

À LUZ DA TEORIA DAS RESTRIÇÕES, COMO TORNAR AS COMPRAS POR
IMPORTAÇÃO MAIS EFICIENTES, EFICAZES E EFETIVAS

Carlos Frederico Rice Geisler

MONOGRAFIA SUBMETIDA AO CORPO DOCENTE DA ESCOLA POLITÉCNICA DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO COMO PARTE DOS REQUISITOS
NECESSÁRIOS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE ESPECIALISTA EM GESTÃO
INDUSTRIAL DE IMUNOBIOLOGICOS.

Aprovada por:

Prof. Raquel Flexa, M.Sc.

RIO DE JANEIRO, RJ – BRASIL
SETEMBRO DE 2009

AGRADECIMENTOS

Ao Senhor Deus, Pai, Filho e Espírito Santo, o qual, apesar das minhas imperfeições, deu-me forças e coragem para preparar esta monografia. A Ele toda honra, glória e louvor.

À Fiocruz, especialmente Bio-Manguinhos, por reconhecer a importância e investir na formação do seu corpo funcional.

Aos meus pais, Wolfgang e Mary, dos quais sinto profundas saudades, os quais me ensinaram a ser guerreiro.

À minha orientadora, professora Raquel Flexa, a primeira gestora do Departamento de Logística, a qual colocou os meus pés no chão no tocante à monografia.

À minha esposa, Aline, que sempre acreditou que eu daria conta, a despeito das muitas adversidades enfrentadas em sua gestação.

Às minhas filhas gêmeas, Larissa e Letícia, que até agora tiveram paciência no ventre da mãe, ajudando-me também a concluir este trabalho.

Resumo da Monografia apresentada à Escola Politécnica / UFRJ como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Especialista em Gestão Industrial de Imunobiológicos

À LUZ DA TEORIA DAS RESTRIÇÕES, COMO TORNAR AS COMPRAS POR
IMPORTAÇÃO MAIS EFICIENTES, EFICAZES E EFETIVAS

Carlos Frederico Rice Geisler

Setembro/2009

Orientadora: Raquel Flexa

A Seção de Importação é estratégica para a organização no tocante às aquisições de produtos objeto dos contratos de transferência de tecnologia assinados pela Fundação Oswaldo Cruz, Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos, Bio-Manguinhos. A demora no processamento de importações de vacinas, de reativos para diagnóstico e de medicamentos, biofármacos, tanto sob a forma de produto acabado como ingrediente ativo ou concentrado viral, o assim chamado *bulk*, pode interromper a produção, comprometer os prazos de entrega acordados e gerar, por conseguinte, insatisfação por parte do maior cliente institucional, o Ministério da Saúde. À luz da Teoria das Restrições, especialmente sob o prisma do Método dos Cinco Passos, pretendemos medir o tempo de compras por importação, avaliar as restrições que determinam o desempenho da Seção de Importação, sob o ponto de vista do processo, dos sistemas de informação existentes e das pessoas que executam essas atividades, com o fito de reduzir o tempo, propor melhorias, otimizar resultados e aumentar o grau de satisfação dos clientes internos e externos.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	1
2. DA TEORIA DAS RESTRIÇÕES.....	3
3. PRINCIPAL RESTRIÇÃO DA SEÇÃO DE IMPORTAÇÃO.....	7
4. IMPORTAÇÃO	
4.1 DEFINIÇÃO DE IMPORTAÇÃO.....	9
4.2 PRODUTOS E VALORES IMPORTADOS POR BIO-MANGUINHOS.....	9
4.3 NÍVEL DE SUBORDINAÇÃO E NATUREZA DA SEÇÃO DE IMPORTAÇÃO.....	9
4.4 PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES DA SEÇÃO DE IMPORTAÇÃO.....	10
4.5 PRINCIPAIS PROCESSOS DE IMPORTAÇÃO.....	11
4.6 PRINCIPAIS INTERFACES DA SEÇÃO DE IMPORTAÇÃO.....	14
5. MELHORIAS EM PROCESSOS	
5.1 COMPRAS.....	18
5.1.1 BASE LEGAL PARA OS CONTRATOS DE TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA.....	19
5.1.2 TEMPO DE PROCESSAMENTO E INTERFACES INTERNAS.....	20
5.1.3 TEMPO DE PROCESSAMENTO E PLANEJAMENTO.....	21
5.2 LICENCIAMENTO DE IMPORTAÇÃO.....	22
5.3 EMISSÃO E ENVIO DE PEDIDOS DE COMPRA AO EXTERIOR.....	24
5.4 ACOMPANHAMENTO DE EMBARQUES.....	25
5.5 SEGURO INTERNACIONAL.....	26
5.6 TRANSPORTE INTERNACIONAL.....	28
5.7 TRIBUTOS.....	31
5.8 DESEMBARAÇO ADUANEIRO.....	34
5.9 CÂMBIO.....	36
6. MELHORIAS EM PESSOAS.....	39
7. MELHORIAS EM SISTEMAS.....	42
8. CONCLUSÃO.....	48
9. BIBLIOGRAFIA.....	49

1. Introdução

Objetivos

O objetivo geral da monografia é o de diagnosticar, com base na Teoria das Restrições, os entraves que afetam o desempenho da área de compras por importação. O objetivo específico da monografia, após o diagnóstico feito, é o de elaborar propostas para melhorar o desempenho da área de compras por importação.

Justificativa

A escolha do tema da monografia justifica-se pelo fato relevante de que a Seção de Importação é estratégica para a organização, pois ela processa as compras de vacinas, de reativos e de medicamentos, os chamados biofármacos, decorrentes dos contratos de transferência de tecnologia firmados pela Fiocruz, Bio-Manguinhos, com diversas organizações em âmbito internacional. Dado que a organização escolheu o modelo de transferência de tecnologia para sustentar e desenvolver os seus negócios com vistas a atender ao quadro epidemiológico do país, é fundamental que ela se preocupe com questões afetas ao processamento das compras por importação.

Delimitação

A monografia, a partir da Teoria das Restrições, está delimitada a áreas onde efetivamente residem as principais deficiências que restringem o seu bom desempenho, a saber: o processo de importação em si, os sistemas de informação existentes e as pessoas que têm a responsabilidade de executar as compras por importação. Embora relevante, a monografia não abordará as restrições impostas para a compra pública decorrentes da Lei nº 8.666/93, uma vez que esta é uma condição de contorno, a qual deve ser cumprida e respeitada, apesar de ser público e notório que esta legislação é arcaica e inflexível, não se adequando mais a uma organização com as características industriais de Bio-Manguinhos.

Resultado

O resultado esperado com a monografia é o de contribuir para que a Seção de Importação reflita sobre a atual gestão de suas compras por importação, saia da inércia e avance para um patamar de maior excelência, eliminando restrições e tornando o seu desempenho mais eficiente, mais eficaz e, por fim, mais efetivo.

Método de trabalho

A metodologia empregada para esta monografia foi a do estudo de caso, dedutivo e descritivo. Significa que a partir da análise de uma determinada situação, colhida por amostragem, foi possível deduzir, descrever e, posteriormente concluir, que há um conjunto de causas que restringem o bom desempenho da Seção de Importação.

Estrutura do trabalho

O texto está estruturado em 6 capítulos. No segundo capítulo, como referencial teórico, abordamos a Teoria das Restrições. No terceiro capítulo, com base nesta teoria, tomamos os processos de importação realizados nos últimos três anos, especificamente atrelados aos contratos de transferência de tecnologia, e concluímos que a principal causa restritiva do sistema em análise é o fator tempo. No quarto capítulo, definimos importação, descrevemos os produtos e os valores importados, e explicamos o nível de subordinação, a natureza, as principais atribuições, os principais processos e as principais interfaces estabelecidas pela Seção de Importação. No capítulo 5, após definirmos a atividade de compras e citarmos a base legal para as aquisições afetas aos contratos de transferência de tecnologia, abordamos a questão do tempo de processamento junto a duas interfaces críticas, além da área de planejamento, e finalizamos o capítulo discorrendo sobre melhorias nos processos de importação, desde a fase do licenciamento até a contratação cambial. Por fim, o capítulo sexto propõe melhorias no tocante a pessoas e o capítulo sétimo foca necessidade de melhorias em processos.

2. Da Teoria das Restrições

A Teoria das Restrições, em inglês *Theory of Constraints*, ou simplesmente TOC, foi introduzida pelo físico israelense Dr. Eliyahu M. Goldratt ao se deparar com problemas de logística de produção. Através do livro *A Meta*, datado de 1984 e escrito sob a forma de romance, Goldratt aperfeiçoou e disseminou o seu método. Para Goldratt, a meta de uma empresa nada mais é do que auferir lucro, no presente e no futuro, desde que duas condições básicas sejam atendidas: a satisfação dos funcionários e a satisfação dos clientes, tanto no presente como no porvir (Goldratt, 2004).

Lacerda define o termo restrição como todo e qualquer fator que limita a empresa à consecução de sua meta e explica que o sucesso empresarial se dá pelo correto e efetivo gerenciamento das restrições da empresa e ressalta que uma restrição pode ser um recurso físico, políticas gerenciais ou fatores comportamentais (Lacerda, 2005).

Para a Teoria das Restrições, as organizações, sem exceção, em um dado período no tempo, enfrentam uma ou mais restrições que afetam o desempenho da própria organização em relação à sua meta. Essas restrições podem advir de dentro da própria organização ou do mercado no qual a organização está inserida. Para melhorar o desempenho da organização, a restrição precisa ser identificada, administrada e sanada. Ao longo do tempo, entretanto, a restrição deve deixar de existir ou pode dar lugar a uma nova restrição e a análise do ciclo restritivo recomeça.

A TOC esta fundamentada em alguns princípios científicos básicos e de raciocínio lógico representados por perguntas estratégicas, árvores ou ferramentas lógicas para identificar causas e efeitos de problemas, sistema de indicadores para melhoria de desempenho, dentre outros, aplicando-se, por dedução lógica, à empresa como um todo, abrangendo diversas áreas da organização, como por exemplo, finanças, logística, gerência de projetos, administração de pessoas, estratégia, vendas e marketing, além da produção, onde foi inicialmente aplicada, com o fito de orientar as organizações humanas a atingirem seus objetivos continuamente.

Os princípios da Teoria da Restrição são simplicidade inerente, ou convergência, consistência e respeito. Os dois primeiros nos remetem a natureza, que é simples e coerente consigo mesma, enquanto o terceiro fornece o embasamento necessário para a arte de lidar com o comportamento e motivação humanos.

O processo de pensamento da Teoria das Restrições, o ferramental de raciocínio lógico, ou conjunto de árvores, busca, através do método científico, colher informações para que sejam respondidas três perguntas básicas que orientam o processo de pensamento da Teoria das Restrições: o que mudar, isto é, identificar o problema, para que mudar, ou construir a solução para o problema, e como causar a mudança, ou seja, determinar o plano de implementação da mudança. Desta forma, são utilizadas ferramentas para que através da relação de causa e efeito possa ser diagnosticada a causa raiz dos problemas que afetam uma dada realidade organizacional.

O emprego da ferramenta da Árvore da Realidade Atual permite diagnosticar, através de um mapa descritivo, baseado em relações de causa e efeito, o problema central em uma determinada situação. Uma vez estabelecidas essas relações e percebidos os sintomas, parte-se para o enfrentamento dos pontos que causariam maior mudança positiva no sistema, se eliminados.

As ferramentas da Evaporação das Nuvens e a Árvore da Realidade Futura constroem a solução para o problema identificado. A Evaporação das Nuvens é um método utilizado para a minimização de conflitos que possam surgir em decorrência de posições antagônicas entre duas partes em relação à forma de resolução de um dado problema. Quando empregada, permite o exame objetivo do conflito e o alcance de soluções conciliatórias e benéficas entre as partes envolvidas de modo que a solução para um dado problema possa ser construída. Já a Árvore da Realidade Futura é um mapa que desceve o estado futuro que se deseja para o sistema construído.

As ferramentas da Árvore de Pré-Requisitos e da Árvore de Transição provocam e implementam a mudança. A Árvore de Pré-Requisitos é um diagrama que

explicita todos os objetivos intermediários, incluindo possíveis obstáculos a serem superados ao longo desse processo, para que se complete a ação planejada. A Árvore de Transição, por sua vez, descreve em detalhes as ações que deverão ser implementadas e cumpridas para que as mudanças desejadas possam ser alcançadas.

O sistema de indicadores, a seu turno, fomenta o processo de decisão da Teoria das Restrições e sustenta o processo de melhoria contínua da organização. Para a TOC, é primordial concentrar esforços de melhoria no elo mais fraco da corrente, pois é ele quem determina o desempenho do sistema. Qualquer tentativa de melhorar um elo que não seja efetivamente o mais fraco, não trará os benefícios sistêmicos esperados.

A Teoria das Restrições fornece ainda um conjunto de cinco passos que permitem o enfrentamento de restrições com o propósito de promover ações visando a melhoria contínua de um sistema. São eles: identificação da restrição, exploração da restrição, subordinação à restrição, elevação da restrição e eliminação da restrição, como descritos abaixo.

Identificar a restrição do sistema: todo sistema possui uma ou mais restrições que limitam o seu crescimento. Segundo Goldratt, as restrições podem ser encontradas dentro ou fora das organizações. As internas são facilmente detectadas, enquanto as externas, ou de mercado, muitas vezes fogem ao controle das empresas (GOLDRATT, 1991).

Explorar a restrição do sistema: uma vez identificada, a restrição deve ser explorada ao máximo.

Subordinar a restrição do sistema: submeter o ritmo do sistema ao ritmo dessa restrição.

Elevar a restrição do sistema: ao ser elevada, há um aumento de eficiência no sistema como um todo.

Eliminar a restrição do sistema: ao se eliminar uma dada restrição, é muito provável que um novo fator interno ou externo à organização se torne a nova restrição. Neste sentido, deve-se repetir o ciclo de modo que a inércia não seja a maior restrição do sistema.

Através desse conjunto de passos, ou método, é possível envidar esforços nos pontos ou restrições do sistema que determinam seu desempenho, e, por conseguinte, melhorá-lo.

Em síntese, observamos que a Teoria das Restrições oferece um conjunto de ferramentas que se complementam e que despertam nosso entendimento sobre a premente identificação, análise e solução de problemas que afetam o desempenho das organizações.

3. Principal Restrição da Seção de Importação

Com base na Teoria das Restrições, tomamos os principais processos de importação dos produtos referentes aos contratos de transferência de tecnologia com o fito de encontrar a principal causa restritiva do sistema em análise.

Após analisar estes processos, verificamos que nos últimos três anos a Seção de Importação administrou a importação de 26 processos de compras diretamente relacionados aos contratos de transferência de tecnologia, todos conduzidos por inexigibilidade de licitação, a saber: 9 processos em 2006, 9 processos em 2007 e 8 processos em 2008.

Em 2006, dos nove processos de compras por importação, 4 processos se relacionavam à compra de vacinas (produto acabado e concentrado viral, ou *bulk*), procedentes da empresa belga Glaxo SmithKline, 3 se referiam à compra de biofármacos (ingrediente farmacêutico ativo de interferon e formulado de eritropoetina recombinante humana), importados das empresas exportadoras cubanas Heber e Cimab e 2 de produto intermediário ou *bulk* para a produção do kit para diagnóstico do vírus da AIDS, importado da empresa norte-americana Chembio.

Os tempos de processamento dessas importações, medidos entre a data da requisição de compras (RCO) até a data do envio do pedido formal de compras por importação (PO) foram de 57 dias para as importações belgas, 41 dias para as cubanas e 31 dias para as norte-americanas, perfazendo um tempo médio anual de importação para as compras relacionadas aos contratos de transferência de tecnologia de 43 dias.

Em 2007, foram abertos e processados nove diferentes aquisições de produtos referentes aos contratos de tecnologia, quais foram: 4 de vacinas, produto acabado e concentrado viral, ou *bulk*, procedentes da empresa belga Glaxo SmithKline, 2 de biofármacos cubanos, formulado de eritropoetina e interferon, e 1 de polissacarídeo meningocócico cubano para a produção da vacina contra a meningite em Bio-Manguinhos e uma de produto intermediário ou *bulk* para a produção do kit para diagnóstico do vírus da AIDS, importado da Chembio.

Os tempos de processamento dessas importações, igualmente medidos entre a data da requisição de compras (RCO) até a data do envio do pedido formal de

compras por importação (PO) ao fornecedor foram de 43 dias para as importações belgas, 52 dias para as cubanas e 55 dias para a norte-americana, totalizando no ano de 2007 um tempo médio de 50 dias para as compras relacionadas aos contratos de transferência.

No ano de 2008, houve oito processos de importação de produtos oriundos dos acordos de transferência de tecnologia, ou seja, 3 de vacinas, procedentes da Glaxo SmithKline, 1 de Cuba e 4 da Chembio, 2 de produto intermediário ou *bulk* para o kit HIV AIDS e 2 de produto intermediário ou *bulk* para a produção do kit contra a leishmania canina, resultante de um novo acordo de transferência de tecnologia estabelecido com a referida empresa norte americana. Os tempos de processamento dessas importações foram de 36 dias para as procedentes da Bélgica, 40 dias para as de Cuba e de 54 dias para as dos Estados Unidos, 43 dias como tempo médio no ano de 2008.

Em suma, podemos perceber que o tempo de processamento compreendido entre os anos de 2006 a 2008 para as importações de produtos belgas diminuiu de 57 dias para 36 dias, para as cubanas de 41 para 40 dias, excetuando-se o atípico ano de 2007 onde foram gastos 52 dias para as importações provenientes do país caribenho. Quanto às importações procedentes dos EUA, observa-se que o efeito foi contrário, ou seja, houve um aumento deste tempo que em 2006 foi de 31 dias, em 2007 de 55 dias, e em 2008, com ligeiro declínio, 54 dias.

Ao longo dos anos de 2006, 2007 e 2008, observa-se ainda que o tempo médio anual relativo ao processamento das compras dos produtos afetos aos contratos de transferência foi de 43 dias no primeiro ano citado, 50 dias em 2007, voltando ao patamar de 43 dias em 2008. Em linhas gerais, pode-se afirmar que a média trienal é de 45 dias.

Desses 45 dias, conclui-se que 60% do tempo de processamento foi gasto pela Seção de Importação e de 40% pelas áreas de interface, especialmente a Procuradoria e a Divisão de Finanças – DIFIN.

Após medir o histórico do tempo gasto no processo de importação dos produtos objeto dos contratos de transferência de tecnologia, podemos constatar que esta é a principal restrição do sistema em análise.

4. Importação

4.1 Definição de Importação

Definimos importação como a aquisição de produtos e serviços provenientes de mercados internacionais e sua perfeita internação no país. Por perfeita internação, compreendemos que as fases da compra internacional, do licenciamento, do transporte, do seguro, do embarque, do desembarço e finalmente do pagamento deverão ser administradas satisfatoriamente para que uma mercadoria possa ser considerada de propriedade nacional, pública ou privada.

4.2 Produtos e Valores Importados por Bio-Manguinhos

Além dos produtos diretamente relacionados aos contratos de transferência de tecnologia, vacinas, reativos para diagnóstico e medicamentos, biofármacos, Bio-Manguinhos importa ainda equipamentos, suas partes e peças sobressalentes, matérias-primas, embalagens, animais vivos e ovos (consumíveis) e serviços.

Em termos percentuais, os valores importados em 2008 correspondem a produtos ligados aos contratos de transferência de tecnologia (80%), equipamentos (10%), material de consumo (9%) e serviços (1%).

Em números, no ano de 2008 foram processadas 39 aquisições por dispensa de licitação, 128 por inexigibilidade e uma por pregão internacional, totalizando 168 processos, contabilizando gastos por importação da ordem de R\$ 250 milhões.

4.3 Nível de Subordinação e Natureza da Seção de Importação

De acordo com o organograma do Departamento de Logística de Bio-Manguinhos, a Seção de Importação está subordinada à Divisão de Operação Logística – DIOPE, a qual tem como principal atribuição supervisionar as atividades realizadas pelos Setores de Compras e Importação e se reporta ao Departamento de Logística – DELOG, vinculado à Vice-Diretoria de Gestão e Mercado – VGEST.

A natureza da Seção de Importação é de cunho funcional por estabelecer relações com várias áreas de interface dentro e fora do Departamento de Logística.

Esta nova estrutura foi estabelecida em janeiro de 2006 com a decisão da VGEST de criar uma área de logística voltada para as funções relativas ao gerenciamento dos fluxos de abastecimento.

4.4 Principais Atribuições da Seção de Importação

De acordo com o Manual do Departamento de Logística, as principais atividades da Seção de importação são:

Sob o ponto de vista do plano de compras, participar do planejamento anual de compras juntamente com o Setor de Planejamento de Materiais e Compras – SEPMC.

Sob o ponto de vista da modalidade da compra, definir a forma mais adequada, em consonância com o normativo-legal, em parceria com o Setor de Planejamento de Materiais e Compras – SEPMC e o Setor de Compras – SECOM, visando o uso racional dos recursos orçamentários disponíveis.

Sob o ponto de vista comercial, consolidar pedidos de compras visando o pleno atendimento à eficiência e eficácia dos processos de importação, realizar a cotação internacional dos produtos e serviços a serem adquiridos no mercado externo e definir o preço de referência, garantindo sua compatibilidade com os preços praticados no mercado por importação.

Sob o ponto de vista logístico, relacionar-se com os agentes de carga contratados para obter os licenciamentos de importação, nos casos necessários, e autorizar os embarques, acompanhar a entrega da carga pelo fornecedor, monitorar o embarque no exterior e o desembarque no país e promover o respectivo desembaraço.

Sob o ponto de vista administrativo, elaborar editais para importação por licitação internacional, quando aplicável, e receber justificativas técnicas dos usuários para processar as aquisições por dispensa e inexigibilidade de licitação, sempre que aplicável. Solicitar a abertura de processo formal de compra por importação e assegurar a sua integridade durante a execução da importação.

Sob o ponto de vista jurídico, submeter processos de compra internacional à análise da Procuradoria da Fiocruz. Definir os prazos para o processo de licitação, segundo o normativo-legal aplicável. Executar os processos de licitação através das modalidades de compra previstas no normativo-legal vigente, publicar os avisos e os resultados de licitação, através dos meios adequados.

Sob o ponto de vista financeiro, solicitar a emissão de empenho de recursos orçamentários relativos à importação. Emitir pedidos de compra, *Purchase Order* – PO, contratar câmbio e acompanhar o pagamento aos fornecedores através do banco contratado.

Sob o ponto de vista contratual, acompanhar o cumprimento dos prazos e demais condições de fornecimento das compras por importação. Manter registro de todas as ocorrências relativas ao descumprimento dos prazos de fornecimento e das demais condições de fornecimento formalmente estabelecidas e coordenar a aplicação de penalidades em fornecedores, quando cabível.

4.5 Principais Processos de Importação

Na década de 90, muitos autores se dedicaram à definição do que seria um processo. Davenport, por exemplo, afirmou que processo, “é uma ordenação específica de atividades de trabalho através do tempo e do espaço, com início, um fim e um conjunto claramente definido de entradas e saídas: uma estrutura para ação” (Davenport 1993, 2000 *apud* Paim, 2007 p. 140).

Sintetizando esta e tantas outras definições existentes para processos, Paim (2002) explica o termo processo como sendo “uma estruturação – coordenação – disposição lógica – temporal de ações e recursos com o objetivo de gerar um ou mais resultados para a organização” (Paim, 2002 p.142). O autor considera ainda que os processos podem estar em diferentes níveis de abstração ou detalhamento, de acordo com o tipo de atividade a qual se refere.

Os principais processos de compras por importação, ou macroprocessos, envolvem as principais atividades de importação sob o enfoque operacional. O objetivo deste macroprocesso é o de demonstrar de forma sucinta a entrada do pedido de compra por importação, feito pelo requisitante no sistema atual, a Intranet – Módulo de Importação, a execução da importação propriamente dita, tanto sob a ótica da

legislação vigente para aquisições através da modalidade de compra por inexigibilidade de licitação, como pela aplicação das chamadas boas práticas de comércio exterior, até a entrega final do pedido de importação ao usuário final e o posterior pagamento ao fornecedor internacional.

Os principais processos, sob a modalidade de inexigibilidade de licitação, são: Pedido de Importação, Negociação Comercial, Licenciamento de Importação, Classificação Orçamentária, Análise da Procuradoria Federal, Ratificação da Inexigibilidade, Publicação no Diário Oficial, Solicitação de Empenho, Envio do Pedido ao Exterior, Embarque Internacional, Desembarço Aduaneiro, Entrega do Pedido a Bio-Manguinhos e Contratação do Câmbio.

Em linhas gerais, explicamos esses processos da seguinte forma: o pedido de importação, cadastrado e registrado, ingressa no módulo de importação da Intranet e é liberado para atendimento mediante apresentação de justificativa técnica por parte do requisitante do material.

Para o registro do pedido na Intranet, Módulo de Importação, o primeiro passo é cadastrar o material a ser importado. Para o cadastro, algumas recomendações importantes são a descrição completa do item em português e inglês, a referência ou código do fabricante para o material, o tipo de embalagem, informações quanto ao material ser perecível, tóxico ou inflamável, assim como, dados de manuseio, transporte e armazenagem.

Os dados para o cadastro de materiais são obtidos mediante consulta ao nosso próprio cadastro, através de pesquisas em catálogos, de propostas técnicas recebidas de fornecedores e *sites* de fornecedores na Internet.

Os problemas decorrentes de erros de especificação, por exemplo, dados incompletos ou falta de códigos, dentre outros, gera excesso de retrabalho, ou seja, os acertos no cadastro, na proposta recebida, na requisição de compra, impossibilitam a rápida conclusão da compra e aumentam o seu tempo de processamento, causa principal de restrição do sistema em análise.

A justificativa técnica, a seu turno, é o documento através do qual o usuário justifica tecnicamente a necessidade de se adquirir um determinado material importado. Deve ser preparada no exato momento em que o pedido é registrado na

Intranet. Findo o registro, o usuário imprime a justificativa, carimba, assina, data e encaminha à Seção de Importação – SEIMP.

Para o correto preparo de justificativa técnica, o usuário deverá definir com exatidão o bem, informar o nome do fabricante e declarar expressamente que o bem a ser importado de um dado fabricante é o único que por razões técnicas atende aos interesses de Bio-Manguinhos.

A falta de apresentação da justificativa técnica impede a pronta classificação orçamentária, impossibilita a abertura formal do processo e aumenta o tempo de processamento da compra por importação, principal causa restritiva do sistema em análise.

Uma vez cadastrado e devidamente justificado, inicia-se a negociação com o fornecedor estrangeiro ou seu representante local, através de uma solicitação de cotação ou Fatura Pro Forma, que é o documento através do qual o fornecedor formalmente cota o material especificado pelo usuário, apresentando o preço, o prazo de entrega, o modal de transporte, a forma de pagamento.

Com o término da negociação, é feita uma análise prévia quanto ao tratamento administrativo do pedido de importação junto aos órgãos intervenientes de comércio exterior, por exemplo, Anvisa, Polícia Federal, Ministério da Agricultura, dentre outros. Se o pedido estiver sob controle de qualquer um dos órgãos citados, inicia-se o licenciamento de importação junto ao Sistema Integrado de Comércio Exterior – Siscomex.

Paralelamente, o pedido é enviado à Divisão de Finanças – DIFIN para que seja verificada a existência de recursos orçamentários disponíveis para a aquisição pretendida. Finda esta etapa, o pedido será encaminhado à Procuradoria Federal para que a aquisição seja avaliada quanto à observância das premissas legais, conforme dita a Lei nº 8.666/93.

Em seguida, o pedido é encaminhado à diretoria de Bio-Manguinhos, a qual terá a responsabilidade de aprovar ou ratificar a compra do referido pedido. Após a ratificação, a aquisição precisa ser obrigatoriamente publicada no Diário Oficial da União - DOU para que sejam então empenhados os recursos contábil-financeiros necessários.

A partir deste momento, o pedido de importação é confirmado e enviado ao fornecedor, o qual, observando as diversas condições comerciais previamente acordadas, prepara o embarque internacional do pedido encomendado.

Com a chegada do pedido ao porto ou aeroporto do Rio de Janeiro, cumprem-se as obrigações finais junto aos órgãos intervenientes e se processa o desembaraço aduaneiro e a respectiva liberação alfandegária junto à Receita Federal.

Uma vez liberado, o pedido é transportado e entregue ao almoxarifado de Bio-Manguinhos, o qual posteriormente o distribui ao usuário final. Por fim, uma vez recebido e conferido, é contratado o câmbio e remetido o pagamento do pedido de importação ao fornecedor no exterior.

4.6 Principais interfaces da Seção de Importação

A Seção de Importação possui múltiplas relações, as quais são decorrentes das diferentes atribuições pertinentes à sua área de atuação.

Desta forma, no que se refere à gestão da carteira de pedidos de produtos e serviços importados, a seção estabelece interfaces com praticamente todas as unidades organizacionais de Bio-Manguinhos, pois as mesmas regularmente encaminham demandas por importação. Entretanto, existem algumas interfaces críticas entre a Seção de Importação com algumas áreas específicas de Bio-Manguinhos descritas a seguir:

Divisão de Planejamento Logístico – DIPLO

A Seção de Importação é responsável pela aquisição de diversos materiais importados, diretos e indiretos, que se destinam à produção industrial. Uma vez que a DIPLO supervisiona as atividades realizadas pelos Setores de Planejamento de Materiais e Compras, Planejamento e Controle da Produção e Gestão de Fornecedores e Materiais no curto, médio e longo prazo, garantindo o atendimento às demandas da unidade, há um expressivo vínculo de comunicação e interação funcional entre as duas referidas áreas.

Assessoria de Planejamento – ASSPO

A Seção de Importação é responsável pela importação de materiais de consumo e permanente.

Como essas aquisições consomem grande parte dos recursos da unidade e como os recursos financeiros disponíveis não atendem a todas as demandas de uma só vez, existe a necessidade de um adequado planejamento orçamentário e a efetiva comunicação do mesmo com área de importação para que sejam adquiridos os materiais estabelecidos como prioritários para os quais há fonte de recursos disponível.

Assessoria Jurídica – NUCAP

A interface da área jurídica com a Seção de Importação destaca-se pelo repasse de regras normativas da Procuradoria e de suas respectivas auditorias internas, as quais precisam ser observadas no tocante à adequada execução de processos de importação. Além disso, o núcleo jurídico configura-se como suporte absolutamente necessário quanto à análise de processos de importação complexos a fim de que sejam observadas as particularidades legais relacionadas aos mesmos.

Divisão de Finanças – DIFIN

As principais interfaces entre a Seção de Importação e a DIFIN ocorrem por ocasião da classificação da reserva de recursos orçamentários, antes da ratificação da compra por importação, na emissão de empenho, após a ratificação da diretoria para a aquisição pretendida e por último, na liberação efetiva de recursos financeiros para o pagamento das importações aos fornecedores estrangeiros.

Setor de Transportes – SETRA

A interface com a área de transporte é quase que rotineira uma vez que a mesma é responsável pela retirada de mercadorias importadas do porto e do aeroporto e por sua posterior entrega à Seção de Armazenamento e Distribuição de Materiais (SEADI).

Seção de Armazenamento e Distribuição de Materiais (SEADI)

A interface com a SEADI é igualmente constante uma vez que a Seção de Importação deve avisar a área a respeito da chegada e da liberação alfandegária de cargas importadas.

Seção de Patrimônio – SEPAT

A relação com o Patrimônio ocorre somente quando há dúvidas quanto à classificação de um material cadastrado como permanente. Após a entrega do material permanente ao SEADI poderá haver ainda uma interface final com o SEPAT no sentido de esclarecer dúvidas quanto a valores a serem patrimoniados relativos à declaração de importação ou contrato de câmbio de importação.

Divisão de Garantia da Qualidade – DIGAQ

A Seção de Importação se relaciona com a Garantia da Qualidade especialmente no que diz respeito ao encaminhamento de documentos técnicos referentes às aquisições de produtos acabados ou semi-elaborados oriundos dos contratos de transferência de tecnologia, os quais são passíveis de controle e registro junto à Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA. Compete à DIGAQ a guarda desses documentos e a responsabilidade de promover a respectiva rastreabilidade entre os lotes de produtos intermediários importados e a certificação de lotes de produtos finais produzidos e entregues ao MS.

Diretoria de Bio-Manguinhos – DIBIO

De acordo com as regras vigentes, toda e qualquer aquisição por importação precisa ser analisada e ratificada pela Diretoria. Desta forma, a interface com a DIBIO é rotineira e sistemática.

Procuradoria da Fiocruz

Há uma interface externa entre a Seção de Importação de Bio-Manguinhos com a Procuradoria.

A relação com a Procuradoria acontece após a abertura do processo de compra, nos casos de inexigibilidade de licitação, e antes da publicação do edital de licitação internacional, através da modalidade de pregão internacional.

A Procuradoria tem a responsabilidade de analisar o processo de compra à luz da legislação vigente e de apontar eventuais discrepâncias jurídicas relacionadas à aquisição pretendida.

Essa interface é bastante complexa, uma vez que não há governabilidade da Seção de Importação quanto ao tempo de duração da análise da Procuradoria. Outrossim, em muitas situações, a Procuradoria desconhece as especificidades dos itens que são adquiridos por Bio-Manguinhos, interpreta o normativo legal e por conta das “amarras” da legislação recomenda a observância das regras para os processos de importação.

Felizmente, com o objetivo de aproximar e minimizar possíveis dúvidas entre a Procuradoria e Bio-Manguinhos, foi criada uma assessoria específica, a qual se ocupa de analisar possíveis situações de conflito jurídico-comercial para que sejam resguardadas as necessidades produtivas de Bio-Manguinhos e observadas as premissas da Lei.

5. Melhorias em Processos

No capítulo 3, abordamos o fato de que o tempo de processamento é a maior causa restritiva do sistema em análise. Neste capítulo, desdobramos esta abordagem propondo ações para a melhoria destes tempos sob o ponto de vista processual.

5.1 Compras

O comprar consiste em obter do exterior da empresa os materiais, produtos e serviços necessários ao seu pleno funcionamento, nas quantidades e prazos desejados, respeitando as especificações definidas, a qualidade do produto entregue, ao menor preço possível.

A atividade de compras é, portanto, um processo através do qual as empresas planejam os itens a serem comprados, identificam e comparam os fornecedores disponíveis, negociam com as fontes de suprimentos, firmam contratos, elaboram pedidos de compras e finalmente, recebem e pagam os bens e serviços adquiridos.

Os principais objetivos deste processo são o de promover um fluxo ininterrupto de materiais e serviços necessários à operação da empresa, o de zelar pelo padrão de qualidade dos produtos e serviços especificados, padronizando, se possível, os itens adquiridos, o de selecionar e capacitar compradores competentes, o de obter preços competitivos nas negociações realizadas com o fito de minimizar custos, o de melhorar o posicionamento competitivo da organização e o de relacionar-se harmonicamente com as áreas afins.

Para Baily, o papel tradicional de compras é o de suprir a organização com um fluxo seguro de materiais e serviços para atender suas necessidades, o de assegurar continuidade de suprimento, mantendo relacionamentos efetivos com fontes existentes, desenvolvendo outras fontes de suprimentos alternativas, ou para atender a necessidades emergentes ou planejadas, o de comprar eficiente e sabiamente, obtendo por meios éticos o melhor valor por centavo gasto, o de administrar estoques para proporcionar o melhor serviço possível aos usuários e ao menor custo possível, o de manter relacionamentos cooperativos sólidos com outros departamentos, fornecendo informações e aconselhamentos necessários para assegurar a operação

eficaz de toda a organização, o de desenvolver funcionários, políticas, procedimentos e processos para assegurar o alcance dos objetivos previstos (Baily, 2000).

Contudo, o mesmo autor, em uma visão mais estratégica da gestão de compras, propõe novos objetivos para a área. Alguns desses novos objetivos seriam o de colaborar no desenvolvimento eficaz de novos produtos, o de identificar continuamente ameaças e oportunidades no mercado fornecedor, o de conduzir estudos de análise de valor; melhorar e sustentar a posição competitiva da empresa, o de zelar pela imagem da empresa junto aos fornecedores para melhorar a sua capacidade de auferir vantagens dos mesmos, o de realizar, por meio de parcerias, alianças estratégicas com fornecedores e fomentar melhorias contínuas na cadeia de suprimentos.

Em síntese, podemos afirmar que a principal missão da área de compras é a de fornecer continuamente vantagens competitivas, através da gestão eficiente e eficaz desta atividade, de maneira que contribua para garantir, em última instância, a sobrevivência da própria organização.

5.1.1 Base legal para os contratos de transferência de tecnologia

Em Bio-Manguinhos, as negociações referentes aos produtos objeto dos contratos de transferência de tecnologia são levadas a cabo pelo diretor e pelos vice-diretores. A Seção de Importação tem somente a responsabilidade de processar essas aquisições e de entregá-las aos requisitantes dentro dos prazos estabelecidos.

Todas essas negociações são feitas por inexigibilidade de licitação, com base na Lei nº 8.666/93, uma vez que um dado produto é selecionado tecnicamente como o único capaz de atender aos fins a que propõe, dispensando-se, por isso, a licitação para produtos referentes aos contratos de transferência de tecnologia.

Esta lei foi publicada no ano de 1993 e regulamentou o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, sendo, portanto, a base jurídica que disciplina todo e qualquer processo de compras e o estabelecimento de vínculos contratuais em âmbito público federal.

No contexto turbulento do início da década de 90, havia uma profunda crise institucional decorrente do processo de *impeachment* do ex-presidente Fernando

Collor de Melo e os legisladores evitavam flexibilizar o modelo de funcionamento da máquina pública sob a alegação de que poderia haver um aumento generalizado da corrupção no país. Como consequência, houve um aumento de amarras burocráticas que culminou com o advento da Lei nº 8.666/93.

A incompatibilidade da nossa atividade de produção com a Lei nº 8.666/93 é clara. Entretanto, ela é “condição de contorno”, ou seja, temos que observá-la e cumpri-la, não sendo, inclusive, foco do presente estudo.

5.1.2 Tempo de Processamento e Interfaces Internas

Como vimos no capítulo 3, 60% do tempo gasto com o processamento de compras dos produtos objeto dos contratos de transferência de tecnologia é gasto pela Seção de Importação, enquanto 40% pelas áreas de interface, especialmente a Procuradoria e a Divisão de Finanças.

Como citado, a relação com a Procuradoria acontece após a abertura do processo de compra, nos casos de inexigibilidade de licitação. Sua principal responsabilidade é a de analisar o processo de inexigibilidade à luz da legislação vigente e de apontar discrepâncias relativas a aspectos comerciais que não estejam em conformidade com os preceitos jurídicos.

Com o fito de reduzir o tempo de processamento de análise das compras por inexigibilidade feita pela Procuradoria, relacionadas aos contratos de transferência de tecnologia, propomos que haja uma maior integração da Seção de Importação com esta importante interface.

Esta integração poderia se dar de duas formas: a primeira, mediante um programa contínuo de aprendizagem para compradores para aprofundar e consolidar conhecimentos de legislação, a fim de que os processos possam ser apresentados à Procuradoria com o menor número possível de incongruências.

A segunda, por intermédio da escolha de um especialista jurídico, especificamente treinado e capacitado, para analisar as compras por inexigibilidade afetas aos contratos de transferência de tecnologia.

No que concerne à Divisão de Finanças, as principais interfaces ocorrem por ocasião da classificação da reserva de recursos orçamentários, antes da ratificação da compra por importação, na emissão de empenho, após a ratificação da diretoria para a aquisição pretendida e por último, na liberação efetiva de recursos financeiros para o pagamento das importações aos fornecedores estrangeiros.

Para minimizar os efeitos decorrentes do prazo de processamento de importações com esta interface, propomos que haja uma maior integração com a DIFIN, especialmente com o intuito de se ter maior clareza quanto à disponibilidade de recursos orçamentários para iniciar e concluir aquisições de equipamentos necessários à transferência e absorção de tecnologia.

5.1.3 Tempo de Processamento e Planejamento

Embora o processo formal de compras por importação não passe pela área de planejamento, é mister destacar que esta área impacta consideravelmente o desempenho da Seção de Importação no tocante ao tempo de processo das aquisições de produtos associados aos contratos de transferência de tecnologia.

Em Bio-Manguinhos, o planejamento das compras por importação é conduzido em função das demandas assinaladas pelo Ministério da Saúde. Entretanto, essas demandas demoram muito para serem quantificadas pelo próprio cliente final, gerando, por conseguinte, atrasos quanto ao início das aquisições e consequentemente quanto à entrega dos produtos demandados.

Um fator que convém mencionar é que não há mecanismos de ajustes para coibir essas variações de demanda, ou seja, quando o Ministério deixa de adquirir ou demanda além do previsto, há a formação de estoques excessivos por um lado, falta de produtos por outro e dificuldades operacionais de rápido ressuprimento, especialmente se o produto for importado. Por conta disso, o planejamento é tardio e pouco abrangente, pois cerca de 40% dos pedidos de importação são planejados e os restantes 60% não planejados.

Os principais problemas que decorrem das questões de planejamento supra citadas são: impede a consolidação de pedidos, reduz o tempo de negociação, coloca o fornecedor sob pressão, interfere no resultado financeiro da compra, aumenta

custos logísticos, ignora prazos mínimos de processamento, o chamado *lead-time*, e aumenta o tempo de processamento, principal causa restritiva do sistema em análise.

Visando minimizar esses efeitos nocivos, propomos que haja de fato uma maior integração com a área de planejamento, tal qual proposta pelo Manual do Departamento de Logística, de maneira que as informações possam ser compartilhadas entre as áreas e as soluções necessárias possam ser encontradas.

5.2 Licenciamento de Importação

Os chamados licenciamentos de importação são autorizações de embarque concedidas por órgãos públicos para a entrada em território nacional de produtos importados controlados.

Os principais órgãos que exercem controle sobre as importações cursadas por Bio-Manguinhos são a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, 90% dos casos, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, a Polícia Federal, o Ministério do Exército, o Ministério da Indústria, Ciência e Tecnologia e a Secretaria de Comércio Exterior.

Neste tópico, focaremos nossa atenção aos licenciamentos de importação concedidos pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, pelo fato de ser o órgão controlador com o qual a instituição mais se relaciona. Todos os produtos importados por Bio-Manguinhos decorrentes dos chamados contratos de transferência de tecnologia de vacinas, bio-fármacos e reativos para diagnósticos, firmados com diversas organizações estrangeiras, sofrem 100% de controle por parte da Anvisa pelo fato de serem produtos que se destinam a uso humano.

Até o final do ano de 2008, as importações de produtos objeto de contratos de transferência de tecnologia eram controlados e autorizados por duas instâncias diferentes em âmbito Anvisa. A primeira instância era a gerência de medicamentos em Brasília e a segunda era a Coordenadoria de portos, aeroportos e fronteiras da Anvisa no Rio de Janeiro. A gerência de medicamentos se encarregava da análise técnico documental dessas importações ao passo que a Coordenadoria de portos, aeroportos e fronteira analisava aspectos de cunho burocrático operacional. Em Brasília era obtido o chamado pré-embarque do licenciamento de importação, enquanto no Rio de Janeiro o deferimento antecipado do licenciamento de importação ou, em outras

palavras, a autorização final para a importação desses produtos sob controle sanitário. Este encaminhamento formal, tanto em Brasília como no Rio de Janeiro, levava em média trinta dias, quando não ultrapassava este período de tempo.

Com o advento da Resolução da Diretoria Colegiada da Anvisa – RDC 81 – de 05/11/08, houve uma substancial redução do prazo para obtenção da autorização de embarque para alguns produtos objeto de contratos de transferência de tecnologia. No segmento de vacinas, por exemplo, tanto para o produto acabado e pronto como para o concentrado viral, o chamado *bulk*, foi revogada a exigência de envio de documentos para análise técnica em Brasília. Hoje, a Coordenadoria da Anvisa no Rio de Janeiro recebe os documentos, faz a análise e deferi o licenciamento em torno de quinze dias. Com essa reestruturação em âmbito Anvisa, houve um ganho para Bio-Manguinhos da ordem de 50% no tempo de processamento dos licenciamentos de importação de produtos controlados por este órgão.

Uma vez que o tempo de processamento das compras por importação é a principal causa restritiva do sistema em análise, é alvissareira esta nova prática de concessão de licenciamentos para vacinas por parte da Anvisa. Todavia, a mesma não contempla produtos como o bio-fármaco eritropoetina humana recombinante, importado de Cuba e o produto intermediário, importado dos Estados Unidos, para a fabricação do kit para diagnóstico do vírus da AIDS.

Sendo assim, é mister a busca contínua de ações internas que minimizem o impacto do fator tempo sobre os licenciamentos de importação. A primeira ação para diminuir esta restrição é a de providenciar o licenciamento de importação imediatamente após o recebimento dos documentos comerciais e técnicos de importação da parte do fornecedor estrangeiro, pois quanto mais rapidamente os documentos forem analisados e encaminhados à Anvisa, mais rapidamente serão concedidos os respectivos licenciamentos de importação.

Uma segunda ação providencial para a rápida concessão de licenciamentos de importação se dá em âmbito relacional. É fundamental monitorar a evolução dos processos junto à Anvisa e conscientizar os gestores do órgão a priorizar a análise dos nossos pedidos de licenciamento em função dos propósitos e dos compromissos que a instituição tem com a saúde pública do nosso país.

5.3 Emissão e Envio de Pedidos de Compra ao Exterior

Com a conclusão da negociação da compra, representada pela apresentação das condições de venda do exportador e do respectivo aceite por parte do importador, com a emissão da nota de empenho, que é uma provisão contábil-financeira de recursos para o posterior pagamento da importação, e finalmente com a obtenção do licenciamento de importação para embarque por parte dos órgãos controladores, pode-se enviar neste momento o pedido formal de compra por importação ao fornecedor estrangeiro.

Visto que o tempo de processamento das compras por importação é a principal causa restritiva do sistema em análise, é de suma importância que os pedidos formais de importação, especialmente os produtos relativos aos contratos de transferência de tecnologia, sejam emitidos corretamente, respeitando as particularidades comerciais (preço, condição de entrega, prazo de embarque, dentre outras) que foram previamente discutidas e aceitas pelas partes envolvidas na negociação.

Considerando ainda o fato de que os embarques de produtos vinculados aos contratos de transferência de tecnologia são altamente perecíveis, oscilando entre a faixa de temperatura de menos 20 graus Celsius a mais 8 graus Celsius, especial atenção e cuidado devem ser dados às instruções de embarque enviadas ao fornecedor, pois qualquer informação passada de forma distorcida e equivocada quanto à temperatura para manuseio, transporte e armazenagem desses produtos comprometerá a integridade do produto causando a imediata perda da sua validade.

Além de serem altamente perecíveis, vale frisar que os embarques de produtos relativos aos contratos de transferência de tecnologia alcançam alto valor agregado (por exemplo, um embarque de concentrado viral para a produção da vacina tríplice viral em Bio-Manguinhos custa em média Euros 3 milhões ou aproximadamente R\$ 8 milhões, o que deve redobrar a atenção quanto à emissão dos pedidos formais de compra por importação, pois qualquer erro, omissão ou negligência quanto ao preenchimento e envio de instruções de embarque poderão trazer sérios e graves prejuízos financeiros à administração pública.

Como oportunidade de melhoria, propomos que para a emissão dos pedidos de compra por importação haja uma lista de verificação prévia das condições

básicas, comerciais e técnicas, indispensáveis para a correta emissão desses pedidos. Este *check-list* proposto para a verificação de pendências na elaboração de pedidos de importação deverá constar do módulo do sistema de compras por importação e das instruções formais de trabalho da Seção de Importação.

5.4 Acompanhamento de Embarques

A partir do envio dos pedidos formais de compra por importação aos fornecedores estrangeiros, com os quais a organização mantém contratos de transferência de tecnologia, é necessário que haja o *follow-up* ou o acompanhamento desses embarques a fim de que os mesmos se processem dentro dos prazos acordados tanto com os fornecedores como com a Seção de Planejamento e Controle da Produção de Bio-Manguinhos.

Se os embarques não ocorrerem dentro dos prazos previamente discutidos e acordados, desrespeitando assim os cronogramas negociados e as programações de produção estabelecidas pela Seção de Planejamento e Controle da Produção, a fabricação de uma vacina, ou de um bio-fármaco ou de um reativo para diagnóstico estará seriamente comprometida e fatalmente não acontecerá no tempo estabelecido, acarretando, por conseguinte, interrupção da produção e posteriormente atrasos na entrega do produto ao cliente final.

Como o tempo de processamento das compras por importação é a principal causa restritiva do sistema em análise, propomos duas ações para diminuir este impacto no tocante ao acompanhamento de embarques. A primeira ação diz respeito ao sistemático monitoramento que deve ser levado a cabo pelo analista responsável pela compra do produto no mercado internacional. Ora, se ele conhece de antemão o prazo previsto para embarque dado pelo fornecedor e a necessidade de recebimento do produto numa determinada data conforme comunicado prévio dado pela Seção de Planejamento e Controle da Produção, o analista deve agir de forma pró-ativa e profissional e cobrar incansavelmente ao fornecedor que o embarque se processe dentro do tempo requisitado.

Uma segunda providência cabível nesta fase do processo para encurtar o tempo de processamento da compra por importação diz respeito à apresentação antecipada por parte do fornecedor dos documentos de embarque, quais sejam fatura comercial, *packing list* ou romaneio de carga e conhecimento de embarque, e à

análise prévia da parte do analista de que os mencionados documentos estão em consonância com o licenciamento prévio de importação. Se a documentação de embarque apresentar qualquer discrepância em relação ao licenciamento ou se o licenciamento em si apresentar distorções em relação à documentação de embarque, um dos dois deverá ser retificado antes do embarque para que quando a carga chegue ao Brasil não haja qualquer embaraço documental que impeça a sua rápida liberação alfandegária.

Por fim, caso o fornecedor descumpra sistematicamente os prazos acordados, convém lançar mão das sanções administrativas previstas na própria Lei nº 8.666/93, como, por exemplo, penalidades ou multa por descumprimento de cláusulas contratuais relativas à transferência de tecnologia.

5.5 Seguro Internacional

O órgão regulador e fiscalizador da prática securitária no país é o Instituto de Resseguros do Brasil - IRB, o qual é responsável por conceder autorizações para as empresas de seguro atuarem neste mercado. Com isso, os seguros contratados para cargas de importação devem ser obrigatoriamente contratados no país, isto é, o importador deve contratar o seguro no Brasil, à parte, ou importar a mercadoria do exterior com o seguro já incluso, desde que o seguro seja obrigatoriamente contratado pelo fornecedor no Brasil.

Antes da realização do embarque no exterior de produtos referentes aos contratos de transferência de tecnologia, é imprescindível averbar ou comunicar o embarque à seguradora no Brasil. Como vimos anteriormente, os produtos afetos aos contratos de transferência de tecnologia são altamente perecíveis e possuem expressivo valor econômico. Desta forma, nenhum embarque deverá ser efetuado do exterior para o Brasil sem que haja cobertura securitária prévia que garanta o ressarcimento do valor da mercadoria em caso de sinistro.

Os serviços de cobertura securitária são contratados em âmbito Fiocruz por licitação, através de pregão eletrônico, como determina a Lei nº 10.520/2002, a Lei nº 10.522/2002 e, subsidiariamente, pela Lei nº 8.666/1993.

As três diferentes áreas da instituição que operam no mercado internacional, a saber, o Serviço de Importação e Exportação da Diretoria

Administrativa da Fiocruz, o Departamento de Importação de Farmanguinhos e a Seção de Importação de Bio-Manguinhos realizam um trabalho em parceria com o fito de obter por licitação coberturas securitárias mais amplas e taxas de prêmio de seguro mais competitivas, através da oferta em maior escala de cargas a serem averbadas destinadas às três diferentes unidades da Fiocruz.

Esta prática tem sido benéfica para a Fiocruz como um todo, pois, através de licitação conjunta, a instituição obtém condições mais vantajosas e diminui suas despesas com prêmios de seguro, o que certamente não aconteceria se cada unidade de forma particular licitasse esses serviços. Para exemplificar, quando os seguros de Bio-Manguinhos eram contratados através da Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde – FIOTEC, a taxa de prêmio para vacinas variava entre 0,45% a 0,60% calculado sobre o valor da carga. Com a licitação em conjunto, no primeiro contrato que perdurou por cinco anos, a taxa caiu para 0,35% e, mais recentemente, em decorrência de uma nova licitação, a taxa despencou para 0,16%.

Como melhoria, propomos a continuidade desta boa prática, com a ressalva de que a instituição divulgue amplamente as próximas licitações para seguro a fim de que possa atrair o maior número possível de participantes, gerar maior concorrência entre eles e obter do mercado segurador as melhores condições e preços possíveis.

Em paralelo, como o tempo de processamento das compras por importação é a principal causa restritiva do sistema em análise, é mister que os embarques sejam averbados, pois na hipótese de ocorrer um sinistro durante o embarque, quer uma avaria grossa (perda total da carga), quer uma avaria fina (perda parcial da carga), além da impossibilidade do ressarcimento pela perda parcial ou total da carga, será necessária a lavratura de termo de responsabilidade junto ao órgão sanitário controlador e junto à alfândega através do qual Bio-Manguinhos assumirá o compromisso de não utilizar o produto que teve a sua integridade parcial ou totalmente comprometida até que se prove o contrário.

Caso ocorra, este procedimento é burocrático, lento e atrasará a liberação da carga da aduana. Para tanto, para eliminar esta restrição, propomos que para a averbação de seguro de importação haja uma lista de verificação prévia das condições básicas, comerciais e técnicas, indispensáveis para a correta contratação desses

serviços. Este *check-list* deverá constar do módulo do sistema de compras por importação e das instruções formais de trabalho da Seção de Importação.

5.6 Transporte Internacional

É sabido que aproximadamente 95% das cargas exportadas e importadas em âmbito global são embarcadas por via marítima. Desta forma, o principal modal do comércio internacional é o marítimo, seguido do ferroviário e por último o aéreo.

Em Bio-Manguinhos, mais de 70% dos embarques de importação são processados por via aérea e somente 30% por via marítima. A principal razão de Bio-Manguinhos utilizar em maior escala o modal aéreo em detrimento do marítimo explica-se pela natureza das cargas importadas, representadas por produtos perecíveis (vacinas acabadas, concentrados virais para a produção, reagentes, materias imunobiológicos, por exemplo, vírus, células, dentre outros, animais vivos, ovos para a produção da vacina contra a febre amarela, além de equipamentos de pequeno porte, frágeis e sensíveis, para serem utilizados nas áreas de pesquisa e desenvolvimento.

Embora o transporte aéreo seja extremamente caro, a sua principal vantagem em relação ao marítimo é a rapidez. Como ilustração, vale mencionar que os produtos importados, objeto dos contratos de transferência de tecnologia, são todos embarcados da Europa, dos Estados Unidos e de Cuba por via aérea, e chegam ao aeroporto internacional do Rio de Janeiro entre 24 a 48 horas, caso ocorram conexões.

Utiliza-se o modal marítimo em Bio-Manguinhos para o embarque de equipamentos de grande porte, muito pesados ou volumosos (o liofilizador do Departamento de Produção Final – DEPMF é um exemplo típico de carga importada por via marítima), para o embarque de carga geral, normalmente acondicionada em sacaria ou tambores, e outras mercadorias embaladas, acondicionadas e cintadas sobre *pallets*.

Apesar do transporte marítimo ser extremamente barato em comparação ao aéreo, a sua principal desvantagem é a lentidão. Mercadorias embarcadas a partir dos principais portos da Europa e dos Estados Unidos para o porto do Rio de Janeiro

levam em torno de 20 dias para serem recebidas nos terminais portuários alfandegados.

Considerando o fato de que as importações relacionadas aos contratos de transferência de tecnologia são 100% processadas através do modal aéreo, a princípio não há impacto negativo da função transporte no tempo de processamento das compras por importação, principal causa restritiva do sistema em análise.

Entretanto, dado que os serviços de transporte internacional são contratados no meio público por licitação, como preconiza a Lei nº 10.520/2002, a Lei nº 10.522/2002 e, subsidiariamente, a Lei nº 8.666/1993, é absolutamente necessário tomar todo o cuidado no preparo dos editais de licitação para que o licitante vencedor do certame, representado por um agente internacional de carga aérea, quer por descumprimento de cláusulas contratuais ou pela falta das necessárias habilitações, coloque em risco o transporte, o desembaraço e a entrega de produtos estratégicos a Bio-Manguinhos.

Para exemplificar, em julho de 2007, a Fiocruz decidiu levar a cabo um novo processo licitatório para a aquisição de serviços de agenciamento internacional de cargas e desembaraço aduaneiro. O objetivo do trabalho em parceria era o de alcançar um preço mais competitivo para a execução desses serviços. Desta forma, cada um dos institutos da Fiocruz apresentou suas especificidades e foi preparado um edital comum para a realização da licitação conjunta.

O processo licitatório transcorreu dentro do prazo previsto e foi marcada a data do certame. As empresas interessadas apresentaram suas propostas e ao final da licitação foi possível constatar que o vencedor do certame apresentou um preço extremamente competitivo em relação ao preço ofertado pelos demais concorrentes no processo de licitação.

Cumpridas as formalidades intrínsecas ao processo, o vencedor do certame foi convocado para a assinatura do contrato de prestação de serviços de agenciamento de cargas, incluindo desembaraço aduaneiro, e passou a atender a todas as unidades da Fiocruz.

Todavia, transcorridos alguns poucos meses da nova realidade contratual, Bio-Manguinhos foi surpreendida por um recurso impetrado na justiça por uma das

empresas licitantes, a qual reclamava o fato de que a empresa vencedora do certame não detinha a autorização para transportar produtos controlados pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Após as devidas sindicâncias, ficou efetivamente comprovado que a empresa contratada não tinha de fato o credenciamento necessário junto à Anvisa e o contrato de prestação de serviços foi suspenso por decisão judicial.

Comércio exterior é uma atividade repleta de riscos, os quais estão associados ao tráfego aéreo e marítimo internacional, a avarias e sinistros com cargas manuseadas em aeroportos, portos, terminais e armazéns gerais, a conflitos armados entre nações, os quais impedem a livre circulação de mercadorias, às forças da natureza que impossibilitam uma aeronave de decolar do aeroporto de origem ou de uma embarcação de zarpar do porto de origem, a paralisações e greves desencadeadas por órgãos controladores, como por exemplo, a Receita Federal, a Polícia Federal, a Anvisa e o Ministério da Agricultura, dentre outros.

Com o prestador de serviços de agenciamento de transporte internacional, aéreo e marítimo, incluindo desembaraço aduaneiro, a situação não é diferente e há níveis de risco que precisam ser medidos e mitigados.

Como oportunidade de melhoria, visando inclusive a eliminação de todo e qualquer risco que impeça a rápida movimentação de produtos objeto dos contratos de transferência de tecnologia assinados por Bio-Manguinhos, propomos que a unidade desencadeie licitações particulares em função das suas especificidades como centro produtor e dos compromissos de entrega de seus produtos para com o Ministério da Saúde.

Agindo de forma independente dos demais institutos da Fiocruz, registramos o fato de que Bio-Manguinhos vem logrando bons resultados quanto às licitações de transporte internacional e desembaraço aduaneiro realizadas particularmente. Até o ano de 2003, o instituto obteve 10% de desconto de frete sobre a Tarifa da Associação de Transporte Aéreo Internacional – IATA. De 2004 a 2007 o desconto na licitação foi de 20% e mais recentemente, obteve 30% de desconto.

Algumas outras precauções administrativas podem ser tomadas, como por exemplo: na fase de publicação do edital, uma primeira ação quanto ao enfrentamento de riscos diz respeito aos pré-requisitos básicos para que uma empresa participe da

licitação. Desta forma, empresas que estejam sob o regime de falência, concordata, recuperação judicial ou extrajudicial, dissolução, liquidação ou suspensas quanto ao direito de licitar e de contratar com Bio-Manguinhos não poderão participar da licitação.

Por ocasião da assinatura do contrato, previamente à emissão da nota de empenho, que é uma provisão contábil-financeiro para a futura despesa que será contraída, são tomadas outras precauções com vistas à eliminação de possíveis riscos: Bio-Manguinhos consulta o SICAF para verificar se há qualquer proibição quanto a empresa vencedora da licitação contratar com o Poder Público. Neste estágio, se houver, igualmente, documentação vencida, Bio-Manguinhos notifica e concede um prazo para que sejam apresentados os documentos pertinentes atualizados. Caso não ocorra o cumprimento dessas obrigações, a vencedora da licitação perde o direito de contratar com Bio-Manguinhos.

Com a assinatura do contrato, o contratado, mediante instrumento de procuração, passa a praticar, em nome de Bio-Manguinhos, todos os atos necessários ao embarque à liberação de mercadorias destinadas ao instituto. Desta maneira, para mitigar eventuais riscos para a contratante, passa a ser de inteira responsabilidade da contratada o pagamento de quaisquer tributos e multas decorrentes da má condução, falta, erro, negligência ou omissão no tocante ao pleno cumprimento de suas atividades contratuais para com Bio-Manguinhos.

Por fim, sanções administrativas são igualmente aplicadas a empresas que possam cometer fraudes durante a vigência do contrato. Conforme a gravidade da situação, a contratada poderá ser advertida por escrito, receber multa proporcional ao valor do contrato, ser declarada inidônea para licitar ou contratar com a Administração Pública e sofrer o descredenciamento do seu SICAF pelo prazo de até cinco anos.

5.7 Tributos

A Fiocruz, por ser uma empresa de cunho público federal, ligada ao Ministério da Saúde, usufrui em suas importações do benefício da imunidade tributária, prevista no artigo 150 da Constituição Federal. Bio-Manguinhos, por ser uma das unidades que compõe o complexo Fiocruz, obtém as mesmas regalias no que se refere a tributos federais.

Por imunidade tributária entende-se que o Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos deixar de recolher ao erário público os impostos e as taxas que incidem sobre as importações realizadas pelo instituto, a saber: Imposto de Importação (II), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público Incidente na Importação de Produtos Estrangeiros ou Serviços (PIS/PASEP Importação) e Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social devida pelo Importador de Bens Estrangeiros ou Serviços do Exterior (COFINS Importação).

Por conta de um convênio firmado com o fisco estadual, Bio-Manguinhos goza da chamada exoneração do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), não recolhendo à Fazenda do Estado do Rio de Janeiro este imposto que igualmente é devido na importação.

Além da isenção de impostos federais e estaduais, Bio-Manguinhos não paga as taxas relativas aos serviços de armazenagem devidos à Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária – Infraero para cargas que entrem no país através do aeroporto internacional Tom Jobim no Rio de Janeiro e permaneçam nas dependências aeroportuárias por um período máximo de trinta dias corridos.

Nas importações cujo órgão controlador seja a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, Bio-Manguinhos está também isento da taxa cobrada pelo referido órgão incidente sobre a análise dos pedidos de licenciamento de importação.

No tocante à carga tributária, vale frisar que quando são importadas mercadorias através do modal marítimo, Bio-Manguinhos deixa ainda de recolher ao Departamento de Marinha Mercante a taxa referente ao Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante – AFRMM que corresponde a 25% do valor do frete marítimo internacional declarado nos conhecimentos de embarques marítimos.

Dado que os impostos federais e estaduais devidos na importação são calculados “em cascata”, ou seja, um sobre o outro, a partir do valor que a mercadoria alcança ao entrar no território nacional, através do aeroporto ou do porto do Rio de Janeiro, se uma importação de vacina contra o rotavírus custa em média USD 4 milhões, só de tributos, a instituição economiza cerca de 40% do valor da carga ao

atracar no aeroporto do Rio de Janeiro, o que equivale hoje a aproximadamente USD 1,6 milhão ou R\$ 3,2 milhões.

Embora a questão tributária não afete o tempo de processamento das compras por importação, é muito importante considerá-la como diferencial estratégico no momento em que se decide se uma dada mercadoria será adquirida no mercado internacional ou nacional.

Para ilustrar, observa-se que Bio-Manguinhos ainda adquire muitos insumos importados no mercado nacional, deixando de se beneficiar da isenção de diversos tributos mencionados nesta seção do estudo. Com isso, ao invés de pagar somente o valor do produto, do frete e das despesas com desembarço, importando diretamente esses insumos dos fabricantes estrangeiros, acaba comprando-os no mercado nacional e pagando todos os impostos devidos na importação, pois o distribuidor local, por não ter isenção fiscal, repassa para Bio-Manguinhos os impostos devidos na importação são incluídos no preço final do produto importado vendido no mercado nacional.

Desta forma, o custo de aquisição, que poderia ficar em torno de 40% a menos se fosse utilizado o benefício da imunidade e da isenção de impostos e taxas, acaba se elevando a mais de 60%, se considerarmos que sobre a venda local de produto importado efetuada pelo distribuidor incidem vários impostos devidos ao fisco.

Se analisarmos esta questão somente sob o foco tributário é evidente que Bio-Manguinhos deveria comprar por importação produto fabricado no exterior e no mercado local, produto fabricado no Brasil. Entretanto, como a variável preço não é a única a ser levada em conta no momento de decisão da compra, convém examinar com critério e seleção os demais fatores que influenciam esta decisão, os quais podem ser representados pelo grau de urgência do requisitante quanto ao recebimento do produto, pelo estoque disponível do produto no mercado local, pela entrega imediata do produto por parte do distribuidor local, dentre outros.

Como oportunidade de melhoria, nestes tempos de globalização, onde as barreiras ao livre comércio de produtos e serviços têm diminuído consideravelmente, propomos que a instituição reflita mais sobre os benefícios fiscais existentes na importação e obtenha o máximo proveito deles, tomando decisões de compra de

forma planejada e equilibrada, a fim de que não sejam desperdiçados recursos públicos desnecessariamente.

5.8 Desembaraço Aduaneiro

Desembaraço aduaneiro é o procedimento fiscal através do qual se verifica a exatidão das informações declaradas pelos importadores na Declaração de Importação – DI, a partir da atracação de mercadorias importadas no aeroporto e porto do Rio de Janeiro.

As principais etapas do desembaraço aduaneiro são: o registro da importação no Sistema Integrado de Comércio Exterior – Siscomex, a confirmação da presença física da carga pelo fiel depositário em recinto alfandegado, a recepção dos documentos de despacho, o registro da carga no Siscomex e a parametrização automática no sistema dos despachos para os canais de conferência aduaneira.

Os principais canais de conferência aduaneira ou de parametrização são o verde, o laranja e o vermelho.

No canal verde são dispensados o exame documental e a verificação física da mercadoria. O desembaraço é feito automaticamente pelo Siscomex.

No canal laranja é realizado apenas o exame documental sendo dispensada a verificação física da mercadoria. Caso a carga tenha sido selecionada para este canal, os dados constantes da Declaração de Importação são conferidos para verificar se coincidem e se harmonizam com as informações da documentação instrutiva do despacho. Os documentos instrutivos do despacho são a fatura comercial, o romaneio de cargas ou *packing list* e o conhecimento de embarque aéreo ou marítimo.

No canal vermelho, o despacho é submetido tanto ao exame documental quanto à verificação da mercadoria. Caso o despacho tenha sido selecionado para este canal é feito o exame da Declaração de Importação com base nos documentos instrutivos. Em paralelo, há a confrontação das informações prestadas na Declaração de Importação com a conferência física da carga por parte dos auditores fiscais da Receita Federal.

Uma vez verificado que a mercadoria importada coincide tanto sob aspectos documentais como físicos ao que foi expressamente declarado, a carga é liberada, desembaraçada ou despachada para consumo, podendo ser retirada dos recintos alfandegados e transportada para o depósito ou o armazém do importador ou de seu preposto.

Dado que o tempo de processamento das compras por importação é a principal causa restritiva do sistema em análise, é necessário buscar alternativas que minimizem o impacto do fator tempo nas operações de desembaraço aduaneiro.

Antes, contudo, é preciso destacar que, embora esteja vinculado à Fiocruz e em âmbito maior ao Ministério da Saúde, Bio-Manguinhos não usufrui de qualquer tipo de privilégio quanto aos atos de despacho aduaneiro, devendo respeitar e cumprir integralmente o que é recomendado pela legislação aduaneira, cujo órgão fiscalizador e normatizador é a Secretaria da Receita Federal.

A exemplo do agenciamento internacional, Bio-Manguinhos contrata por licitação serviços de empresas terceirizadas, especializadas, devidamente estruturadas e aparelhadas, para realizar serviços de despacho aduaneiro. Esses serviços são remunerados com recursos provenientes do Fundo Nacional de Saúde – FNS.

Para que possam ser oferecidos serviços administrativos, técnicos e operacionais diferenciados para o rápido desembaraço aduaneiro de cargas no aeroporto e no porto do Rio de Janeiro, é necessário que Bio-Manguinhos contrate provedores de serviços que conheçam as especificidades dos negócios de importação da unidade, especialmente as particularidades que envolvem os produtos objeto dos contratos de transferência de tecnologia, e ofereçam soluções rápidas e pontuais para os enfrentamentos do dia a dia.

É vital que o provedor desses serviços se relacione satisfatoriamente com todos os órgãos controladores e fiscalizadores diretamente envolvidos em operações internacionais. Além disso, é de suma importância acompanhar e rapidamente se familiarizar com as muitas mudanças que sistematicamente ocorrem na legislação de comércio exterior do nosso país. Dispor de corpo funcional com profundo conhecimento teórico e plena experiência em termos comerciais internacionais, em modalidades de pagamentos internacionais, em seguro, em tributos, em classificação

fiscal de mercadorias, em regimes aduaneiros especiais e atípicos, dentre outras matérias, é fator de relevância para a boa prática da atividade de desembaraço aduaneiro.

Sob o ponto de vista do Siscomex, há um fator intrínseco que permite que a maior parte das importações dos produtos objeto dos contratos de transferência de tecnologia seja automaticamente parametrizada em canal verde. Este extraordinário ganho de tempo é decorrente do fato da chamada imunidade tributária constar do Sistema Integrado de Comércio Exterior. Assim, quando a Declaração de Importação, preparada e registrada no Siscomex, faz menção à imunidade tributária, o próprio sistema interpreta os dados lançados e parametriza quase todas as cargas destinadas a Bio-Manguinhos em canal verde.

Contudo, como nem todas as cargas são parametrizadas em canal verde, há ainda um fator imprescindível para que se alcance rapidez no desembaraço aduaneiro de produtos objeto de contratos de transferência de tecnologia: licenciamento de importação prévio em boa ordem.

Se o licenciamento de importação for instruído de acordo com a legislação sanitária vigente e se forem cumpridas as etapas recomendadas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, respeitando-se de antemão a RDC 81, tanto na fase de pré-embarque, representada pela autorização e deferimento prévio ao embarque, como no pré-desembaraço, representada pela notificação de chegada de carga controlada junto à Anvisa, com 48 horas de antecedência para agilizar a conferência sanitária, o desembaraço aduaneiro se processa em dois dias úteis, no máximo, reduzindo substancialmente o tempo de desembaraço.

5.9 Câmbio

Contrata-se câmbio para remeter ao exterior os valores relativos às aquisições de produtos e serviços provenientes do mercado fornecedor internacional.

Em nosso país, o órgão que regula as operações de compra e venda de moeda estrangeira é o Banco Central. As operações de compra e venda de moeda estrangeira são contratadas junto a operadores de câmbio credenciados pelo Banco Central. Esses agentes, representados por bancos e corretoras de câmbio, são previamente autorizados pelo Banco Central para atuar neste segmento de mercado.

Em todos os institutos da Fundação Oswaldo Cruz, incluindo Bio-Manguinhos, utiliza-se somente o Banco do Brasil para contratações de câmbio. Em 2008, Bio-Manguinhos contratou e remeteu ao exterior o equivalente a USD 250 milhões ou 0,5 bilhão de Reais. Todas as operações cambiais levadas a cabo pelo instituto foram exclusivamente contratadas junto ao Banco do Brasil.

Cabe salientar que em nosso país, o mercado de câmbio é livre, ou seja, o importador tem a liberdade de contratar suas operações cambiais com a instituição credenciada pelo Banco Central que oferecer as melhores condições de mercado em termos de serviços bancários, como, por exemplo, taxas de câmbio, valores de registro de cobranças em carteira, custos com emissão de contratos de câmbio, comissões com abertura de cartas de crédito, dentre outros.

Uma vez que o tempo de processamento das compras por importação é a principal causa restritiva do sistema em análise, convém buscar alternativas que minimizem o impacto do fator tempo também nas operações cambiais.

Para ilustrar esta questão, muitos fornecedores vendem seus produtos e serviços no mercado internacional através de cartas de crédito. Esta forma de pagamento internacional corresponde a um crédito aberto pelo importador em benefício do exportador, ou seja, da empresa que vende seus produtos e serviços no mercado internacional, com a garantia de um banco de pagar o valor da venda, caso o importador se torne inadimplente, isto é, não consiga honrar o pagamento de sua compra internacional junto ao fornecedor estrangeiro.

Para que o banco garanta o pagamento de uma carta de crédito em benefício do exportador, inclusive nos casos de inadimplência do importador, ele analisa previamente os termos do crédito e cobra uma remuneração ou comissão por esses serviços. É óbvio que a análise de crédito por parte do banco demanda tempo e a concessão de créditos não são concedidas instantaneamente.

Entretanto, pelo fato da instituição operar com um único banco, o qual não sofre qualquer tipo de concorrência quanto à qualidade dos serviços prestados, observa-se que há uma excessiva demora na análise e na concessão de linhas de crédito destinadas a Bio-Manguinhos. Vale registrar que na maioria dos casos o tempo de espera pela aprovação e abertura do crédito é superior a trinta dias.

Dado que os fornecedores estrangeiros somente iniciam a produção de bens encomendados mediante confirmação de abertura e recebimento do crédito em seu favor, quanto maior for o tempo de análise e concessão de crédito maior tempo se gastará na produção do bem comprado até que ele possa ser efetivamente embarcado e entregue em Bio-Manguinhos.

Convém frisar que a administração pública deve propiciar a livre concorrência entre prestadores de serviços, inclusive os de câmbio, zelando pelo princípio da economia de despesas também nesta esfera.

Sendo assim, como oportunidade de melhoria na área de câmbio, visando à redução tanto dos prazos de concessão como dos custos de abertura com cartas de crédito e a correspondente diminuição no tempo de processamento das compras por importação, propomos que esses serviços sejam licitados e que outros bancos credenciados a operar em câmbio pelo Banco Central do Brasil, possam fornecer, após a devida e necessária concorrência, serviços cambiais com maior grau de excelência em termos de qualidade, rapidez e preço.

6. Melhorias em Pessoas

No capítulo 3, abordamos o fato de que o tempo de processamento é a maior causa restritiva do sistema em análise. Neste capítulo, desdobramos esta abordagem propondo ações para a melhoria destes tempos sob o ponto de pessoas.

As empresas enfrentam hoje diversas situações ditadas pelo mercado consumidor e pela forte concorrência que dificultam o seu posicionamento mercadológico. Esta nova tendência do mundo dos negócios exige das empresas o constante repensar da sua forma de atuação, buscando incessantemente a diminuição de custos, a fidelidade dos seus clientes e o aumento da sua competitividade. Neste cenário, as organizações precisam administrar inteligentemente o seu capital, os seus conhecimentos e recursos tecnológicos e humanos para alcançarem os resultados desejados.

Dentro deste contexto de extrema competitividade e incertezas decorrente das profundas alterações das estruturas de mercado, percebemos que um dos maiores desafios da área de Recursos Humanos é o de desenvolver mecanismos que estimulem a capacitação profissional, a retenção de talentos e o comprometimento dos seus colaboradores, individual e coletivamente, com as metas da organização.

Neste capítulo, pretendemos abordar, ainda que superficialmente, a importância de treinamentos para a Seção de Importação pelo fato de que a falta de treinamento em algumas especificidades ligadas à aquisição pública como às boas práticas de comércio exterior, aumenta o tempo de processamento das compras por importação, causa restritiva do sistema em análise. Além desta questão, treinamento é, sobretudo, uma ferramenta indispensável para o crescimento e o desenvolvimento de pessoas e mecanismo diferenciador para a sobrevivência das próprias organizações, inclusive as públicas.

As capacitações necessárias para a Seção de Importação são as de executar as diversas fases dos processos de importação, desde a análise inicial do pedido à sua correspondente entrega ao requisitante, manter contratos de prestação de serviços, manter atualizado o sistema de informação, zelar pelo padrão de qualidade dos produtos e serviços adquiridos no exterior, comprometer-se com os objetivos organizacionais, buscar a contínua redução de custos e relacionar-se harmonicamente com áreas afins, fornecedores e clientes.

No tocante a pessoas, a Seção de Importação é composta por um supervisor e sete assistentes, três servidores e quatro contratados, responsáveis pela execução dos processos-chave, sendo quatro colaboradores especializados em gestão de compras internacionais públicas e três responsáveis pela gestão operacional desses processos.

Em 2008 foram executados 168 processos de importação. Como existem quatro funcionários que se dedicam a atividades comerciais, há em média quarenta e dois processos por ano por colaborador. Para a gestão operacional, a relação aumenta e é a de cinquenta e seis processos por ano por colaborador.

Especificamente sobre os recursos humanos alocados na Seção de Importação em Bio-Manguinhos, vale destacar algumas fragilidades: a dificuldade de contratação de pessoas com experiência específica em compras públicas e a curva de aprendizado longa para a realização dessas aquisições.

Desta forma, se há deficiências quanto aos recursos humanos, há, por conseguinte, falhas de desempenho, aumentando, por conseguinte o tempo de processamento das compras por importação. Para sanar o problema, é imprescindível a elaboração de um plano de capacitação do pessoal de importação para que a equipe possa atuar de forma mais estratégica e tomar melhores decisões tanto em negociações, na tramitação interna do processo, como na gestão dos processos decorrentes das negociações realizadas.

Embora haja a falta de recursos para a realização de treinamentos, especialmente para contratados, propomos algumas alternativas para desenvolver e aprimorar a performance da seção, quais sejam:

Treinamento em línguas estrangeiras

Justificamos este treinamento pelo fato de que a maior parte do grupo não possui total domínio do idioma inglês, língua oficial do comércio internacional, imprescindível para que se possa relacionar-se satisfatoriamente com fornecedores no exterior e demais agentes que atuam no mercado internacional.

Treinamento em Negociação em Compras por Importação

Justificamos este treinamento pelo fato primordial de que a área de compras tem a responsabilidade de manter o fluxo de materiais com os menores custos, dentro das quantidades necessárias, na qualidade e nos prazos estabelecidos. É fundamental, portanto, o conhecimento e a aplicação de técnicas modernas de negociação para que os profissionais atuem eficientemente e gerem melhores resultados para a empresa.

É mister que este treinamento proposto seja desenvolvido levando sobremaneira em conta as particularidades específicas do nosso negócio, especialmente no que diz respeito à Lei nº 8.666/93 (Lei das Licitações) e à Lei nº 10.520 (Licitações via Pregão, ou leilão público).

Treinamento em Gestão Operacional de Compras por Importação

Justificamos este treinamento pelo fato fundamental de que o que é adquirido nos mercados internacionais precisa ser efetivamente embarcado e entregue aos usuários requisitantes.

Diferentemente das aquisições locais, a compra por importação possui características peculiares que precisam ser criteriosamente conhecidas. Algumas dessas características são: classificação fiscal de mercadorias, análise do tratamento administrativo, licenciamento de importação, transporte aéreo e marítimo internacional, seguro, desembaraço aduaneiro, câmbio e pagamentos internacionais. O perfeito domínio dessas práticas de comércio exterior assegura a integridade das cargas adquiridas nos mercados internacionais e permite a entrega das mesmas com qualidade e rapidez aos seus requisitantes.

7. Melhorias em Sistemas

No capítulo 3, abordamos o fato de que o tempo de processamento é a maior causa restritiva do sistema em análise. Neste capítulo, desdobramos esta abordagem propondo ações para a melhoria destes tempos sob o ponto de vista de sistemas.

Há dois sistemas de compras, um, em âmbito nacional, e outro, por importação, os quais apóiam as atividades desenvolvidas por estes dois setores. No presente estudo, o foco está centrado somente nas atividades de importação. Sob o aspecto sistêmico, estas atividades são hoje correntemente suportadas pela intranet, módulo de importação.

Este sistema foi desenvolvido internamente pela Divisão de Tecnologia da Informação – DITIN e é utilizado desde o ano de 2000, sendo acessado por um contingente expressivo de usuários, especialmente por aquelas áreas específicas de Bio-Manguinhos que demandam produtos importados para atender necessidades de pesquisa e de produção desenvolvidas pela unidade.

Genericamente, as principais funcionalidades do sistema podem ser agrupadas em dois segmentos distintos: a visão do requisitante de material importado e a visão do analista que processa o pedido de material importado.

No primeiro caso, o sistema atual permite ao usuário requisitante lançar, justificar a aquisição de um novo pedido e ter a aprovação da sua chefia imediata, efetuada no próprio sistema, para que o pedido possa ser processado pela Seção de Importação.

A partir do momento em que o pedido é iniciado, o usuário requisitante poderá acompanhar o andamento da sua requisição desde a fase de negociação até a efetiva entrega ao almoxarifado de Bio-Manguinhos.

No segundo caso, o sistema atual permite ao usuário analista agrupar os diferentes pedidos por fornecedor em uma única requisição de compras - RCO e o encaminhamento desta ao fornecedor, sendo esta etapa designada por “solicitação de fatura pro forma”, ou pedido de cotação. Com o recebimento da proposta do

fornecedor, o usuário analista preenche as telas da RCO, cujas principais informações se referem aos dados do fabricante ou exportador, ao amparo legal da aquisição (dispensa, inexigibilidade ou pregão internacional) e às condições comerciais negociadas (moeda, preço unitário e total, despesa com frete, embalagem, manuseio, taxa de câmbio, etc).

A partir da geração da RCO, o usuário analista remete o documento ao setor de finanças para a chamada classificação orçamentária ou “bloqueio da RCO”. Em seguida, a RCO segue para o setor de apoio com o fito de abrir o processo formal de compra por importação. Esta abertura é a simples emissão de um número de protocolo interno para o processo de importação que se pretende tramitar internamente.

Com a abertura do processo formal, todas as etapas seguintes (Análise da Procuradoria Federal, Ratificação da Inexigibilidade, Publicação no Diário Oficial, Solicitação de Empenho, Envio do Pedido ao Exterior, Embarque Internacional, Desembarço Aduaneiro, Entrega do Pedido a Bio-Manguinhos e Contratação do Câmbio) são igualmente registradas na Intranet de modo que tanto o usuário analista como o requisitante do pedido podem acompanhar em que estágio interno ou externo o processo de aquisição efetivamente se encontra. Estes lançamentos que são feitos no sistema permitem, mesmo que com restrições, a geração de relatórios gerenciais.

Desta forma, grosso modo, podemos afirmar que as principais insuficiências do atual sistema residem nos seguintes aspectos: não está integrado ao setor de compras nacionais, não está integrado com outras importantes interfaces que interagem com a seção de importação, por exemplo, os setores de planejamento de materiais, controle da produção, finanças, transporte, almoxarifado, patrimônio, dentre outros, não se comunica com o Siscomex, não oferece relatórios gerenciais detalhados que permitam, por exemplo, medir o tempo de processamento da compra por importação (*lead-time*) e não dispõe de funções que permitam o lançamento de dados e informações pertinentes ao controle da gestão de comércio exterior, obrigando-nos a fazer uso constante de diversas planilhas acessórias.

Tendo sido descritos os processos de importação na seção 4.5, listamos a seguir algumas das principais restrições existentes na gestão desses processos que causam impactos no tempo de processamento das compras por importação, em

virtude da ausência de dados referentes à confiabilidade, disponibilidade e acesso a informações.

Pedido de importação

Para este processo, cabe destacar que em Bio-Manguinhos há atualmente dois sistemas de compras, um em âmbito nacional, *Rightway*, e um outro específico para importação, Intranet, os quais não são comunicáveis entre si e não estão plenamente interligados com as principais *interfaces* dentro da empresa.

Não podemos afirmar se por desconhecimento ou por ansiedade gerada quanto ao rápido recebimento de um material requerido, mas, muitas vezes, se observa que um mesmo pedido é inserido, por um mesmo requisitante, simultaneamente em ambos os sistemas. Como os sistemas não se comunicam e como não existem mecanismos de filtragem para coibir essa distorção, um mesmo pedido pode ser adquirido tanto no mercado nacional como no internacional.

Quanto à entrada de novos pedidos, convém destacar ainda que o atual sistema não dispõe de qualquer mecanismo que informe ao coordenador e ao analista de importação quanto ao ingresso de um novo pedido. Por conta disso, é necessário um constante monitoramento do sistema para verificação da chegada de novos pedidos.

Negociação Comercial

Neste processo, podemos apontar como principal causa a perda de registros de informações de históricos de preços de pedidos já adquiridos anteriormente. Assim, muitas vezes, não há referências de informações que permitam a comparação entre preços pagos anteriormente e preços a serem pagos em uma nova negociação comercial.

Licenciamento de Importação

Como vimos anteriormente, se o pedido de importação sofrer controle da parte de órgãos intervenientes é mister preparar o licenciamento de importação junto ao Sistema Integrado de Comércio Exterior – Siscomex. Como o atual sistema não estabelece conexões e interfaces com o Siscomex, esta atividade, que poderia ser perfeitamente executada pela própria Seção de Importação, acaba sendo transferida ao despachante aduaneiro.

Após o registro do licenciamento por parte do despachante no Siscomex, somos obrigados ainda a pedir atualização do mesmo por e-mail ou telefone, algo que realizaríamos com extrema facilidade e rapidez caso estivéssemos diretamente conectados ao Siscomex.

Classificação orçamentária e solicitação de empenho

Para ilustrar as dificuldades existentes, quando o pedido de importação entra no sistema de importação há a responsabilidade da área quanto ao seu pronto atendimento. Assim, as negociações são iniciadas e concluídas e após as mesmas o pedido segue, em momentos distintos, para classificação orçamentária e solicitação de empenho.

Entretanto, se para a aquisição pretendida não houver orçamento disponível, cuja alocação de recursos provém exclusivamente da área de finanças, poderá ocorrer a interrupção da aquisição, gerando, por um lado, insatisfação da parte do requisitante que espera receber o item encomendado e, por outro, atritos entre áreas interdependentes quanto à necessidade de suprir o item requerido e a inviabilidade de adquiri-lo por falta de recursos.

Neste cenário, para evitar conflitos de interesses e a interrupção da aquisição por falta de informações, o estado ideal seria que esta análise fosse previamente feita pela área de finanças, registrando-a no sistema, o qual impediria que as negociações comerciais se iniciassem caso não houvesse recursos orçamentários e financeiros disponíveis.

Envio do Pedido ao Exterior e Embarque Internacional

Por ocasião do envio do pedido ao fornecedor no exterior, uma cópia da ordem de fornecimento é enviada ao agente internacional de cargas para que o mesmo processe o embarque internacional.

Neste processo, há a necessidade de se obter informações precisas quanto à data efetiva de embarque do pedido e sua respectiva previsão de chegada ao país.

Este acompanhamento é feito hoje por e-mail ou telefone e nem sempre as informações são recebidas dentro dos prazos desejados, o que impede a troca de informações com áreas afins e a antecipação do cumprimento de formalidades relativas ao despacho aduaneiro de importação.

Desembaraço aduaneiro

Como abordado, a chegada do pedido ao porto ou aeroporto do Rio de Janeiro requer a sua nacionalização mediante o cumprimento de obrigações processuais junto às repartições alfandegárias da Receita Federal. Parte dessas obrigações, não geram atividades sistêmicas, outras, contudo, são forçosamente registradas e monitoradas através do Siscomex.

Haja visto o fato de não haver conexão do atual sistema com o Siscomex, algumas atividades de monitoramento, por exemplo, verificação do canal de parametrização e efetiva conclusão do desembaraço, acabam sendo feitas por e-mail ou telefone, o que pode gerar incertezas, pois a alfândega somente considera o pedido de importação efetivamente desembaraçado quando este *status* aparece claramente registrado no Siscomex.

A Seção de Importação será suportada, predominantemente, pelo Sistema *Enterprise Resource Planning* - ERP, atualmente, em processo de implantação. O ERP é um sistema de informação que integra todos os dados e processos de uma organização em um único sistema. A integração pode ser vista sob a perspectiva funcional (finanças, contabilidade, recursos humanos, fabricação, vendas, importação, etc) e sob a perspectiva sistêmica (sistema de processamento de transações, sistemas de informações gerenciais, sistemas de apoio a decisão, etc).

Uma vez que Bio-Manguinhos é uma unidade da Fiocruz – órgão da administração federal indireta – há a necessidade de atender a exigências legais específicas. Essas exigências têm dois impactos sobre os sistemas de informação: A necessidade de customizar os processos de compras por importação ao sistema ERP, a fim de que sejam atendidas as exigências da Lei nº 8.666/93.

A obrigação de utilizar o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG e o Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAF implica na necessidade de desenvolvimento de rotinas específicas para a troca de dados entre o SIASG, o SIAF e o ERP.

O SIASG é um conjunto informatizado de ferramentas para operacionalizar internamente o funcionamento sistêmico das atividades inerentes ao Sistema de Serviços Gerais – SISG, quais sejam: gestão de materiais, edificações públicas, veículos oficiais, comunicações administrativas, licitações e contratos, do qual o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP é órgão central normativo. O SIAF, a seu turno, é o principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal.

Por fim, a seção necessariamente precisa ser suportada pelo Sistema Integrado de Comércio Exterior - Siscomex, sistema informatizado responsável por integrar as operações de comércio exterior (licenciamento de importação, declarações de importação e exportação, câmbio), através de um fluxo único de informações. O ERP, que foi adquirido e está em fase de implantação, estabelece conexões e interfaces com o Siscomex.

A área de compras, assim como a organização como um todo, almejam alcançar benefícios pontuais com a implantação do sistema integrado ERP, quais sejam: automatizar tarefas e reduzir ineficiências, melhorar o processo, aperfeiçoar o tráfego e a fluidez das informações, aprimorar a comunicação entre as áreas de interface, gerar informações confiáveis para a tomada de decisão, minimizar custos de manutenção de sistemas e, por fim, atender de forma mais satisfatória aos clientes internos.

8. Conclusão

O Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos - Bio-Manguinhos surgiu em maio de 1976 como unidade técnico-científica independente da Fundação Oswaldo Cruz. Criado a partir de um conjunto de pequenos laboratórios de pesquisa contra a febre tifóide e cólera, meningite e febre amarela, sofreu profundas transformações no curso dos últimos 30 anos e se transformou em um moderno complexo industrial e tecnológico na produção de imunobiológicos, capaz de atender as necessidades internas formuladas pelo Programa Nacional de Imunização (PNI) e de exportar os excedentes para governos e instituições públicas estrangeiras.

Em três décadas, Bio-Manguinhos foi capaz de vencer obstáculos e realizar proezas, sendo as principais a erradicação da pólio, o controle do sarampo, da febre amarela e da meningite.

No curto espaço de cinco anos, Bio-Manguinhos experimentou um vertiginoso e acelerado crescimento, em decorrência da assinatura dos contratos de transferência de tecnologia para a produção no país da vacina tríplice viral, da vacina contra o rotavírus, dos medicamentos interferon e eritropoetina e do teste rápido para diagnóstico do vírus HIV.

A expectativa em Bio-Manguinhos para os próximos 24 meses é a de contínuo crescimento, em todas as áreas, indistintamente, em virtude de já estar sendo discutidos novos contratos de transferência de tecnologia para a vacina contra HPV, pneumococos e meningite c conjugada.

Em função do crescimento acelerado que perpassa toda a organização, a Seção de Importação deve pensar continuamente suas atividades, buscando trazer vantagens contínuas para a organização, e avançar para uma função mais estratégica, contribuindo de forma efetiva para o sucesso do empreendimento. Para tanto, deve continuar agindo de forma participativa, compartilhando informações, riscos e recompensas, cooperando em todos os níveis interdepartamentais, focando centralmente o cliente final e suas necessidades, revendo continuamente seus processos, investindo em pessoas para serem colhidos melhores resultados, minimizando desperdícios, integrando-se através de sistemas e construindo relacionamentos de longo-prazo com seus fornecedores, órgãos intervenientes, áreas de interface e cliente final.

9. Bibliografia

AZEREDO, NARA. GADELHA, “et al.”. *Inovação em Saúde: Dilemas e Desafios de uma Instituição Pública*. Rio de Janeiro, Fiocruz, 2007.

BAILY, PETER, FARMER, “et al.”. *Compras: Princípios e Administração*. São Paulo, Atlas, 2000.

COPPE, Grupo de Produção Integrada. *Manual de Atribuições do Departamento de Logística – DELOG*, Rio de Janeiro, 2006.

DAFT, R., *Organizações: Teoria e Projetos*. 1 ed, São Paulo, Thomson Learning, 2002.

FERRUCIO, M., *Gestão de Pessoas e Gestão de Competências*. Apostila do Curso de Especialização em Gestão Industrial de Imunobiológicos - Foco em Sistemas de Produção, Qualidade, Desenvolvimento Tecnológico e Inovação. Rio de Janeiro, 2007.

GOLDRATT, E., *A Síndrome do Palheiro: Garimpando informações num oceano de dados*. São Paulo, C. Fulmann, 1991.

GOLDRATT, E., *A Meta: Um processo de melhoria contínua*. São Paulo, Nobel, 2002.

GOLDRATT, E., *Não é Sorte: A Aplicação dos Processos de Raciocínio da Teoria das Restrições*. São Paulo, Nobel, 2004.

LACERDA, D., 2005, *No sentido do mundo dos ganhos: uma proposta de transição através do redesenho de processos em uma instituição de ensino superior*. M.Sc.dissertação, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo – RS, Brasil.

SANTOS, R., 2002, *Engenharia de Processos: Análise do referencial teórico-conceitual, instrumentos, aplicações e casos*. M.Sc. dissertação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro – RJ, Brasil.

SANTOS, R., 2007, *As Tarefas para Gestão de Processos*. D.Sc. tese, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro – RJ, Brasil.

<Teoria das Restrições>

“Disponível em http://pt.wikipedia.org/wiki/Teoria_das_restri%C3%A7%C3%B5es”

“Acesso em: 25/07/2009”

<Teoria das Restrições>

“Disponível em <http://www.goldratt-toc.com.br/s/index.php>”

“Acesso em: 30/07/2009”

<Despacho Aduaneiro>

“Disponível em <http://www.footfinger.com/forum/attachments/despachoaduaneiro.doc>.”

“Acesso em 24/08/2009”

<Regulamento Aduaneiro>

“Disponível em <http://intranet.sefaz.ba.gov.br/tributaria/fiscalizacao/regaduan>”

“Acesso em 24/08/2009”

MBBio – *Projeto de Implantação do Sistema Integrado de Gestão Empresarial de Bio-Manguinhos*. Palestra proferida por Ivair Nóbrega Luques sobre o Projeto IntegraBio na COPPE, Rio de Janeiro – RJ, em nov. 2007