



UFRJ



GRUPO DE
PRODUÇÃO
INTEGRADA

PLANEJAMENTO DE MATERIAIS PARA INDÚSTRIA DE VACINAS GERIDA
PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COM FOCO NA ESTRATÉGIA DE
COMPRAS NACIONAIS

Claudia Cantamessa Mesnard

MONOGRAFIA SUBMETIDA AO CORPO DOCENTE DA ESCOLA DE
ENGENHARIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO COMO
PARTE DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE
ESPECIALISTA EM GESTÃO INDUSTRIAL DE IMUNOBIOLOGICOS FOCO EM
SISTEMAS DE PRODUÇÃO, QUALIDADE, DESENVOLVIMENTO
TECNOLÓGICO E INOVAÇÃO.

Aprovada por:

Professora Raquel Flexa

RIO DE JANEIRO, RJ - BRASIL
SETEMBRO DE 2009

À minha mãe.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por ter cumprido mais esta etapa na minha vida.

Agradeço a minha mãe por estar presente em todos os momentos da minha vida, por sempre acreditar em mim e por me apoiar incansavelmente.

Um agradecimento especial ao meu marido pela paciência, compreensão e incentivo nos dias mais difíceis deste caminho.

Muito obrigada à professora Raquel Flexa pela orientação dada, permitindo que este trabalho pudesse ser elaborado da melhor forma.

Agradeço aos meus gerentes Sérgio Faria e José Carlos por esta oportunidade de capacitação profissional.

Muito obrigada aos meus amigos, que me apoiaram e me deram força nos momentos difíceis.

Resumo da Monografia apresentada à Escola de Engenharia / UFRJ como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Especialista em Gestão Industrial em Imunobiológicos com foco em Sistemas de Produção, Qualidade, Desenvolvimento tecnológico e Inovação.

PLANEJAMENTO DE MATERIAIS PARA INDÚSTRIA DE VACINAS GERIDA
PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COM FOCO NA ESTRATÉGIA DE
COMPRAS NACIONAIS

Claudia Cantamessa Mesnard

Setembro/2009

Orientadora: Raquel Flexa

O presente estudo tem a finalidade de mostrar formas de demanda, gestão de estoques e as modalidades de compras existentes na Administração Pública. Análise das vantagens, desvantagens das compras nacionais, executadas pela Lei 8.666/93. Melhorias trazidas pela lei 10.520/02 e pelo decreto 5.450/05. Avaliação crítica de como é possível gerenciar planejamento de materiais e compras nacionais para uma indústria gerida pela Administração Pública, objetivando cumprimento da programação de produção e atendimento ao cliente final com eficiência no cumprimento das obrigações de um órgão público ao atendimento a população brasileira.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	07
1.1. Objetivos do trabalho	07
1.1.1. Objetivos gerais	07
1.1.2. Objetivos específicos	07
1.2. Delineamento da proposta	08
1.3. Relevância e justificativa	08
2. DESENVOLVIMENTO	09
2.1 Referencial conceitual sobre planejamento de materiais e estoques	09
2.1.1. Demanda	10
2.1.2. Surgimento e manutenção de estoques	10
2.1.3. Os estoques e o fluxo de materiais	12
2.1.4. Estoques de matéria-prima	13
2.1.5. Gestão de estoques	14
2.1.6. Modelos de gestão de estoques	14
2.1.7. Modelo de ponto de reposição e “lote econômico”	15
2.2. Referencial conceitual sobre compras e licitações	15
2.2.1. Objetivos do sistema de compras e licitações	16
2.3. Licitações e contratos	17
2.3.1. Modalidades de compras públicas	18
2.3.1.1. Concorrência	18
2.3.1.2. Tomada de Preços	20
2.3.1.3. Convite	21
2.3.1.4. Concurso	23
2.3.1.5. Pregão	25
2.3.1.5.1. Pregão eletrônico	29
2.4. Modalidade de licitação denominada leilão	31
2.5. Compras públicas por dispensa de licitação e inexigibilidade	32
2.5.1. Licitação dispensável	32
2.5.2. Inexigibilidade de licitação	34

2.6. Estudo de caso, análise da situação atual e proposta de melhoria	36
2.6.1. Bio Manguinhos	36
2.6.2. Departamento de logística	38
2.6.3. Ciclo de planejamento de materiais e execução das compras nacionais	40
2.6.4. Análise dos principais problemas de planejamento de materiais e compras nacionais	44
2.6.5. Busca de solução para problemas de planejamento de materiais com foco na estratégia de compras nacionais	45
CONCLUSÃO	47
BIBLIOGRAFIA	48

1. INTRODUÇÃO

A busca por melhorias tem sido um desafio constante e cada vez mais perseguido pelas empresas atualmente. Diante deste cenário, mesmo organizações públicas se articulam em busca de dinamismo, flexibilidade, inovação e eficiência para melhor cumprimento de sua missão.

O presente trabalho vem mostrar como são feitos o planejamento de materiais de consumo e a execução das compras, para uma organização com finalidade produtiva, gerida pela administração pública. Será apresentada uma breve análise de compras de uma organização privada e em uma organização da administração pública. As particularidades das modalidades de compras da lei 8.666/93: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. A Lei 10.520/02, modalidade denominada pregão. Decreto 5.450/05, pregão na forma eletrônica e também da dispensa de licitação e a Inexigibilidade de licitação que são procedimentos diferenciados que dispensam a concorrência na aquisição bens e serviços.

A proposta deste trabalho é análise e identificação da melhor forma de aquisição de bens e serviços, dentro dos termos das leis vigentes, para atendimento às necessidades produtivas de Bio Manguinhos. Para famílias de produtos.

1.1. OBJETIVOS DO TRABALHO

1.1.1. Objetivos Gerais

Discutir vantagens e desvantagens do uso de cada modalidade de compras da lei 8.666 para as principais famílias de insumos de bio.

1.1.2. Objetivos específicos

- Analisar a situação de compras pelas leis 8.666/93 e 10.520/02 e decreto 5.450/05, bem como as modalidades de licitação vigentes;
- Descrever objetivos do planejamento de materiais e compras em cada modalidade de licitação;
- Propor melhorias no processo de aquisição de materiais de consumo em Bio-Manguinhos.

1.2. DELINEAMENTO DA PROPOSTA

Primeiramente, será feita uma revisão bibliográfica de planejamento de materiais e compras. Compras por licitação e suas modalidades, com a finalidade de proporcionar ao leitor um bom entendimento do trabalho. No conteúdo serão descritos problemas encontrados no processamento de compras em uma indústria gerida pela administração pública como, por exemplo, limites impostos pelas leis que obrigatoriamente devem ser cumpridos, longos *Lead times* de suprimentos, elevado grau de retrabalho, dentre outros e os problemas relacionados ao planejamento de materiais como mudanças constantes da demanda, novas regulamentações a serem cumpridas, dificuldades no gerenciamento das incertezas devido a falta de flexibilidade e rapidez na execução de algumas atividades dentro da administração pública. Serão propostas melhorias no processo de aquisição de materiais de consumo, utilizando-se das leis vigentes e adequando às necessidades de Bio-Manguinhos à realidade da gestão na Administração Pública.

1.3. RELEVÂNCIA E JUSTIFICATIVA

O trabalho será de grande relevância para Bio-manguinhos que busca otimizar os serviços prestados pelo departamento de logística às áreas de produção, qualidade, desenvolvimento tecnológico e em consequência seus clientes finais, como: melhoria no atendimento ao cliente interno, minimizar custos de estocagem, buscar caminhos para melhoria dos tempos de aquisição utilizando-se das leis como facilitador deste processo, cumprir o planejamento de materiais de consumo no seu devido tempo, minimizar reprogramações na produção e controle de qualidade bem como atender aos projetos em andamento no que se refere a materiais de consumo. Ou seja, objetivar esforços para manter foco nos resultados de Bio-Manguinhos, reduzindo custos e otimizando recursos, permitindo assim, melhorias no sistema nacional de saúde pública no Brasil, bem como sistema mundial de saúde que engloba os países que importam nossos produtos.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. REFERENCIAL CONCEITUAL SOBRE PLANEJAMENTO DE MATERIAIS E ESTOQUES

De acordo com Correa (2001) planejar é entender como a consideração conjunta da situação presente e da visão de futuro influencia as decisões tomadas no presente para que se atinjam determinados objetivos no futuro.

Para que se tenha um bom processo de planejamento é necessário que se tenha uma visão adequada do futuro, sistemas de previsão eficazes e é necessário ter o conhecimento real da situação presente, ter objetivos claros também influencia no processo de planejamento.

Ainda de acordo com Correa (2001) o processo de planejamento deve ser contínuo. Em cada momento devemos ter a noção da situação presente, a visão de futuro, os objetivos pretendidos, e o entendimento de como estes elementos afetam as decisões que devem ser tomadas no presente.

Conforme o tempo passa, o planejador deve estender sua visão de futuro, conforme Correa (2001), em termos práticos, a dinâmica se dá da seguinte forma:

- Levantamento da situação presente;
- Desenvolvimento e reconhecimento da visão de futuro;
- Tratamento conjunto da situação presente e da visão de futuro por alguma lógica que transforme os dados coletados sobre presente e futuro em informações que passam a ser disponibilizadas numa forma útil para a tomada de decisões gerencial logística;
- Execução do plano.

O conceito de planejamento de materiais pode ser definido como uma função administrativa, porém estratégica, dentro da organização, responsável por determinar, antecipadamente, necessidades a serem atendidas no futuro com detalhamento das ações necessárias para alcançar objetivos desejados, maximizando recursos.

Está normalmente relacionado à programação de produção ou programações de atividades a serem executadas em determinado período dentro da organização.

Segundo J.R. TONY (1999, p.26), administração de materiais é uma função coordenadora responsável pelo planejamento e controle de materiais. Seus objetivos são:

- Maximizar a utilização dos recursos da empresa.

- Fornecer o nível requerido de serviço ao consumidor.

A seguir, serão apresentados os conceitos e as definições pertinentes ao planejamento de materiais e gestão de estoques. São eles:

- Demanda
- Estoque
- Nível de serviço

2.1.1. Demanda

Há dois tipos de demanda: a independente e a dependente. A demanda independente não é relacionada à demanda de qualquer outro produto. Por exemplo, se uma empresa fabrica mesas de madeira, a demanda por mesas é independente. A demanda pelos lados, cantos, pernas e tampos depende da demanda por mesas e por isso são itens de demanda dependente (Arnold, 1999). O mesmo conceito de demanda é definido por Correa (2001) também em dois tipos: dependente e independente. A demanda dependente é aquela que acontece como consequência direta de outro evento sobre o qual se tem algum tipo de informação e a demanda independente vem do mercado e não está associada a um fato conhecido.

2.1.2. Surgimento e manutenção de estoques

Manter estoques é essencial na administração atual. Porém é necessário considerar que não é desejável manter mais do que a quantidade necessária que por sua vez deve ser tratada estrategicamente pelas organizações.

De acordo com Correa (2001) os estoques tem a função de regular taxas diferentes de suprimento e consumo de um determinado item. Isto leva, entretanto aos motivos e razões para o surgimento e manutenção de estoques de determinados itens.

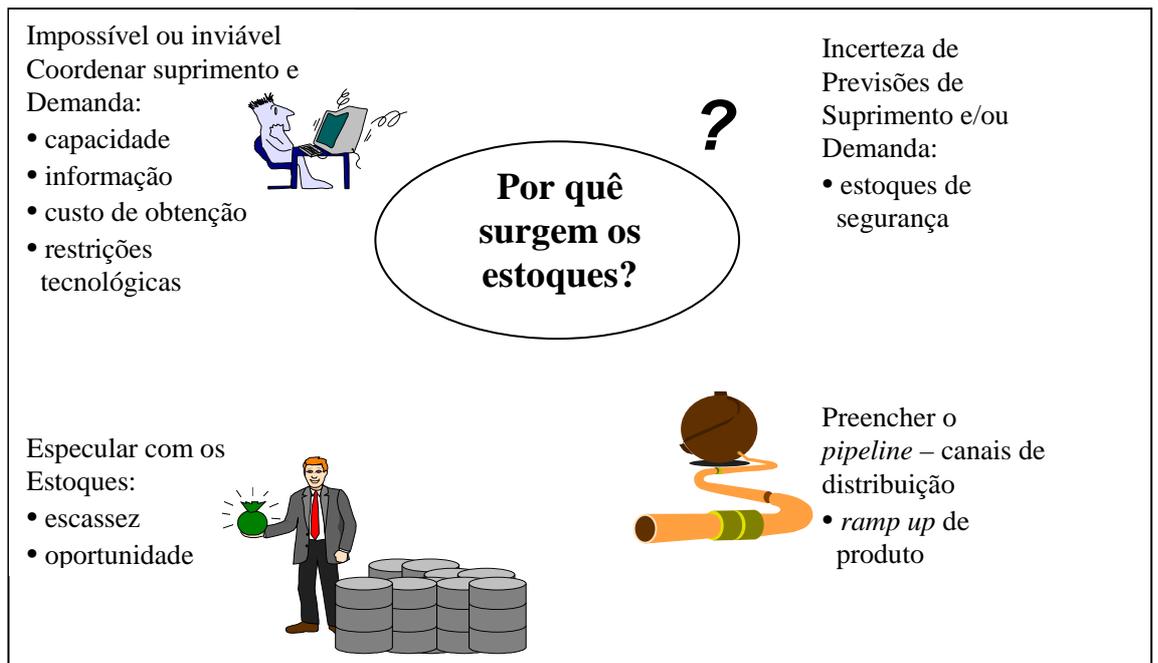


Figura 1: Alguns motivos para o surgimento dos estoques

Fonte: Correa (2001). Planejamento, Programação e Controle da produção, 4ª edição

A falta de coordenação entre fases de um processo de transformação pode ser uma causa para a necessidade de manutenção de estoques. Para Correa (2001) pode ser impossível ou inviável coordenar as fases do processo de transformação de forma a alterar suas curvas de suprimento e consumo para que estas sejam iguais, dispensando a necessidade de estoques.

As incertezas proporcionam em determinadas situações a possibilidade de coordenar as taxas de suprimento e consumo entre determinadas etapas de um processo de transformação.

A especulação gera a formação de estoques com o objetivo de minimizar problemas futuros e problemas que podem ser gerados pela incerteza e falta de coordenação.

Para disponibilizar estoques no canal de distribuição – *pipeline* - é necessário uma operação logística de transporte, a fim de deslocar produtos das fábricas para os centros de distribuição. Este caso é mais comum para produtos de consumo, ex. alimentos.

2.1.3. Os estoques e o fluxo de materiais

Existem diversas maneiras de classificar estoques. Uma das classificações muito utilizada se relaciona ao fluxo de materiais que entra em uma organização.

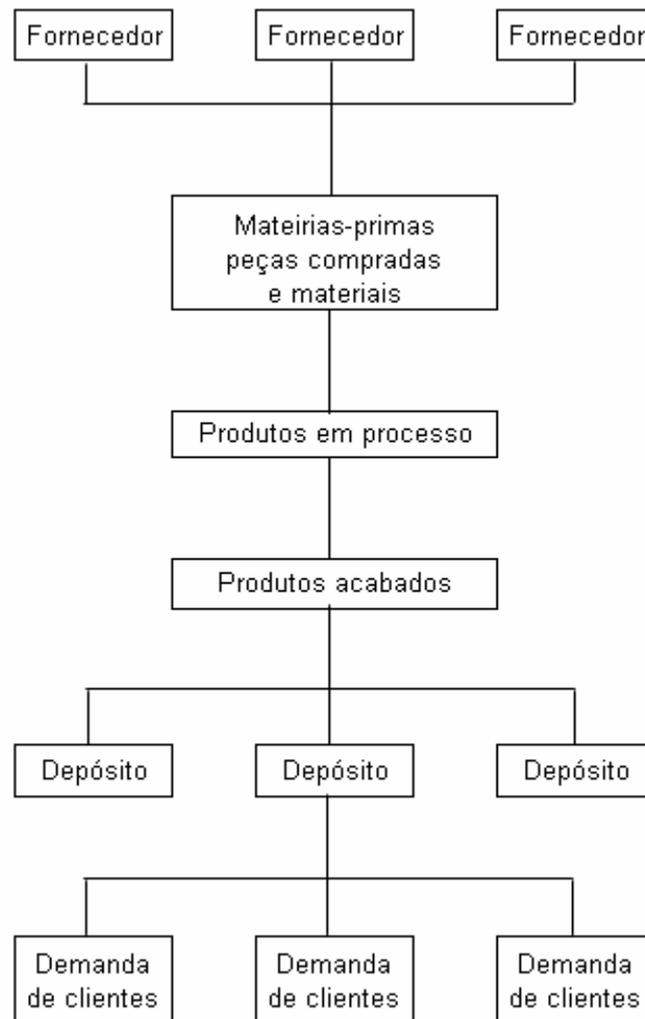


Figura 2: Estoques e o fluxo de materiais

Fonte: Arnold (1999). Administração de Materiais, 1ª edição

Arnold (1999) classifica os estoques da seguinte forma:

- Estoque de antecipação – antecipando-se uma demanda futura;
- Estoque de flutuação ou estoque de segurança – para cobrir flutuações aleatórias e imprevisíveis do suprimento ou do *lead time*;
- Estoque de tamanho de lote – itens comprados ou fabricados em quantidades maiores que o necessário, pode gerar descontos sobre a quantidade;

- Estoques de transporte – existem devido ao tempo necessário para transportar as mercadorias de um lugar para outro;
- Estoque *hedge* – produtos como minerais e *commodities*;
- Suprimento de manutenção, reparo e operação – peças sobressalentes e itens consumíveis, itens que são utilizados para dar suporte a operação.

2.1.4. Estoques de matéria-prima

Estoques de matéria-prima são necessários para que o processo de produção aconteça e como consequência a distribuição de um produto no mercado possa ocorrer. Neste tópico são apresentados os principais fatores, indicados na literatura, para a manutenção de estoques.

De acordo com Correa (2001) o surgimento dos estoques e sua manutenção se dão pelos motivos abaixo:

- Capacidade;
- Informação;
- Custo de obtenção;
- Restrições tecnológicas;
- Incertezas;
- Preencher o *pipeline*;
- Especular – escassez e oportunidade.

Arnold (1999) classifica os estoques da seguinte forma:

- Estoque de antecipação – antecipando-se uma demanda futura;
- Estoque de flutuação ou estoque de segurança – para cobrir flutuações aleatórias e imprevisíveis do suprimento ou do *lead time*;
- Estoque de tamanho de lote – itens comprados ou fabricados em quantidades maiores que o necessário, pode gerar descontos sobre a quantidade;
- Estoques de transporte – existem devido ao tempo necessário para transportar as mercadorias de um lugar para outro;
- Estoque *hedge* – produtos como minerais e *commodities*;
- Suprimento de manutenção, reparo e operação – peças sobressalentes e itens consumíveis, itens que são utilizados para dar suporte a operação.

2.1.5. Gestão de Estoques

A gestão de estoque tem como principal característica o desenvolvimento de modelos adequados para o gerenciamento e controle dos estoques considerando as características de cada grupo de itens e quando estes itens devem ser ressupridos. É necessária a decisão do momento e da quantidade a ser ressuprida objetivado que o estoque possa atender às necessidades da demanda.

De acordo com a literatura, existem modelos para a gestão de estoques de acordo com as variações de necessidade de ressuprimento. São eles:

- Gestão de estoques de itens de demanda independente
- Ponto de reposição e “lote econômico”

Para Arnold (1999), os objetivos da administração de estoques são:

- Excelência no atendimento aos clientes.
- Operação de fábrica de baixo custo.
- Investimento mínimo em estoque.

2.1.6. Modelos de gestão de Estoques

Os modelos de gestão de estoques e suas principais funções ocorrem de acordo com o tipo de item a ser gerenciado. Ou seja, quando e como um determinado item deve ser ressuprido dependerá de como ele esteja sendo consumido. É preciso a determinação do momento de ressuprimento e quantidade a ser ressuprida, para que os estoques possam atender às necessidades da demanda.

A determinação do momento do ressuprimento e a quantidade a ser ressuprida são o que de fato diferencia os diversos sistemas de gestão de estoques disponíveis.

Modelo básico de ponto de reposição

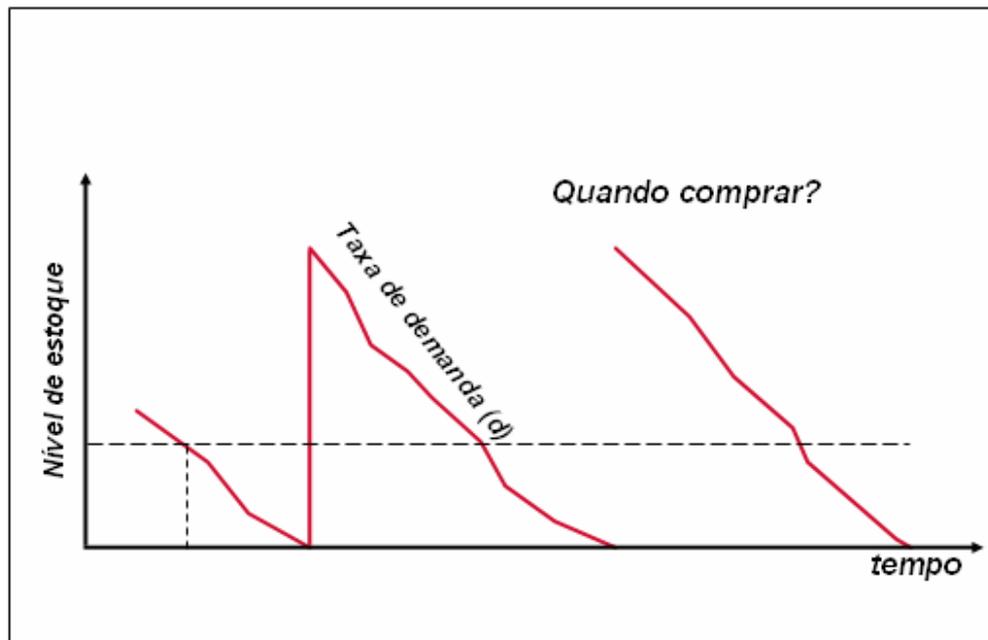


Figura 3: Modelo genérico de curva de nível de estoques

Fonte: Correa (2001). Planejamento, Programação e Controle da produção, 4ª edição

2.1.7. Modelo de ponto de reposição e “lote econômico”

De acordo com Correa (2001), o modelo de ponto de reposição funciona à medida que determinada quantidade do item é retirada do estoque e verificam a quantidade restante. Se esta quantidade restante é menor que uma quantidade predeterminada, chamada de ponto de reposição, deve ser comprado ou produzido internamente, conforme o caso, determinada quantidade chamada “lote de ressurgimento”. O fornecedor leva determinado tempo, chamado “tempo de ressurgimento” ou *lead time*, até que possa entregar a quantidade pedida, ressurgindo o estoque.

Modelo de ponto de reposição

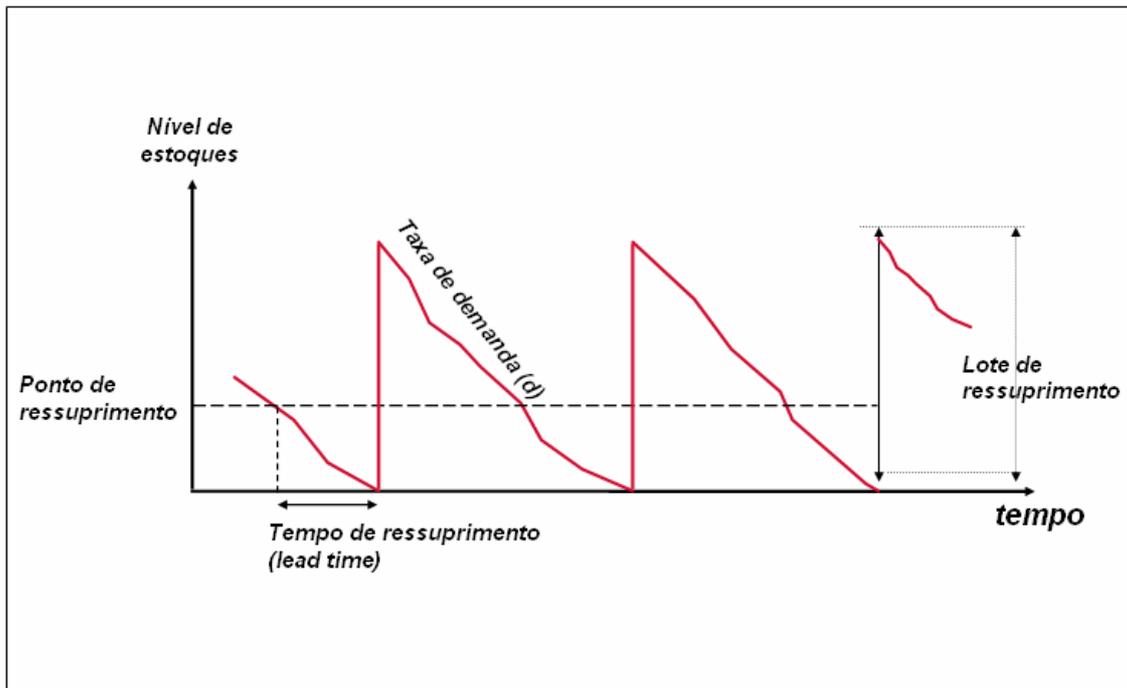


Figura 4: Modelo genérico de curva de nível de estoques

Fonte: Correa (2001). Planejamento, Programação e Controle da produção, 4ª edição

2.2. REFERENCIAL CONCEITUAL SOBRE COMPRAS E LICITAÇÕES

2.2.1. Objetivos do sistema de compras e licitações

Atualmente a função de compras assume um papel estratégico nos negócios, em face do volume de recursos, principalmente financeiros, envolvidos, deixa cada vez mais para trás a visão de uma atividade burocrática e passa a fazer parte do processo de logística das organizações, ou seja, como parte da cadeia de suprimentos (*supply chain*).

De acordo com Martins (2002) os objetivos de compras devem estar alinhados aos objetivos estratégicos da empresa como um todo, visando o melhor atendimento ao cliente interno e externo.

Conforme Arnold (1999) os objetivos do sistema de compras podem ser subdivididos em quatro categorias:

- Obter mercadorias e serviços na quantidade e com a qualidade necessária;
- Obter mercadorias e serviços ao menor custo;

- Garantir o melhor serviço possível e pronta entrega por parte do fornecedor;

E o ciclo de compras consiste em sete passos:

1. Receber e analisar as requisições de compras.
2. Selecionar fornecedores. Encontrar fornecedores potenciais, emitir solicitações para cotações, receber e analisar cotações, selecionar o fornecedor certo;
3. Determinar o preço correto;
4. Emitir pedidos de compra;
5. Fazer um acompanhamento para garantir que os prazos de entrega sejam cumpridos;
6. Receber e aceitar as mercadorias;
7. Aprovar a fatura para pagamento do fornecedor;

Licitação, por sua vez, pode ser definida como um procedimento administrativo, um meio técnico legal, uma sucessão ordenada de atos que visam garantir princípios jurídicos, consagrados e controladores dos atos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A licitação destina-se a garantir a proposta mais vantajosa para a Administração e proporcionar iguais oportunidades àqueles que desejam contratar com a Administração Pública. Portanto, é possível afirmar que alguns dos passos acima são suprimidos devido cumprimento das leis e decretos inerentes às licitações, o que diferencia a compra pela Administração Pública da compra em empresa privada.

2.3. LICITAÇÕES E CONTRATOS

A Lei 8.666/93 estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Segundo a Lei 8.666/93 no seu artigo 22 definem as modalidades de licitação:

- I – concorrência;
- II – tomada de preços;
- III – convite;
- IV – concurso;

V – leilão; e

VI – Pregão, criado através da Medida Provisória nº 2.026/2000 e atualmente regida pela lei 10.520/02.

2.3.1. Modalidades de compras públicas

As compras públicas podem ser feitas dentro de cinco modalidades de licitação ou pela sua dispensa de acordo com os preceitos das legislações vigentes, são elas:

I – concorrência;

II – tomada de preços;

III – convite;

IV – concurso;

VI – Pregão, criado através da Medida Provisória nº 2.026/2000 e atualmente regida pela lei 10.520/02.

2.3.1.1. Concorrência

A concorrência é a modalidade de licitação destinada a contratações de valor mais elevado, ou seja, para a aquisição de materiais e serviços com valores acima de R\$ 650.000,00, e para a execução de obras e serviços de engenharia com valores acima de R\$ 1.500.000,00.

Apesar da Lei nº. 8.666/93, dar uma definição mínima de valores para a concorrência é importante salientar que essa modalidade é cabível para qualquer valor de contratação. Portanto, a utilização da concorrência é possível mesmo para aqueles itens que apresentem valores abaixo desse limite. No entanto, o administrador deverá avaliar bem essa escolha, pois, às vezes, não é viável se efetuar uma concorrência para um objeto com valor muito baixo, já que o custo processual poderá ser maior que o valor do próprio objeto.

No que concerne às concorrências internacionais, nelas se permite à participação de empresas nacionais e estrangeiras, que competirão em igualdade de condições, as quais poderão ser verificadas principalmente no momento da cotação dos preços, pois quando for permitido à licitante estrangeira apresentar proposta em moeda estrangeira, tal permissão também se estenderá às licitantes nacionais. O mesmo ocorre com as garantias de pagamento, que serão as mesmas para ambas.

As concorrências de âmbito internacional são reguladas e, além de necessitar de divulgação no exterior, uma de suas principais exigências é que o edital deverá estar devidamente ajustado às diretrizes da política monetária e do comércio exterior, atendendo às estipulações dos órgãos competentes, em especial do Banco Central do Brasil e do Ministério da Fazenda, conforme o caput do artigo 42 da Lei 8.666/93:

“Nas concorrências de âmbito internacional o edital deverá ajustar-se às diretrizes da política monetária e do comércio exterior e atender às exigências dos órgãos competentes”.

Se uma empresa estrangeira que não funcione no Brasil se interessar em participar de uma concorrência internacional em nosso país, só poderá fazê-lo se possuir um representante legal no país, que possa receber citações e atuar administrativamente e judicialmente em nome da empresa. Só haverá exceção a essa exigência se a empresa estrangeira estiver consorciada com empresa brasileira, sendo que, nesse caso, somente esta última poderá representar o consórcio. Nas concorrências internacionais também haverá a possibilidade de participação de consórcio formado somente por empresas estrangeiras, mas, nesse caso, a empresa que for designada como a líder desse consórcio deverá possuir representação no Brasil.

Quanto às concorrências sob o sistema de registro de preços, temos que a seleção de empresas e valores utilizando obrigatoriamente essa modalidade faz parte da exigência contida no art. 15, § 3º, I, da Lei nº. 8.666/93. Por meio do registro de preços, os interessados em fornecer materiais, produtos, equipamentos, gêneros e serviços à Administração, participam de uma licitação, na modalidade concorrência, na qual ofertam seus preços que permanecem registrados por até um ano, sendo que nesse período estão obrigados a fornecer os quantitativos ou a prestar os serviços solicitados pela Administração nos prazos estipulados.

Na concorrência a habilitação preliminar e as propostas deverão ser processadas e julgadas por comissão permanente ou especial de, no mínimo, três membros, sendo que pelo menos dois deles deverão ser servidores qualificados, pertencentes ao quadro permanente do órgão responsável pela licitação.

2.3.1.2. Tomada de preços

A tomada de preços é a modalidade de licitação utilizada para contratações que possuam valores estimados compreendidas até o montante de R\$ 650.000,00 para a aquisição de materiais e serviços, e de R\$ 1.500.000,00 para a execução de obras e serviços de engenharia.

A principal característica da tomada de preços é que se destina a interessados devidamente cadastrados e, por força da Lei n.º. 8.666/93, ela também passou a se estender aos interessados que atenderem a todas as condições exigidas para o cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas.

Para a habilitação nas licitações será exigida dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

- I – habilitação jurídica;
- II – qualificação técnica;
- III – qualificação econômico-financeira;
- IV – regularidade fiscal;
- V – cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

Uma outra característica importante a ser mencionada é que os interessados ainda não cadastrados poderão apresentar sua documentação até terceiro dia anterior à data prevista para o recebimento das propostas, esse procedimento de análise da documentação deverá ser agilizado pela comissão pertinente, a fim de que as empresas não participem em condições de cadastramento passíveis de serem revistas, causando prejuízos à licitação.

Se a Administração possuir um cadastro internacional de fornecedores poderá, inclusive, realizar uma tomada de preços internacional, a qual deverá manter as mesmas peculiaridades da concorrência, em especial no que tange às estipulações que visem à manutenção do princípio da isonomia entre empresas nacionais e estrangeiras.

Assim como ocorre com as concorrências, nas tomadas de preços as propostas também serão processadas e julgadas por comissão permanente ou especial de, no mínimo três membros, sendo que pelo menos dois deles deverão ser servidores qualificados, pertencentes ao quadro permanente do órgão responsável pela licitação.

Com relação à divulgação das tomadas de preços, essa deverá se dar pelos seguintes meios, dispostos pela legislação vigente:

a) no Diário Oficial da União, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal ou quando se tratar de licitação feita por órgãos estaduais ou municipais para a execução de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais ou garantidos por instituições federais;

b) no Diário Oficial do Estado, ou do Distrito Federal, quando se tratar, respectivamente, de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual ou Municipal, ou do Distrito Federal;

c) em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de grande circulação no município ou na região onde será realizada a licitação.

A Administração, conforme o vulto da licitação, também poderá utilizar outros meios de divulgação para ampliar a área de competição. Atualmente, temos visto muitos órgãos disponibilizando seus avisos de editais em seus portais de internet.

O prazo mínimo de publicação, ou seja, entre a disponibilização do edital até a abertura do certame, deverá ser de 15 (quinze) dias corrido para as tomadas de preços do tipo "menor preço", e de 30 (trinta) dias corridos para as tomadas de preços do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço".

2.3.1.3. Convite

O convite é a modalidade de licitação utilizada para contratações de menor vulto, ou seja, para a aquisição de materiais e serviços até o limite de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), e para a execução de obras e serviços de engenharia até o valor de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais).

Esta modalidade se destina a interessados que pertençam a ramo de atividade pertinente ao objeto a ser licitado, que poderão ou não ser cadastrados no órgão que promover o certame, tendo como principal exigência o convite feito pela Administração.

Segundo BITTENCOURT (2006, p.104):

“A inexistência de no mínimo três potenciais interessados (limitações de mercado) não invalida o procedimento licitatório, desde que tenham sido convidados três interessados. Ocorrendo tal hipótese cabe a Administração justificar formalmente o ocorrido, como condição de não invalidar a licitação, conforme reconheceu o Tribunal de Contas do Pará, através da resolução nº 37.360/93”.

Como pressuposto desta modalidade, temos que para a sua validade será necessário haver pelo menos três convidados para o certame. O alerta que se faz com relação a essa escolha é que ela deverá ser efetuada visando sempre ao princípio da supremacia do interesse público e não de interesses individuais, sob pena de se caracterizar um desvio de finalidade.

Um outro aspecto a ser salientado é que três é um número mínimo, o que não impede que a Administração admita uma quantidade maior de convidados.

O § 6º do art. 22 da Lei nº. 8.666/93 dispõe que quando existirem na praça mais de três interessados para o item a ser licitado, a cada novo convite que possua objeto da mesma espécie ou do mesmo gênero, a Administração deverá, obrigatoriamente, convidar sempre mais um interessado, até que existam cadastrados que não tenham sido convidados em licitações anteriores. É a chamada rotatividade de licitantes.

“ ... existindo na praça mais de 3 (três) possíveis interessados, a cada novo convite, realizado para objeto idêntico ou assemelhado, é obrigatório o convite a, no mínimo, mais um interessado, enquanto existirem cadastrados não convidados nas últimas licitações”.

Com relação ao manifesto desinteresse, esse se configura pela própria ausência desses convidados no momento da abertura da licitação. No entanto, se esse convidado demonstrar expressamente o seu desinteresse por não trabalhar com aquele objeto, a situação se torna diferente, pois não se atingiu o número mínimo de três licitantes do ramo, e o convite carecerá de repetição.

Na modalidade convite, o edital, também chamado de carta-convite, instrumento convocatório ou, simplesmente, convite, não exige publicidade em diários oficiais e/ou jornais de grande circulação, sendo que tal publicidade poderá ser realizada somente pela sua afixação em local visível na própria Administração, como em um quadro de avisos, por exemplo. Essa afixação deverá ocorrer por, no mínimo, cinco dias úteis antes de sua abertura, e o não cumprimento dessa exigência poderá gerar a nulidade do procedimento.

Por ser uma modalidade de licitação mais simples, o convite, dispensa inclusive a apresentação de documentos, já que existe a pressuposição de que a

Administração convidará interessados que possam executar o objeto licitado. A única documentação que não poderá ser dispensada se refere à comprovação de regularidade junto ao FGTS (por meio da Certidão de Regularidade de Situação - CRS, expedida pela Caixa Econômica Federal), por força da Lei nº. 9.012/95, e a prova de regularidade para com a Seguridade Social (por meio da Certidão Negativa de Débitos - CND, expedida pela Previdência Social), em face das disposições contidas no art. 195, § 3º da Constituição Federal.

Na hipótese do convite, o seu julgamento poderá ser efetuado tanto pela própria comissão de licitações (como numa concorrência ou tomada de preços), quanto por servidor devidamente designado para tal atividade.

Já no que tange aos convites em âmbito internacional, esses também são passíveis de ocorrer, desde que as contratações estejam dentro dos limites dessa modalidade e não haja fornecedor do bem ou serviço no país.

2.3.1.4. Concurso

É a modalidade de licitação destinada à escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, ou seja, para trabalhos que exijam uma criação intelectual. Também é utilizada para a escolha de projetos arquitetônicos.

Diante dessa definição, a primeira distinção a ser feita é que esta modalidade não tem nada a ver com o concurso destinado à contratação de pessoal para o serviço público - este último não se caracteriza como licitação.

Nesta modalidade de licitação poderão participar quaisquer interessados que atenderem às exigências do edital.

No concurso há a instituição de prêmio ou remuneração aos vencedores, que não possuirá um caráter de pagamento aos serviços prestados, e sim de incentivo, sendo que o pagamento do prêmio ou remuneração estará condicionado a que o autor do projeto ceda os direitos relativos ao seu trabalho à Administração, que poderá utilizá-lo para o fim previsto nas condições da licitação.

A diferença básica entre o concurso e as outras modalidades de licitação, é que nestas últimas a execução do objeto licitado ocorre depois da seleção da proposta mais vantajosa, cujo preço será dado pela licitante, havendo a sua contratação, ao passo que no concurso a execução do objeto licitado ocorrerá antes, ou seja, ele será entregue

pronto e acabado, e o preço a ser pago ao vencedor (prêmio ou remuneração) será previamente definido no edital pelo órgão.

Com o pagamento do prêmio ou remuneração, a licitação se encerrará e não haverá a figura da contratação. Inclusive, o próprio vencedor não poderá participar de uma futura licitação para executar o projeto, por exemplo, podendo apenas realizar consultoria ou auxiliar na fiscalização da execução desse trabalho.

O prazo mínimo exigido por lei para a divulgação dos editais de concurso será de 45 (quarenta e cinco) dias. No entanto, caberá à Administração estender esse prazo, se necessário, em razão da complexidade do trabalho exigido, a fim de que não haja prejuízo às licitantes. Quanto aos veículos de publicação, deverão ser utilizados os mesmos da concorrência e da tomada de preços, além de outros que ampliem o caráter competitivo do certame.

O edital deverá conter todo o regulamento do concurso, dispondo cláusulas referentes ao objeto almejado, à qualificação que será exigida dos participantes, à forma de apresentação dos trabalhos, aos critérios de julgamento e ao prêmio ou remuneração a ser concedida.

Deverá, ainda, ser nomeada comissão julgadora, especialmente designada para tal fim e, de acordo com o art. 51, § 5º da Lei nº. 8.666/93, essa comissão deverá ser integrada por pessoas de reputação ilibada e reconhecido conhecimento da matéria a ser objeto da licitação, sendo que essas pessoas poderão ser servidores públicos ou não.

“No caso de concurso, o julgamento será feito por uma comissão especial integrada por pessoas de reputação ilibada e reconhecido conhecimento da matéria em exame, servidores públicos ou não”.

Quanto ao critério de julgamento, deverá ser o mais objetivo possível, embora o atendimento a esta condição se constitua numa tarefa bastante difícil, por se tratar de um trabalho de natureza técnica, intelectual ou artística cuja análise, na maioria das vezes, contará com um grau de subjetividade, mesmo que mínimo. No entanto, há que se salientar que esses critérios, mesmo que não se apresentem de forma totalmente objetiva, deverão ser de conhecimento prévio das licitantes.

Preferencialmente, os serviços técnicos profissionais especializados, constantes do art. 13 da Lei n.º. 8.666/93, salvo as hipóteses de inexigibilidade de licitação, deverão ser formalizados por meio de licitação na modalidade concursos.

Tem-se também o concurso internacional, quando for prevista a admissão de interessados nacionais e estrangeiros.

2.3.1.5. Pregão

Através da Medida Provisória n.º 2.026/2000, foi criada, no âmbito federal a modalidade de pregão. Atualmente, por intermédio da Lei n.º 10.520/02, o pregão é a modalidade licitatória instituída no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

Embora o pregão seja regulado pela Lei n.º. 10.520/02, de acordo com o art. 9º da referida Lei, aplicam-se subsidiariamente as normas da Lei n.º. 8.666/93, para regular esta modalidade, visto que essa nova legislação não abrangeu os vários aspectos atinentes ao procedimento licitatório como um todo.

“Aplicam-se subsidiariamente, para a modalidade de pregão, as normas da Lei ° 8.666 de 21 de junho de 1993.”

Com relação aos serviços de engenharia, a Lei Federal n.º. 10.520/02 não faz qualquer vedação quanto ao seu processamento por pregão, caso esses serviços possam ser enquadrados como comuns. Na realidade, a vedação da utilização do pregão para serviços de engenharia se fez pelo Decreto Federal n.º. 3.555/00, que possui aplicabilidade somente na esfera federal. Sendo assim, se os serviços de engenharia puderem ser descritos de forma objetiva no edital, por meio de exigências usuais de mercado para aquela atividade, sem complexidades, propiciando um julgamento pelo menor preço, enquadrando-se, portanto, como serviço comum, entende-se não haver óbice à utilização da modalidade pregão para a sua contratação, exceto se for vedada expressamente na norma regulamentadora do órgão.

Uma peculiaridade trazida pela Lei nº. 10.520/02, em seu art. 11, é que, as compras e contratações de bens e serviços comuns, realizadas sob o sistema de registro de preços, que até então só podiam ser processadas por concorrência, agora podem ser efetuadas por meio do pregão, tornando esse sistema mais ágil e competitivo. Tanto na modalidade concorrência, como no pregão, é prudente adotar esse sistema em situações em que haja consumo freqüente dos itens, bem como em situações especiais de fornecimento.

“As compras e contratações de bens e serviços comuns, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando efetuados pelo sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, poderão adotar a modalidade de pregão, conforme regulamento específico.”

Embora a adoção da modalidade pregão seja uma faculdade do administrador, certamente deverá haver a opção por utilizá-la onde for possível, em virtude da agilidade e da redução de valores que ela proporciona, bem como para melhoria do controle das finanças objetivando com isso, uma administração eficiente.

Esta modalidade deverá ser precedida de uma fase interna, na qual o órgão requisitante, por meio de uma autoridade competente, definirá o bem ou serviço comum a ser adquirido, seu quantitativo, justificando sua necessidade e verificando sua disponibilidade no mercado, inclusive com a realização de no mínimo três cotações no mercado, além de estipular as exigências de habilitação, o critério de aceitação das propostas, as sanções para os casos de inadimplências, os prazos para fornecimento e as cláusulas do contrato. De posse desses dados, o administrador poderá elaborar o edital que deverá conter, além dos elementos dispostos no art. 40 da Lei nº. 8.666/93, todo o procedimento de realização do pregão.

Já a fase externa do pregão terá início com a divulgação do edital, que deverá ficar disponível por, no mínimo, oito dias úteis, de acordo com o art. 4o., inc. I da Lei nº. 10.520/02.

"A convocação dos interessados será efetuada por meio de publicação de aviso em diário oficial do respectivo ente federado ou, não existindo, em jornal de grande circulação local, e facultativamente, por meio eletrônicos e conforme o vulto da licitação, em jornal de grande circulação, nos termos do regulamento de que trata o art. 2o."

Os trabalhos do pregão deverão ser comandados por uma "figura" denominada pregoeiro, com capacitação obrigatória para o exercício de suas funções e que deverá ser escolhido dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação. Este será responsável, por força do disposto no art. 3o., inc. IV da Lei n°. 10.520/02, pelo recebimento das propostas e lances, pela análise da aceitabilidade das propostas e dos preços, pela negociação dos valores quando necessário, e pela habilitação e adjudicação do objeto do certame à licitante vencedora caso não haja recursos, além de outras atividades.

O pregoeiro deverá contar com a ajuda de uma equipe de apoio, composta, em sua maioria, por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da administração, preferencialmente pertencentes ao quadro permanente do órgão ou entidade que promover a licitação.

Uma outra modificação que o pregão trouxe no processamento das licitações, e talvez a mais importante, em virtude da agilidade que ela proporciona ao procedimento, é a inversão das fases de habilitação e de análise das propostas. Em uma licitação tradicional inicia-se com a análise da documentação de todos os participantes, para se verificar qual será habilitado e terá sua proposta apreciada, no pregão estas ações se invertem e, inicialmente, são analisadas as propostas dos participantes, verificando-se posteriormente os documentos de habilitação daquela licitante que ofertou a melhor proposta. Isto torna os procedimentos mais ágeis.

Findada a sessão de lances, o pregoeiro deverá efetuar uma nova análise das propostas, em especial comparando-as com o valor de referência obtido na fase interna da licitação, podendo, inclusive, negociar diretamente com a licitante classificada em primeiro lugar, e declarar a aceitação da proposta que na modalidade de pregão o

critério de julgamento deverá ser sempre o de menor preço. Somente então se passará para a análise das condições de habilitação dessa licitante.

As exigências habilitatórias do pregão, embora mais simples, guardam similaridade com o contido na Lei n.º. 8.666/93, visto que de acordo com o art. 4o., inc. XIII da Lei n.º. 10.520/02.

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

Além disso, os documentos de habilitação também podem ser dispensados na hipótese do licitante já possuir cadastro no órgão ou entidade promotora da licitação, o que deve contar com previsão no edital.

Se a licitante cumprir as exigências de habilitação, ela será declarada vencedora do certame e, a partir desse momento, qualquer outra licitante poderá manifestar imediatamente, e com a devida motivação, a sua intenção de interpor recurso, quando lhe será concedido o prazo de três dias para a apresentação das razões. Ao término desse período, as demais licitantes poderão impugnar o recurso interposto no prazo de mais três dias, sendo que estas peças serão submetidas à análise de uma autoridade superior, para decisão a respeito.

Homologada a licitação na modalidade de pregão, esta segue os mesmos procedimentos de uma licitação convencional, com a posterior assinatura do contrato.

Por fim, um outro aspecto inovador do pregão se refere às sanções que a licitante poderá sofrer, independentemente das penalidades já previstas no art. 87 da Lei n.º. 8.666/93. O art. 7o. da Lei n.º. 10.520 dispõe:

"Quem, convocado dentro do prazo de validade de sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar

documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no Sicaf, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais."

2.3.1.5.1. Pregão Eletrônico

Nos últimos tempos os avanços na área da informática tem sido muito significativos, com a introdução no mercado de várias tecnologias inovadoras objetivando facilitar a vida das pessoas e tornar os procedimentos mais racionais, e o mais importante é que isso tem sido verificado não só no setor privado, como também nos setores da Administração Pública.

Neste seguimento, a Lei nº. 10.520/02, em seu art. 2º., § 2º., dispôs. A possibilidade de realização do pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica, embora tal procedimento já estivesse sendo praticado pelo Governo Federal, com regulamentação dada pelo Decreto nº. 3.697/00, salientando-se que esse instrumento normativo foi revogado por força do Decreto nº. 5.450/05. Neste seguimento, a Lei nº. 10.520/02, em seus art. 2º. § 1º e 2º., dispõem:

“ Poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica.

Será facultado, nos termos de regulamentos próprios da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a participação de bolsas de mercadorias no apoio técnico e operacional aos órgãos e

entidades promotores da modalidade de pregão, utilizando-se de recursos de tecnologia da informação.”

Por meio deste sistema, o pregão é processado pela utilização de meios de comunicação como a Internet, possibilitando o acesso à licitação em qualquer lugar do Brasil. Os editais nesta modalidade, além de serem divulgados na forma prevista na legislação, deverão estar dispostos na Internet para obtenção por parte de qualquer interessado.

Com o pregão eletrônico, a abertura da licitação, que se dava de forma presencial a exemplo das demais modalidades de licitação, com a presença física das pessoas em uma sessão pública, passa a ser efetuada de forma virtual, em um sítio específico, determinado pelo edital. Convém que este sítio esteja no portal da própria Administração promotora da licitação, a fim de se evitar a intervenção de terceiros, que possam pôr em risco a segurança do sistema. No entanto, se houver necessidade de utilização de portais de terceiros, é importante frisar que este deverá apenas abrigar o sítio, com apoio técnico-operacional, sendo que os demais atos da licitação deverão permanecer na competência da autoridade que representa a Administração.

Para participar de um pregão eletrônico, as licitantes devem se credenciar no órgão que está efetuando a licitação, com o objetivo de obter seu *login* e senha, que se constituem em sua identidade digital para a participação do certame, sendo que a utilização desta identidade é de total responsabilidade da licitante.

Uma das principais diferenças entre o pregão presencial e o pregão eletrônico, é que neste último todas as licitantes participarão da sessão de lances, e não somente aquelas que apresentaram valores até 10% acima do menor preço. Isso torna o procedimento muito mais competitivo.

Outro aspecto relativo ao pregão eletrônico é que até o encerramento da sessão de lances não haverá qualquer identificação dos participantes, nem mesmo por parte dos administradores do sistema e do pregoeiro, o que torna o procedimento mais competitivo e com mais credibilidade, onde pode-se observar o cumprimento da Lei 8.666/93 em seu Art. 3º, que dispõe a observância dos princípios da isonomia e da impessoalidade:

“ A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.”

Quando do encerramento do pregão, a empresa que ofertou o menor preço deverá imediatamente enviar seus documentos de habilitação por fax ou por meio eletrônico com posterior remessa dos originais.

Embora a lei e o decreto que regulamentam o pregão não façam menção, encerrados os procedimentos do pregão eletrônico por meio da adjudicação, o processo segue o trâmite normal de qualquer licitação, passando para as fases de homologação e de assinatura do contrato, ou de revogação/anulação, conforme o caso.

A prática do pregão eletrônico no Brasil, ainda é muito tímida, pois se estima que, atualmente, nem 2% dos municípios adotaram este procedimento. Mas, esta é uma prática que está em um sem volta. O Decreto nº. 5.504/05, o qual dispõe em seu art. 1o. que os instrumentos de formalização, renovação ou aditamento de convênios, ou outros instrumentos congêneres, que envolvam repasse voluntário de recursos públicos da União, deverão conter cláusula que determine a necessidade de licitação, sendo que nos casos de bens e serviços comuns, essa licitação deverá ser realizada na modalidade pregão e preferencialmente na forma eletrônica.

2.4. Modalidade de licitação denominada Leilão

O leilão é a modalidade de licitação onde é permitido participar quaisquer interessados e deverá ser utilizada predominantemente para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

É importante mencionar que quando a Administração pretender vender bens móveis, ainda que tenham sido apreendidos ou empenhados, conforme disposto no art. 17, § 6o., da Lei nº. 8.666/93, deverá respeitar o limite previsto no art. 23, II, "b" do mesmo diploma legal (atualmente R\$ 650.000,00) para utilizar a modalidade leilão, este montante será apurado pelo órgão promotor da licitação, mediante avaliações prévias de mercado. Acima desse valor, deverá ser utilizada a concorrência.

“Para a venda de bens móveis avaliados, isolada ou globalmente, em quantia não superior ao limite previsto no art. 23, inciso II, alínea "b" desta Lei, a Administração poderá permitir o leilão”.

2.5. Compras públicas por dispensa de licitação e inexigibilidade

A licitação é obrigatória nas contratações da Administração Pública em geral, ressalvadas as hipóteses previstas na Lei 8.666/93.

Os artigos 24 e 25 da Lei 8.666/93 explicitam a dispensa de licitação e a inexigibilidade de licitação.

No que se refere a dispensa de licitação, a Administração tem a faculdade de não realizar o procedimento licitatório em algumas casos específicos.

2.5.1. Licitação Dispensável

As situações na qual a licitação poderá ser dispensável se encontram mencionadas no art. 24, incs. I a XXVIII da Lei Federal n. 8.666/93.

"A Lei prevê diversas hipóteses, as quais foram ampliadas e alteradas através da Lei nº. 8.883. Essas hipóteses podem ser sistematizadas segundo o ângulo da manifestação de desequilíbrio na relação custo/benefício, do seguinte modo:

- custo econômico da licitação: quando o custo econômico da licitação for superior ao benefício dela extraível da licitação (incs. I e II);
- custo temporal da licitação: quando a demora na realização da licitação puder acarretar a ineficácia da contratação (incs. III, IV, XII e XVIII);

- ausência de potencialidade de benefício: quando inexistir potencialidade de benefício em decorrência da licitação (incs. V, VII, VIII, XI, XIV e XVII);
- destinação da contratação: quando a contratação não for norteadada pelo critério de vantajosidade econômica, porque o Estado busca realizar outros fins (incs. VI, IX, X, XIII, XV, XVI, XIX e XX)."

Existem diversas hipóteses de licitações dispensáveis, o que de certa forma torna o processo mais ágil pela simples razão de se ter menos burocracia. A dispensa de licitação poderá se dar em razão de valor, para obras, serviços de engenharia, outros serviços e compras de pequeno valor.

Também poderá ser dispensável de licitação:

- A caracterização de guerra;
- O não comparecimento de interessados na licitação;
- Intervenção de domínio econômico;
- Propostas com preços superiores aos de mercado;
- Contratação entre pessoas jurídicas de direito público;
- Possível comprometimento da segurança nacional;
- Compra ou locação de imóvel;
- Contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento;
- Compra de perecíveis;
- Contratação de instituição sem fins lucrativos;
- Aquisição nos termos de acordo internacional;
- Aquisição ou restauração de obras de arte;

- Contratação de serviços especiais com instituições integrantes da Administração;
- Aquisição de acessórios durante o período de garantia;
- Compra ou contratações para abastecimentos militares em estado de operação;
- Para manutenção da padronização de materiais de uso militar;
- Contratação de serviços de associações de portadores de deficiência física;
- Contratação de bens para pesquisa científica;
- Fornecimento de energia elétrica por concessionária;
- Contratação de subsidiárias ou controladas;
- Contratos com organizações sociais;
- Transferência de tecnologia;
- Celebração de Contrato de Programa;
- Bens ou serviços de alta tecnologia e defesa nacional.

2.5.2. Inexigibilidade de Licitação

A inexigibilidade de licitação decorre, como disposto *caput* do artigo 25 da Lei 8.666/93, a inviabilidade de competição. Vedada a preferência por marca.

A inexigibilidade de licitação também poderá ocorrer para determinados serviços técnicos, que possuam natureza singular, realizados com profissionais ou empresas de notória especialização. Esses serviços técnicos estão enumerados no art. 13 da Lei n.º 8.666/93 e são os seguintes:

- Estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;
- Pareceres, perícias e avaliações em geral;

- Assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
- Fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
- Patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;
- Treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
- Restauração de obras de arte e bens de valor histórico."

Em uma primeira análise, conforme o art. 13, § 1o. da Lei n°. 8.666/93, estes serviços deverão ser contratados por meio da modalidade concurso. No entanto, quando esses serviços forem prestados por profissionais técnicos especializados ou empresas, ambos com notória especialização, passam a configurar as hipóteses de inexigibilidade de licitação.

De acordo com o art. 26 da Lei n°. 8.666/93, as inexigibilidades de licitação e as dispensas previstas nos §§ 2o. e 4o. do art. 17 e nos incisos III e seguintes do art. 24, devem ser sempre devidamente justificadas pelo órgão requisitante, e submetidas à autoridade superior para ratificação no prazo de três dias. Após essa ratificação, o ato deve ser publicado em até cinco dias, para que tenha eficácia.

2.6. ESTUDO DE CASO, ANÁLISE DA SITUAÇÃO ATUAL E PROPOSTA DE MELHORIA

2.6.1. Bio Manguinhos

O Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos (Bio-Manguinhos), unidade técnico-científica da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), atualmente produz e desenvolve imunobiológicos. Sua missão é contribuir para melhoria da saúde pública brasileira. Visa atender às necessidades geradas pelo quadro epidemiológico mundial e do País. O seu portfólio de produtos é composto por vacinas, kits de reativos para diagnóstico laboratorial e biofármacos.

Fundada em 1976, Bio-Manguinhos é atualmente referência no setor, o Instituto é o maior fornecedor de imunobiológicos para o Ministério da Saúde, suprimindo as necessidades de vacinas indicadas pelo Programa Nacional de Imunizações (PNI).

História de Bio Manguinhos

A estruturação de Bio Manguinhos na Fundação Oswaldo Cruz se deu a partir da Usina Piloto de Manguinhos para produção de vacina contra a meningite em 1975. Dada, então, sua criação efetiva em 1976.

Em 1978 ocorreu à assinatura do contrato de transferência de tecnologia entre a Fiocruz e o Instituto Mérieux para transferência de tecnologia e produção da vacina contra o sarampo.

A produção de reativos para diagnósticos teve início em 1980, com a produção do soro para diagnóstico de enterobactérias. Neste mesmo ano foi assinado o protocolo de transferência de tecnologia de produção da vacina contra sarampo e poliomielite.

Em 1982 teve início a produção de vacina contra sarampo

Em 1983 teve início a produção da vacina contra poliomielite.

Em 1985 ocorreu o fim da dependência brasileira das importações de soros e vacinas através do investimento em laboratórios e plantas industriais nacionais e do lançamento do programa de auto-suficiência nacional em imunobiológicos.

A construção do complexo de vacinas Bio Manguinhos, localizado no campus da Fiocruz do Rio de Janeiro, teve início em 1990.

Em 1997 Bio Manguinhos inicia implementação de um novo modelo de gestão, com o objetivo de uma nova estrutura organizacional visando avaliação de resultados, autonomia, auto-sustentabilidade, agilidade e flexibilidade operacional. Em 1997 foi inaugurado o Centro de Processamento Final de Imunobiológicos (CPFI), Permitindo atrair novas tecnologias internacionais de produção de vacinas.

Em 1999 teve início a produção da vacina contra *haemophilus influenzae* tipo b (Hib), a partir do acordo de transferência de tecnologia entre Bio Manguinhos e SmithKline Biologicals.

Em 2000 foi assinado o contrato para transferência de tecnologia da vacina contra a rubéola entre Bio Manguinhos e o Instituto Biken.

Em setembro de 2001 foi emitida pela Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), a certificação nacional de Boas Práticas de Fabricação da vacina contra febre amarela.

Em 2003 foi assinado o acordo de transferência de tecnologia da vacina combinada contra rubéola, sarampo e caxumba (tríplice viral) com a GlaxoSmithKline e implementado o Mestrado Profissional em Tecnologia de Imunobiológicos em Bio Manguinhos.

Em 2004 Bio Manguinhos fecha acordo com Cuba para a transferência de tecnologia para produção dos biofármacos e alfainterferona 2b humana recombinante. Assinado também o acordo de transferência de tecnologia de teste rápido para diagnóstico de HIV com a Chembio Diagnostic Inc.

Ainda em 2004 Bio Manguinhos bate recorde de exportação de vacinas contra febre amarela.

Em 2005 completou-se o ciclo de produção nacional da vacina Hib, os novos testes rápidos para diagnóstico de HIV 1 e 2 são disponibilizados para o Programa Nacional de Doenças Sexualmente Transmissíveis e Aids e foi certificado em Boas Práticas de Fabricação (BPF) para todas as vacinas e diluentes.

Em 2006 Bio Manguinhos completa 30 anos, foram concluídas as obras do Centro de Produção de Antígenos Virais (CPAV) e do Centro de Qualidade (CQUAL), entram em operação a área de biossegurança nível três e uma área para liofilização experimental, teve início a fase I dos estudos clínicos das vacinas contra meningite meningocócica sorogrupo B e sorogrupo C conjugadas, certificação de boas práticas de fabricação para produtos de diagnósticos de uso *in vitro* e teve início a construção do Centro Integrado de Protótipos, Biofármacos e Reativos para diagnósticos (CIPBR).

Em 2007 foi implementada a Comissão de Responsabilidade Social Corporativa. Bio Manguinhos começou a produzir industrialmente o concentrado vacinal da vacina conjugada contra *Haemophilus influenzae* tipo b e assinatura de acordo com Cuba para fornecimento da vacina contra meningite A e C, com objetivo de combater o risco de uma epidemia em países da África.

Principais produtos fornecidos por Bio Manguinhos

Vacinas:

- Febre amarela
- Poliomielite
- DTP e Hib
- Hib
- Meningite A e C
- Sarampo, caxumba e rubéola (tríplice viral)

Reativos:

- Dengue
- HIV
- Leishmaniose
- Leptospirose

Biofármacos:

- Alfainterferona 2b
- Alfaepoetina

2.6.2. Departamento de Logística

O objetivo do Departamento de Logística (DELOG), de Bio Manguinhos é gerir o fluxo desde os fornecedores de matéria-prima, bem como planejamento e programação de produção, planejamento de materiais e compras e a entrega dos produtos para o cliente.

A estrutura organizacional do Departamento de Logística de Bio Manguinhos se caracteriza por ser um núcleo operacional, onde as áreas de compras e materiais tem papéis ativos e diretamente ligados à área de planejamento e controle de produção. Por estarem dentro de um mesmo núcleo espera-se uma interligação destas áreas

objetivando promover níveis adequados de atendimento e serviços prestados às áreas de produção.

A estrutura organizacional do departamento de logística se apresenta na seguinte divisão de atribuições:

- Divisão de Operações Logísticas (DIOPE), que divide suas atribuições entre as seções de Compras Nacionais (SECOM) e Compras por Importação (SEIMP).
- Divisão de Planejamento Logístico (DIPLO), que divide suas atribuições entre as seções de Planejamento e Controle de Materiais (SEPCM), Planejamento e Controle de Produção (SEPCP) e a Gestão Estratégica de Fornecedores e Materiais (SEGEF).
- Divisão de Movimentação, Armazenamento e Distribuição que engloba os almoxarifados de matérias-primas e de produtos acabados.

Organograma do Departamento de Logística

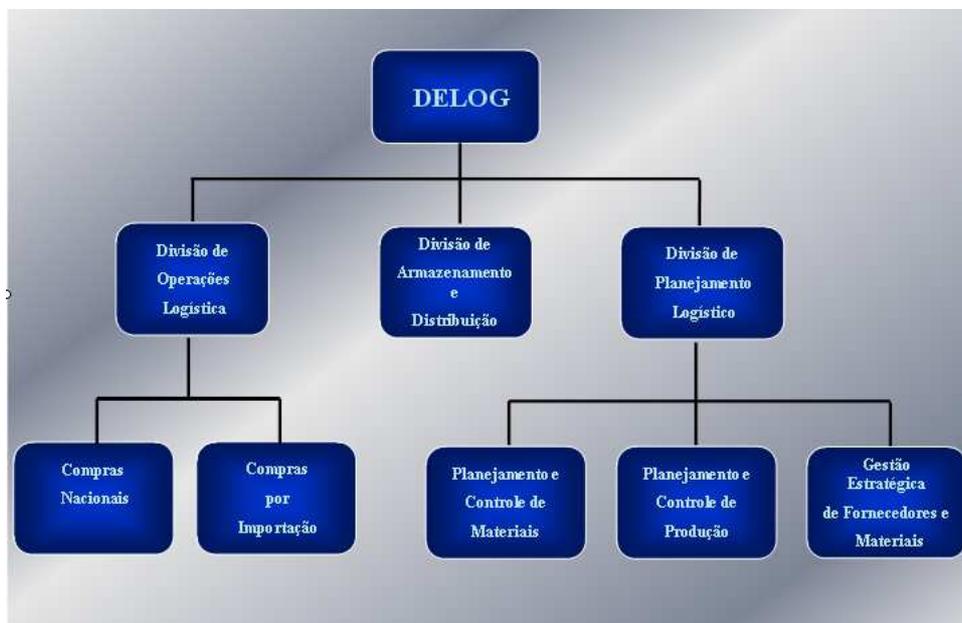


Figura 5: Departamento de Logística de Bio Manguinhos

Fonte: COPPE (2006). Manual de Atribuições do Departamento de Logística. Versão 3

2.6.3. Ciclo de planejamento de materiais e execução das compras nacionais

Como observado no tópico anterior, dentre as atribuições do Departamento de Logística está o planejamento e controle de materiais, denominado Seção de Planejamento e Controle de Materiais (SEPCM), alocada na Divisão de Planejamento Logístico (DIPLO).

Em Bio Manguinhos, o planejamento e controle de materiais se dão a partir de um ciclo anual de planejamento que por sua vez é elaborada com base na demanda de vacinas que o Ministério da Saúde necessita para atendimento a população brasileira (figura 1).



Figura 6: Ciclo anual de planejamento

Fonte: Autora

Uma das particularidades do ciclo de planejamento de materiais de consumo em Bio Manguinhos é que as compras nacionais ou compras por importação tem um *lead time* elevado em relação às organizações no mercado privado, ou seja, o tempo de ressuprimento é muito longo e pouco flexível devido a burocracia exigida pela Administração Pública os processos de aquisição se tornam muitas vezes complexos.

Bio Manguinhos vem buscando, dentro das leis vigentes, estabelecer a melhor estratégia de compras, com o objetivo de maximizar os recursos da Administração Pública e atender ao planejamento de materiais e de produção, para que possa fornecer o nível requerido de serviço ao consumidor. Para isso, a divisão de planejamento logístico, mais especificamente a Seção de Planejamento e Controle de Materiais

juntamente com a Seção de Compras Nacionais e Importação vem traçando estratégias de compras de forma a reduzir o *lead time* ou se adequando a este *lead time* quando necessário.

O ciclo de planejamento vem sendo iniciado em um período de forma a se adequar ao *lead time* de compras, para que o nível de serviço seja adequado ao atendimento das áreas de produção e entrega dos produtos acabados ao cliente.

Quadro demonstrativo dos principais grupos de materiais adquiridos para produção

Grupo de materiais	Características do mercado de fornecedores
Grupo 11 - Material químico	Mercado nacional restrito
Grupo 33 - Material para produção industrial	Mercado nacional restrito
Grupo 35 - Material laboratorial	Mercado híbrido
Grupo 36 - Material hospitalar	Facilidade de aquisição no mercado nacional
Grupo 40 - Material biológico	Mercado nacional restrito

Figura 7: Quadro demonstrativo dos principais grupos de materiais adquiridos para produção

Fonte: Autora

Existem itens nos grupos de materiais relacionados no quadro acima que são considerados de nível máximo de criticidade para realização da produção em Bio Manguinhos. Há casos em que uma determinada matéria-prima é utilizada na produção de mais de um produto final e sua falta pode causar parada em uma ou mais linhas de produção, podendo ocasionar com isso atrasos de grande consequência na entrega ao cliente final.

Quando o não atendimento a alguma área de produção acontece o impacto pode ser de extrema gravidade, visto que os tempos para novas aquisições são longos e a especificidade do material necessário pode ser de extrema complexibilidade. Pois, mesmo que se realize a aquisição no mercado nacional, muitos itens são importados pelos fornecedores locais, acarretando assim um *lead time* maior que o esperado. A solução para resolução de tais problemas depende da decisão de qual a melhor forma de aquisição, considerando as leis vigentes e a disposição do mercado para atendimento em tempo hábil às necessidades da produção.

Na Administração Pública a execução das aquisições deve, obrigatoriamente, ser considerada a legislação vigente, que compreende principalmente considerar as premissas expostas na Lei 8.666/93, Lei 10.520/02 e Decreto 5.450/05.

As compras devem ser executadas através de licitação de acordo com as modalidades existentes na legislação e podem, em casos específicos, ser executadas de outras formas, porém também, outras formas de aquisição previstas em lei, conforme seguem nos quadros abaixo:

Quadro comparativo entre as modalidades de compras

Modalidades de compras	Lead time médio de aquisição	Valores	Características dos materiais
pregão (eletrônico)	80 dias	não há valores estipulados	materiais de consumo
Concorrência	100 dias	até R\$ 650.000,00	Serviços em geral
		acima de R\$ 1.500.000,00	execução de obras e serviços de engenharia
tomada de preços	100 dias	até R\$ 650.000,00	Serviços em geral
		até R\$ 1.500.000,00	execução de obras e serviços de engenharia
Convite	80 dias	até R\$ 80.000,00	materiais e serviços comuns
		até R\$ 150.000,00	execução de obras e serviços de engenharia
Concurso	não é utilizado em Bio, somente na Fiocruz	não há valores estipulados	materiais e serviços

Figura 3: Modalidades de compras

Fonte: Autora

Outras formas de aquisição

Outras formas de aquisição	Lead time médio de aquisição	Valores	Características dos materiais
Dispensa de licitação	25 dias	até R\$ 8.000,00	materiais e serviços comuns
		até R\$ 15.000,00	execução de obras e serviços de engenharia
		acima de R\$ 15.000,00	materiais, serviços comuns e execução de obras ou serviços de engenharia
Inexigibilidade	70 dias	não há valores estipulados	materiais, equipamentos e serviços técnicos de notória especialização

Figura 8: Outras formas de aquisição

Fonte: Autora

Em Bio Manguinhos a modalidade de compra mais utilizada para aquisição de matéria-prima (materiais de consumo de produção), é o pregão na forma eletrônica com ou sem o registro de preços. As modalidades concorrência e tomada de preços são utilizadas, na grande maioria das vezes, para contratação de serviços em geral e para contratação de serviços de obras e engenharia. A modalidade convite foi muito utilizada no passado, porém a partir da vigência da Lei 10.520 do pregão e do decreto 5.450 do

pregão eletrônico esta modalidade deixou de ser utilizada. A modalidade concurso não é utilizada em Bio Manguinhos, somente na Fiocruz.

O ideal a ser alcançado nas aquisições pela modalidade pregão na forma eletrônica é *lead time* médio de 60 dias.

Embora a adoção da modalidade pregão seja uma faculdade do administrador, certamente deverá haver a opção por utilizá-la onde for possível, em virtude da agilidade e da redução de valores que ela proporciona, bem como para melhoria do controle das finanças objetivando com isso, economicidade para a Administração.

O maior desafio é encontrar a melhor forma de aquisição no mercado nacional, visto que as aquisições por importação são na maioria das vezes realizadas por Inexigibilidade devido às características dos materiais de consumo adquiridos no exterior.

Para aquisições de matéria-prima e materiais de consumo em geral é utilizado o pregão eletrônico com entrega única ou cronograma neste caso para aquisição de grande volume em quantidade de materiais, devidamente informado no edital, a Administração firma a compra com o fornecedor ganhador do certame através de contrato ou nota de empenho e faz a reserva do erário para pagamento desta aquisição (empenho), e obrigatoriamente receberá os materiais adquiridos, mesmo que o cronograma de entregas seja negociado e modificado em relação as datas previstas para entrega, podendo apenas reduzir em apenas 25% do valor do contrato, bem como, havendo necessidade da parte da Administração, poderá acrescentar 25% do valor do contrato, em comum acordo com a contratada.

Existe também o pregão eletrônico pelo sistema de registro de preços, neste caso os fornecedores interessados em fornecer para Bio Manguinhos, a partir do resultado do pregão é gerada uma ata que firma compromisso com o fornecedor que tiver o menor preço e com aqueles que desejarem aderir a ata pelo preço registrado para fornecer o bem (objeto da licitação), pelo prazo de validade consignado no referido documento. A ata de registro de preços é o documento vinculativo, obrigatório, com característica de compromisso para futura contratação e terá validade de, no máximo, 12 meses conforme as disposições contidas nos instrumentos convocatórios. Sem o compromisso de aquisição firmada por contrato de compra, somente a partir da necessidade de entrega do bem (objeto da licitação) a Administração solicitará entrega e realizará o pagamento

somente a cada requerimento feito. Assim não há necessidade de reserve antecipadamente do erário correspondente a totalidade requisitada no pregão e sim de apenas uma “estimativa” de pagamento futuro. Com relação às entregas esta modalidade funciona como um *just in time* e com a vantagem de que somente se terá comprometido o erário público a cada requisição feita.

Como vantagens da utilização da modalidade pregão na forma eletrônica pode-se destacar a agilidade do procedimento de aquisição, maior concorrência e com isso redução de valores ofertados gerando economicidade para a Administração. A utilização do sistema de registro de preços trás além destas a vantagem de flexibilidade de entrega ao tempo desejado e desprendimento da receita pública.

Como desvantagens pode-se destacar que, a utilização da modalidade na forma pregão eletrônico abrange todo território nacional e muitas vezes a distância pode afetar a integridade do compromisso com relação as entregas no tempo necessário, outra desvantagem é a confiabilidade dos fornecedores, considerando que qualquer que esteja cadastrado no sistema de pregão poderá participar do certame, isto pode atrair fornecedores inadequados ao atendimento de determinadas aquisições.

2.6.4. Análise dos principais problemas de planejamento de materiais e compras nacionais

Os principais problemas relativos ao planejamento de materiais e compras nacionais seguem descritos no quadro abaixo:

Problemas	Motivos da ocorrência	Consequências
falhas no planejamento	<ul style="list-style-type: none"> * novas demandas * mudanças na demanda * novos processos * mudanças nos processos 	<ul style="list-style-type: none"> * necessidade de replanejamento a curto prazo * necessidade de aquisições emergenciais ou repetidas * possíveis falhas no atendimento
Atraso nas aquisições	<ul style="list-style-type: none"> * grande concentração de pedidos de compra no final do ano * fornecedores que não cumprem com os compromissos 	<ul style="list-style-type: none"> * lead time maior que o desejado/necessário * novas aquisições devido ao não atendimento por algum fornecedor
fornecedores que não entregam no prazo	<ul style="list-style-type: none"> * falta de diligenciamento das entregas 	<ul style="list-style-type: none"> * falhas no atendimento ao cliente (produção) * alta frequência de reprogramações da produção

Figura 9: Principais problemas de planejamento de materiais e compras nacionais

Fonte: Autora

2.6.5. Busca de solução para os problemas de planejamento de materiais com foco na estratégia de compras nacionais

Os desafios são muitos em uma fábrica de vacinas gerida pela Administração Pública. A burocracia “pesada” da Administração pode gerar alguns entraves relacionados aos processos realizados devido a característica da atividade fim de uma fábrica.

Uma fábrica, com diversos produtos e processos produtivos de grande complexibilidade, necessita de autonomia, dinamismo, flexibilidade e agilidade para alcançar seu objetivo final com eficiência e eficácia.

Para atingir os objetivos da organização da melhor forma possível o processo de melhoria deve ser constante, de acordo com as necessidades e novos desafios do mercado. Para Bio Manguinhos, devemos considerar a toda dinâmica do mercado e atrelar esta percepção a forma de gestão da Administração Pública.

Logo, as áreas de planejamento de materiais e compras nacionais devem estar intimamente ligadas, buscando a melhor forma de atendimento a produção, bem como buscado a adequação e utilização da legislação vigente em seu benefício.

Para os problemas citados na Figura 9, seguem sugestões que poderiam melhorar as atividades executadas pelo planejamento de materiais e de compras nacionais:

- O planejamento de materiais poderia se antecipar a demanda do Ministério da Saúde, de forma a planejar itens de comum utilização e grande quantidade de volume em tempo diferentes ao do planejamento anual.
- Diluir a aquisição em tempos diferentes para famílias de materiais diferentes, durante o ano, para evitar a grande concentração de pedidos no final do ano, que acontece devido ao planejamento anual estar concentrado a partir dos meses de agosto de cada ano.
- Adequar o maior número possível de processos de compras de materiais à modalidade pregão eletrônico pelo sistema de registro de preços, assim a “compra/entrega” estaria mais próxima da solicitação de um item a tempo e hora da necessidade podendo evitar com isso, falta de materiais e/ou compras emergenciais.

- Estar em contato constante do segundo fornecedor que registrou seu preço na ata de registro de preços gerada pelo pregão, para tentar evitar falhas no atendimento por motivos de fornecedores que não cumprem seus compromissos e para tentar evitar compras emergenciais.
- Criação de um cronograma para colocação de pedidos e execução das compras de forma a tentar diminuir os prazos de aquisição para atingir a média esperada de uma aquisição na modalidade pregão em 60 dias.
- Criação de processo de diligenciamento antecipado para monitorar entregas a serem realizadas em futuro próximo, por exemplo, começar o diligenciamento 15 dias antes da data efetiva para entrega.
- Criação de um grupo de itens extremamente críticos ao atendimento da produção e estabelecer critérios de planejamento, compras e estoques de segurança de acordo com criticidade do item.

3. CONCLUSÃO

Este trabalho buscou demonstrar as diferenças entre o sistema de planejamento das necessidades de materiais (matéria-prima) e de compras em organizações privadas e como funcionam o planejamento de materiais e as aquisições em uma organização gerida pela Administração Pública.

O planejamento das necessidades de materiais e estoques em uma indústria gerida pela Administração Pública deve considerar, principalmente, os tempos de aquisição impostos pela legislação vigente. Bem como, a melhor forma de aquisição para cada tipo de material.

As formas de aquisições na gestão pública se diferenciam por características, procedimentos e valores que devem, obrigatoriamente, respeitar as leis vigentes. Pudemos observar que o processo de aquisição por licitação é muito mais longo, devido ao sistema burocrático a ser cumprido. Porém os processos de licitação visam proteger o erário público buscando, sempre, a proposta mais vantajosa para a Administração.

As mudanças ocorridas na legislação, com a introdução do pregão e logo após o pregão por meio eletrônico, atualmente pode ser considerado o processo de aquisição de maior agilidade. As aquisições pela modalidade pregão na forma eletrônica pelo sistema de registro de preços, além da maior agilidade gera também maior economicidade para a Administração.

Com relação às propostas de melhoria sugeridas, seria necessário que o Departamento de Logística, realizasse uma revisão dos procedimentos internos de planejamento das necessidades de materiais e estoques para novas definições da melhor forma de aquisição no mercado nacional, objetivando o cumprimento da programação de produção bem como das entregas para o cliente final de forma a cumprir com as exigências da Administração Pública e otimizando os recursos disponíveis.

BIBLIOGRAFIA

ARNOLD, J. R. Tony. Administração de Materiais. 1 ed. São Paulo : Atlas, 1999.

AZEVEDO, Nara et ali. Inovação em Saúde. Rio de Janeiro : Editora FIOCRUZ, 2007.

BOWERSOX, Donald J et ali. Gestão Logística de Cadeias de Suprimentos. Porto Alegre : Bookman, 2006.

BITTENCOURT, Sidney. Pregão passo a passo : uma nova modalidade de licitação para a União, Estados, Município e Distrito Federal. 2. ed. atual. e ampl. Rio de Janeiro : Temas & Idéias Editora, 2002.

_____. Pregão eletrônico : comentários ao Decreto nº. 3.697, de 21 de dezembro de 2000, considerando as regras da Lei nº. 10.520, de 17 de julho de 2002. Rio de Janeiro : Temas & Idéias Editora, 2003.

_____ – Licitação Passo a Passo. 5ª ed. RJ: Temas & Idéias, 2006.

CORREA, Henrique L et ali. Planejamento, programação e controle da produção: MRPII/ERP: conceitos uso e implantação. 4 ed. São Paulo : Atlas, 2001.

Manual de Atribuições do Departamento de Logística versão 3. Rio de Janeiro : COPPE, 2006.

MARTINS, Petrônio Garcia e **ALT**, Paulo Renato Campos. Administração de Materiais e Recursos Patrimoniais. 1 ed. São Paulo : Saraiva, 2002.

PIRES, Sílvio R. I. Gestão da Cadeia de Suprimentos : conceitos, estratégias, práticas e casos – *Suplly chain management*. São Paulo : Atlas, 2004.

www.bio.fiocruz.br. Atualizado em 26 de agosto de 2009.

Manual de Atribuições do Departamento de Logística versão 3. Rio de Janeiro :
COPPE, 2006.