel pela completa realização eletrônica dos procedimentos referentes à aquisição de insumos estratégicos para saúde, trazendo mais celeridade, transparência e economia às ações empreendidas, onde todos os passos processuais ocorrem eletronicamente eliminando a burocracia que os processos físicos/papel impõem.

Tem-se notícia de que o Processo Eletrônico de Compras do Ministério da Saúde é medida pioneira no âmbito dos Ministérios.

Iniciativa que, se for mantida e ampliada para todos os processos de aquisição, será um marco na celeridade e transparência, trazendo o tema “Licitações e Contratos”, em termos operacionais, definitivamente para a modernidade do século XXI.

REFERÊNCIAS

Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988.

Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Lei de Licitações e Contratos. Estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Lei nº. 9784, de 29 de janeiro de 1999, regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

Lei nº 10.520, de 17 de junho de 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.

Decreto n. 5.450, de 31 de março de 2005. Decreto que regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a informatização do processo judicial, altera o Código de Processo Civil e dá outras providências.



Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal e dá outras providências.

Decreto nº 7.797, de 30 de agosto de 2012, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Saúde.

Home Page Jus Navigandi. Acesso em 12/3/2013. Disponível em:
<http://jus.com.br/revista/texto/10191/o-processo-administrativo-e-o-principio-do-formalismo-moderado#ixzz2NzyLYsvD>

Home Page do Processo Eletrônico de Compras do Ministério da Saúde. Acesso em 21/02/2013. Disponível em: <http://pec.saude.gov.br>

Sítio eletrônico Comprasnet. Acesso em 14/03/2013. Disponível em:
<http://comprasnet.gov.br/treinamento/ajuda/sobre.htm>



AUTORIA

Cristina Demartini Gontijo Vasconcelos – Diretora do Departamento de Economia da Saúde, Investimentos e Desenvolvimento do Ministério da Saúde.

Endereço eletrônico: cristina.demartini@saude.gov.br

