

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

JEFFERSON DA SILVA PRADO

**PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR NA UTFPR:
DIAGNÓSTICO E ELEMENTOS PARA UMA PROPOSTA DE
DOSIMETRIA**

DISSERTAÇÃO

CURITIBA

2018

JEFFERSON DA SILVA PRADO

**PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR NA UTFPR:
DIAGNÓSTICO E ELEMENTOS PARA UMA PROPOSTA DE
DOSIMETRIA**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública, do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP da Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. João Mansano Neto

CURITIBA

2018

Ficha catalográfica elaborada pelo Departamento de Biblioteca
da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Campus Ponta Grossa
n.51/18

P896 Prado, Jefferson da Silva

Processo administrativo sancionador na UTFPR: diagnóstico e elementos
para uma proposta de dosimetria. / Jefferson da Silva Prado, 2018.
97 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. João Mansano Neto

Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Programa
de Pós-Graduação em Administração Pública. Universidade Tecnológica
Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

1. Licitação pública. 2. Processo administrativo - Dosimetria. 3. Sanções
administrativas. 4. Diagnóstico. I. Mansano Neto, João. II. Universidade
Tecnológica Federal do Paraná. III. Título.

CDD 351



TERMO DE APROVAÇÃO DE DISSERTAÇÃO Nº

003

A Dissertação de Mestrado intitulada:

Processo Administrativo Sancionador na UTFPR: Diagnóstico e Elementos para uma Proposta de Dosimetria.

defendida em sessão pública pelo candidato:

Nome do Candidato: Jefferson da Silva Prado

Instituição / Campus: Universidade Tecnológica Federal do Paraná - Campus Ponta Grossa

no dia 25 de setembro de 2018, foi julgada para a obtenção do título de Mestre

em Administração Pública, área de concentração Políticas Públicas: Formulação e Gestão, e aprovada em sua forma final, pelo Mestrado Profissional em Administração Pública.

Banca Examinadora:

Componentes da Banca (Nomes)			Instituição / Campus
Prof. Dr.	João Mansano Neto	Presidente	UTFPR-Curitiba
Profª. Drª.	Hilda Alberton de Carvalho	Membro 1	UTFPR-Reitoria
Profª. Drª.	Isaura Alberton de Lima	Membro 2	UTFPR-Reitoria
Prof. Dr.	Hugo Eduardo Meza Pinto	Membro 3	Faculdade Estácio de Curitiba

A via original deste documento encontra-se arquivada na Secretaria do Programa, contendo a assinatura da Coordenação após a entrega da versão corrigida do trabalho.

Curitiba, 25 de setembro de 2018.

Profª. Rosângela de Fátima Stankowitz, Drª.
Nome da Coordenadora do PROFIAP-UTFPR

Assinatura e Carimbo

Dedico este trabalho aos servidores públicos
que sempre buscam melhorias em seus
processos e em seus ambientes
organizacionais.

AGRADECIMENTOS

A Universidade, pela possibilidade da formação.

Ao meu orientador, por ter continuado mesmo após mudança do tema, e também por toda a atenção aos mínimos detalhes.

Aos meus pais, Nenzinha e Polaco, maiores incentivadores.

À minha esposa Fabiola, sempre compreensiva.

Ao meu filho Gael, melhor ajudante de pesquisador.

Aos meus colegas de trabalho, que sempre ajudaram nas diversas dúvidas.

Aos colegas de instituição que dedicaram um pouquinho de seu tempo para responder à pesquisa.

A todos que direta ou indiretamente tiveram participação nessa caminhada.

“Escreva algo que valha a pena ler ou faça
algo que valha a pena escrever.”
Benjamin Franklin

RESUMO

PRADO, Jefferson da Silva. **Processo administrativo sancionador na UTFPR**: diagnóstico e elementos para uma proposta de dosimetria. 2018. 97 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP. Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

As participações das empresas nas licitações e contratos do governo federal nem sempre acabam de maneira positiva, pois o cometimento de alguma irregularidade pode trazer sanções que variam desde uma simples advertência, até a impossibilidade de voltar a trabalhar com uma instituição pública, além de multa. Através de Acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU) e a publicação de diretrizes para o processo de sancionamento das empresas, ficou claro que os gestores não podem abster-se da aplicação dessas sanções. Uma pesquisa descritiva foi realizada com a utilização de diversas formas de coleta de dados - pesquisa bibliográfica e documental, entrevista, observação participante e questionário - com o objetivo de propor uma dosimetria para os processos administrativos sancionadores (PAS), decorrentes de eventuais irregularidades praticadas durante o procedimento licitatório de Pregão Eletrônico na UTFPR. A pesquisa esclareceu os motivos desse tipo de PAS começar apenas em 2015, apresentou um diagnóstico da situação nos diversos câmpus, pontuou os temas mais tratados em pesquisas e manuais sobre processo de sanção, analisou documentos utilizados como diretrizes em diversas instituições, tipificou as principais irregularidades e sugeriu dosimetria, agravantes e atenuantes para o momento de escolha da sanção, de forma a garantir a observância ao princípio da razoabilidade e proporcionalidade.

Palavras-chave: Licitação. Processo administrativo. Sanção. Diagnóstico. Dosimetria.

ABSTRACT

PRADO, Jefferson da Silva. **Administrative sanctioning process in FUTPR: diagnosis and elements for a dosimetry proposal.** 2018. 97 p. Dissertation (Professional Master Degree in Public Administration) - Professional Master's Program in Public Administration in National Network - PROFIAP, Federal University of Technology - Paraná, Curitiba, 2018.

The participation of companies in bids and contracts of the federal government does not always end in a positive way, as the committing of some irregularity can bring penalties ranging from a simple warning, to the impossibility of returning to work with a public institution, in addition to a fine. Through the Judgment of the Court of Auditors of the Union (CAU) and the publication of guidelines for the process of sanctioning companies, it was clear that managers can not refrain from applying these sanctions. A descriptive research was carried out using several forms of data collection - bibliographic and documentary research, interview, participant observation, questionnaire - with the objective of proposing a dosimetry for sanctioning administrative procedures (SAP), arising from any irregularities practiced during the bidding process of Electronic Auction at UTFPR. The research clarified the reasons for this type of SAP starting only in 2015, presented a diagnosis of the situation in the various campuses, punctuated the topics most treated in research and manuals on the sanction process, analyzed documents used as guidelines in several institutions, typified the main irregularities and suggested dosimetry, aggravating and attenuating factors for the moment of choosing the sanction, in order to ensure compliance with the principle of reasonableness and proportionality.

Keywords: Bidding. Administrative Process. Sanction. Diagnosis. Dosimetry.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	13
2.1 LICITAÇÃO	14
2.1.1 Pregão.....	16
2.2 PODER-DEVER.....	21
2.3 PROCESSO ADMINISTRATIVO	22
2.3.1 Processo Administrativo Sancionador.....	23
2.3.2 Dosimetria e o Princípio da Razoabilidade e Proporcionalidade.....	25
2.3.3 As sanções aplicáveis	28
3 METODOLOGIA	31
3.1 PESQUISA BIBLIOGRÁFICA E DOCUMENTAL	31
3.2 ENTREVISTA PRELIMINAR	34
3.3 PESQUISA DOCUMENTAL	34
3.4 OBSERVAÇÃO PARTICIPANTE	35
3.5 QUESTIONÁRIO	36
4 RESULTADOS	40
4.1 A SIGLA PAS-L.....	40
4.2 O SURGIMENTO DOS PAS-L A PARTIR DE 2015	41
4.3 DOCUMENTOS UTILIZADOS POR OUTRAS INSTITUIÇÕES	42
4.4 CARACTERÍSTICAS GERAIS NOS DOCUMENTOS E PESQUISAS RELACIONADOS A PAS.....	45
4.5 PESQUISA NA UTFPR.....	51
4.5.1 Diagnóstico dos PAS-L	52
4.5.2 Sugestão de Dosimetria	62
4.5.3 Sugestão de Agravantes e Atenuantes	78
4.5.4 Andamento do manual de sanções da UTFPR.....	81
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	83
REFERÊNCIAS	86
APÊNDICE A - Entrevista com especialista em licitações	92
APÊNDICE B - Questionário	93
APÊNDICE C - Entrevista para validação do questionário	97

1 INTRODUÇÃO

As compras públicas possuem destaque dentre as funções governamentais, seja pela quantidade de recursos gastos, seja pelos inúmeros casos de fraudes e desvios do dinheiro público. Por isso, existem diversas leis (BRASIL, 1993; 2002; 2005) que visam garantir, entre outros aspectos, a isonomia na participação das empresas que têm interesse em fornecer ao governo, bem como a seleção da proposta mais vantajosa e a coibição de qualquer tipo de fraude ou irregularidade. Esse procedimento é chamado de licitação e é obrigatório a todas as instituições que operam com dinheiro público.

A Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993) regulamenta o processo licitatório e dedica um capítulo às sanções administrativas a que as empresas estão sujeitas quando negociam - no sentido de fornecer ou tentar fornecer bens e serviços - com uma instituição pública. As irregularidades descritas nesse capítulo são, basicamente, recusa em assinar, atraso ou inexecução do contrato.

Com o advento de uma nova modalidade de licitação, o Pregão, tratado na Lei nº 10.520 (BRASIL, 2002), o processo licitatório se tornou mais ágil ao inverter as fases do processo, concedendo maior agilidade e eficiência. Também com esse intuito, o Decreto nº 5.450 (BRASIL, 2005) tornou possível a realização do Pregão de forma eletrônica. Esta Lei e o Decreto, relacionados ao Pregão, contêm um artigo praticamente idêntico, art. 7º e art. 28, respectivamente, com o objetivo de proteger a modalidade (ABREU, 2015), o qual tipificou novas irregularidades, principalmente cometidas durante o certame da licitação, isto é, antes de uma empresa ser declarada a vencedora. Alguns exemplos são: a não apresentação de documentos quando solicitados pelo pregoeiro; e a não manutenção da proposta, quando, por exemplo, a vencedora solicita sua desclassificação, dizendo que deu o lance errado e não poderá ofertar o bem/serviço por aquele valor; atitudes corriqueiras em Pregões Eletrônicos (KAFRUNI, 2015).

As irregularidades praticadas, seja durante a licitação ou após a formalização do contrato, devem ser apuradas - e punidas se for o caso - pelo gestor público através da abertura de um Processo Administrativo Sancionador (PAS) (BRASIL, 2007). Essa é uma obrigação da qual não se pode abdicar, sob pena de responsabilização, isto é, trata-se de um poder-dever (DI PIETRO, 2017).

De acordo com a experiência profissional do pesquisador deste trabalho, o PAS é utilizado regularmente para apurar falhas de empresas que detêm contrato com a instituição pública, ou seja, que prestam serviços ou foram contratadas para a entrega de algum produto,

por exemplo. No entanto, foi somente a partir do Acórdão nº 1.793 do TCU (BRASIL, 2011) que ficou clara a obrigação do gestor público em instaurar PAS também para apurar ilícitos ocorridos ainda durante a fase de oferta de lances da licitação.

Ainda assim, trabalha-se com a hipótese de que os responsáveis pela condução das licitações apenas solicitavam a abertura de PAS para ilícitos graves, como fraude, enquanto que não o faziam nas irregularidades menos graves. No entanto, recentes Acórdãos do TCU (BRASIL, 2015b; 2016b; 2016c) consideraram que mesmo essas questões aparentemente simples atrasam o processo licitatório e devem ser punidas, mesmo que não haja dolo ou má-fé. Portanto, restou configurada a obrigação dos pregoeiros em solicitar a abertura de PAS, podendo ser responsabilizados, juntamente com os gestores, caso não o façam.

Embora obrigados a sancionar, não houve a publicação de uma dosimetria a se aplicar para esses casos, já que a principal sanção (impedimento de licitar) pode variar de um dia a cinco anos, e uma sanção aplicada de maneira desproporcional pode resultar na completa anulação do processo, além da responsabilização dos agentes (CARVALHO FILHO, 2017; DI PIETRO, 2017; MEIRELLES, 2016).

Com base nessas três premissas (obrigação em instaurar PAS para irregularidades cometidas ainda na fase de lances da licitação; obrigação em sancionar irregularidades aparentemente simples; e anulação de processos com sanções desproporcionais), a proposta da pesquisa é levantar informações acerca desses PAS em uma instituição pública federal, principalmente sobre a dosimetria aplicada, de modo a apresentar esses dados organizados e que possam ser utilizados para embasar uma sugestão geral de dosimetria. Para isso, retratou-se a seguinte questão de pesquisa: Quais são os elementos e fatores que interferem na definição da dosimetria para o PAS de irregularidades praticadas durante o Pregão Eletrônico na Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)?

A pesquisa ocorreu em toda a UTFPR, porém somente relacionados aos PAS decorrentes de Pregão Eletrônico, principal modalidade licitatória. Outras modalidades e formas de Dispensa de licitação não fizeram parte do escopo do trabalho. Sobre o PAS, informou se era ou não autuado, de que forma, com base em quais documentos, quais critérios utilizados para atenuar/agravar a sanção, com a possibilidade de apresentação de uma sugestão de dosimetria que traga uniformidade aos diversos processos.

A experiência profissional do pesquisador foi importante, já que é o principal responsável por tais processos no Câmpus Ponta Grossa da UTFPR, tendo conduzido até então em torno de 150 processos finalizados. Servidores que tratam do mesmo tema podem ter diversas dúvidas que seriam sanadas através desta pesquisa. Assim, o processo poderia ser

melhorado com a participação de diversos câmpus, ao se aglutinar todas as ideias e diferentes roteiros, buscando uma maneira mais eficaz e eficiente de dar seguimento aos processos e gerar um documento para embasar as sanções aplicadas.

O objetivo geral deste estudo foi propor um conjunto de elementos para uma proposta de dosimetria para os PAS, decorrentes de eventuais irregularidades praticadas durante o procedimento licitatório de Pregão Eletrônico na UTFPR.

Para atingi-lo, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- i. Apresentar fundamentação teórica sobre licitação, pregão eletrônico, poder-dever, processo administrativo sancionador, dosimetria e as sanções aplicáveis;
- ii. Explicar a importância e o surgimento dos PAS a partir de 2015;
- iii. Tipificar irregularidades e características do PAS;
- iv. Diagnosticar situação dos PAS nos diversos câmpus da UTFPR;
- v. Coletar sugestões de dosimetria, atenuantes e agravantes de sanções.

Foram utilizados diferentes métodos de coleta de dados, como pesquisa bibliográfica e documental, observação participante, entrevista e questionário. Alguns resultados foram interpretados por análise de conteúdo, enquanto outros se utilizaram de porcentagens para sua apresentação.

A pesquisa envolveu todos os treze câmpus da UTFPR e reitoria. E os respondentes da pesquisa foram os servidores que possuíam a função de pregoeiro.

Os resultados buscaram sugestões com impactos sociais, visando tipificar e esclarecer quais seriam os comportamentos reprováveis durante a execução de um Pregão Eletrônico; também procuraram formas de tratar as empresas fornecedoras com isonomia em seus direitos e a mesma proporcionalidade nas sanções.

Este trabalho está dividido em cinco capítulos, a iniciar por esta breve introdução com a apresentação das premissas que embasaram os estudos, seguindo com a fundamentação teórica dos conceitos de poder-dever, processo administrativo, licitação e a modalidade do pregão, também são apresentados conceitos mais específicos, como o processo administrativo sancionador e as sanções aplicáveis, juntamente com a dosimetria e o princípio da razoabilidade e proporcionalidade. Posteriormente, expõe-se os diversos métodos utilizados na coleta dos dados (pesquisa bibliográfica e documental, entrevista, observação participante e questionário). O quarto capítulo expõe e analisa os resultados, tanto aqueles obtidos antes da realização da pesquisa principal, quanto o diagnóstico e as sugestões apresentadas. Por fim aparecem as considerações finais com um resumo bastante sucinto e previsões embasadas pelos resultados.

Espera-se que a publicação desta dissertação possa servir não só à instituição de análise, mas também a outras instituições, fornecedores, servidores, pesquisadores e interessados pelo tema.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O levantamento bibliográfico conterá temas relacionados ao processo de compras públicas, tais como licitação e a modalidade licitatória de Pregão. Também abarcará conceitos de direito administrativo, como a diferença entre atos vinculados e discricionários, princípios administrativos, poder-dever da administração pública, processo administrativo e, mais especificamente, o processo administrativo sancionador, além de uma relação entre a dosimetria e o princípio da razoabilidade e proporcionalidade.

As compras públicas possuem destaque dentre as funções governamentais, seja pela quantidade de recursos gastos, seja pelos inúmeros casos de fraudes e desvios do dinheiro público. Por isso, existem diversas leis (BRASIL, 1993; 2002; 2005) que visam garantir, entre outros aspectos, a isonomia na participação das empresas que têm interesse em fornecer ao governo, bem como a seleção da proposta mais vantajosa e a coibição de qualquer tipo de fraude ou irregularidade. Esse procedimento é chamado de licitação e é obrigatório (vinculado) a todas as instituições que operam com dinheiro público (BRASIL, 1993).

Antes de seguir, alguns conceitos devem estar claros.

Os atos vinculados “são aqueles para os quais a lei estabelece os requisitos e condições de sua realização” (MEIRELLES, 2016, p. 191). O administrador não possui liberdade, pois deve fazer somente aquilo que está na lei e da forma que ela dita, caso contrário, comprometerá a eficácia do ato, podendo ser anulado pela própria Administração ou pelo Judiciário, se este for provocado.

Já os atos discricionários possuem “liberdade de escolha de seu conteúdo, de seu destinatário, de sua conveniência, de sua oportunidade e do modo de sua realização” (MEIRELLES, 2016, p. 192).

Por exemplo, a abertura de processo administrativo sancionador é um ato vinculado da administração, ela é obrigada a fazer isso caso perceba uma irregularidade (BRASIL, 2007). Já a sanção que será aplicada a esse infrator é um ato discricionário, pois poderá escolher dentre aquelas que a legislação aponta, porém embasada pelos princípios da proporcionalidade e razoabilidade. Diferente da doutrina tradicional, Carvalho Filho (2017) e Di Pietro (2017) afirmam que não existe discricionariedade na aplicação de sanção, pois não há juízo de conveniência e de oportunidade. Para os autores, a escolha é vinculada a todos os elementos do processo administrativo.

Reforçando, princípios administrativos são definidos por Carvalho Filho (2017) como “postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública”. Di Pietro (2017, p. 133) cita Cretella Júnior (v. 97, p. 7) para explicar: “Princípios de uma ciência

são as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturas subsequentes. Princípios, neste sentido, são os alicerces da ciência”.

Todos os atos da administração pública devem observar aos princípios, que são: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, supremacia do interesse público, autotutela, indisponibilidade, continuidade dos serviços públicos, segurança jurídica, precaução, razoabilidade e proporcionalidade, motivação, ampla defesa e contraditório (CARVALHO FILHO, 2017; MEIRELLES, 2016). Conforme eles forem surgindo no texto, serão devidamente explicados.

Seguindo serão apresentados conceitos a respeito do processo licitatório.

2.1 LICITAÇÃO

O conceito de licitação por Di Pietro (2017, p. 455) faz auxílio de Dromi (1975):

procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato.

Uma outra definição de licitação é a de Meirelles (2016, p. 310), “É o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse”. Além de utilizá-la para promover o desenvolvimento econômico sustentável e fortalecer as pequenas e micro empresas. É desenvolvida através de diversos atos vinculados, tanto para a administração, quanto para as empresas participantes, buscando a igualdade de oportunidade.

Meirelles se aproxima bastante da definição trazida pela própria Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993) “A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável”.

O princípio constitucional da isonomia refere-se ao art. 5º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o qual garante a igualdade de todos perante a lei. Portanto, a licitação é um procedimento para garantir que todas as empresas que tenham interesse em fornecer seus produtos/serviços à administração pública, sejam tratadas da mesma forma, sem que haja prevaricação ilegal - pois há formas de incentivo às pequenas e microempresas na licitação, tratadas pela Lei Complementar nº 123 (BRASIL, 2006). Ao mesmo tempo, a Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993) também almeja selecionar a proposta mais vantajosa e promover o

desenvolvimento sustentável, este através de algumas características que não serão objeto desta pesquisa.

A ‘Lei de Licitações e Contratos’ - nome pelo qual é conhecida a Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993) - aplica-se a todos os órgãos e entes federativos e todas as contratações serão, necessariamente, precedidas de licitação, ressalvadas algumas hipóteses previstas no mesmo documento, quando então não é realizado o procedimento licitatório, chamado de Dispensa de licitação e Inexigibilidade de licitação.

A Lei de Licitações dedica um capítulo às sanções administrativas a que as empresas estão sujeitas quando negociam - no sentido de fornecer ou tentar fornecer bens e serviços - com uma instituição pública. Esclarecendo, sanção administrativa é definida como:

penalidade prevista em lei, instrumento editalício ou contrato, aplicada pelo Estado no exercício da função administrativa, como consequência de um fato típico administrativo com a observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, garantidos por meio do devido processo legal (BRASIL, 2015a, p. 10).

Isto é, são as penalidades que o próprio ente pode aplicar, em caráter administrativo, desde que observado o devido processo legal, quando a empresa comete uma irregularidade.

Quanto aos princípios citados, contraditório e ampla defesa devem ser observados em todos os processos (judiciais e administrativos). Não se pode sancionar antes de dar a oportunidade de ser ouvido (contraditório), bem como oferecer a utilização de todos os meios a seu dispor, como apresentação de provas e recursos (ampla defesa) (MEIRELLES, 2016).

As irregularidades descritas no capítulo de sanções administrativas da Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993) são:

Art. 81. A recusa injustificada do adjudicatário em assinar o contrato, aceitar ou retirar o instrumento equivalente, dentro do prazo estabelecido pela Administração (...);
 Art. 86. O atraso injustificado na execução do contrato (...);
 Art. 87. (...) inexecução total ou parcial do contrato (...).

Basicamente, recusa em assinar (art. 81), atraso (art. 86) ou inexecução do contrato (art. 87).

A finalidade da aplicação de sanções administrativas possui “caráter preventivo, educativo e repressivo, (...) objetivando, em última análise, a proteção ao erário e ao interesse público” (BRASIL, 2015a, p. 11).

O procedimento licitatório pode ser realizado através de diferentes modalidades, sendo a mais utilizada no governo federal o Pregão, devido ao Decreto nº 5.450 (BRASIL, 2005), que tornou a modalidade obrigatória nas aquisições de bens e serviços comuns.

2.1.1 Pregão

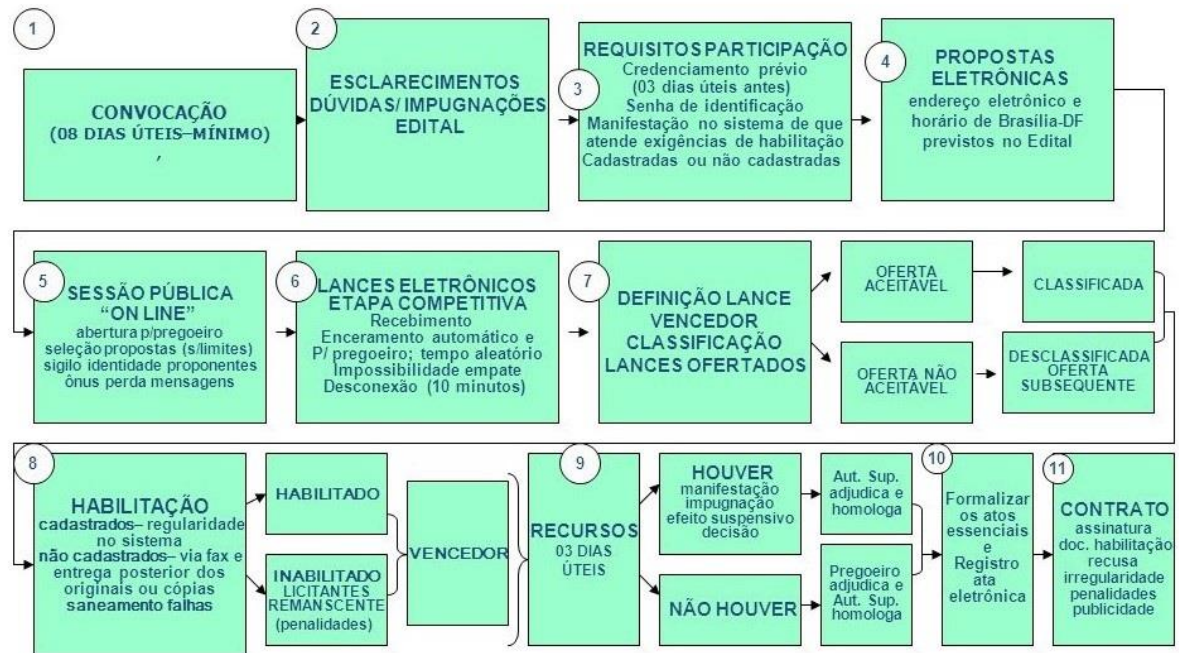
Com o advento de uma nova modalidade de licitação, o Pregão, tratado na Lei nº 10.520 (BRASIL, 2002), o processo licitatório se tornou mais ágil ao inverter as fases do processo. Nas demais modalidades, as empresas que tem interesse em fornecer ao governo devem comprovar que possuem os requisitos para tal (chamado de ‘habilitação’ pela Lei nº 8.666/1993), portanto primeiro se verificava a documentação de todos os participantes, para só então realizar o certame. Na Lei do Pregão - nome pela qual ficou conhecida a Lei nº 10.520/2002 - primeiro é realizada a fase de disputa de lances, e a empresa vencedora então demonstra sua habilitação, assim economiza-se tempo e outros recursos ao se analisar apenas a documentação de uma empresa.

A partir do Decreto nº 5.450 (BRASIL, 2005), o Pregão passou a ser obrigatório para a Administração Federal nas aquisições de bens e serviços comuns, sendo preferível a sua forma eletrônica, regulamentada pelo mesmo decreto.

Tanto a Lei do Pregão (BRASIL, 2002), quanto o Decreto (BRASIL, 2005), contêm um artigo praticamente idêntico, art. 7º e art. 28, respectivamente, com o objetivo de proteger a modalidade (ABREU, 2015), o qual tipificou novas irregularidades, principalmente cometidas durante o certame da licitação, isto é, antes de uma empresa ser declarada a vencedora e assinar o contrato.

Para melhor entender essas inovações, é preciso conhecer o funcionamento da modalidade. O Pregão (tanto presencial, quanto eletrônico) possui duas fases: interna, que ocorre antes da abertura do procedimento ao público; e externa, que começa na publicação do edital. Será explicada somente a fase externa, pois é nela que as empresas participam e, conseqüentemente, estão sujeitas a cometer irregularidades. Um fluxograma completo dessa fase está apresentado na Figura 1, porém essa imagem também será fragmentada nas Figuras 2 a 7 para melhor visualização e entendimento:

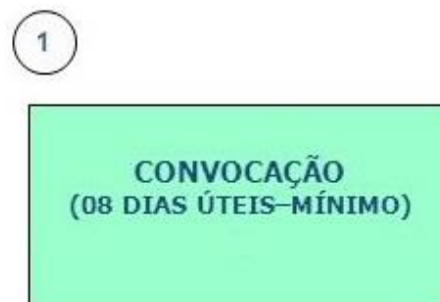
Figura 1: Fluxograma da fase externa do Pregão



Fonte: Santos (2014, p. 25).

A fase externa se inicia com a publicação do edital, que faz a convocação dos licitantes (item 1 do fluxograma). Além disso, para Di Pietro (2017), o edital é o documento que traça as regras específicas àquela contratação. Nele consta: a especificação do objeto que será licitado; as exigências de habilitação das licitantes; os critérios para aceitação das propostas, isto é, tudo o que a proposta precisa ter para ser considerada válida; as sanções a que as empresas estão sujeitas caso cometam alguma irregularidade; e todas as cláusulas do contrato, como prazo de entrega do bem ou serviço. A autora considera o edital a “**lei da licitação e do contrato**” (p. 505, grifo da autora), pois tudo que nele estiver, deve ser rigorosamente cumprido (princípio da vinculação ao instrumento convocatório).

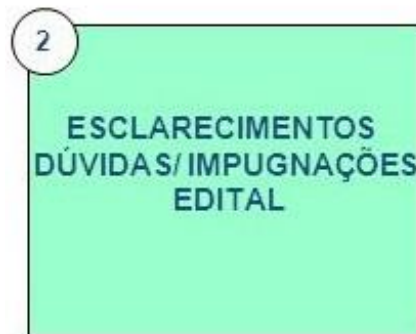
Figura 2: Convocação



Fonte: Adaptado de Santos (2014, p. 25).

Em seguida (item 2) há um prazo para que os licitantes possam sanar dúvidas a respeito do edital, bem como impugná-lo, caso tenham observado alguma ilegalidade. Dessa forma, as empresas, posteriormente, não poderão alegar texto dúbio ou confuso a respeito das regras a que se submeteram, pois tiveram a possibilidade de realizar esclarecimentos (CARVALHO FILHO, 2017).

Figura 3: Esclarecimentos



Fonte: Adaptado de Santos (2014, p. 25).

O terceiro item é quando as empresas interessadas afirmam, pelo sistema, que atendem às exigências de habilitação, obrigatório para poder cadastrar uma proposta (item 4) e participar da sessão (item 5). Apenas ressaltando que nenhuma verificação pela administração pública é realizada neste momento (BRASIL, 2005).

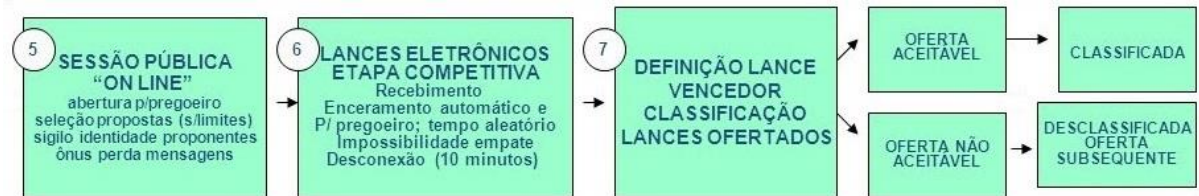
Figura 4: Requisitos e proposta



Fonte: Adaptado de Santos (2014, p. 25).

Durante a sessão, também chamada de certame (5), as empresas podem dar lances (6) visando ofertar a melhor proposta (DI PIETRO, 2017). Esses lances são então ordenados e verifica-se se a melhor proposta é aceitável (7).

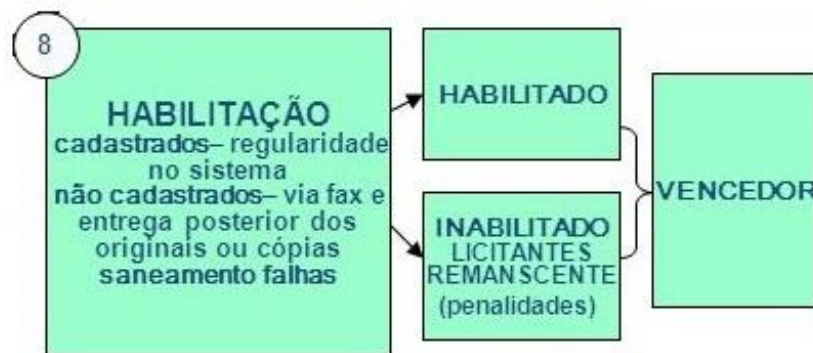
Figura 5: Sessão pública, lances e classificação



Fonte: Adaptado de Santos (2014, p. 25).

Após encontrar uma proposta aceitável, vem a habilitação (8), “procedimento em que a Administração verifica a aptidão do candidato para a futura contratação” (CARVALHO FILHO, 2017, p. 206), isto é, quando se analisa a documentação da empresa que ofertou a melhor proposta aceitável. Tanto na análise das propostas, quanto na habilitação, quando uma empresa é desclassificada, verifica-se a situação da próxima.

Figura 6: Habilitação



Fonte: Adaptado de Santos (2014, p. 25).

Conforme explica Di Pietro (2017), após a declaração do vencedor, ainda há a possibilidade de recursos (9), para só então ocorrer a adjudicação (atribuição ao vencedor do objeto da contratação) e homologação (confirmação por autoridade administrativa). Todos os atos são formalizados numa ata eletrônica (10) e ocorre a assinatura do contrato ou instrumento equivalente (11).

Figura 7: Recurso, adjudicação, homologação, ata e assinatura



Fonte: Adaptado de Santos (2014, p. 25).

Com a explicitação das fases do Pregão, é possível entender as novas irregularidades tipificadas pela Lei nº 10.520 (BRASIL, 2002):

Art. 7º Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento 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 Sicafe, 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.

Elas podem ser separadas da seguinte forma: (1) não celebrar o contrato; (2) deixar de entregar documentação exigida; (3) apresentar documentação falsa; (4) ensejar o retardamento da execução de seu objeto; (5) não manter a proposta; (6) falhar na execução do contrato; (7) fraudar a execução do contrato; (8) comportar-se de modo inidôneo; (9) cometer fraude fiscal.

Relembrando, a Lei de Licitações (1993) tipificou três condutas: recusa em assinar (art. 81), atraso (art. 86) ou inexecução do contrato (art. 87). As mesmas condutas reaparecem na Lei do Pregão (2002) - nos itens 1, 4 e 6 - acrescidas de outras seis.

As irregularidades são, em sua maioria, autoexplicativas, apenas será feito um adendo a respeito da conduta 5: não manter a proposta. Ela se refere a quando a empresa que obteve o melhor lance solicita sua desclassificação, demonstrando que não há interesse em fornecer o bem/serviço por aquele valor.

As irregularidades praticadas, seja durante a licitação ou após a formalização do contrato, devem ser apuradas - e punidas se for o caso - pelo gestor público através da abertura de um Processo Administrativo Sancionador (PAS) (BRASIL, 2007). Essa é uma obrigação da qual não se pode abdicar, sob pena de responsabilização, isto é, trata-se de um poder-dever (DI PIETRO, 2017).

Este conceito será exposto a seguir, visto ser representativo a esta pesquisa, que teve como pilares as obrigações a que o gestor público está vinculado.

2.2 PODER-DEVER

Um princípio fundamental da Constituição Federal brasileira é o da legalidade, o qual determina que a administração pública só pode fazer o que a lei permite, isto é, agir conforme está expresso em lei (DI PIETRO, 2017). Portanto, o estudo do Direito é fundamental quando se trata de instituições públicas.

O Direito, segundo Meirelles (2016), é um conjunto de regras de conduta, traduzidas em princípios, que são impostas pelo Estado e asseguradas pelo poder público, buscando realizar a justiça. O Direito se divide em vários ramos, e esta pesquisa se baseia no ramo chamado de Direito Administrativo.

Há uma diversidade de definições sobre Direito Administrativo, comenta Meirelles (2016), dependendo da escola e do critério adotado. Essa diversidade advém da abrangência empregada segundo cada pesquisador, isto é, uns colocam diversas áreas de estudo, enquanto outros reduzem a escala. Como a maioria das definições são estrangeiras, o autor conceitua o Direito Administrativo Brasileiro como “conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado”. Da mesma forma o define, Di Pietro (2017, p. 117):

como o ramo do direito público que tem por objeto os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública, a atividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública.

A abrangência adotada alarga o conceito de Direito Administrativo para toda e qualquer atividade do poder público.

Se o Direito busca a entrega da justiça, no sentido de entregar aquilo que é justo, e o Direito Administrativo envolve todos os atos do Estado, então existe a responsabilidade do administrador público em garantir a justiça em todos os seus atos. O poder do agente público não se caracteriza como um privilégio, e sim um dever, já que através dele existe a obrigação de garantir que o interesse público se sobreponha ao interesse particular, não podendo abster-se de sua atuação. Como traduz Meirelles (2016, p. 115) “O poder tem para o agente público o significado de dever para com a comunidade e para com os indivíduos, no sentido de que quem

o detém está sempre na obrigação de exercitá-lo”. E uma das maneiras de exercer esse Poder-Dever é através do Processo Administrativo.

2.3 PROCESSO ADMINISTRATIVO

Conceito importante para a condução desta pesquisa, Meirelles (2016, p. 818) define Processo Administrativo como um conjunto de procedimentos que a administração pública utiliza para “registro de seus atos, controle da conduta de seus agentes e solução de controvérsias dos administrados”. Já para Di Pietro (2017, n. 851) é “a série de atos preparatórios de uma decisão final da Administração”.

É importante diferenciar processo de procedimento. Enquanto o primeiro é um conjunto de atos coordenados que visam solucionar uma controvérsia judicial ou administrativa, o procedimento é como se realiza um processo, isto é, o rito processual. Não há processo sem procedimento, mas o inverso pode ocorrer (MEIRELLES, 2016; DI PIETRO, 2017).

O doutrinador reforça “O que caracteriza o *processo* é o ordenamento de atos para a solução de uma *controvérsia*; o que tipifica o *procedimento de um processo* é o modo específico do ordenamento desses atos” (MEIRELLES, 2016, p. 818, grifos do autor).

Sobre o item em pauta, há a Lei nº 9.784 (BRASIL, 1999), a qual regula o processo administrativo e estabelece normas básicas no âmbito da Administração Pública Federal direta e indireta. Seu objetivo é, conforme o art. 1º, a proteção dos direitos dos administrados e o melhor cumprimento dos fins da Administração. Os preceitos dessa Lei se aplicam, inclusive, aos demais Poderes, quando desempenham função administrativa.

O art. 2º apresenta os princípios explícitos a que se vincula a Lei do Processo Administrativo: “legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”.

A Lei aborda os direitos e deveres dos administrados, as fases, os interessados, a competência, a instrução, a motivação, os casos de extinção, de recurso e de revisão do processo. Além da anulação, revogação, convalidação, comunicação e prazos dos atos. Embora repasse diversas linhas gerais, deixa claro, em seu art. 22, que “Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir” (BRASIL, 1999, s.p.).

O processo administrativo é o gênero que, segundo Meirelles (2016, p. 821), “se reparte em várias espécies”, uma dessas espécies é o Processo Punitivo, também chamado de

Processo Administrativo Sancionador - PAS (TEIXEIRA, 2014; BRASIL, 2016a; MAIMONI, 2016; JARDIM, 2013, BRASIL, 2015a; TORRES, 2016; BENIGNO; ANDRADE, 2016), o qual será caracterizado no próximo tópico.

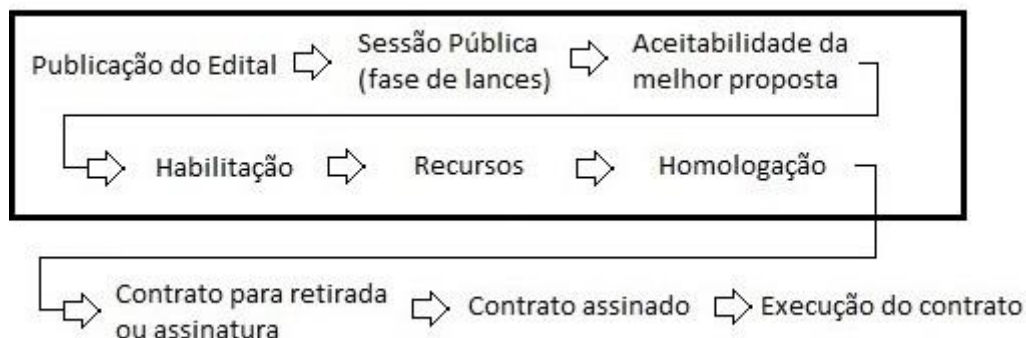
2.3.1 Processo Administrativo Sancionador

O processo que visa apurar irregularidade e, se for o caso, aplicar sanção, possui um nome autoexplicativo, já que se pode unir o conceito apresentado anteriormente para Processo Administrativo à palavra Sancionador, traduzida como ‘aquele que sanciona’. Meirelles (2016) o define como todo processo conduzido pela Administração para aplicar sanção devido infração de lei, regulamento ou contrato. Sua instauração inicia-se com exposição detalhada dos atos ou fatos ilícitos ou ilegais, indicando-se a norma infringida. Pode ser realizado por um só representante ou por comissão, o importante é que tenha regularidade em todas as fases, para que a sanção aplicada não seja nula. Embora a sanção seja discricionária, deve levar em conta o princípio da proporcionalidade, além de que só é possível aplicar penalidade estabelecida em lei e com o devido processo legal (MEIRELLES, 2016).

Aplicando o novo conceito aos anteriores, o PAS é uma das formas que o Estado utiliza para garantir o interesse público sobre o particular.

O Processo Administrativo Sancionador instaurado para apurar ilícitos ocorridos durante a licitação, isto é, antes da assinatura do contrato - do qual falam os diversos Acórdãos citados na introdução - será ilustrado pela Figura 8, para demonstrar o que compreende esse momento em um procedimento licitatório de Pregão:

Figura 8: PAS na licitação



Fonte: Elaborado pelo pesquisador baseado no Decreto nº 5.450 (BRASIL, 2005).

Todas as eventuais irregularidades que ocorrem dentro do retângulo da Figura 8 fazem parte do PAS na licitação. Como dito antes, todas que ocorrem durante a realização do procedimento.

Inicialmente houve uma dúvida se a irregularidade ‘não assinatura do contrato’ ou ‘não retirada do contrato para assinatura’ faria parte do escopo desta pesquisa, porém, foi deixada de fora por dois motivos: primeiro, ela ocorre após a finalização do procedimento licitatório; e segundo, já estava tipificada na Lei nº 8666/93, em seu art. 81.

O Acórdão nº 1.793 do TCU, em 2011, (BRASIL, 2011, s. p., grifo do autor) apontou a obrigação do gestor público em instaurar PAS também para apurar ilícitos ocorridos ainda durante a fase de oferta de lances da licitação:

9.2. determinar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MP) que:

9.2.1. oriente os gestores dos órgãos integrantes do Sisg:

9.2.1.1. a autuarem processos administrativos contra as empresas que praticarem atos ilegais previstos no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, alertando-os de que a não autuação sem justificativa dos referidos processos poderá ensejar a aplicação de sanções, conforme previsão do art. 82 da Lei nº 8.666/1993, bem como representação por parte do Tribunal de Contas da União, com fulcro no art. 71, inciso XI, da Constituição Federal c/c o art. 1º, inciso VIII, da Lei nº 8.443/1992;

Cobranças pelo TCU surgiram a partir de 2015, com o Acórdão nº 754-Plenário do TCU (BRASIL, 2015b). Nele ficou clara a obrigação de abertura de PAS para as irregularidades cometidas durante a licitação, tanto que é este Acórdão que é citado no Caderno de Logística sobre Sanções Administrativas do Governo Federal (BRASIL, 2015a, p. 15):

I - deverá ser autuado processo administrativo para apenação das empresas que praticarem injustificadamente ato ilegal previsto no rol do art. 7º, da Lei 10.520, de 17 de julho de 2002;

II - o art. 7º, da Lei 10.520, tem caráter abrangente, e abarca condutas relacionadas não apenas à contratação em si, mas também ao procedimento licitatório e à execução da avença;

III - os responsáveis por licitações que não observarem as determinações previstas no subitem 9.5.1 do item 9.5. do Acórdão nº 754/2015-TCU-Plenário estão sujeitos a sanções.

Esse Caderno de Logística (BRASIL, 2015a) não traz normatizações porque as diferentes estruturas das instituições públicas impede a imposição de um modelo único, no entanto traça diretrizes gerais sobre o processo administrativo sancionador, tanto para infrações cometidas por licitantes, quanto por contratados. Esse documento contribui para a cobrança do governo para a abertura de PAS.

A cobrança foi reforçada pelo TCU duas vezes em 2016, nos Acórdãos 1.414 e 2.487, ambos do Plenário:

9.1.30.4. prever, no edital de pregão, cláusulas de penalidades específicas para cada conduta que possa se enquadrar no contido na Lei 10.520/2002, art. 7º, observando os princípios da proporcionalidade e prudência (BRASIL, 2016b);

b.2) considerando o princípio da indisponibilidade do interesse público, o gestor responsável pela condução da licitação tem o dever legal de instaurar procedimento administrativo para apurar a conduta das sociedades empresárias que não atendam aos editais ou não honrem suas propostas, procedendo a aplicação da sanção prevista no art. 7º da Lei 10.520/2002, em caso de rejeição das justificativas apresentadas (Acórdãos TCU n. 1.793/2011 e 754/2015, ambos do Plenário) (BRASIL, 2016c);

Porém nenhum documento trouxe procedimentos específicos para o PAS, ou uma dosimetria, o que pode causar disparidades na condução e julgamentos desses processos, já que cada instituição os realiza de forma independente.

2.3.2 Dosimetria e o Princípio da Razoabilidade e Proporcionalidade

Conforme já mencionado no início deste capítulo, Di Pietro (2017) cita Cretella Junior para esclarecer que os princípios são como os alicerces de uma ciência.

Dentre os diversos princípios, razoabilidade e proporcionalidade geralmente são consideradas como partes de um único princípio, o qual impõe limite à discricionariedade administrativa, obrigando-a a guardar proporção entre os meios empregados e o fim que a lei deseja alcançar (DI PIETRO, 2017). É chamado por Meirelles (2016, p. 99) “de princípio da proibição de excesso”. Busca evitar restrições desnecessárias ou abusivas, como o caso de uma sanção aplicada de forma desproporcional ao agravo. No mesmo sentido, para Carvalho Filho (2017, p. 59), “o fim a que se destina é exatamente o de conter atos, decisões e condutas de agentes públicos que ultrapassem os limites adequados”.

Dosimetria, no Direito Penal, é explicada por Carvalho Filho (2017, p. 78): “o juiz aplica ao infrator a pena atribuída à conduta tipificada na lei, permitindo-se ao aplicador somente quantificá-la (dosimetria da pena)”. Isto é, não se escolhe a sanção a ser aplicada, pois esta já vem tipificada pela legislação, o papel do juiz é de quantificá-la. Isso já não ocorre quando a sanção é aplicada por autoridade administrativa, pois cabe a ela não só a quantificação, mas a própria escolha da sanção. É por isso que o Judiciário não pode alterar as sanções aplicadas pelo administrador (o que ofenderia a separação dos poderes), podendo apenas invalidá-las em caso de ilegalidade (CARVALHO FILHO, 2017).

Di Pietro (2017, p. 1108) traz um capítulo em que fala sobre a responsabilização administrativa da Lei nº 12.846 (BRASIL, 2013), conhecida como Lei Anticorrupção. Esse capítulo cita as sanções administrativas previstas pela mesma Lei, e cita dosimetria ao afirmar que:

foi deixada larga margem de apreciação para a Administração Pública na dosimetria da pena, o que não significa a existência de discricionariedade administrativa. Esta somente existiria se fosse possível cogitar de possibilidade de apreciação de oportunidade e conveniência na escolha da dosagem da pena. Na realidade, a escolha da pena terá que ser devidamente fundamentada em uma ou mais das circunstâncias apontadas no artigo 7º, levando em conta ainda a razoabilidade, ou seja, a adequação, a relação, a proporção entre o ato ilícito e a pena aplicada.

O artigo 7º da Lei nº 12.846 (BRASIL, 2013) indica algumas circunstâncias que podem ser levadas em conta na aplicação das sanções. Embora não esteja falando de irregularidades cometidas pelas empresas durante a licitação, ainda assim poderiam ser utilizados de maneira análoga, pelo menos os sete primeiros itens:

I - a gravidade da infração; II - a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator; III - a consumação ou não da infração; IV - o grau de lesão ou perigo de lesão; V - o efeito negativo produzido pela infração; VI - a situação econômica do infrator; VII - a cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações; VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica; IX - o valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade pública lesados (DI PIETRO, 2017, p. 1108).

Carvalho Filho (2017, p. 606) volta a mencionar dosimetria ao falar de improbidade administrativa:

Mais do que nunca aqui será inevitável o recurso aos princípios da razoabilidade, para aferir-se a real gravidade do comportamento, e da proporcionalidade, a fim de proceder-se à dosimetria punitiva. Fora de semelhantes parâmetros, a atuação da autoridade refletirá abuso de poder.

Ainda nesse tópico, também cita:

(...) sempre existirão outros que poderão servir como parâmetros para a dosimetria da sanção, como a intensidade do dolo, a reincidência, a natureza da participação dos agentes, as circunstâncias do fato etc. É lícito, pois, ao juiz socorrer-se dos elementos de valoração previstos no art. 59, do Código Penal, inteiramente adequados à fixação das sanções de improbidade (CARVALHO FILHO, 2017, p. 609).

A única menção sobre dosimetria no livro de Meirelles (2016, p. 275) também o relaciona com o citado princípio: “o juiz deve efetuar a dosimetria da sanção considerando a "extensão do dano causado", o "proveito patrimonial" e a incidência dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade (...)”.

Com base nos três autores consultados chegou-se ao Quadro 1:

Quadro 1 - Dosimetria e o Princípio da Razoabilidade e Proporcionalidade

Autor	Princípio da Razoabilidade e Proporcionalidade	Dosimetria
Carvalho Filho (2017)	Conter atos, decisões e condutas de agentes públicos que ultrapassem os limites adequados.	Deve ser pautada pela razoabilidade - para aferir a real gravidade do comportamento - e pela proporcionalidade - na escolha da sanção. Outros parâmetros são a intensidade do dolo, a reincidência, a natureza da participação dos agentes, as circunstâncias do fato etc. Sem o uso desses parâmetros será abuso de poder.
Di Pietro (2017)	Impõe limite à discricionariedade administrativa, obrigando-a a guardar proporção entre os meios empregados e o fim que a lei deseja alcançar.	Não há discricionariedade administrativa. A escolha da pena terá que ser devidamente fundamentada. Deve-se levar em conta a razoabilidade.
Meirelles (2016)	Busca evitar restrições desnecessárias ou abusivas.	Efetuar a dosimetria da sanção considerando a "extensão do dano causado", o "proveito patrimonial" e a incidência dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Fonte: Elaborado pelo pesquisador com base nos autores citados (MEIRELLES, 2016; CARVALHO FILHO, 2017; DI PETRO, 2017).

Os três autores concordam que o princípio da razoabilidade e proporcionalidade traz limites às decisões da administração pública, por isso deve ser empregado no momento de escolher e dosar a sanção que será aplicada.

Sobre a competência para a aplicação de sanções, a Lei de Licitações (BRASIL, 1993) somente especificou no caso da sanção mais grave - declaração de inidoneidade - competência exclusiva do Ministro do Estado, do Secretário Estadual ou Municipal. As demais sanções ficaram em aberto, o que, para o caderno de sanções (BRASIL, 2015a), representa que cabe a cada instituição estabelecer normativas internas. Segundo De Torres (2014), citado pelo mesmo caderno, alguns autores sugerem que o ordenador de despesas é a autoridade para tal, visto sua competência para celebrar contratos, entendimento consoante à Advocacia Geral da União (AGU). Entretanto, a análise da irregularidade cometida e a sugestão da sanção cabem aos

servidores que “possuem um contato mais próximo (...) ou detêm maior conhecimento...” sobre a falha ocorrida (BRASIL, 2015a, p. 32).

O próximo tópico se dedica a repassar rapidamente quais são as sanções administrativas que uma empresa pode receber ao fornecer ou tentar fornecer bens e serviços a uma instituição pública federal.

2.3.3 As sanções aplicáveis

Os artigos 86, 87 e 88 da Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993) falam exclusivamente de sanções administrativas, são apresentadas algumas das possíveis causas e definem-se quatro sanções:

- I - advertência;
- II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;
- III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;
- IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

São essas e somente essas as sanções que a Lei de Licitações trouxe. Contudo, a Lei nº 10.520 (BRASIL, 2002) trouxe uma nova sanção:

Art. 7º Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento 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.

Portanto há quatro sanções disciplinadas pela Lei nº 8.666 (advertência, multa, suspensão e declaração de inidoneidade) e uma nova pela Lei nº 10.520 (impedimento). Discorrendo sobre cada uma delas, conforme o caderno de logística (BRASIL, 2015a):

a) A sanção de advertência é a mais leve, não traz restrições e possui um caráter educativo. É preciso atentar ao notificar a empresa para não se utilizar termos como ‘advertir’ ou ‘advertência’ e sim ‘notificar’ ou ‘notificação’, desta forma não há perigo de se entender que foi aplicada a sanção de advertência, já que isso impediria a aplicação de outras sanções, exceto a multa;

b) A multa possui natureza pecuniária e é a única que pode ser acumulada com

outra sanção. Ela pode ser resultante de mora, isto é, atraso na entrega ou prestação do serviço, conforme art. 86 da Lei nº 8.666 ou devido à inexecução, com caráter indenizatório, conforme art. 87 da mesma lei. Ela também foi prevista pelo art. 7º da Lei nº 10.520. Esta sanção somente pode ser aplicada se estiver prevista em edital ou no contrato, e a doutrina exige também que esteja em forma de percentual, com limites mínimos e máximos;

c) Suspensão com a Administração por até dois anos. Existe uma dúvida se ela suspende apenas o órgão que aplicou a sanção (entendimento do TCU) ou a todos os entes federados (entendimento do Superior Tribunal de Justiça - STJ). O caderno recomenda a adoção do posicionamento do TCU, porém sem prejuízo a consultas ao assessoramento jurídico do órgão, bem como de verificar se houve alguma alteração nos posicionamentos do TCU e STJ;

d) Declaração de inidoneidade. É a sanção mais grave, pois impede a participação da empresa nas licitações e nos contratos de todas as instituições da administração pública direta e indireta de todos os entes federados. Costuma-se exigir dolo, isto é, comprovação de que houve vontade ou intenção da empresa em realizar o ato que prejudicou a instituição;

e) Impedimento de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e descredenciamento do SICAF por até cinco anos. Devido à gravidade, é necessário atentar aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade. Somente pode ser aplicada em processos e contratos decorrentes de Pregão. Seus efeitos são semelhantes aos da suspensão, porém aqui existe uma Instrução Normativa (BRASIL, 2010) que define a abrangência da sanção para o âmbito do ente federativo que aplicou a sanção, isto é, no caso de uma instituição federal ter aplicado a sanção, o fornecedor ficará impedido de licitar e contratar com todos os órgãos federais.

Segundo ainda o caderno de logística (BRASIL, 2015a) um dos temas mais divergentes do processo sancionador é se existe ou não a possibilidade de se aplicar sanções da Lei nº 8.666 em um Pregão, modalidade licitatória regulamentada pela Lei nº 10.520. São duas formas de pensar:

Um primeiro entendimento é que as únicas sanções que poderiam ser aplicadas a infrações cometidas num processo de Pregão (ou contrato decorrente desta modalidade) são aquelas disciplinadas pela Lei do Pregão, isto é, impedimento e multa. As sanções de advertência, suspensão e inidoneidade somente poderiam ser aplicadas em procedimentos licitatórios e contratos decorrentes das demais modalidades.

Outro entendimento é de que a interpretação literal das sanções da Lei nº 10.520 resultaria que todas as irregularidades levariam a aplicação de impedimento, por isso a solução seria utilizar o método do diálogo das fontes “o qual traz como fundamento o exame da

finalidade da norma à luz dos princípios da continuidade do serviço público, da razoabilidade e da proporcionalidade” (BRASIL, 2015a, p. 25). Assim as leis seriam aplicadas simultaneamente, e mesmo num processo de Pregão poderiam ser aplicadas as sanções de advertência, suspensão e inidoneidade. Havendo maior discricionariedade e possibilidade de aplicação do princípio da razoabilidade e proporcionalidade.

Em posse dos conceitos e princípios que devem ser utilizados por toda instituição pública em suas aquisições de produtos e serviços, bem como da maneira pela qual é efetivado o poder-dever em caso de irregularidades, seguir-se-á com os métodos utilizados nesta pesquisa.

3 METODOLOGIA

Pesquisa é conceituada por Gil (2008, p. 26) como “processo formal e sistemático do método científico”, cujo objetivo é apresentar respostas a problemas, sempre de maneira científica. Por isso é necessário caracterizar e explicitar os métodos utilizados neste estudo para tentar resolver o problema da falta de instruções e padronização a respeito da dosimetria de PAS resultantes de eventuais irregularidades cometidas durante a licitação.

Este estudo incluiu uma pesquisa aplicada, característica esperada numa dissertação de Mestrado Profissional, que exige a aplicabilidade dos conhecimentos (GIL, 2008, p. 27). Mais especificamente, é uma pesquisa-participante, já que o pesquisador é servidor da instituição pesquisada e faz parte do grupo de trabalho responsável pelos processos de sanção.

Com relação ao nível, se caracteriza em descritiva - com base nos conceitos de Selltiz et al (1967), citados por Gil (2008) - isto é, com objetivo principal de descrever características de determinado evento ou estabelecimento de relações entre as variáveis. O próprio Gil (2008, p. 28) cita como exemplo “estudar o nível de atendimento dos órgãos públicos de uma comunidade”. Embora não seja este o caso, guarda-se semelhança, já que o objetivo geral desta pesquisa é propor um conjunto de elementos para uma proposta de dosimetria para os PAS resultantes de eventuais irregularidades praticadas durante o Pregão Eletrônico da UTFPR, portanto objetiva conhecer o grau de atendimento desses processos, seus procedimentos, bem como as relações existentes entre os diversos câmpus no aspecto da dosimetria, de modo a resolver um problema em que o pesquisador e os participantes da situação estão envolvidos.

A coleta de dados foi realizada através de diversas técnicas: pesquisa bibliográfica e documental; entrevista; observação participante; e questionário.

3.1 PESQUISA BIBLIOGRÁFICA E DOCUMENTAL

Essa pesquisa preliminar serviu como elemento introdutório e exploratório ao tema. E foi executada antes da especificação desta dissertação, porém já com o objetivo de trazer essa complementaridade, por isso faz parte do trabalho final.

A pesquisa preliminar, por seus objetivos, se classifica, com base novamente nos conceitos de Selltiz et al (1967), citados por Gil (2008), como pesquisa exploratória, pois buscou aumentar os conhecimentos do pesquisador e dos leitores sobre o tema, servindo de base para futuros trabalhos.

O procedimento para coleta de dados, segundo conceitos também de Gil (2008), foi em sua maior parte bibliográfica, permitindo ao investigador cobrir diversas pesquisas, e também documental, com a análise principalmente da legislação.

A técnica utilizada foi a análise de conteúdo - pois uma de suas funções é enriquecer a tentativa exploratória, aumentando, desta forma, a possibilidade de descoberta (BARDIN, 1979) - o que caracteriza a abordagem predominante dessa pesquisa preliminar como qualitativa (GIL, 2008). Como os resultados foram apresentados através de porcentagem - método sugerido por Bardin (1979) - este estudo também é, em parte, quantitativo.

A análise de conteúdo, para Bardin (1979), é composta de três fases: pré-análise com leitura flutuante; exploração do material, realizando as escolhas e recortes necessários; e tratamento dos dados buscando sintetizar as informações obtidas. A escolha dos documentos seguiu as regras da homogeneidade - no sentido de obedecer ao critério do tema ser relacionado ao PAS - e pertinência - somente documentos com rigor científico como fonte de informação. Não houve formulação de hipóteses, objetivos e indicadores específicos na pré-análise. Além disso, a análise foi qualitativa por ser mais flexível para a captura de ideias, e a inferência foi sobre um índice (no caso um tema), sendo o polo de análise a própria mensagem e a técnica específica chamada de análise categorial por tema.

As pesquisas centraram-se em documentos brasileiros devido a sistemática própria da licitação nacional (MEIRELLES, 2016). Buscas foram realizadas diretamente na plataforma de busca do *Google* com os termos “processo administrativo sancionador” e “direito administrativo sancionador”, encontrado 65.500 e 36.000, respectivamente. Acessado os 10 primeiros de cada pesquisa, 5 selecionados ao todo. Um dos resultados do *Google* apontou para uma pesquisa do sítio jus.com.br, já com o termo “processo administrativo sancionador”. Dos 26 resultados, 6 foram selecionados.

Por fim, refinado no *Google* para encontrar os termos exatamente nesta ordem “processo administrativo sancionador” e mais o termo “licitação”, encontrado 8.950. Acessado os 20 primeiros, 8 foram selecionados - lembrando que todos os documentos foram selecionados seguindo as regras da homogeneidade e pertinência. Ao todo, catalogou-se 11 documentos pesquisados sem o acréscimo do termo “licitação”, e 8 com o termo.

A exploração do material foi realizada em junho de 2017, os diversos recortes temáticos foram organizados no Quadro 2:

Quadro 2 - Recortes temáticos

Autor	Recortes
Abreu (2015)	Princípios; poder-dever; contraditório e ampla defesa; cumulatividade das sanções; discricionariedade; fluxograma.
Benigno e Andrade (2016)	Princípios; histórico na unidade; procedimentos; finalidade; competências; fluxograma; prescrição.
Brasil (2015a)	Finalidade; princípios; poder-dever; prescrição; procedimentos.
Brasil (2016a)	Princípios; poder-dever; procedimentos.
Castro (2015)	Sujeição especial; princípio da insignificância.
Guardia (2014)	Princípios; similaridade com princípios do direito penal.
Jardim (2013)	Poder-dever; recurso; direito de petição; revisão administrativa.
Maimoni (2016)	Fiscalização; princípios; sistemática na unidade; responsabilidade subjetiva; abrangência; dosimetria; prescrição.
Mello (2010)	Poder-dever; princípios; regulamentos; princípios; similaridade com processo penal; formalismo moderado.
Mendonça (2013)	Poder-dever; princípios; discricionariedade.
Moreira Neto e Garcia (2012)	Devido processo legal; segurança jurídica; legalidade; tipicidade; similaridade com direito penal.
Silva (2014)	Devido processo legal; poder-dever; uniformização; procedimentos.
Simões (2013)	Discricionariedade; proporcionalidade; sanções; devido processo legal; procedimentos.
Teixeira (2014)	Poder-dever; princípios; similaridade com processo penal.
Torres (2016)	Competências; contratos; sanções, poder-dever; abrangência das sanções; procedimento; dosimetria.
UFPR (2016)	Princípios; contratos; sanções; procedimentos; fluxograma; modelos.
UNILA (2014)	Sanções; finalidade; espécies; procedimentos.

Fonte: Elaborado pelo pesquisador, 2017.

Esses recortes temáticos foram agrupados pela similaridade, resultando em dez categorias - ou temas - que são apresentadas no Quadro 3:

Quadro 3 - Aglutinação dos temas

Tema	Recortes
Princípios	Princípios; contraditório; ampla defesa; insignificância; legalidade; proporcionalidade; etc.
Poder-dever	Poder-dever; discricionariedade.
Finalidade, objetivo	Finalidade; objetivo; motivo.
Dosimetria, tipicidade	Dosimetria; tipicidade; vinculação de irregularidade com sanção.
Similaridade com processo penal	Similaridade com princípios do direito penal; similaridade com processo penal;
Rito, fluxograma, procedimento	Fluxograma; procedimentos; recurso; direito de petição; revisão administrativa; cumulatividade das sanções; rito.
Indicação de responsável em abrir PAS	Competências; responsável em abrir PAS; abertura de PAS.
Abrangências das sanções	Abrangências das sanções de suspensão e impedimento; alcance.
Modelo, padrão, padronização do PAS	Regulamentos; formalismo moderado; modelo; padrão; padronização.
Prescrição	Prescrição para abertura do PAS; prescrição intercorrente.

Fonte: Elaborado pelo pesquisador, 2017.

Posteriormente, uma nova exploração foi realizada, desta vez com a pesquisa dos dez temas que mais apareceram na primeira exploração, isto é, eles se tornaram indicadores específicos, visando encontrar os temas mais citados com maior acuidade. Os resultados serão apresentados na seção para tal.

Já no campo prático, uma entrevista foi realizada para confirmar algumas hipóteses levantadas ainda na redação do pré-projeto desta dissertação.

3.2 ENTREVISTA PRELIMINAR

Quando da preparação do pré-projeto da dissertação, algumas hipóteses foram apresentadas como afirmações. Essas foram cientificamente questionadas pelo orientador responsável por este trabalho, afinal careciam de confirmações científicas para serem utilizadas em um trabalho com esse rigor.

A hipótese em questão é o motivo de os pregoeiros não solicitarem abertura de PAS antes de 2015, já que a Lei do Pregão é de 2002, e não houve nenhuma alteração no texto da Lei nesse sentido. A elucidação dessa questão é fundamental para a relevância deste trabalho, já que explica o porquê do PAS decorrente de irregularidades ocorridas durante a licitação aparecer em evidência no campo acadêmico e prático somente a partir de 2015. Para entender e apresentar essa questão em forma de problema científico, foi conduzida uma entrevista com o responsável pelo setor de licitações do Câmpus Ponta Grossa da UTFPR. Ele foi escolhido pela experiência que tem no ramo de licitações - já que trabalha há mais de 10 anos na área - e pela acessibilidade - por trabalhar no mesmo câmpus que o pesquisador.

“A entrevista é uma das técnicas de coleta de dados mais utilizada no âmbito das ciências sociais” (GIL, 2008, p.109). Possibilita obter informações, por exemplo, sobre o que as pessoas fizeram e quais suas razões para tal. O Apêndice A apresenta o roteiro da entrevista realizada em 30 de janeiro de 2018.

Para ajudar a atingir ao objetivo específico de identificar boas práticas no processo de aplicação de sanções, foi realizada uma breve pesquisa nos documentos de outras instituições.

3.3 PESQUISA DOCUMENTAL

Foi realizada uma pesquisa no sítio de procuras *Google* com o objetivo de encontrar documentos publicados por outras instituições a respeito do PAS. Os termos utilizados foram “manual processo administrativo sancionador”, “manual de sanções administrativas”, “procedimento para aplicação de sanção administrativa”. Posteriormente foram pesquisados os

mesmos termos com a adição da palavra “licitação” e também “licitantes”, isso para dar ênfase aos documentos em que continham instruções a respeito do PAS de irregularidades cometidas durante a fase de licitação.

Essa pesquisa foi conduzida em fevereiro de 2018 e encontrou alguns documentos com procedimentos relacionados ao PAS, de diversas instituições, que serão apresentados no tópico de resultados. Todas as pesquisas encontraram de milhares a milhões de resultados, por isso apenas as duas primeiras páginas de resultados, para cada procura, foram visualizadas. As instituições com documentos selecionados foram: Controladoria Geral da União (CGU), Universidade Federal do Paraná (UFPR), Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Prefeitura Municipal de Bertoga, Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e Presidência da República.

Uma complementação da pesquisa foi realizada em maio, na qual foram inseridas duas instituições federais e duas estaduais, visando apresentar um quadro mais diversificado e completo, foram elas: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Mato Grosso (IFMT); Instituto Federal do Norte de Minas Gerais (IFNMG); Procuradoria Geral do Estado do Paraná; Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina.

Assim como foi feito na pesquisa preliminar, a escolha dos documentos seguiu as regras da homogeneidade - no sentido de obedecer ao critério do tema ser relacionado ao PAS, especialmente se envolvesse eventuais irregularidades na licitação - e pertinência - somente documentos disponibilizados no sítio oficial de cada instituição. As instituições federais e aquelas relacionadas à educação foram priorizadas, porém também foram selecionadas algumas outras para apresentar diversidade.

Outra técnica utilizada foi a observação participante.

3.4 OBSERVAÇÃO PARTICIPANTE

Como já citado anteriormente, o pesquisador deste trabalho é servidor da instituição pesquisada, além disso, exerce suas funções no Departamento de Materiais e Patrimônio (DEMAP) do Câmpus Ponta Grossa. Esse setor é responsável, entre outras coisas, pelas licitações e, a partir de 2015, pelos processos administrativos sancionadores. Por esse vínculo, um dos métodos utilizados para coleta de dados é a observação participante natural, pois o pesquisador pertence à instituição que investiga (GIL, 2008).

As vantagens são a facilidade de acesso a dados comuns e até mesmo restritos, além de possibilitar o esclarecimento de dúvidas. Já como desvantagem existe a tendência do observador assumir uma posição no grupo social, o que restringe a amplitude da experiência. (GIL, 2008).

A observação participante possui a maior acessibilidade a fatos dentre todas as metodologias. No entanto, exige habilidades adicionais - principalmente comportamentais - às demais metodologias, tais como uma sólida formação teórica, adoção de princípios éticos, como transparência e sinceridade, também exige paciência, autenticidade, respeito, humildade, saber ouvir, boa comunicação e olhar aguçado. Essa exigência é recompensada com uma compreensão ampla dos processos organizacionais, já que se tem acesso direto não só a dados, mas também a situações da organização (SERVA; JAIME JUNIOR, 1995).

A grande desvantagem dessa técnica, para Serva e Jaime Junior (1995), é que transfere a responsabilidade quase que inteiramente à interpretação do pesquisador, tornando-a subjetiva. Por isso recomendam utilizá-la em conjunto com outras técnicas. Todavia, as possibilidades de produção de conhecimento de alta qualidade superam as desvantagens.

A observação participante foi utilizada para facilitar a coleta e análise de dados, já que o pesquisador tem facilidade de acesso aos respondentes do questionário, além de a proximidade maior com o objeto de estudo permitiu conclusões e recomendações ao mesmo tempo mais práticas e complexas, conforme concluíram Serva e Jaime Junior (1995).

Por fim, houve a aplicação de questionários.

3.5 QUESTIONÁRIO

O questionário, segundo Gil (2008, p. 121), tem o “propósito de obter informações sobre conhecimentos, crenças, sentimentos, valores, interesses, expectativas, aspirações, temores, comportamento presente ou passado etc.”

As vantagens apresentadas por essa técnica: pode-se aplicá-lo a muitas pessoas, mesmo que geograficamente dispersas; não exige treinamento dos pesquisadores para aplicação; garante que as respostas são anônimas; permite que seja respondido no momento mais conveniente e; os pesquisados não são influenciados pela aparência do pesquisador. Já as limitações: não se pode ajudar no entendimento das perguntas ou instruções; não se pode saber sob quais circunstâncias houve a resposta; não há garantia de devolução do instrumento devidamente preenchido; não se pode ser extenso, pois diminui a probabilidade de retorno; os

resultados podem não ser objetivos, já que depende da interpretação de cada sujeito pesquisado (GIL, 2008).

A construção do questionário consiste em traduzir os “objetivos da pesquisa em questões específicas” (GIL, 2008, p. 121), por isso é necessário atentar se as questões são realmente úteis; se a forma e o conteúdo das questões são indicados; se a quantidade e ordenação são congruentes; além de tomar todo um cuidado na construção das alternativas, apresentação do questionário e validação do mesmo.

A versão final do questionário aplicado, isto é, depois de validado, encontra-se no Apêndice B.

Ele foi construído de forma a trazer informações a respeito do diagnóstico de cada câmpus com relação à autuação dos PAS decorrentes de eventuais irregularidades cometidas durante a licitação: se o câmpus autua esses processos e desde quando; de onde vem o procedimento adotado; justificativa caso não abram PAS na licitação; números a respeito dessas autuações, se existentes; quais as principais irregularidades cometidas. E apresenta, também, uma parte que visa coletar sugestões de dosimetria para essas irregularidades; bem como fatos agravantes e atenuantes para a escolha das sanções.

Na questão referente à sugestão de dosimetria, as cinco sanções possíveis foram discriminadas, isto é, tanto as da Lei nº 8.666, quanto às da Lei nº 10.520, deixando ao crivo do respondente selecionar a que mais se enquadraria em cada caso. Portanto foi seguido o método do diálogo das fontes, explicado no final do capítulo da fundamentação teórica.

O questionário mesclou questões abertas e fechadas, pois o primeiro tipo possibilita ampla liberdade de resposta, embora traga dificuldades para tabulação. Nesse tipo de questão foi aplicada a análise de conteúdo para categorização e organização dos dados. Já as questões fechadas são mais fáceis de processar, pois possuem uniformidade, embora exista o risco de não possuir todas as alternativas relevantes, por isso é sugerido realizar a validação do instrumento com uma entrevista prévia (GIL, 2008).

O pré-teste do questionário foi realizado no Câmpus Ponta Grossa, devido à acessibilidade, através da aplicação e posterior entrevista com os três pregoeiros. Além de ajudar na construção definitiva das alternativas, pôde indicar uma redação “coerente com o universo discursivo dos respondentes” (GIL, 2008, p. 123).

A validação do questionário foi realizada entre os dias 23 de abril e 03 de maio de 2018. Inicialmente foi conversado com os três pregoeiros do Câmpus Ponta Grossa e informado que seriam a equipe de validação, isto é, que responderiam ao questionário individualmente e posteriormente haveria uma entrevista com cada um deles para sanar dúvidas ou apresentar

sugestões para o instrumento. Também lhes foi solicitado que cronometrassem o tempo de resposta.

Logo após a coleta dos questionários preenchidos acreditou-se que uma das questões não estava clara de como deveria ser preenchida, já que uma das pessoas não apontou a quantidade de meses do impedimento, o qual varia de 1 a 60. Ela marcou apenas essa caixa, mas sem especificar. Na entrevista esse respondente explicou que entendeu a forma de preenchimento, mas que deixou em branco propositalmente, pois não sabia indicar a quantidade de meses para os casos apresentados. Portanto, essa questão permaneceu com seu texto original.

Houve a alteração de texto apenas para a questão 3, de forma a deixá-la mais clara, pois os pregoeiros do Câmpus Ponta Grossa relataram em entrevista que não entenderam, na primeira leitura, o que deveriam responder, mas que seu objetivo ficava aparente após ler as demais questões.

A curta entrevista conduzida para a validação do questionário foi semiestruturada e está apresentada no Apêndice C.

O questionário também foi formado com questões dependentes, já que pode existir câmpus em que não é aberto PAS, portanto não se poderão obter informações a respeito de suas atuações.

O universo da pesquisa é composto pelos pregoeiros dos treze câmpus da UTFPR e mais os da reitoria, já que são eles os responsáveis em informar à autoridade competente que houve a possibilidade de uma infração no decorrer do Pregão. Além disso, por serem os servidores com maior conhecimento a respeito do andamento desse tipo de processo licitatório, acredita-se que são os mais indicados em dosar o quanto uma infração prejudicou ou interferiu no certame. Cogitou-se em aplicar um questionário por unidade administrativa (treze câmpus e mais reitoria), porém a escolha foi de aplicá-lo a todos os pregoeiros visando dar oportunidade de todos se expressarem.

Foi realizado levantamento de quantos servidores exercem a função de pregoeiro e quem são eles, para o envio do questionário por e-mail. Esse levantamento foi realizado entre 23 e 27 de abril de 2018. Chegou-se a 39 pregoeiros e o questionário foi enviado a todos eles no dia 14 de maio, portanto não houve definição de amostra.

Foi reenviado novamente no dia 22 de maio, pois até então apenas 11 questionários haviam sido respondidos (contando os três da validação). Um novo e-mail foi despachado em 25 de maio, pois se contava com apenas 17 respostas.

Devido ao número reduzido de participações, foi definido que o mínimo de questionários respondidos para dar seguimento à pesquisa seria de metade mais um (20), e pelo

menos uma resposta por câmpus. Dessa forma os resultados apresentariam, pelo menos, a maioria dos pregoeiros e uma resposta de cada unidade administrativa.

A última entrega de questionário ocorreu em 28 de maio, quando totalizou 24 respondentes, com pelo menos um por câmpus.

As respostas dos questionários foram aglutinadas em uma planilha eletrônica para facilitar a tabulação e interpretação dos dados. Dessa tabela, separaram-se em categorias as diferentes respostas, de modo que guardassem relação entre si e pudesse haver a demonstração dessas informações através de porcentagens. Algumas porcentagens foram relativas ao número total de questionários, enquanto outras ao número de unidades administrativas (diversos câmpus e reitoria). Alguns resultados foram apresentados de forma geral e outros divididos por câmpus, neste caso, principalmente aqueles relacionados ao diagnóstico.

Foram exibidos diversos métodos de obtenção e análise dos dados, os quais foram suficientes para a extração das informações e sua transformação em conhecimentos úteis não só para o meio acadêmico, mas também àqueles que buscam resultados práticos aplicados. Próximo capítulo é dedicado a apresentar e analisar esses resultados.

4 RESULTADOS

Mesmo antes da aplicação dos questionários, alguns resultados já foram obtidos e serão comentados nas seções 4.1, 4.2, 4.3 e 4.4. São eles, respectivamente: i) a sigla PAS-L; ii) o motivo do aparecimento do PAS-L somente a partir de 2015; iii) os documentos utilizados por outras instituições e; iv) as características gerais nos documentos e pesquisas relacionados a PAS.

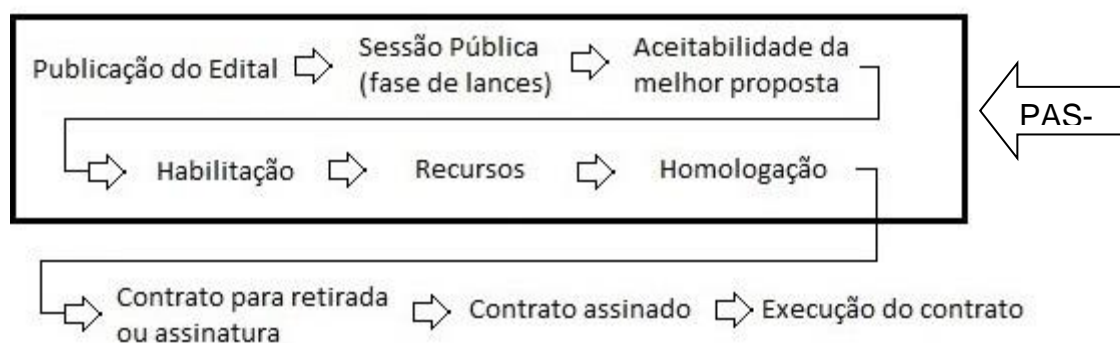
Estas seções subsidiam e se complementam mutuamente com a pesquisa principal - sobre o PAS-L na UTFPR - que tem seus resultados e discussão apresentados na seção 4.5. Todas estas seções são decorrentes das ações para atingir os objetivos propostos para esta investigação.

4.1 A SIGLA PAS-L

Para facilitar e evitar a repetição que já ocorreu muitas vezes nas seções anteriores, os Processos Administrativos Sancionadores (PAS) decorrentes de eventuais irregularidades cometidas durante a Licitação (L) serão chamados de PAS-L. Essa designação sinaliza uma espécie dentro do gênero PAS.

Apresenta-se novamente a Figura 8, adaptada para demonstração do PAS-L.

Figura 8: Etapas suscetíveis ao PAS na Licitação (PAS-L)



Fonte: Elaborado pelo pesquisador com base no Decreto nº 5.450 (BRASIL, 2005).

A Figura 8 contém um fluxograma das etapas da fase externa do Pregão Eletrônico. Nela existem três linhas sequenciais de procedimentos e, como explicado na fundamentação teórica, todas as irregularidades que ocorrem dentro do retângulo da Figura 8 são suscetíveis ao PAS-L, isto é, os fornecedores que participarem da licitação poderão ser autuados, ainda que não tenham firmado contrato com a instituição.

Reforçando que o motivo de escolha da modalidade de Pregão para a condução desta pesquisa é devido a obrigatoriedade em utilizá-la nas aquisições de bens e serviços comuns (BRASIL, 2005), o que a torna a modalidade licitatória mais utilizada na UTFPR. Isso é comprovado pelos Relatórios de Gestão (UTFPR, 2016; 2017; 2018): nos últimos três anos (2015 a 2017) foram 1.782 Pregões e apenas 80 processos licitatórios das demais modalidades. Isso significa que 95,7% das licitações realizadas pela UTFPR, no período compreendido, foram na modalidade Pregão.

Após apresentar o PAS-L, o próximo tópico se dedica a explicar por que eles começaram a ser cobrados somente a partir de 2015.

4.2 O SURGIMENTO DOS PAS-L A PARTIR DE 2015

Para explicar o recente aparecimento dos PAS-L em documentos oficiais e cobranças pelos órgãos de controle, foi realizado um breve levantamento dessas publicações e uma entrevista com um especialista em licitações.

Foi observado que a Lei do Pregão é de 2002, e não houve alterações em seu art. 7º, o qual tipifica as irregularidades que ensejam a abertura de PAS-L. Ainda assim, foi somente a partir do Acórdão nº 1.793 do TCU (BRASIL, 2011) que ficou clara a obrigação do gestor público em instaurar PAS também para apurar ilícitos ocorridos ainda durante a fase de oferta de lances da licitação.

Mesmo assim, a partir de uma entrevista com o responsável pelo setor de licitações da Universidade Tecnológica Federal do Paraná - Câmpus Ponta Grossa (UTFPR-PG), foram apontadas evidências de que os pregoeiros - servidores públicos responsáveis em conduzir Pregões (SILVA, 2007, citado por FRANCO FILHO, 2009) - apenas solicitavam a abertura de PAS para irregularidades cometidas durante a licitação em caso de ilícitos graves, como fraude, enquanto que não o faziam quando uma empresa deixava de entregar algum documento ou pedia a desclassificação de sua proposta. Isto, com a compreensão de que era mais simples desclassificar a empresa e continuar com o processo licitatório, já que o PAS, em geral, demanda considerável utilização de recursos - tempo, envio de correspondências, publicações em Diário Oficial (BRASIL, 1999). Isso tudo aliado à falta de um procedimento padrão e à falta de cobrança para abertura dos processos.

O roteiro dessa entrevista encontra-se no apêndice A.

No entanto, recentes Acórdãos do TCU (BRASIL, 2015b; 2016b; 2016c) consideraram que mesmo essas questões aparentemente simples atrasam o processo licitatório

e devem ser punidas, mesmo que não haja dolo ou má-fé. Portanto, restou configurada a obrigação dos pregoeiros em solicitar a abertura de PAS, podendo ser responsabilizados, juntamente com os gestores, caso não o façam.

Outro documento que reforçou a obrigação de abertura desses processos administrativos foi o Caderno de Logística - Sanções Administrativas (BRASIL, 2015a), publicado pelo governo federal para repassar diretrizes para formulação do PAS.

Embora obrigados a sancionar, não houve a publicação de uma dosimetria a se aplicar para esses casos, já que a principal sanção (impedimento de licitar) pode variar de um dia a cinco anos, e uma sanção aplicada de maneira desproporcional pode resultar na completa anulação do processo, além da responsabilização dos agentes (CARVALHO FILHO, 2017).

A Universidade Federal do Paraná (UFPR) possui um manual do processo sancionador, do qual o pesquisador teve acesso em um curso sobre o tema, porém esse manual não apresenta dados da realidade da instituição (número de processos, sanções aplicadas etc.), e não apresenta dosimetria específica de sanções (as indicações são muito amplas e baseadas em infrações genéricas) (UFPR, 2016).

Além disso, a auditoria interna da UTFPR encaminhou e-mail, em 10 de outubro de 2016, sobre tais acórdãos, configurando não só a obrigação entendida pelo TCU, mas também a cobrança feita pela auditoria. Desde então os câmpus e reitoria devem estar abrindo PAS, porém sem uma forma padrão, e também sem uma dosimetria geral na escolha das sanções, o que pode causar disparidades na condução e julgamentos desses processos, já que, não só cada instituição os realiza de forma independente, mas existe essa interdependência natural de um câmpus para o outro da UTFPR. Por isso, a proposta desta pesquisa foi de levantar informações acerca desses PAS, de modo a apresentar esses dados organizados e que possam ser utilizados como diagnóstico para embasar uma dosimetria para todo o sistema UTFPR.

Apresentada a hipótese da justificativa da não autuação de PAS-L antes de 2015 (hipótese a ser confirmada pelos demais câmpus da UTFPR através do questionário), o próximo tópico cita alguns documentos utilizados por outras instituições.

4.3 DOCUMENTOS UTILIZADOS POR OUTRAS INSTITUIÇÕES

Embora tenha ficado claro que as instituições são obrigadas a abrir PAS-L e aplicar sanções quando as irregularidades são constatadas, não houve a publicação de uma dosimetria a se aplicar para esses casos, já que a principal sanção (impedimento de licitar) pode variar de

um a sessenta meses, e uma sanção aplicada de maneira desproporcional pode resultar na completa anulação do processo, conforme dita a Lei nº 9.784 (BRASIL, 1999), em seu art. 2º:

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...)

VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;

O governo federal publicou um caderno contendo “diretrizes gerais acerca do procedimento administrativo a ser autuado para apuração de eventuais infrações cometidas pelos licitantes e contratados, durante a fase licitatória e de execução contratual” (BRASIL, 2015a, p. 6). No entanto, além de não indicar procedimentos específicos, deixa claro que nem o pretende fazer no futuro, já que considera que “as diferentes estruturas administrativas dos órgãos públicos (...) dificulta a instituição de um modelo único e estanque”.

Na falta de uma padronização geral, algumas instituições tomaram a frente e fizeram por conta seus manuais e algumas têm inclusive uma dosimetria a ser aplicada nos casos de PAS-L. A exemplo: CGU (2016) - o documento trata de processo administrativo disciplinar, porém reservou algumas páginas para tratar de PAS, embora de maneira bastante genérica, ainda assim traz definições de competências para aplicação das sanções. O grande avanço a ser creditado pela CGU é a manutenção do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS). Esse banco de dados consolida e divulga as empresas que sofreram sanções que restrinjam o direito de participar em licitações. Todo PAS da UTFPR que resulte em suspensão, impedimento ou inidoneidade deve ser registrado no CEIS. Por fim, o documento da CGU traz algumas anotações a respeito das sanções da Lei nº 8.666, mas não faz o mesmo com relação à sanção da Lei n 10.520, embora a cite anteriormente.

A UFPR (2016) traz um documento mais completo, abertamente baseado em um manual da Receita Federal. Além de constar os procedimentos, possui uma parte de dosimetria, embora com grande variação, isto é, ao invés de vincular uma sanção específica, aponta para uma variância. Por exemplo, uma determinada conduta leva a um impedimento de um a doze meses, portanto ainda há grande discricionariedade na escolha da sanção.

A UNILA (2014) fala brevemente dos procedimentos, traz um fluxograma, porém sua grande inovação é trazer uma estimativa do custo de cada PAS (superior a R\$ 500,00).

O documento da UFSC (2017) apresenta os procedimentos e um fluxograma, além de definir as responsabilidades, apenas faltou a dosimetria para ser um documento completo.

O IFNMG (2015) criou um documento focado nos procedimentos e competências para condução do PAS e para rescisão contratual, porém nada falou sobre PAS-L. Outra instituição federal (IFMT, 2015) trouxe um documento mais específico com relação aos procedimentos, além de apresentar as competências e a dosimetria, porém esta apenas com limites superiores, por exemplo, 'tal irregularidade deve ser sancionada com impedimento de até 12 meses'. O mesmo documento ainda contém um manual de fiscalização.

No âmbito municipal foi encontrado o manual de sanções administrativas da Prefeitura do Município de Bertoga (2014), o qual estabelece rito procedimental e responsabilidades, fala brevemente sobre as sanções e traz uma pequena sugestão de dosimetria para a sanção de suspensão.

No âmbito estadual o Paraná (2017) apresenta um manual com as competências e os procedimentos, além de trazer modelos de documentos e um *check-list*. Não contém dosimetria. Já o governo de Santa Catarina (2017) tem um manual também com definições de competências e procedimentos, porém apresenta ainda uma dosimetria, embora esta seja bem variável e com tipicidade genérica.

O DNIT (2018) é outro órgão que traz um documento quase completo - define os procedimentos, competências e traz dosimetria, porém somente para as multas. As demais sanções (advertência, suspensão, impedimento e inidoneidade) foram mantidas genéricas.

O último documento levantado foi da Presidência da República (BRASIL, 2017). Este é bem específico e traz somente questões relativas à dosimetria, com o uso de agravantes e atenuantes de forma clara. O documento publicado pela Presidência da República é o que traz as informações mais próximas a que esta pesquisa se dedica, por isso é importante mencionar que sua publicação ocorreu em 16 de outubro de 2017, período no qual esta pesquisa já estava em andamento.

Os diversos achados são resumidos no Quadro 4:

Quadro 4 - Características de manuais de instituições

Instituição	Características
CGU (2016)	Traz definições de competências e o CEIS, banco de dados que consolida e divulga as empresas com restrição de participação em licitação devido a sanção.
Bertioga (2014)	Estabelece o procedimento e as competências. Traz uma pequena sugestão de dosimetria para a sanção de suspensão.
DNIT (2018)	Define procedimento e competências. Traz dosimetria somente para multas.
IFMT (2015)	Define procedimentos específicos e competências. Traz dosimetria para PAS e PAS-L, porém somente com limites superiores.
IFNMG (2015)	Define procedimento e competências. Traz uma pequena dosimetria para o caso de suspensão. Nada fala de PAS-L.
Paraná (2017)	Define procedimentos e competências. Apresenta modelos de documentos e <i>check-list</i> , porém nenhuma dosimetria.
Santa Catarina (2017)	Define procedimentos e competências. Também indica alguns comportamentos genéricos relacionados com uma sanção, porém bastante variável.
Presidência da República (2017)	Apresenta somente dosimetria, mas de forma específica, com uso de agravantes e atenuantes de forma objetiva e clara.
UFPR (2016)	Define procedimento e competências. Traz uma dosimetria com grande variância.
UFSC (2017)	Apresenta procedimento, competências e fluxograma, porém carece de dosimetria.
UNILA (2014)	Traz alguns procedimentos e um fluxograma. Estima o custo de cada PAS na instituição (superior a R\$ 500,00 em 2014).

Fonte: Elaborado pelo pesquisador com base nas instituições citadas, 2018.

Como se percebe, a principal fixação em manuais sobre o PAS é referente ao procedimento (como se faz) e às competências (quem faz o quê). A dosimetria costuma aparecer, porém de forma genérica e/ou bastante variável e/ou somente para algumas sanções.

Seguindo há o tópico com os resultados da pesquisa preliminar.

4.4 CARACTERÍSTICAS GERAIS NOS DOCUMENTOS E PESQUISAS

RELACIONADOS A PAS

Na pesquisa exploratória realizada em meados de 2017, houve a captação de 19 documentos, porém um foi excluído por haver uma versão mais recente e completa no rol selecionado e outro foi excluído por tratar exclusivamente de PAS no Direito Ambiental, restando os documentos listados no Quadro 5:

Quadro 5 - Documentos analisados

Autor	Título
Abreu (2015)	O processo de sanção administrativa como instrumento de preservação do interesse público na relação entre a Administração Pública e as empresas licitantes: uma análise prática da aplicação da Lei nº. 8.666/1993 e da Lei nº. 10.520/2002
Benigno e Andrade (2016)	Processo administrativo sancionador no âmbito das licitações e contratos de medicamentos e equipamentos hospitalares - Ministério da Saúde
Brasil (2015a)	Sanções administrativas: diretrizes para formulação de procedimento administrativo específico
Brasil (2016a)	Manual de Processo Administrativo Disciplinar
Castro (2015)	Direito administrativo sancionador: reflexões sobre a aplicabilidade do princípio da insignificância
Guardia (2014)	Princípios processuais no direito administrativo sancionador: um estudo à luz das garantias constitucionais
Jardim (2013)	Medidas impugnativas à aplicação de penalidade contratual no processo administrativo sancionador
Maimoni (2016)	O processo administrativo sancionador no âmbito da previdência complementar fechada
Mello (2010)	Processo administrativo sancionador federal como instrumento de proteção de direitos individuais e difusos: Breves reflexões sobre garantismo e interesse público na efetivação da pretensão punitiva estatal
Mendonça (2013)	Aplicação de penalidade em processos administrativos punitivos no âmbito da Administração Pública: ato vinculado ou discricionário?
Moreira Neto e Garcia (2012)	A principiologia no direito administrativo sancionador
Silva (2014)	Processo sancionatório contratual no âmbito da Administração Pública Federal
Simões (2013)	Sanções administrativas em contratos públicos
Teixeira (2014)	Apontamentos sobre os princípios aplicáveis ao processo administrativo sancionador
Torres (2016)	Processo administrativo sancionador
UFPR (2016)	Manual de Sanções Administrativas
UNILA (2014)	Manual de sanções administrativas em licitações e contratos

Fonte: Elaborado pelo pesquisador, 2017.

Durante a fase de exploração e recortes, ainda nos primeiros documentos, constataram-se poucas indicações sobre PAS gerados exclusivamente na fase licitatória. Os documentos traziam poucos ou nenhum parágrafo dedicado ao PAS decorrente de eventuais irregularidades cometidas durante o certame, o chamado PAS-L. Os apontamentos, entendimentos e sugestões eram, geralmente, em âmbito mais genérico, ou seja, orientavam processos indiferente de suas origens, isto é, tanto oriundos da fase de licitação (foco principal desta pesquisa), quanto da fase de execução (licitação já concluída, por exemplo, durante a prestação de serviço ou entrega de produto). Ainda assim, o foco em licitação foi mantido na condução da pesquisa, conforme recomenda Bardin (1979). Cada tema central de uma ideia foi catalogada durante a exploração dos materiais. Conforme os documentos eram analisados, alguns temas se sobressaíam. Inicialmente havia 15 temas, porém alguns se aglutinaram devido à similaridade e ficaram 10 categorias temáticas.

Dessa forma, a Tabela 1 apresenta essas 10 categorias temáticas e os resultados da análise de conteúdo dos 17 textos, porém com indicações a respeito de temas gerais do PAS em qualquer fase:

Tabela 1: Ocorrências dos temas

Tema	Princípios	Poder-Dever	Finalidade, objetivo	Dosimetria, tipicidade	Similaridade com processo penal
Número de ocorrências	17	14	12	11	10
Porcentagem	100%	82%	71%	65%	59%

Tema	Rito, fluxograma, procedimento	Indicação de responsável em abrir PAS	Abrangência das sanções de suspensão e impedimento	Modelo, padrão, padronização do PAS	Prescrição para abertura do PAS
Número de ocorrências	9	8	8	6	4
Porcentagem	53%	47%	47%	35%	24%

Fonte: Elaborado pelo pesquisador, 2017.

Como pode ser visto, todos (100%) os textos reservaram uma parte para falar dos Princípios do Processo Administrativo Sancionador. Destaque para Teixeira (2014) e Moreira Neto e Garcia (2012), cujos trabalhos foram voltados extensivamente aos princípios aplicáveis ao PAS.

Além dos princípios já citados durante a revisão teórica, também apareceram os princípios: controle da Administração; impulso oficial; formalismo moderado; tipicidade; irretroatividade; culpabilidade; *non bis in idem*; duplo grau de jurisdição; justa causa; razoável duração do processo; verdade real (material); e por fim, o princípio da insignificância, ao qual foi dado ênfase pelos trabalhos de Castro (2015) e Mendonça (2013): para o primeiro, o princípio da insignificância pondera sobre a desnecessidade de abrir um processo por uma atitude que, embora ilícita, não tenha causado prejuízos. Princípio que não se aplica ao PAS, já que os processos visam, no mínimo, educar (BRASIL, 2015a, p. 11), e os posicionamentos do TCU não deixam margem para interpretação diversa. Já Mendonça (2013) cita, além da insignificância da infração, os casos em que o administrado não possa ser encontrado ou esteja a pessoa jurídica extinta ou falida, portanto devendo haver uma análise completa da situação antes da abertura do processo. No entanto, essa análise pode demandar uma quantidade de recursos semelhante ao da execução completa do processo.

O segundo tema que mais apareceu (82%) foi o Poder-dever. Esse tema guarda estreita relação com os princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade do interesse público. Os autores citaram o poder-dever para demonstrar a obrigação existente na apuração de irregularidades, postura reforçada pelo TCU.

Em terceiro (71%) está a Finalidade do PAS, com definições similares e, no máximo, complementares. Uma das mais completas é do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG (BRASIL, 2015a, p. 11):

O procedimento de aplicação de sanções decorrente de comportamentos que resultem em infrações administrativas tem, regra geral, caráter preventivo, educativo e repressivo. Outra finalidade é a reparação de danos pelos responsáveis que causem prejuízos ao órgão ou entidade, bem como afastar um contexto de abuso de direito proveniente de entidades privadas em desfavor da Administração, objetivando, em última análise, a proteção ao erário e ao interesse público.

Citado em 65% dos trabalhos vem a questão da Dosimetria e Tipicidade, aglutinadas em um único item pela relação que possuem. A tipicidade é o princípio de descrever de maneira minuciosa as condutas reprovadas, embora seja impossível prever todas as possibilidades (BENIGNO; ANDRADE, 2016), é sugerido por diversos autores (ABREU, 2015; BRASIL, 2016a; MOREIRA NETO; GARCIA, 2012; SIMÕES, 2013; TORRES, 2016) que exista uma dosimetria das principais infrações, podendo estar delimitadas em edital, assim como fez a UFPR (2016).

Mais da metade dos textos (59%) ressaltaram a Similaridade dos princípios do PAS com os do Processo Penal, segundo Benigno e Andrade (2016, p. 231) isso acontece “pois ambos têm natureza restritiva de direitos”. Tanto que Guardia (2014, p. 781) citando Nieto (2008) afirma que “não se discute se os princípios penais devem ser aplicados ao procedimento administrativo sancionador, mas, na verdade, quais princípios serão acolhidos e em qual amplitude”. Ainda assim, aquele autor e Teixeira (2014) advertem que, embora os mesmos princípios se apliquem, eles não se confundem. Simões (2013), no terceiro parágrafo, apresenta a diferença entre eles: “Ao contrário do Direito Penal, aqui, não há, em regra, uma tipicidade fechada, ou seja, a lei não prevê as hipóteses infracionais e as possíveis sanções a serem aplicadas”.

Cerca de metade dos textos (53%) apresentou o procedimento (Rito, Fluxograma, Procedimento) a ser seguido no processo, alguns chegando a trazer um fluxograma (BENIGNO; ANDRADE, 2016; UFPR, 2016; UNILA, 2014).

Esse tema relaciona-se com a padronização (Modelo, padrão, padronização) do PAS, citado em 35% dos trabalhos, porém foram categorizados em itens diferentes porque, no caso

do último, Abreu (2015), Brasil (2016a) e UFPR (2016) ressaltaram a inexistência de modelo de PAS, Silva (2014) apenas recomendou a padronização e Moreira Neto e Garcia (2012) foram além, sugerindo a aprovação de uma Lei que padronizasse o PAS. Com relação a este último item, deve ser lembrado que já existe a Lei nº 9.784/1999, que trata do processo administrativo geral. Por fim, o próprio MPOG (BRASIL, 2015a, p.6) justifica a falta de um padrão ao afirmar que seu objetivo, ao traçar apenas linhas gerais, foi:

talhar as bases principiológicas que norteiam o assunto numa tentativa de uniformização de procedimentos, tendo em vista as diferentes estruturas administrativas dos órgãos públicos, o que dificulta a instituição de um modelo único e estanque.

Também próximo da metade (47%) aparece a indicação do Responsável em abrir o PAS. Item muito próximo aos mencionados no parágrafo anterior, já que pode ser considerado uma indicação de procedimento ou modelo, tanto que os mesmos textos que mencionam esse item, também trazem o procedimento ou a sugestão de padronização.

A mesma quantidade de documentos (47%) ressalta a importância em diferenciar a Abrangência das sanções de ‘suspensão’ (Lei nº 8.666/1993, art. 87, III) e de ‘impedimento’ (Lei nº 10.520/2002, art. 7º), já que possuem textos parecidos.

Segundo o MPOG (BRASIL, 2015a), a primeira traz a sanção de “suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos”, enquanto a segunda diz “(...) ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios (...) pelo prazo de até 5 (cinco) anos (...)”. Ambas produzem o mesmo efeito, porém com abrangências diferentes, além de que há conflito no estabelecimento da abrangência da ‘suspensão’ entre STJ, CGU e TCU; para os dois primeiros a sanção é plena e engloba todos os entes, já para o TCU ela se aplica somente ao órgão que realizou o processo.

O MPOG (BRASIL, 2015a) sugere seguir o entendimento do TCU. Já a sanção de ‘impedimento’ é pacificada e ocorre na esfera do respectivo ente federativo, isto é, União ou estado ou município ou Distrito Federal (ABREU, 2015; BENIGNO; ANDRADE, 2016; BRASIL, 2015a; 2016a; TORRES, 2016; UFPR, 2016, UNILA, 2014; SIMÕES, 2013). Esse entendimento foi tornado expresso através do art. 40, § 3º, inciso I, da Instrução Normativa nº 02/2010 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2010):

Art. 40. São sanções passíveis de registro no SICAF, além de outras que a lei possa prever:
(...)

V - impedimento de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, conforme o art. 7º da Lei nº 10.520, de 2002.

(...)

§ 3º A aplicação da sanção prevista no inciso V deste artigo impossibilitará o fornecedor ou interessado de participar de licitações e formalizar contratos no âmbito interno do ente federativo que aplicar a sanção:

I -da União, caso a sanção seja aplicada por órgão ou entidade da União;

E finalmente, citado em quatro textos (24%), surge o prazo prescricional para abertura do PAS (Prescrição para abertura do PAS). Para Benigno e Andrade (2016) o prazo prescricional é de cinco anos a partir da ciência do fato, já Maimoni (2016) começa a contá-lo a partir da prática do ato. Sobre tal dúvida, o MPOG (BRASIL, 2015a, p. 22) especificou:

é de 5 (cinco) anos, cujo marco inicial considera-se aquele em que é cometida a infração, exceto se, pela natureza do fato, este não puder ser imediatamente conhecido, caso em que o prazo prescricional deverá ter início a partir da ciência do fato pela autoridade administrativa.

Além desse prazo, Maimoni (2016) e Benigno e Andrade (2016) indicam três anos para prescrição intercorrente - expressão explicada pelos últimos (p. 240) como “quando o processo fica paralisado (...) sem que tenha sido praticado nenhum ato inequívoco visando seu andamento”. E cinco anos para “quando, mesmo havendo a ocorrência de atos inequívocos que visem o andamento do processo, esse não é concluído” (BENIGNO; ANDRADE, 2016, p. 240).

Esse último prazo possui a abstenção do MPOG (BRASIL, 2015a, p. 22):

Resta ainda à doutrina e à jurisprudência, ou até que sobrevenha solução legislativa, estabelecer se o prazo prescricional indicado abarca o prazo máximo de duração de todo o procedimento para os atos administrativos necessários à sua conclusão”.

Em síntese, verificou-se que os princípios do Direito Administrativo se relacionam nos cinco temas mais citados: primeiro, os próprios Princípios; segundo, o Poder-Dever que advém dos princípios da supremacia e indisponibilidade do serviço público; terceiro, a Finalidade, princípio citado na própria Lei do Processo Administrativo (BRASIL, 1999); seguindo com a Dosimetria/Tipicidade, expressos pelos princípios da razoabilidade e proporcionalidade; e por fim, Similaridade dos princípios do PAS com os do Processo Penal.

Da mesma forma, os outros cinco itens também guardam proximidade entre si, relacionam-se ao rito, ao como deve ser feito, isto é, à parte prática: Procedimento; Padronização; Responsável; Abrangência das sanções; e Prescrição.

Portanto, 65% das ocorrências temáticas (64 de 99) tratam da teoria e 35% (35 de 99) deram enfoque à parte prática.

4.5 PESQUISA NA UTFPR

Antes de iniciar a análise dos resultados, serão adotadas siglas para cada unidade, desta forma evitando a repetição longa de cada local. Serão chamados da seguinte forma: Apucarana (AP), Campo Mourão (CM), Cornélio Procópio (CP), Curitiba (CT), Dois Vizinhos (DV), Francisco Beltrão (FB), Guarapuava (GP), Londrina (LD), Medianeira (MD), Pato Branco (PB), Ponta Grossa, (PG), Santa Helena (SH), Toledo (TD) e Reitoria (RT).

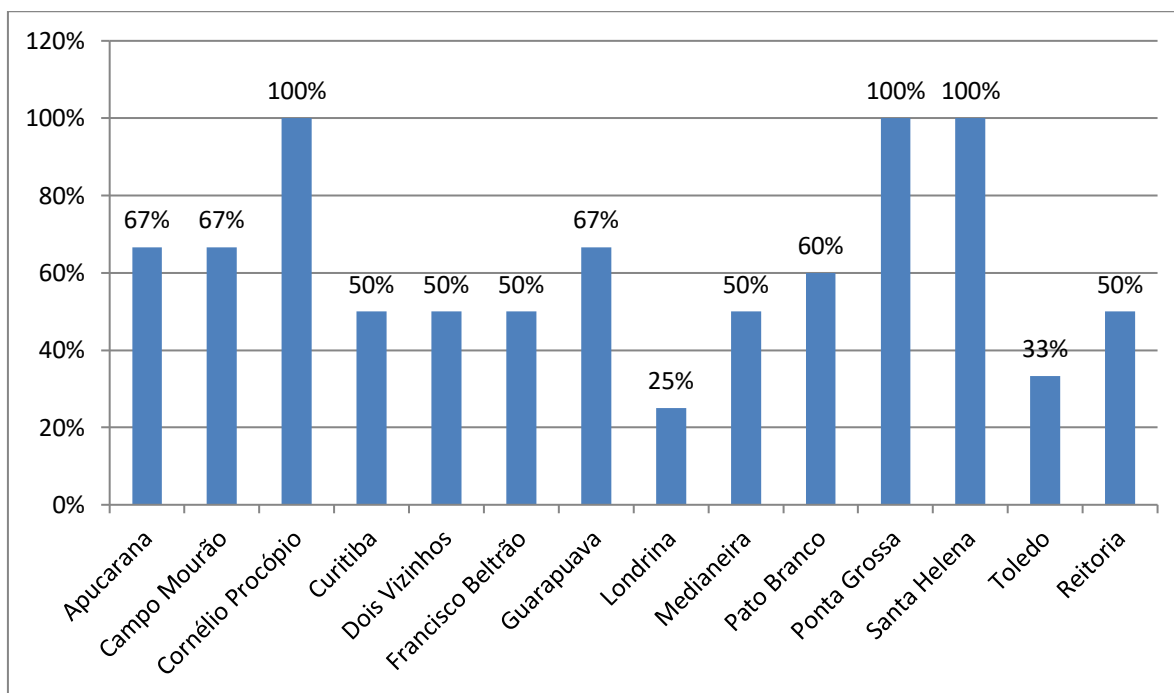
Os questionários foram enviados aos 39 pregoeiros da instituição, e após duas semanas, contou-se com a participação de 24 servidores, o que representa 62% do total. A participação por unidade administrativa está demonstrada na Tabela 2 e sua porcentagem evidenciada no Gráfico 1:

Tabela 2: Participação

Local	Pregoeiros	Respostas	Participação
Apucarana	3	2	67%
Campo Mourão	3	2	67%
Cornélio Procópio	4	4	100%
Curitiba	2	1	50%
Dois Vizinhos	2	1	50%
Francisco Beltrão	2	1	50%
Guarapuava	3	2	67%
Londrina	4	1	25%
Medianeira	2	1	50%
Pato Branco	5	3	60%
Ponta Grossa	3	3	100%
Santa Helena	1	1	100%
Toledo	3	1	33%
Reitoria	2	1	50%
TOTAL	39	24	62%

Fonte: Elaborado pelo pesquisador, 2018.

Gráfico 1: Participação



Fonte: Elaborado pelo pesquisador, 2018.

Os locais com maior participação foram CP, PG e SH, nos quais todos (100%) os pregoeiros participaram da pesquisa, respectivamente 4, 3 e 1. As menores participações foram nos Câmpus LD e TD. No primeiro, apenas 1 de 4 (25%) respondeu ao questionário e no segundo, apenas 1 de 3 (33%).

Conforme mencionado na metodologia, o questionário aplicado foi dividido em duas partes: i) Diagnóstico dos PAS-L e; ii) Sugestão de dosimetria.

4.5.1 Diagnóstico dos PAS-L

O primeiro bloco do questionário buscou informações a respeito do diagnóstico a respeito dos PAS-L, isto é, se eles são autuados naquela unidade, desde quando, com qual procedimento, justificativa para não autuação, quantos processos são abertos por ano e quais as irregularidades que mais ocorrem. O resumo das respostas é apresentado nos Quadros 6 e 7, e analisados individualmente em seguida.

Quadro 6 - Resumo das respostas do diagnóstico parte 1

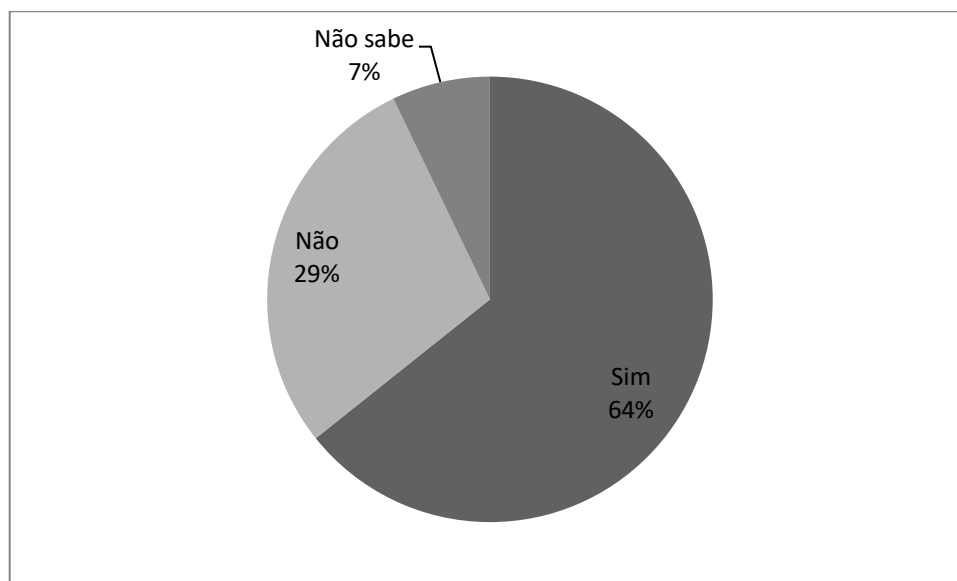
1 - Local	2 - É aberto PAS-L?	3 - De onde vem o procedimento?	4 - Desde quando são abertos?
Apucarana	Sim.	Legislação, mapearam o processo e enviaram sugestão para a PROPLAD (Pró-Reitoria de Planejamento e Administração) ainda em 2017.	Final de 2017, porém não terminaram, estão aguardando o manual de sanções.
Campo Mourão	Sim.	Seguem o caderno de sanções simplificado (BRASIL, 2014).	2017
Cornélio Procópio	Não.	O procedimento de PAS (geral, não PAS-L) era feito conforme repassado por um servidor mais antigo. A partir de 2017 começaram um estudo para seguir o caderno de sanções (BRASIL, 2015a).	Não é aberto.
Curitiba	Não.	Da DIRPLAD (Diretoria de Planejamento e Administração).	Será aberto para as licitações de 2017.
Dois Vizinhos	Não.	Não respondido.	Não é aberto.
Francisco Beltrão	Não.	Não respondido.	Não é aberto.
Guarapuava	Sim.	DIRPLAD auxilia.	2016
Londrina	Sim.	Não possuem, seguem Lei nº 8.666/1993 e 10.520/2002.	Acredita que desde o início do câmpus.
Medianeira	Sim.	Manuais de outras instituições e caderno de sanções (BRASIL, 2015a).	2017
Pato Branco	Sim.	Apenas informam a DIRPLAD, a qual envia as notificações, obedece prazos de razão e contrarrazão e registra a sanção no SICAF.	2016
Ponta Grossa	Sim.	Manuais de outras instituições e caderno de sanções (BRASIL, 2015a).	2015
Santa Helena	Não sabe.	Não sabe, servidora nova.	Não sabe.
Toledo	Sim.	Não respondido.	Não respondido.
Reitoria	Sim.	Legislação e DEMIMP.	2017

Fonte: Elaborado pelo pesquisador, 2018.

Com relação às unidades administrativas em que o PAS-L é atuado, tem-se o Gráfico

2:

Gráfico 2: Abertura de PAS-L



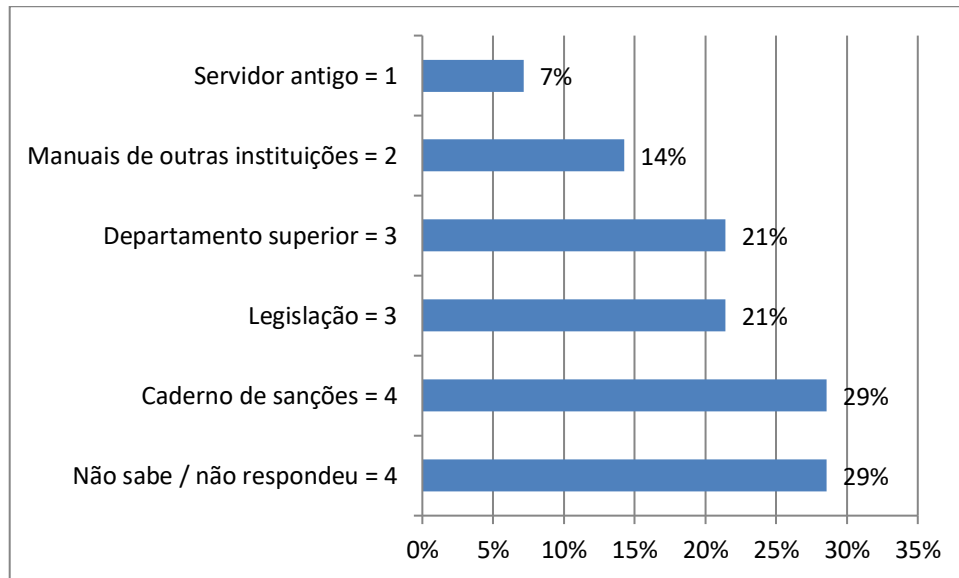
Fonte: Elaborado pelo pesquisador, 2018.

Das quatorze unidades administrativas da UTFPR, nove abrem o PAS-L, o que caracteriza 64% dos câmpus. Quatro não abrem (29%) - CP, CT, DV e FB - e um câmpus (7%) não sabe dizer, pois o único pregoeiro do câmpus é novo no setor e não dispõe dessa informação (SH).

CP justificou a não abertura devido a falta de servidores, falta de tempo hábil e falta de procedimentos para aplicação isonômica das sanções. O Câmpus CT informou que as irregularidades cometidas pelas empresas nos Pregões do ano de 2017 já foram levantadas e que o processo de sanção será aberto dentro do prazo prescricional de 5 anos. Já DV e FB não responderam.

Com relação aos procedimentos utilizados na autuação e condução dos PAS, apresenta-se o Gráfico 3:

Gráfico 3: Procedimentos utilizados na condução do PAS



Fonte: Elaborado pelo pesquisador, 2018.

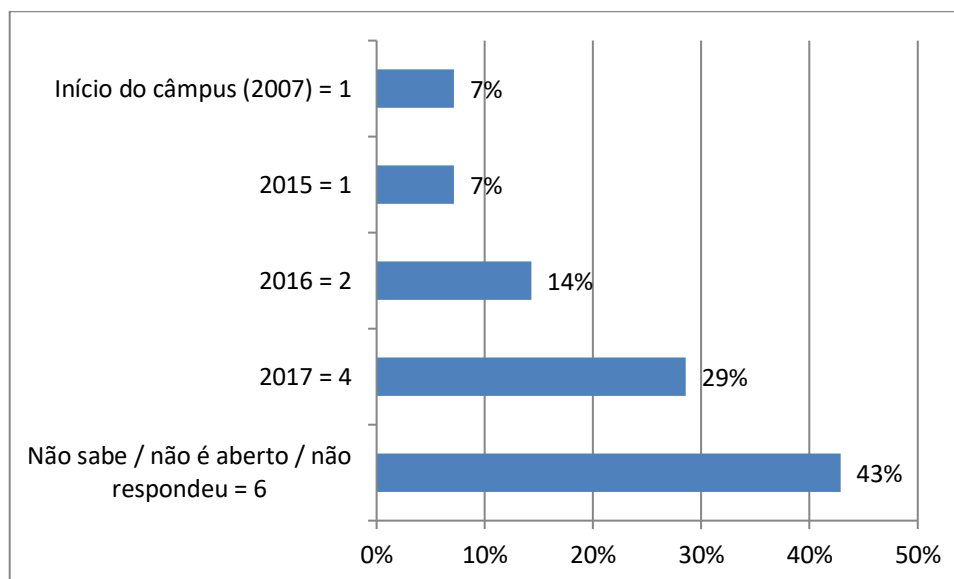
Alguns locais apontaram mais de uma fonte para os procedimentos, porém as porcentagens foram com relação às 14 unidades.

Verifica-se que quatro câmpus (29%) - DV, FB, SH e TD - não sabem ou não responderam de onde seguem os procedimentos para condução do PAS. Relembrando que, desses quatro, apenas TD disse que abre PAS-L.

A origem para os procedimentos de instauração e condução de PAS que mais apareceu nas respostas foi o caderno de sanções do governo federal (BRASIL, 2015a), citado por quatro câmpus (CM, CP, MD e PG). Três locais apontaram genericamente a legislação (AP, LD e RT). Outros três apontaram para um departamento hierarquicamente superior (CT, GP e PB). Dois câmpus assumiram consultar manuais de outras instituições (MD e PG) e, por fim, um local segue o repassado por um servidor mais antigo (CP), mas o câmpus já citou que passou a seguir, também, o caderno de sanções.

No Gráfico 4 é demonstrado o ano de início das autuações de PAS-L:

Gráfico 4: Início do PAS-L



Fonte: Elaborado pelo pesquisador, 2018.

A maior porcentagem (43%) se refere aos quatro câmpus que declaradamente não abrem PAS-L (CP, CT, DV e FB), somado do câmpus que não sabe (SH) e do câmpus de TD que não respondeu. Esta informação aponta para a hipótese com que se trabalhou desde o início da pesquisa: de que muitas instituições ainda não abrem o PAS-L, e aquelas que o fazem, começaram recentemente, isto é, nos últimos dois anos.

Em seguida há quatro unidades (29%) que começaram a abrir PAS-L recentemente (2017), são eles AP, CM, MD e RT. Então há os Câmpus GP e PB que iniciaram as atuações em 2016. O Câmpus PG parece ser a unidade que iniciou esse tipo de trabalho há mais tempo, em 2015. Foi dito 'parece' porque o câmpus LD declarou que abre PAS-L desde o início do câmpus (2007), no entanto é mais provável que tenha havido um erro de entendimento da questão, visto todo o levantamento teórico, de legislação e de Acórdãos sobre o PAS-L. Acredita-se que o respondente de LD tenha confundido PAS-L com o PAS geral.

No Quadro 7 apresenta-se a segunda e última parte do resumo do diagnóstico:

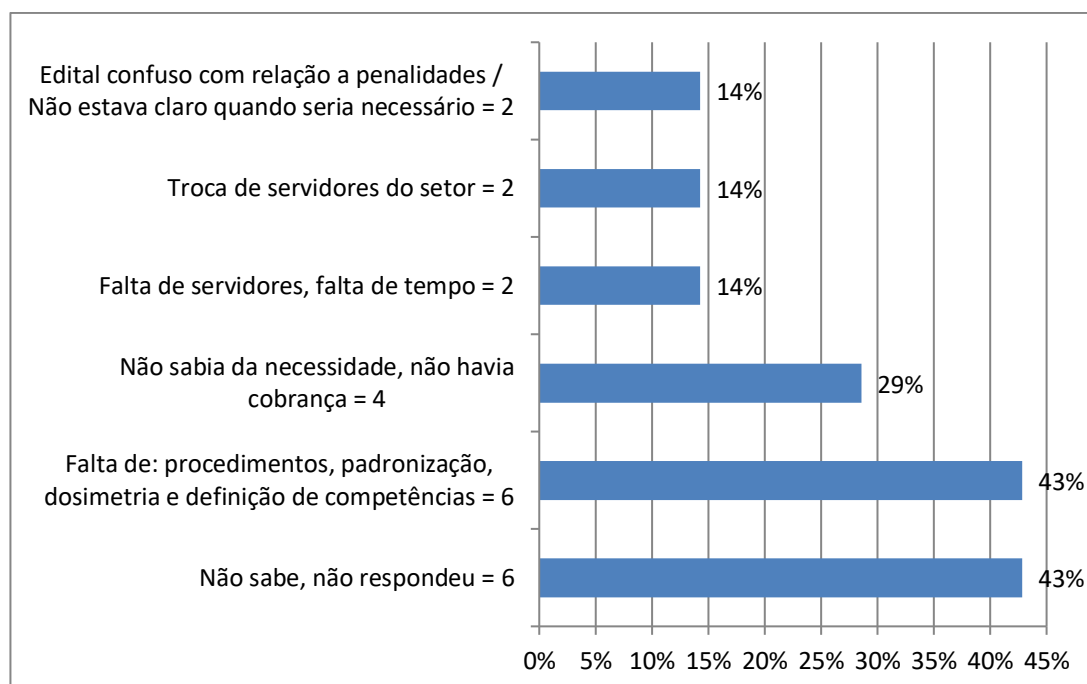
Quadro 7 - Resumo das respostas do diagnóstico parte 2

1 - Local	5 - Por que não era aberto ou por que começaram somente nesse período?	6 - Quantos PEs e PAS?	7 - Irregularidades que mais ocorrem
Apucarana	Somente era feito na execução do contrato. Somente na execução. Edital confuso na questão das penalidades.	2017: 9 pregões e 4 PAS-L.	b, f, j, n d, f, n
Campo Mourão	Não era praxe incentivada até um curso da ESAF em dezembro de 2016. Além disso, não há definição das competências. Chefia imediata do pregoeiro também é pregoeiro, o que é vedado pela Lei 9784/99, art. 18, inciso I.	2017: 38 pregões e 17 PAS-L.	b, d, j, n a, d, j, m, n
Cornélio Procópio	Devido a falta de servidores e de procedimentos para aplicação isonômica das sanções. Devido a falta de servidores e de tempo hábil para instauração.	Não respondido.	b, j b, i, j b, i b, i, j
Curitiba	Já foi feito levantamento sobre 2017 e será aberto posteriormente, já que o prazo é de 5 anos.	2017: 71 pregões e 43 PAS-L.	a, d, g, n
Dois Vizinhos	Não respondido.	Não respondido.	a, j
Francisco Beltrão	Não respondido.	Não respondido.	Não respondido
Guarapuava	Falta de conhecimento, falta de padronização, não estava claro quando deveria ser realizado e também não era cobrado por ninguém. Não sabia que era necessário.	2017: 20 pregões.	Não respondido a, d, j
Londrina	Não sabe.	Média de 15 a 20 pregões por ano, mas raramente acontece irregularidade.	b, d, j, n
Medianeira	Por falta de pessoal disponível e capacitado para tal, além da falta de tempo para instrução dos processos.	Não respondido.	a, b, d, j, n
Pato Branco	Troca de servidores do setor. Somente tomaram conhecimento a partir de Acórdão do TCU. Mesmo assim falta procedimento padrão e dosimetria nas sanções.	A partir de 2016, média de 30 pregões por ano e, dependendo da licitação, de 1 a 15 PAS-L por pregão.	d a, d, i, j, m a, i
Ponta Grossa	Não era comum até a ciência do Acórdão do TCU de 2015, onde determina a abertura de processos, sob pena de penalização do Pregoeiro.	2015: 90 pregões e 32 PAS-L. 2016: 93 pregões e 41 PAS-L. 2017: 87 pregões e 48 PAS-L.	a, b, d, i, j a, b, d, f, i, j b, d, f, j
Santa Helena	Não sabe, servidora nova.	Não sabe.	Não sabe
Toledo	Não respondido.	Não respondido.	a, b, d, f, i, j, n
Reitoria	Iniciou com a troca da chefia.	2017: 32 pregões e 8 PAS-L.	a, b

Fonte: Elaborado pelo pesquisador, 2018.

No Gráfico 5 estão as justificativas apresentadas do porquê não era aberto PAS-L anteriormente:

Gráfico 5: Justificativa para não abertura de PAS-L



Fonte: Elaborado pelo pesquisador, 2018.

Cinco câmpus não responderam (CT, DV, FB, LD e TD) e o câmpus de SH, conforme justificado anteriormente, não sabe devido o único pregoeiro estar há pouco tempo na função. Com isso, 43% das unidades não apresentaram justificativa da não abertura de PAS-L anteriormente.

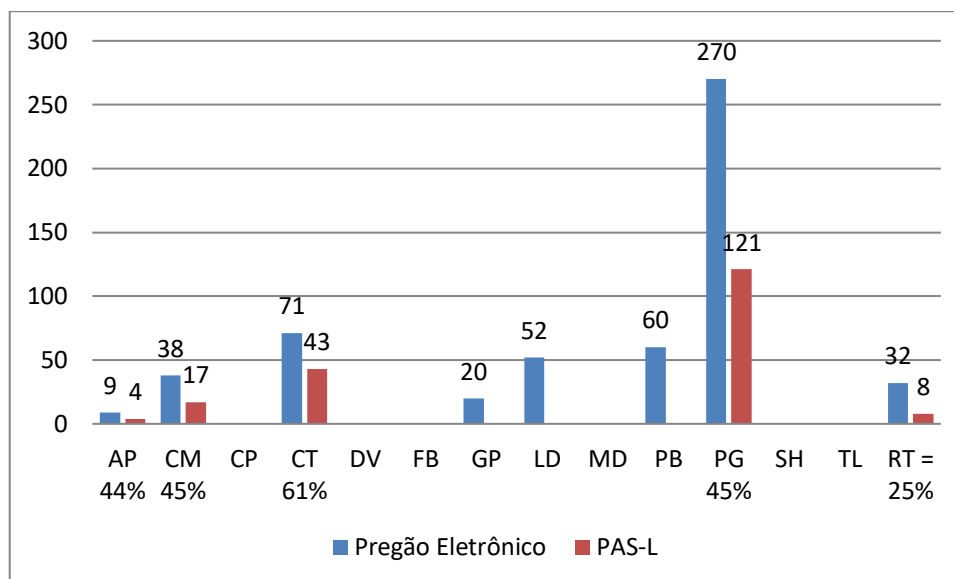
Dentre as justificativas apresentadas, a que mais se destacou foi a falta de procedimentos, nela estando incluída a falta de padronização, de dosimetria e de definição de competência. Foram seis os câmpus (CM, CP, GP, MD, PB e PG) que fizeram essa citação.

Além disso, quatro câmpus (CM, GP, PB e PG) - que também fizeram parte dessa última estatística analisada - também apontaram como justificativa o fato de não saberem ser necessária a abertura do processo, além de que não havia cobrança.

Por fim, com duas ocorrências cada justificativa: falta de servidores ou falta de tempo (CP e MD); troca dos servidores do setor (PB e RT); e edital confuso com relação a penalidades ou falta de clareza sobre quando seria necessária a abertura do processo (AP e GP).

O Gráfico 6 apresenta uma comparação entre o número de processos licitatórios na modalidade Pregão Eletrônico, e o número de PAS-L abertos:

Gráfico 6: Comparação entre Pregões Eletrônicos e PAS-L



Fonte: Elaborado pelo pesquisador, 2018.

Apenas os câmpus de AP, CM, CT, PG e RT responderam integralmente a questão que visa apurar a proporção entre PAS-L e Pregões Eletrônicos. Todos estes, com exceção de PG, apresentaram dados relativos ao ano de 2017. Já o Câmpus PG trouxe números de 2015, 2016 e 2017, por isso teve números absolutos tão superiores aos demais. Ainda assim, em proporção são bem próximos: AP 44%, CM 45% e PG 45%. Apenas CT teve uma proporção mais alta de PAS-L (61%), enquanto RT menor (25%).

Os números de Pregões dos câmpus GP, LD e PB foram respondidos como aproximados. O Câmpus GP afirmou não saber o número de PAS-L; enquanto LD disse que raramente abrem PAS-L; e PB afirmou que é aberto de 1 a 15 PAS-L por processo licitatório.

A sétima e última questão referente ao diagnóstico trata das irregularidades que mais ocorreram nos processos licitatórios de Pregão Eletrônico na UTFPR. O resultado não é um levantamento fidedigno da situação, mas uma percepção dos pregoeiros que apontaram quais as irregularidades que mais ocorrem em seus Pregões.

De todos os 24 questionários recebidos, 21 pregoeiros responderam a questão, a qual estava dividida em 17 alíneas e poderia ser marcada mais de uma letra. A Tabela 3 apresenta as opções disponíveis e o número absoluto de respostas, seguida da porcentagem em relação aos 21 respondentes:

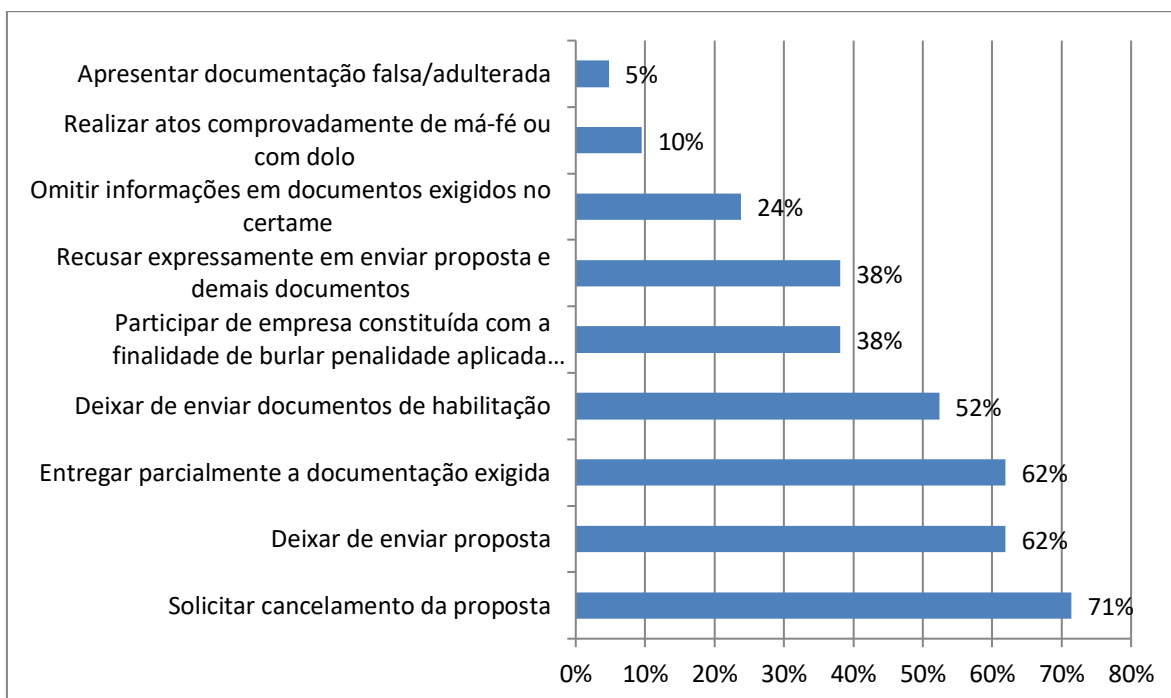
Tabela 3: Irregularidades

Irregularidade	Votos	%
a) Deixar de enviar documentos de habilitação	11	52%
b) Entregar parcialmente a documentação exigida	13	62%
c) Deixar de responder diligência durante análise da documentação	0	0%
d) Deixar de enviar proposta	13	62%
e) Deixar de responder diligência durante a análise da proposta	0	0%
f) Omitir informações em documentos exigidos no certame	5	24%
g) Apresentar documentação falsa/adulterada	1	5%
h) Adulterar documento, público ou particular	0	0%
i) Recusar expressamente em enviar proposta e demais documentos	8	38%
j) Solicitar cancelamento da proposta	15	71%
k) Não enviar amostra para análise, quando solicitado	0	0%
l) Recusar expressamente em responder diligência durante a análise da proposta	0	0%
m) Realizar atos comprovadamente de má-fé ou com dolo	2	10%
n) Participar de empresa constituída com a finalidade de burlar penalidade aplicada anteriormente	8	38%
o) Fazer declaração falsa sobre seu enquadramento fiscal	0	0%
p) Omitir informações em suas notas fiscais ou de outrem	0	0%
q) Falsificar ou adulterar notas fiscais	0	0%

Fonte: Elaborado pelo pesquisador, 2018.

Com o objetivo de evidenciar os achados e apresentar essas informações de maneira mais clara, apresenta-se o Gráfico 7:

Gráfico 7: Irregularidades mais citadas



Fonte: Elaborado pelo pesquisador, 2018.

A irregularidade que - na percepção dos pregoeiros da UTFPR - mais ocorre na condução de um Pregão Eletrônico é a empresa solicitar o cancelamento de sua proposta, 71% dos que responderam a questão fizeram esse apontamento. Logo em seguida vem o não envio da proposta e a entrega parcial da documentação exigida, ambas com 62%. Citada por 52% dos pregoeiros aparece o não envio dos documentos de habilitação. Aqui se percebe que a grande maioria das irregularidades tem a ver com a falta de entrega de documentos, principalmente a proposta, a qual, ou é pedido o cancelamento, ou apenas deixa-se de enviá-la.

Com 38% aparece a recusa expressa em enviar algum documento e, com a mesma porcentagem, a participação de empresa constituída com a finalidade de burlar penalidade aplicada. Este último item refere-se à empresa criada por sócio que já possui outra empresa, porém impedida de participar de licitações por alguma irregularidade cometida anteriormente.

Continuando, em ordem decrescente, vem a omissão de informações em documentos exigidos no certame, citada por 24% dos respondentes. Realização de atos comprovadamente de má-fé ou com dolo foi mencionada por 10% dos pregoeiros e, por fim, com apenas 5% (equivalente a uma resposta), apresentação de documentação falsa ou adulterada.

As irregularidades que não foram apontadas como as mais comuns foram: deixar de responder diligência durante análise da documentação; deixar de responder diligência durante a análise da proposta; adulterar documento; não enviar amostra para análise, quando solicitado; recusar expressamente responder diligência; fazer declaração falsa sobre seu enquadramento

fiscal; omitir informações em notas fiscais e; falsificar ou adulterar notas fiscais. Reforçando, isso não quer dizer que essas irregularidades não ocorrem, apenas que não são as mais comuns.

Essa última informação, a respeito das irregularidades mais comuns, é de grande importância. Seria imprescindível que elas constassem em Edital, assim estaria muito claro que esse tipo de comportamento geraria uma sanção, coibindo as empresas de cometê-las, diminuindo o número de PAS-L.

Aqui finalizam as questões sobre o diagnóstico dos PAS-L, e se dará início à parte de dosimetria.

4.5.2 Sugestão de Dosimetria

Neste tópico será a apresentada a sugestão de dosimetria coletada junto aos pregoeiros, para cada tipo de irregularidade. Além disso, foram coletadas sugestões para agravantes e atenuantes, isto é, características que poderiam, respectivamente, aumentar ou diminuir a sanção.

Conforme explicado no capítulo da metodologia, foram colocadas as cinco sanções no questionário, tanto da Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993), quanto da Lei nº 10.520 (BRASIL, 2002), permitindo ao respondente a escolha completa se praticaria o diálogo das fontes ou se focaria na última lei.

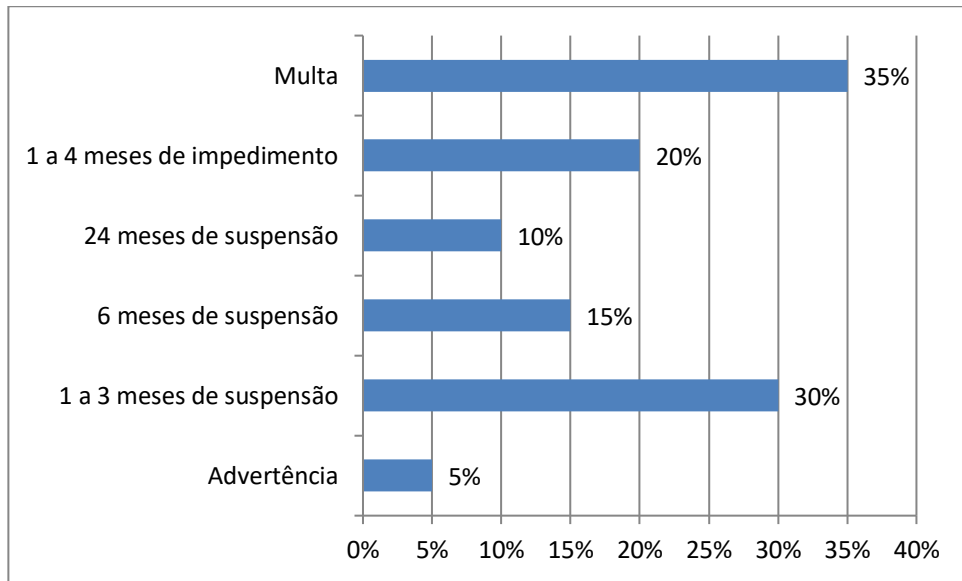
Alguns questionários não tiveram essa parte da dosimetria preenchida e um deles não pode ser aproveitado porque não continha a quantidade de meses das sanções de suspensão e impedimento, embora estas opções estivessem marcadas, portanto a resposta estava incompleta. Com a exclusão desses questionários, a análise será realizada com base em vinte (20) respostas.

Algumas respostas foram aglutinadas: sugestões de 1, 2 ou 3 meses de suspensão; sugestões de 1, 2, 3 ou 4 meses de impedimento. Elas ficaram como 1 a 3 meses de suspensão e 1 a 4 meses de impedimento. Não houve nenhuma sugestão de 4 meses de suspensão. As demais sugestões possuem uma distância considerável entre si, por isso foram mantidas: 6, 12, 24, 36 e 60 meses. Também não houve nenhuma sugestão com 48 meses.

Primeiramente serão apresentadas as respostas já trabalhadas para cada uma das 17 irregularidades, e ao final será realizada uma sugestão completa de dosimetria com base nas respostas que mais foram marcadas.

A primeira irregularidade é o não envio de documentos de habilitação, representada pelo Gráfico 8:

Gráfico 8: Deixar de enviar documentos de habilitação

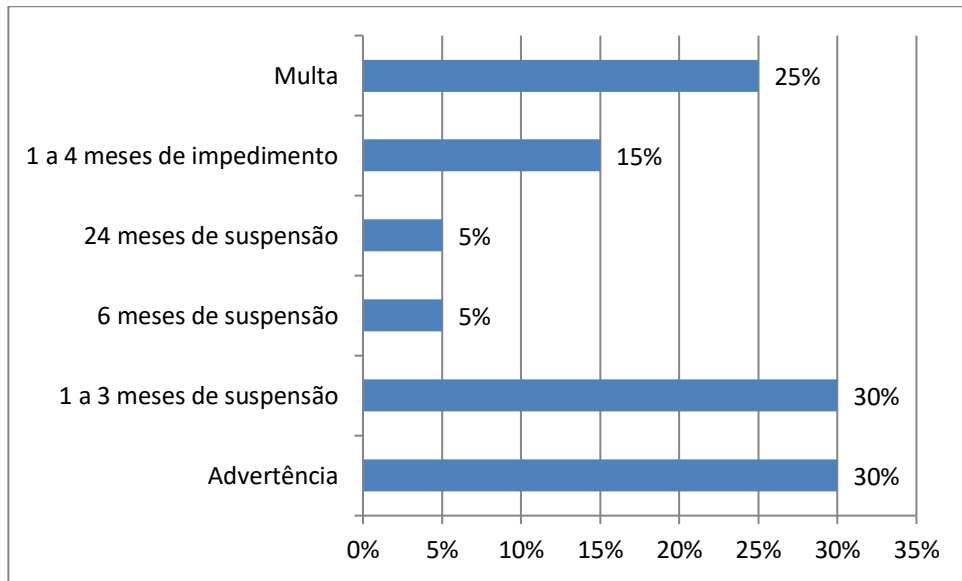


Fonte: Elaborado pelo pesquisador, 2018.

Já na primeira irregularidade aparece a multa com mais indicações (35%). É natural que essa sanção apareça sempre como uma das mais votadas, pois é a única que pode ser cumulada, isto é, pode ter sido indicada juntamente com algum outro tipo de sanção. Logo em seguida aparece a suspensão de 1 a 3 meses, sugerida por 30% dos pregoeiros. E o impedimento de 1 a 4 meses, com 20%. A sanção mais leve, advertência, foi indicada apenas por um respondente (5%), e pontuou-se também 6 e 24 meses de suspensão, com 15% e 10% respectivamente.

Seguindo vem a entrega parcial da documentação exigida, no Gráfico 9:

Gráfico 9: Entregar parcialmente a documentação exigida

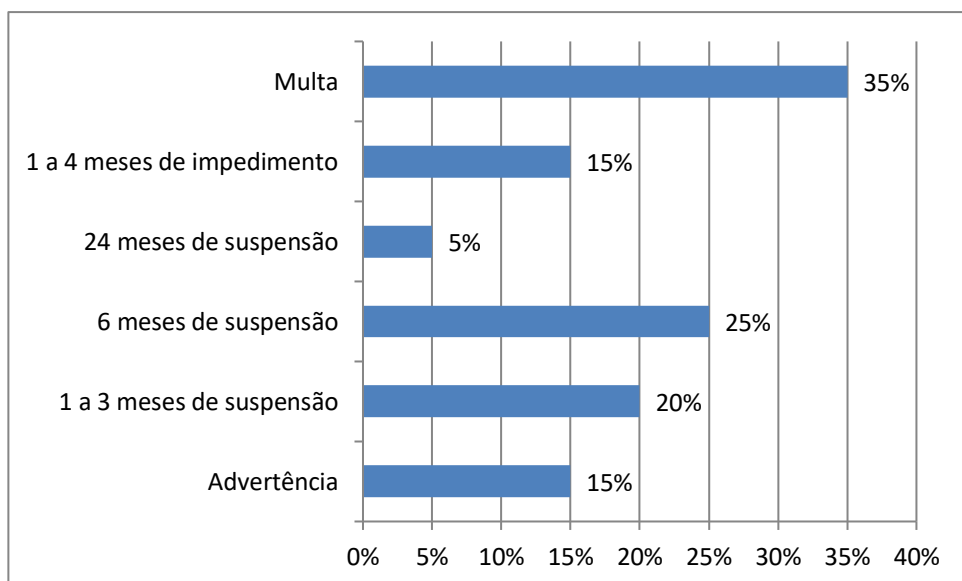


Fonte: Elaborado pelo pesquisador, 2018.

Essa é uma irregularidade menos grave que a anterior, já que a empresa encaminha alguns documentos, porém não todos. Isso se reflete na sugestão dos pregoeiros, já que a advertência subiu para 30%, embora a suspensão de 1 a 3 meses também continue com 30%. A multa aparece com 25% e as demais sanções com poucas indicações (15%, 5% e 5%).

A terceira irregularidade se refere a não responder diligência durante a análise da documentação, no Gráfico 10:

Gráfico 10: Deixar de responder diligência durante análise da documentação

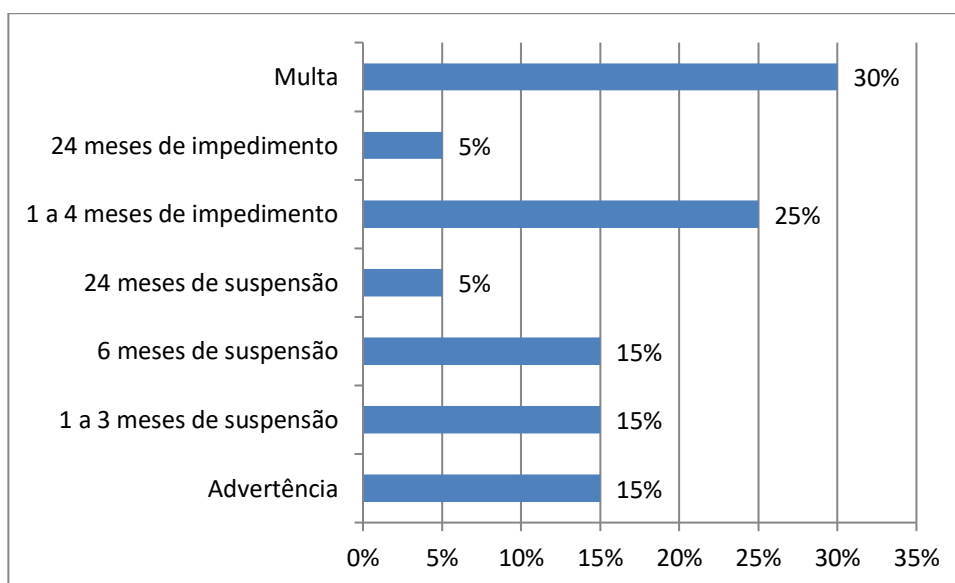


Fonte: Elaborado pelo pesquisador, 2018.

A irregularidade se caracteriza após a empresa encaminhar os documentos, e o pregoeiro realiza algum questionamento, para o qual a empresa não apresenta resposta. Além de multa (35%), foi sugerido 6 meses de suspensão por 25%, portanto a mais pesada dentre as já analisadas. Em seguida aparece suspensão de 1 a 3 meses (20%), 1 a 4 meses de impedimento (15%) e advertência (15%).

A próxima irregularidade é o não envio da proposta, no Gráfico 11:

Gráfico 11: Deixar de enviar proposta

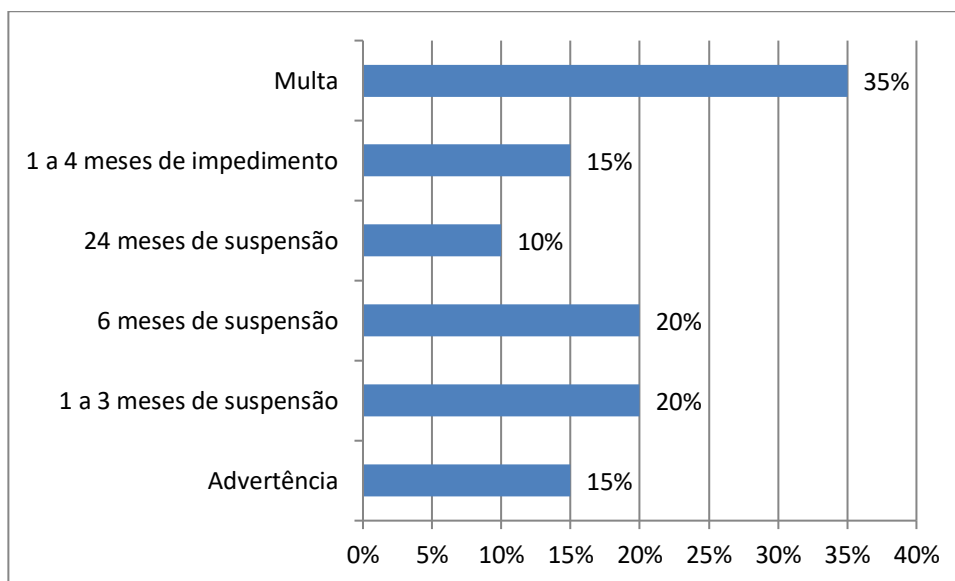


Fonte: Elaborado pelo pesquisador, 2018.

Novamente se tornou a sanção mais grave sugerida até então, com 25% dos pregoeiros sugerindo de 1 a 4 meses de impedimento. Sempre bom lembrar que a sanção de impedimento impossibilita a empresa de participar de licitações e assinar contratos com todos os órgãos do ente que aplicou a sanção, enquanto que a suspensão se restringe somente ao órgão que a aplicou. A multa se mantém com 30% de indicações, enquanto a advertência, suspensão de 1 a 3 meses e suspensão de 6 meses aparecem com 15%.

Próxima irregularidade é quando a empresa não responde a um questionamento do pregoeiro durante a análise da proposta. Perceba que as irregularidades seguem uma lógica temporal nestes primeiros cinco itens: não envio de documentos de habilitação; entrega parcial desses documentos; não resposta de diligência a respeito dos documentos de habilitação; não envio da proposta; e, por fim, deixar de responder diligência sobre a proposta, no Gráfico 12:

Gráfico 12: Deixar de responder diligência durante a análise da proposta

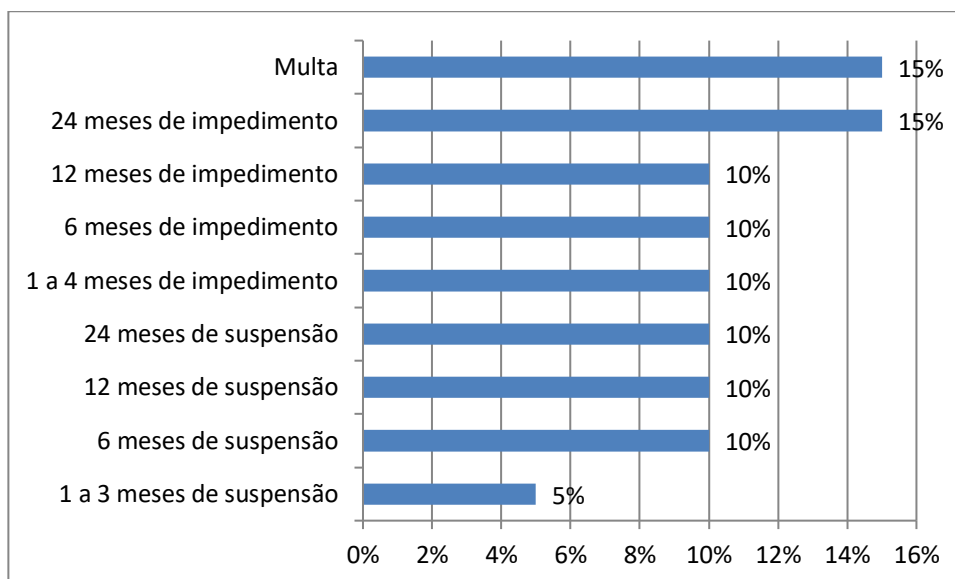


Fonte: Elaborado pelo pesquisador, 2018.

Como nas demais respostas, a multa possui mais indicações (35%), seguida de 1 a 3 meses de suspensão e 6 meses de suspensão, ambas com 20%. Também foram indicadas as sanções de advertência e 1 a 4 meses de impedimento, as duas com 15%. E com 10%, 24 meses de suspensão. Os resultados foram quase idênticos aos da irregularidade de deixar de responder diligência referente aos documentos de habilitação, com apenas o voto de um dos vinte pregoeiros sendo diferente. Isso demonstra que, na percepção dos respondentes, a fase em que se pratica essa irregularidade (análise dos documentos ou análise da proposta) não interfere na gravidade da mesma.

A sexta irregularidade é a omissão de informações em documentos exigidos no certame. Infração difícil de caracterizar, tanto que foi feito um rápido questionamento aos três pregoeiros do Câmpus Ponta Grossa e ninguém conseguiu dar um exemplo concreto para facilitar a compreensão. Seu resultado está apresentado no Gráfico 13:

Gráfico 13: Omitir informações em documentos exigidos no certame



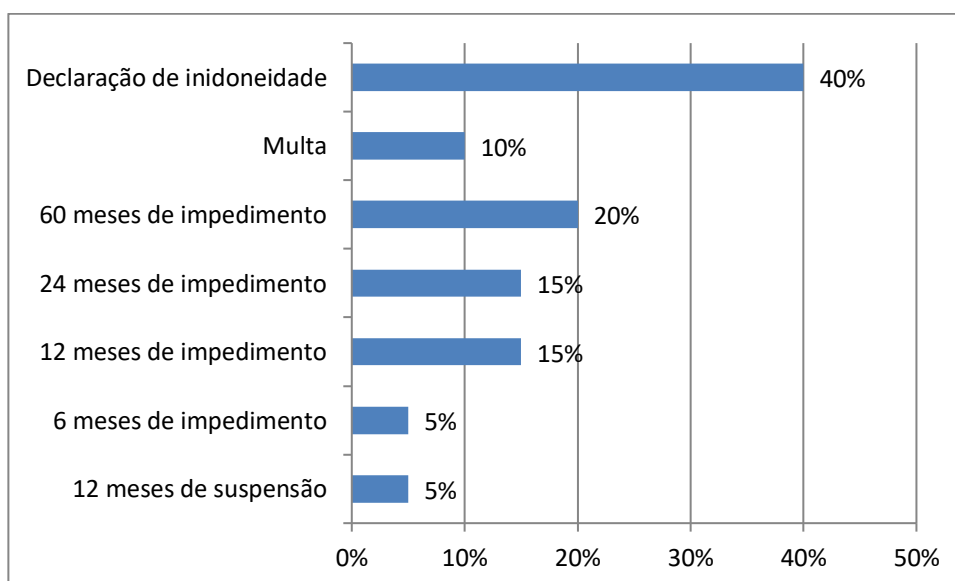
Fonte: Elaborado pelo pesquisador, 2018.

Pela primeira vez registra-se um resultado pulverizado, talvez pela própria dificuldade de caracterização da infração. Com números muito parecidos e um total de nove sanções diferentes, apenas a multa e 24 meses de impedimento tiveram 15% das sugestões, enquanto diversas sanções ficaram com 10% e uma com 5%.

Sem uma tipificação simples, recomenda-se que seja retirada esta irregularidade da sugestão de dosimetria final.

O Gráfico 14 refere-se a apresentação de documentação falsa ou adulterada:

Gráfico 14: Apresentar documentação falsa/adulterada

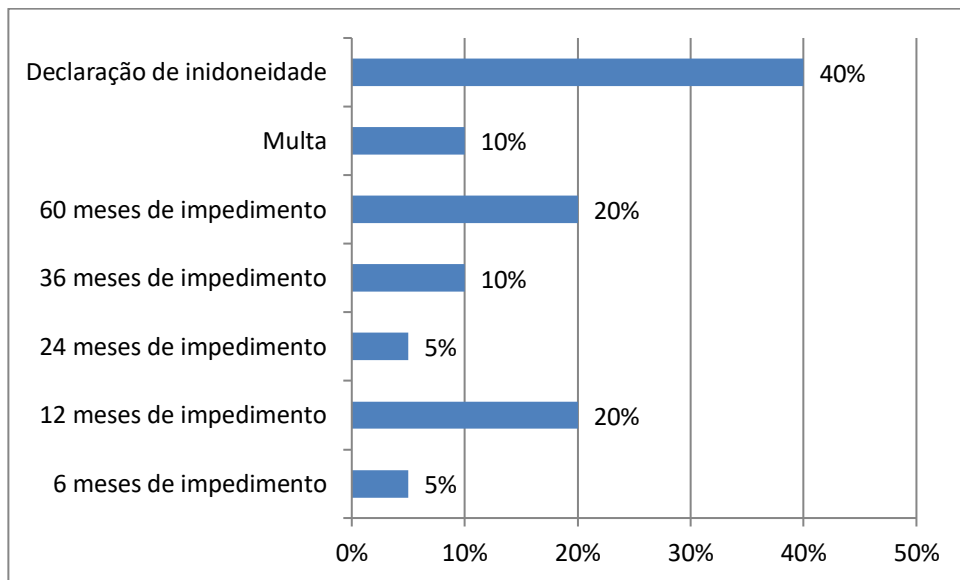


Fonte: Elaborado pelo pesquisador, 2018.

Irregularidade percebida como gravíssima, pois 40% dos pregoeiros sugeriram a declaração de inidoneidade, a sanção mais grave que se pode ser aplicada, pois impede que a empresa participe de licitações com todos os órgãos públicos, indiferente do ente. Também foram sugeridos 60 meses de impedimento (20%), além de 12 meses e 24 meses, também de impedimento, por 15%. A multa deixou de figurar entre as principais, com 10%. Ainda foram indicados 6 meses de impedimento e 12 meses de suspensão, ambas com apenas um voto (5%).

Próxima irregularidade, no Gráfico 15, refere-se a adulterar documento, público ou particular:

Gráfico 15: Adulterar documento, público ou particular

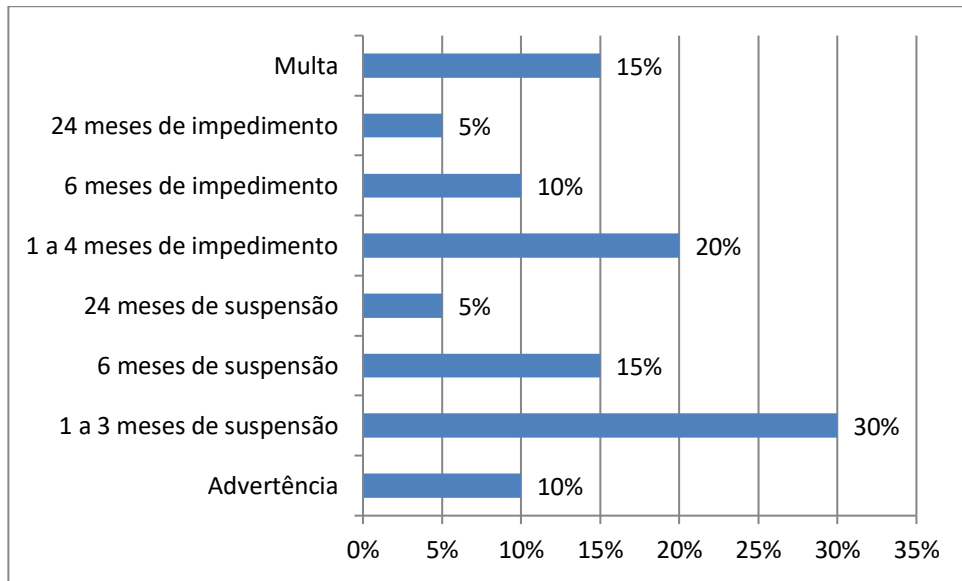


Fonte: Elaborado pelo pesquisador, 2018.

Com resultado semelhante ao anterior, 40% sugeriram a declaração de inidoneidade. E 20% sugeriram 60 meses de impedimento, e outros 20% sugeriram 12 meses de impedimento. Multa e 36 meses de impedimento apareceram com 10% cada, e com 5% cada, 24 e 6 meses de impedimento.

A nona irregularidade refere-se a recusar expressamente em enviar documentos ou proposta, no Gráfico 16:

Gráfico 16: Recusar expressamente em enviar proposta e demais documentos

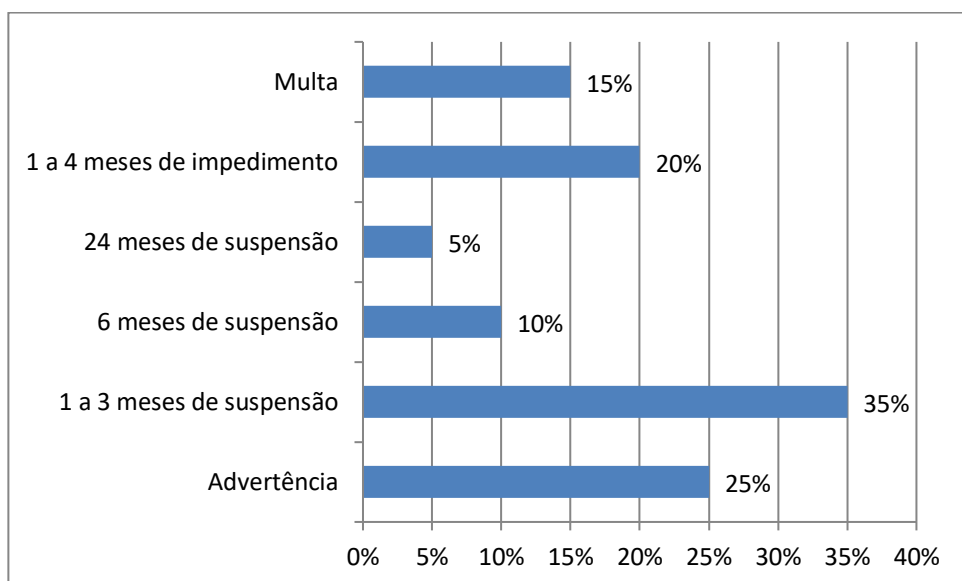


Fonte: Elaborado pelo pesquisador, 2018.

O gráfico volta a apresentar sugestões mais leves, pois 30% opinaram em aplicar 1 a 3 meses de suspensão. Já 20% sugeriram 1 a 4 meses de impedimento. Multa e 6 meses de suspensão aparecem com 15%. As demais sanções tiveram poucas sugestões.

O Gráfico 17 refere-se a irregularidade percebida pelos pregoeiros da UTFPR como a que mais ocorre nos processos licitatórios de Pregão (vide Gráfico 7), a solicitação do cancelamento da proposta:

Gráfico 17: Solicitar cancelamento da proposta

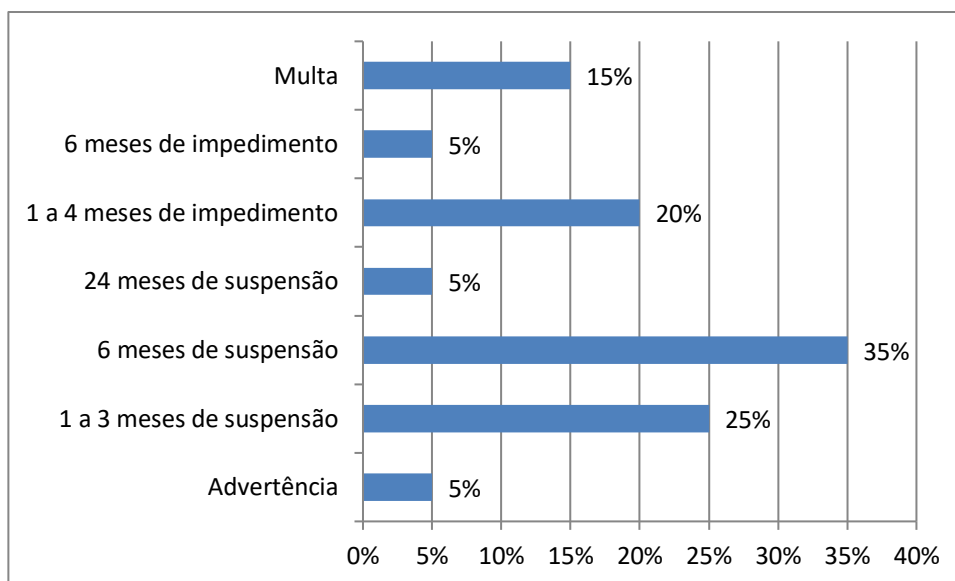


Fonte: Elaborado pelo pesquisador, 2018.

Novamente com sugestões de sanções mais leves, a mais votada, com 35%, é 1 a 3 meses de suspensão, seguida pela advertência, com 25%. Em seguida aparece 1 a 4 meses de impedimento com 20%, e multa com 15%.

Próxima irregularidade, no Gráfico 18, refere-se quando é solicitado o envio de amostra e a empresa não o faz:

Gráfico 18: Não enviar amostra para análise, quando solicitado



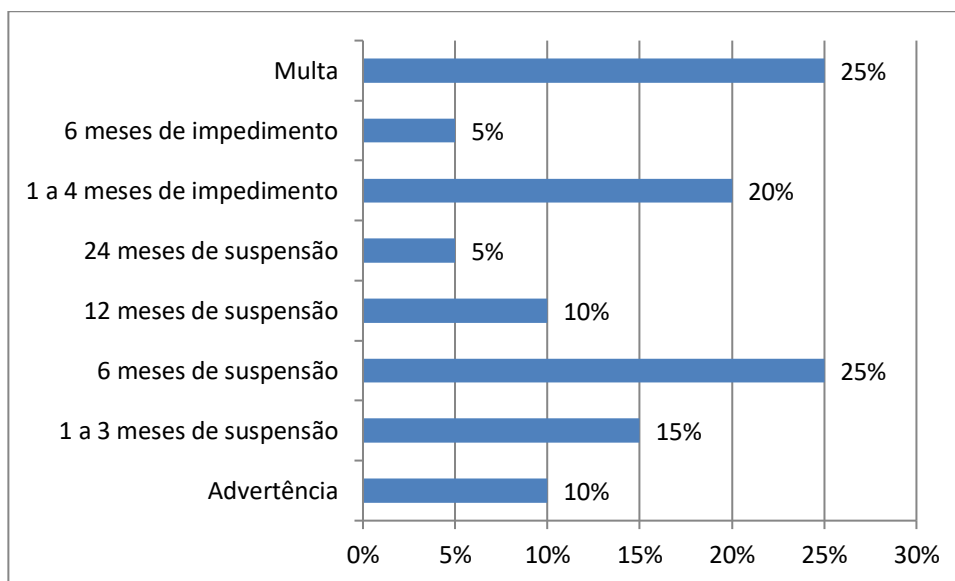
Fonte: Elaborado pelo pesquisador, 2018.

A sanção mais sugerida foi a de 6 meses de suspensão, com 35%. Após vêm 1 a 3 meses de suspensão (25%), 1 a 4 meses de impedimento (20%) e multa (15%).

A partir das irregularidades tidas como graves (adulteração ou apresentação de documentos adulterados), as sugestões deixaram de ter a multa com alta porcentagem, pelo menos até agora.

Na irregularidade de número 12 - de um total de 17 - aparece a recusa expressa em responder diligência durante a análise da proposta. Essa irregularidade consiste em a empresa responder ao pregoeiro dizendo que não responderá à diligência, algo que não parece muito prático, porém ainda assim está representada pelo Gráfico 19:

Gráfico 19: Recusar expressamente em responder diligência durante a análise da proposta

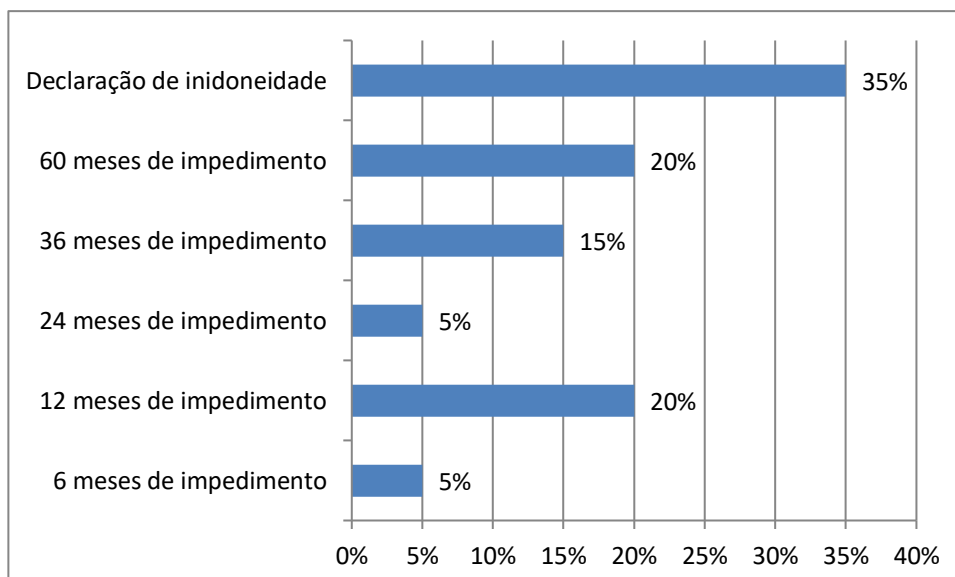


Fonte: Elaborado pelo pesquisador, 2018.

Multa e 6 meses de suspensão foram as sanções mais indicadas, com 25% cada. Com 20% aparece 1 a 4 meses de impedimento e, com 15%, 1 a 3 meses de suspensão.

As próximas cinco irregularidades serão as últimas, e todas elas de cunho grave, começando pela realização de atos comprovadamente de má-fé ou com dolo, no Gráfico 20:

Gráfico 20: Realizar atos comprovadamente de má-fé ou com dolo

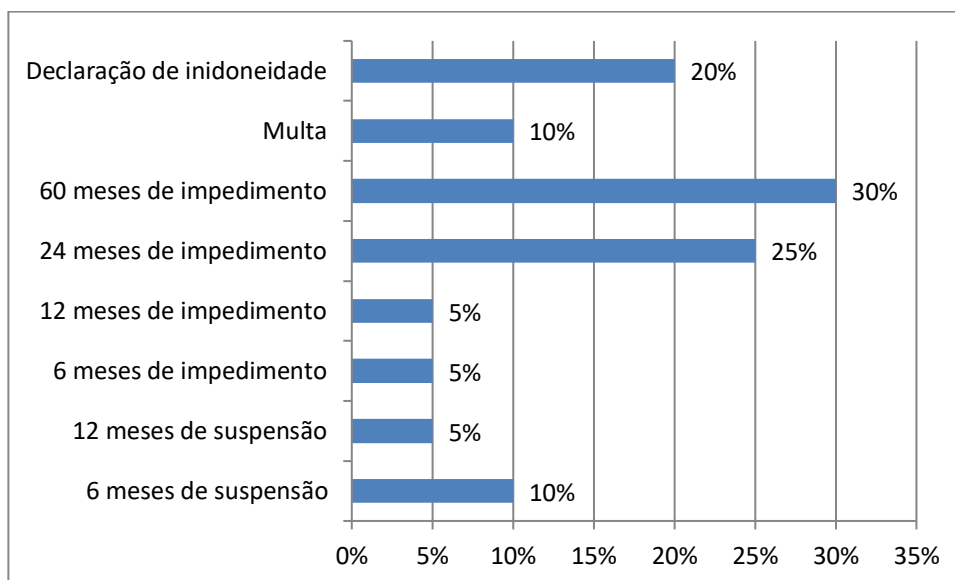


Fonte: Elaborado pelo pesquisador, 2018.

A sanção mais grave foi a mais indicada neste caso, com 35%. Logo em seguida aparecem 12 e 60 meses de impedimento, com 20% cada. Pela primeira vez, as sanções de advertência, multa e suspensão não foram sugeridas.

Participar de um processo licitatório através de uma empresa constituída com a finalidade de burlar penalidade aplicada anteriormente é a irregularidade apresentada no Gráfico 21:

Gráfico 21: Participar de empresa constituída com a finalidade de burlar penalidade aplicada anteriormente

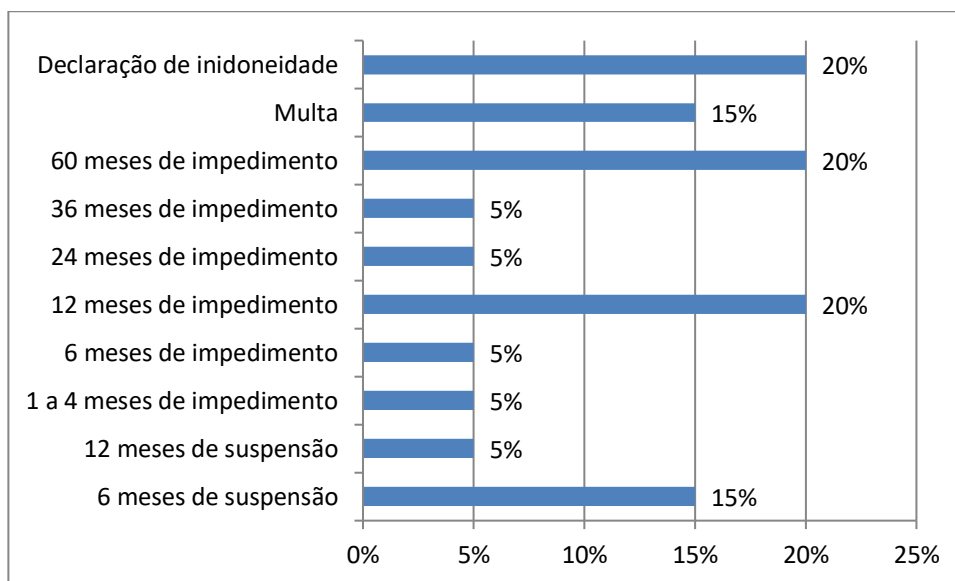


Fonte: Elaborado pelo pesquisador, 2018.

Das irregularidades mais graves, esta foi a que teve o resultado mais representativo na pesquisa das irregularidades que mais ocorrem, sendo indicada por 38% dos pregoeiros (vide Gráfico 7). A sugestão mais votada foi a 60 meses de impedimento, com 30%, logo em seguida aparecem 24 meses de impedimento, com 25% e declaração de inidoneidade, com 20%.

Para as empresas que fazem declaração falsa sobre o seu enquadramento fiscal, o Gráfico 22 demonstra as sugestões de sanção indicadas:

Gráfico 22: Fazer declaração falsa sobre o seu enquadramento fiscal

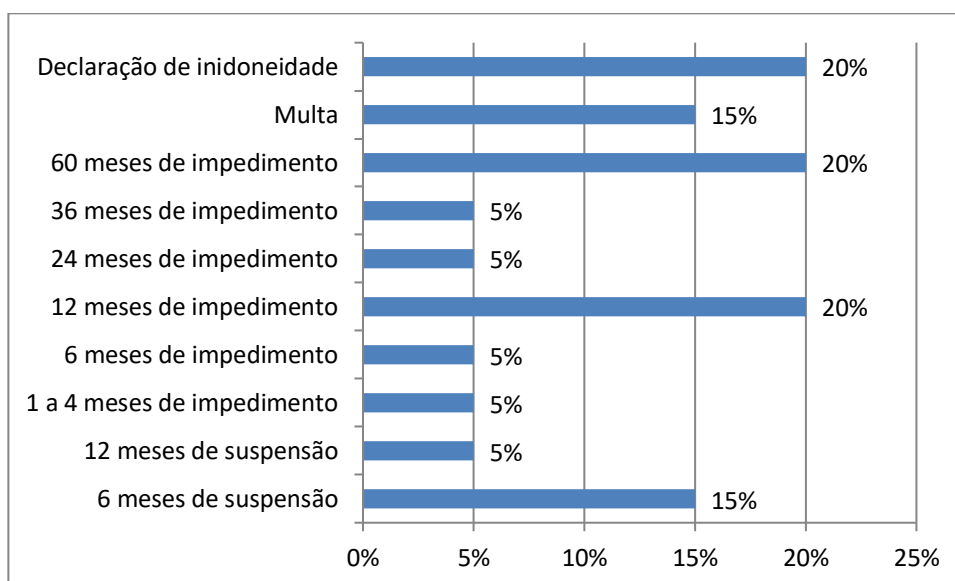


Fonte: Elaborado pelo pesquisador, 2018.

Três sanções foram as mais indicadas, todas com 20%: 12 meses de impedimento, 60 meses de impedimento e declaração de inidoneidade. Outras duas sugestões tiveram destaque: multa e 6 meses de suspensão, com 15% cada. As demais sanções tiveram apenas um voto cada.

Para o caso de empresas que omitirem informações em suas notas fiscais ou de outrem, as sugestões estão no Gráfico 23:

Gráfico 23: Omitir informações em suas notas fiscais ou de outrem



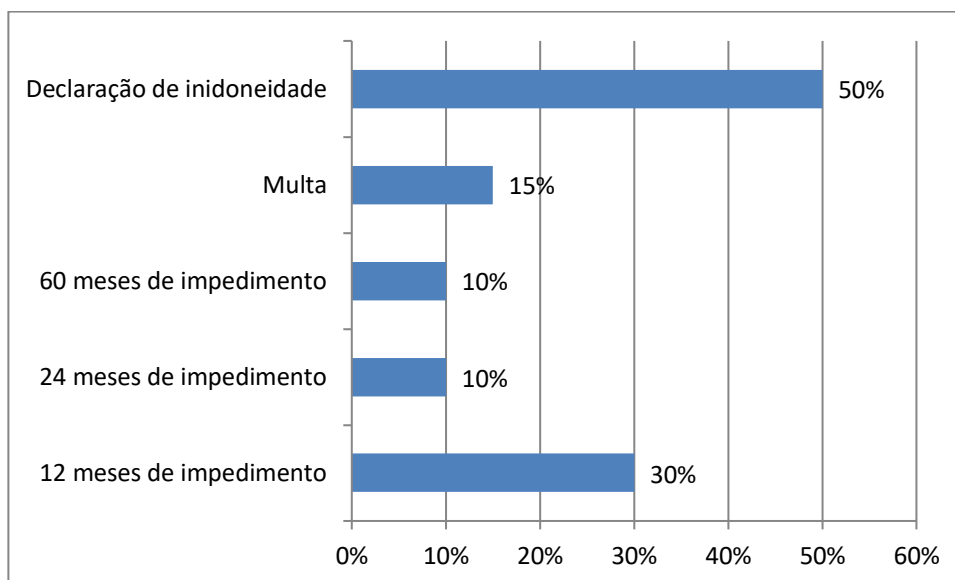
Fonte: Elaborado pelo pesquisador, 2018.

Esta irregularidade, juntamente com a anterior, foram as que tiveram o maior número de sugestões diferentes, dez cada. Aqui se sobressaíram 12 meses de impedimento, 60 meses

de impedimento e declaração de inidoneidade, todas com 20% cada. Além delas, aparecerem a multa e 6 meses de suspensão, com 15% cada.

A última irregularidade refere-se a adulterar ou falsificar notas fiscais, no Gráfico 24:

Gráfico 24: Falsificar ou adulterar notas fiscais



Fonte: Elaborado pelo pesquisador, 2018.

Ao contrário do que ocorreu nas duas últimas irregularidades, apenas cinco sanções foram citadas e, dentre elas, a declaração de inidoneidade representa 50%, seguida por 12 meses de impedimento com 30%. As outras foram: multa (15%), 24 meses de impedimento (10%) e 60 meses de impedimento (10%).

Finalizada a apresentação individual de cada irregularidade, com base em seus resultados será apresentada uma sugestão de dosimetria a elas, no Quadro 8, baseando-se na possibilidade de aplicação de sanções da Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993) em conjunto com a Lei nº 10.520 (BRASIL, 2002). Será utilizada a moda, isto é, os valores que mais foram citados:

Quadro 8 - Sugestão de dosimetria utilizando Leis nº 8.666 e 10.520

Infração	Sanções sugeridas
a) Deixar de enviar documentos de habilitação	Multa; 1 a 3 meses de suspensão
b) Entregar parcialmente a documentação exigida	Multa; Advertência; 1 a 3 meses de suspensão
c) Deixar de responder diligência durante análise da documentação	Multa; 6 meses de suspensão
d) Deixar de enviar proposta	Multa; 1 a 4 meses de impedimento
e) Deixar de responder diligência durante a análise da proposta	Multa; 6 meses de suspensão
f) Omitir informações em documentos exigidos no certame	Excluir infração
g) Apresentar documentação falsa/adulterada	60 meses de impedimento; Declaração de inidoneidade
h) Adulterar documento, público ou particular	60 meses de impedimento; Declaração de inidoneidade
i) Recusar expressamente em enviar proposta e demais documentos	1 a 3 meses de suspensão
j) Solicitar cancelamento da proposta	1 a 3 meses de suspensão
k) Não enviar amostra para análise, quando solicitado	6 meses de suspensão
l) Recusar expressamente em responder diligência durante a análise da proposta	Multa; 6 meses de suspensão
m) Realizar atos comprovadamente de má-fé ou com dolo	Declaração de inidoneidade
n) Participar de empresa constituída com a finalidade de burlar penalidade aplicada anteriormente	60 meses de impedimento
o) Fazer declaração falsa sobre seu enquadramento fiscal	60 meses de impedimento
p) Omitir informações em suas notas fiscais ou de outrem	6 meses de suspensão
q) Falsificar ou adulterar notas fiscais	Declaração de inidoneidade

Fonte: Elaborado pelo pesquisador, 2018.

Não foi percebido incoerências, isto é, uma irregularidade claramente mais grave com uma sanção mais leve. Os únicos ajustes necessários foram na escolha da sanção adequada quando houve empate, isso ocorreu nas infrações ‘e’ (duas com 20%), ‘h’ (duas com 20%) e ‘o’ (três com 20%). No primeiro caso foi mantida a coerência com a infração ‘c’, muito semelhante. No segundo caso foi escolhido 60 meses ao invés de 12, já que a principal indicação foi a sanção mais grave (inidoneidade). E no terceiro e último caso, o empate se deu entre 12 e 60 meses de impedimento e a declaração de inidoneidade, a escolha pelos 60 meses se embasou pela semelhança com a irregularidade ‘n’.

Com o objetivo de trazer uma sugestão completa, foi realizada uma nova proposta, no Quadro 9, agora se levando em conta apenas a aplicação da Lei nº 10.520 (BRASIL, 2002), caso seja esse o entendimento a ser seguido pela instituição. Novamente o método será a moda. Lembrando que neste caso somente é possível a aplicação das sanções de impedimento e multa.

Quadro 9 - Sugestão de dosimetria utilizando apenas Lei nº 10.520

Infração	Sanções sugeridas
a) Deixar de enviar documentos de habilitação	Multa; 1 a 4 meses de impedimento
b) Entregar parcialmente a documentação exigida	Multa; 1 a 4 meses de impedimento
c) Deixar de responder diligência durante análise da documentação	Multa; 1 a 4 meses de impedimento
d) Deixar de enviar proposta	Multa; 1 a 4 meses de impedimento
e) Deixar de responder diligência durante a análise da proposta	Multa; 1 a 4 meses de impedimento
f) Omitir informações em documentos exigidos no certame	Excluir infração
g) Apresentar documentação falsa/adulterada	60 meses de impedimento
h) Adulterar documento, público ou particular	60 meses de impedimento
i) Recusar expressamente em enviar proposta e demais documentos	Multa; 1 a 4 meses de impedimento
j) Solicitar cancelamento da proposta	Multa; 1 a 4 meses de impedimento
k) Não enviar amostra para análise, quando solicitado	Multa; 1 a 4 meses de impedimento
l) Recusar expressamente em responder diligência durante a análise da proposta	Multa; 1 a 4 meses de impedimento
m) Realizar atos comprovadamente de má-fé ou com dolo	60 meses de impedimento
n) Participar de empresa constituída com a finalidade de burlar penalidade aplicada anteriormente	60 meses de impedimento
o) Fazer declaração falsa sobre seu enquadramento fiscal	60 meses de impedimento
p) Omitir informações em suas notas fiscais ou de outrem	Multa; 6 meses de impedimento
q) Falsificar ou adulterar notas fiscais	60 meses de impedimento*

Fonte: Elaborado pelo pesquisador, 2018.

Ao se tratar apenas da Lei nº 10.520 (BRASIL, 2002), as sanções se tornam pouco variáveis. O mais provável é que isso tenha acontecido porque a pesquisa foi realizada com a possibilidade das diversas sanções. O resultado poderia ser mais específico caso o questionário fosse composto apenas das sanções da Lei do Pregão.

Assim como na sugestão anterior, a infração ‘h’ - adulterar documento, público ou particular - teve que ser escolhida pelos próprios fundamentos já repassados. Mesmos motivos da escolha da sanção da infração ‘m’. A irregularidade ‘o’ também apareceu com empate novamente. A infração ‘p’ teve empate e sua escolha se embasou na coerência com as respostas do quadro anterior. E por fim, a sanção da irregularidade ‘q’ foi alterada, pois a mais citada (sem considerar as sanções da Lei nº 8.666) foi 12 meses de impedimento, porém pela gravidade e coerência, alterou-se para 60 meses.

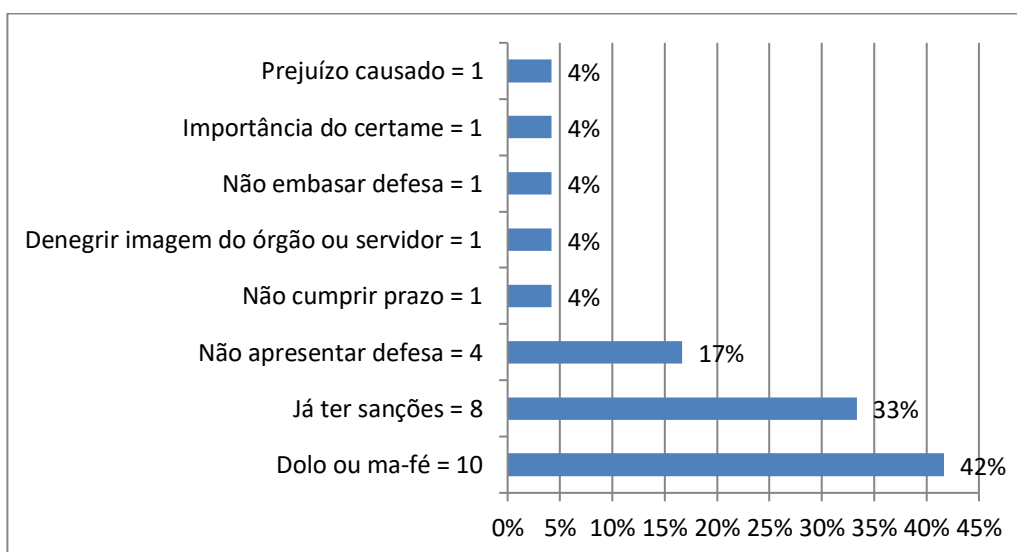
Com base nesses resultados, conclui-se que para uma sugestão de dosimetria mais específica somente de sanções da Lei nº 10.520 (BRASIL, 2002) é necessário uma nova pesquisa.

O próximo tópico apresentará características citadas pelos pregoeiros, as quais fazem com que uma irregularidade seja mais ou menos grave, o que deve refletir na sanção aplicada.

4.5.3 Sugestão de Agravantes e Atenuantes

Dos 24 respondentes, 16 apresentaram sugestões para agravantes e/ou atenuantes (67%). Foram 27 sugestões de agravantes, aqueles que guardavam semelhança entre si foram aglutinados, resultando em um total de 8 agravantes, conforme Gráfico 25:

Gráfico 25: Agravantes sugeridos pelos pregoeiros



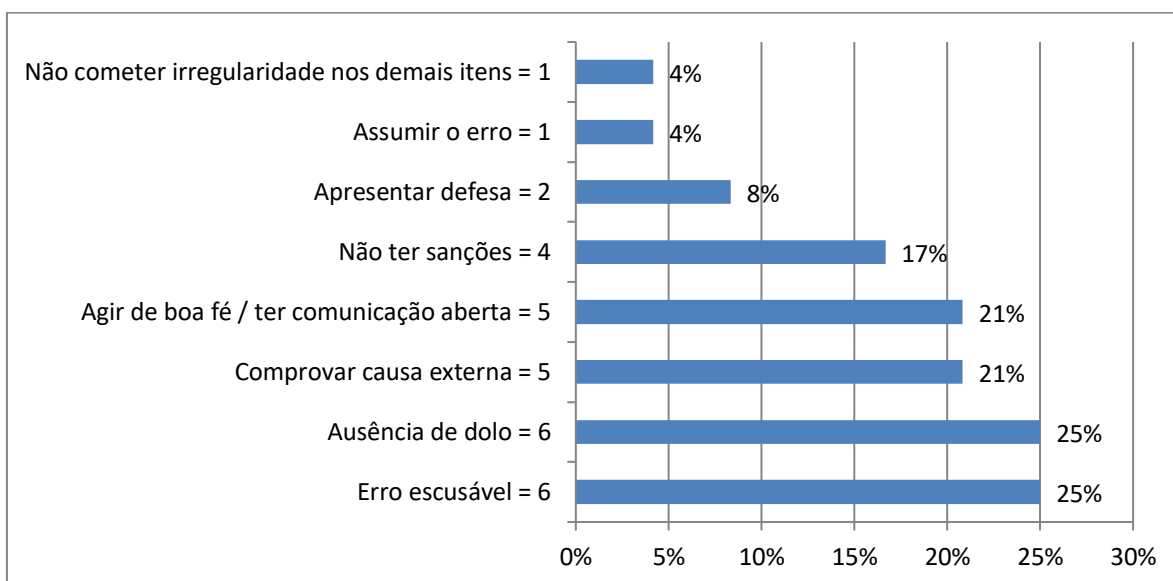
Fonte: Elaborado pelo pesquisador, 2018.

A porcentagem é em relação aos 24 questionários. E o agravante mais sugerido foi a presença de dolo ou má-fé, com 10 indicações (42%). O fato de a empresa já possuir sanções registradas foi citada por 33%. A não apresentação de defesa seria o terceiro e último agravante que se destacou (17%). Ainda foram citados (uma vez cada): prejuízo causado; importância do certame; não embasar defesa; denegrir imagem do órgão ou servidor; e não cumprir prazo.

Os dois agravantes mais citados podem ser utilizados - embora o dolo, por si só, já mude a caracterização da infração para uma mais grave. Já a não apresentação de defesa não pode ser utilizado como forma de agravar uma sanção, pois nem sequer pode ser utilizado como revelia, que é a presunção de serem verdadeiros os fatos alegados devido à inação da empresa. Esse comportamento é proibido pelo art. 27 da Lei nº 9.784 (BRASIL, 1999). Di Pietro (2015) explica que a Administração Pública tem o dever de decidir sobre a verdade material, e não apenas na versão oferecida pelos interessados.

As características atenuantes também foram aglutinadas em 8, porém foram um total de 30, apresentadas no Gráfico 26:

Gráfico 26: Atenuantes sugeridos pelos pregoeiros



Fonte: Elaborado pelo pesquisador, 2018.

As duas características que se sobressaíram como atenuantes, citadas por seis respondentes cada (25%) são: o erro escusável; e a ausência de dolo. O erro escusável foi citado por seis respondentes, embora com palavras diferentes (erro pontual, erro justificável), seu conceito é bem definido por Figueiredo (2017, oitavo parágrafo): “Trata-se do erro que uma

pessoa dotada de mediana atenção poderia incorrer”. Isto é, não é um erro grosseiro, mas algo que poderia passar despercebido por uma pessoa com atenção média.

Dolo é o mesmo que má-fé ou fraude. É a intenção de agir de maneira irregular. Portanto, ausência de dolo é a ausência dessa intenção. É quando a empresa comete uma irregularidade sem querer, sem ter a intenção de prejudicar ou tirar vantagem. Essa pode ser uma atenuante, mas não absolve a empresa de receber sanção, conforme exposição do TCU mencionada ainda na introdução desta pesquisa e transcrita agora: “Para a aplicação das sanções previstas no art. 7º da Lei 10.520/2002, a norma não requer a comprovação de dolo ou má-fé no cometimento dos ilícitos nela elencados” (BRASIL, 2015b, p. 54).

O erro escusável é mais leve do que aquele (erro) cometido puramente com ausência de dolo, afinal no primeiro caso também não existe o dolo, e no segundo caso o erro poderia ser percebido por uma pessoa de atenção média. Com base nisso, conclui-se que o erro escusável é um atenuante mais forte que a mera ausência de dolo.

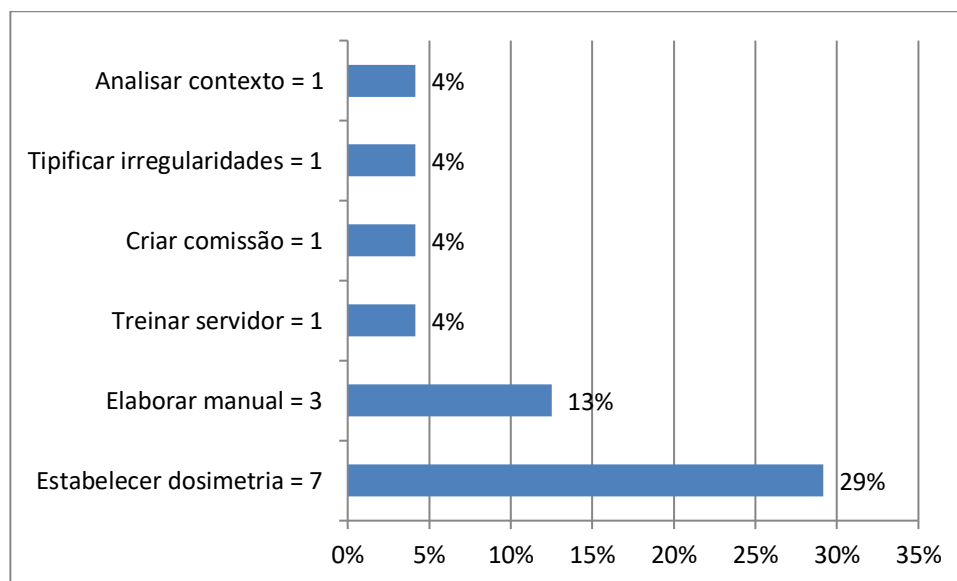
As próximas duas atenuantes tiveram 5 menções cada (21%): comprovar causa externa; e agir de boa-fé e/ou ter comunicação aberta. A comprovação de causa externa, na verdade, pode servir como justificativa para absolvição da empresa, resultando no arquivamento sem aplicação de sanção.

Com 17% aparece a atenuante de não ter sanções registradas. É claro que não garante que a empresa não cometeu irregularidades antes, porém nenhuma delas passou por PAS que tenha resultado em sanção. Como seu oposto apareceu como um agravante, o ideal é escolher apenas um dos dois, ou se utiliza o fato de ter sanções como agravante, ou se utiliza o fato de não ter (sanções) como atenuante. Sugere-se o segundo caso, visto representar melhor a idoneidade da empresa.

Para 8% dos pregoeiros o simples fato de apresentar uma defesa por escrito é tida como uma característica atenuante. E com apenas uma citação cada (4%): assumir o erro; e não cometer irregularidade nos demais itens da mesma licitação.

Por fim, o último ponto do questionário solicitava sugestões ou comentários a respeito de PAS-L. Foram coletadas 14 sugestões que resultaram em 6 tópicos, expressos no Gráfico 27:

Gráfico 27: Sugestões e comentários



Fonte: Elaborado pelo pesquisador, 2018.

Para os pregoeiros consultados, duas sugestões se sobressaíram: estabelecer dosimetria (29%) e elaborar manual (13%). Também foram citadas, uma vez cada: treinar servidor; criar comissão para condução do PAS; tipificar as irregularidades; e analisar contexto, isto é, levar em conta a situação em que a irregularidade foi praticada no momento de sugerir a sanção.

Com isso, finaliza-se a apresentação dos dados coletados por questionário.

4.5.4 Andamento do manual de sanções da UTFPR

O primeiro pré-projeto desta pesquisa foi elaborado em abril de 2017, e foi aprovado pelo orientador em dezembro do mesmo ano. Desde sua primeira elaboração até o momento atual, a instituição de análise não se manteve inerte com relação ao tema.

Uma comissão informal foi criada, em dezembro de 2017, para gerar um primeiro documento que embasasse o manual oficial da instituição, o qual deveria conter os procedimentos e também a dosimetria, não só com relação aos PAS-L, mas também para as irregularidades cometidas nas demais modalidades licitatórias, bem como na fase de execução contratual.

Essa comissão foi formada por três servidores de diferentes câmpus da UTFPR, dentre eles, o pesquisador deste trabalho. A entrega dos resultados da comissão foi feita em fevereiro de 2018. A diretoria que recebeu o documento o analisou, fez as alterações que considerava serem necessárias e repassou novamente à comissão para receber novas considerações, em

junho. Por fim, em julho, o documento foi enviado a todos os departamentos responsáveis pelas licitações, para coleta de sugestões.

Tal documento ainda não foi publicado, porém o pesquisador teve acesso a ele em todas as fases até agora. O manual apresenta: a definição das competências através de um fluxograma; os procedimentos para condução do processo; diversos documentos referenciais para comunicação interna e externa; tipificação de irregularidades; e dosimetria de sanções.

A competência para aplicação de sanção ficou para a Diretoria de Planejamento e Administração, enquanto a autoridade recursal será o Diretor Geral. A autuação do processo será feita por servidor do setor de licitações, o qual, devido ao princípio de segregação de funções, não poderá ser responsável pelo processo licitatório, e nem fiscal ou gestor de contrato.

A tipificação e a dosimetria foram divididas em três partes, conforme o dispositivo legal pela qual são regulamentadas: i) Lei nº 10.520 (BRASIL, 2002) - pregões e contratos decorrentes desta modalidade; ii) Portaria do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão nº 306 (BRASIL, 2001) - sistema de cotação eletrônica de preços para aquisições de bens de pequeno valor; e iii) Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993) - irregularidades e sanções das demais modalidades licitatórias.

Com essa divisão, percebeu-se que a UTFPR optou pela exclusividade das sanções de impedimento e multa às irregularidades cometidas durante pregões e contratos decorrentes dessa modalidade, isto é, as sanções de advertência, suspensão e inidoneidade somente podem ser aplicadas nas modalidades licitatórias da Lei nº 8.666.

Com relação às sanções, tiveram seus prazos e valores bem definidos, com a obrigação de que constem nos editais da instituição. Foram deixadas algumas margens discricionárias, como a escolha de aplicação de multa, a qual pode ser em conjunto ou separada das sanções de impedimento e suspensão. Já a sanção de advertência somente pode ser aplicada juntamente com a multa.

Não houve, até então, a menção de aplicação de características atenuantes e agravantes aos PAS.

O próximo capítulo apresentará as considerações finais e conclusões obtidas por esta pesquisa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo principal tratava de propor elementos para uma dosimetria dos PAS-L. Esse objetivo foi plenamente atingido, com resultados práticos implementados concomitantemente à pesquisa, devido o pesquisador fazer parte da comissão responsável pela elaboração do manual de sanções da instituição.

O levantamento teórico trouxe o embasamento necessário, com a introdução de conceitos, apresentação de procedimentos e diferentes entendimentos a respeito do tema, de forma que questões polêmicas fossem apresentadas sem tomar parte de um lado ou outro, rigor esperado de um trabalho científico.

Foram utilizadas diversas técnicas metodológicas para abordar o problema de diferentes ângulos, favorecendo a obtenção de resultados amplos e ainda assim convergentes.

A partir das pesquisas preliminares chegou-se ao PAS-L, junção do acrônimo PAS ao termo licitação (L), definindo assim todo o Processo Administrativo Sancionador (PAS) proveniente de irregularidade cometida durante o procedimento licitatório.

O motivo para os PAS-L iniciarem somente em 2015 - ao menos no Câmpus Ponta Grossa da UTFPR - possuía uma forte hipótese, apoiada na falta de rito procedimental e falta de cobranças dos órgãos de controle. Essa hipótese foi confirmada, e ratificada pelas demais unidades administrativas da instituição, pois essas foram as justificativas mais citadas.

Essa falta de rito procedimental, ou a falta de um manual que dite pelo menos as competências, vem sendo suprida em outras instituições, e a tendência é que cada órgão providencie o seu documento, seja um manual, uma portaria ou algo do gênero. A própria UTFPR está em fase final para publicação de suas diretrizes com relação ao PAS.

Dois terços das características que mais apareceram nos documentos e pesquisas investigadas relacionadas à PAS são teóricas, ficando o terço restante para questões práticas. Essa conclusão aponta a necessidade de trabalhos mais práticos relacionados ao tema.

Os questionários enviados para a coleta de dados da instituição de análise teve um retorno mediano (62%). Através deles foi observado que, mesmo após as diversas cobranças, somente nove dentre as quatorze unidades (64%) abrem o PAS-L, sendo que quatro delas começaram apenas em 2017. O caderno de sanções (BRASIL, 2015a) é o principal documento utilizado para embasar o processo.

Visando analisar as causas do PAS-L, foi perguntando aos pregoeiros quais eram as irregularidades mais praticadas, portanto é uma percepção e não um levantamento concreto. Em suas respostas evidenciou-se que as principais causas são: solicitar cancelamento da proposta (71%); deixar de enviar proposta (62%); entregar parcialmente a documentação exigida (62%);

e deixar de enviar documentos de habilitação (52%). Portanto, é extremamente indicado que esses comportamentos sejam tipificados no instrumento convocatório, de forma a deixar claro que a empresa que cometê-los poderá ser sancionada. Isso deverá reduzir as ocorrências, tornando o processo mais eficiente e transparente.

Tipificadas as irregularidades, foram apresentadas sugestões de dosimetria considerando os dois entendimentos sobre a aplicabilidade das sanções. No diálogo das fontes o resultado foi bem embasado. No entanto, ao se considerar apenas as sanções de impedimento e multa, os resultados foram pulverizados, e uma nova pesquisa é sugerida, restringindo as possibilidades de resposta.

Por fim, foram coletadas sugestões de agravantes, atenuantes e comentários gerais. Para os agravantes, as características mais citadas foram: presença de dolo ou má-fé (42%); já ter sanções registradas (33%); e não apresentação de defesa (17%). Os dois primeiros cabem perfeitamente, já a não apresentação de defesa não pode ser utilizado, já que não existe revelia nos processos administrativos.

Já as sugestões de atenuantes tiveram cinco que se destacaram: erro escusável (25%); ausência de dolo (25%); comprovar causa externa (21%); agir de boa fé / ter comunicação aberta (21%); e não ter sanções registradas (17%). Também foram citadas: enviar defesa; assumir o erro; e não cometer irregularidade nos demais itens.

Foi demonstrado que o erro escusável é um atenuante mais forte que a mera ausência de dolo; e sugeriu-se adotar a idoneidade da empresa (não ter sanções registradas) como atenuante ao invés do agravante de ter sanções.

O estabelecimento de dosimetria e a elaboração de manual imperaram como sugestões e comentários dos respondentes, demonstrando mais uma vez a necessidade que sentem de tais documentos, reafirmando a importância desta pesquisa.

Como narrado no último tópico da apresentação de resultados, o manual da UTFPR está em fase final para ser publicado, e contou com a participação efetiva do pesquisador deste trabalho. Não há dúvidas de que esse documento foi a grande contribuição indireta da pesquisa, já que os conhecimentos aqui adquiridos puderam, em grande parte, ser colocados em prática.

De forma geral, a combinação dos resultados obtidos por esta pesquisa permite vislumbrar um futuro em que grande parte das instituições públicas - principalmente as maiores - terá seus manuais a respeito de PAS, incluído aí o PAS-L com a devida dosimetria de sanções. Isso em razão dos órgãos de controle cobrarem e punirem as instituições que não aplicarem o disposto no art. 7º da Lei nº 10.520 (BRASIL, 2002). As condutas irregulares estarão claras nos editais e as empresas que, ainda assim, cometerem irregularidades ficarão impedidas de licitar.

Estarão fadadas ao fracasso as organizações que dependerem exclusivamente do serviço público e não se atentarem.

Desta forma, restarão apenas os melhores fornecedores, e mesmo que, porventura, haja um leve aumento nos preços devido à menor competição, este será compensado pela desnecessidade de abertura de diversos PAS-L. O processo licitatório continuará a ser transparente, e ainda mais eficiente e isonômico.

Como mencionado ainda na introdução, espera-se (e acredita-se) que a publicação desta dissertação possa servir não só à instituição de análise, mas também a outras instituições - que percebam a importância de regulamentar e publicar uma dosimetria sobre o PAS-L, bem como possam extrair e aplicar ideias dos resultados aqui apresentados; a fornecedores - que assimilem a importância de prestar atenção aos editais e evitem o cometimento das irregularidades aqui tipificadas, que também solicitem a aplicação do princípio da razoabilidade e proporcionalidade nas sanções que, por acaso, receberem; a servidores - que possam sanar dúvidas, aplicar conceitos e melhorar os processos nos quais trabalhem; a pesquisadores e interessados pelo tema - que possam se beneficiar com esta contribuição, ampliar os conhecimentos e incentivar novos estudos.

As recomendações de pesquisas futuras são: uma semelhante, porém em que constem apenas as sanções de impedimento e multa; um levantamento concreto das principais causas de PAS-L; uma análise dos resultados da implantação do futuro manual de sanções; comparações com outras instituições, do manual, do processo, das sanções aplicadas etc.; desenhar o processo de sanções e otimizá-lo.

REFERÊNCIAS

ABREU, E. R. **O processo de sanção administrativa como instrumento de preservação do interesse público na relação entre a Administração Pública e as empresas licitantes: uma análise prática da aplicação da Lei nº. 8.666/1993 e da Lei nº. 10.520/2002.** 2015. 58 f. Monografia (Bacharel em Direito) - Curso de Graduação em Direito, Universidade de Brasília, 2015. Disponível em: <http://bdm.unb.br/bitstream/10483/10836/1/2015_ElianeRegisdeAbreu.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2017.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 1979.

BENIGNO, P. F.; ANDRADE, P. A. R. Processo Administrativo Sancionador no Âmbito das Licitações e Contratos de Medicamentos e Equipamentos Hospitalares - Ministério da Saúde. In: SIMPÓSIO DE TCC E SEMINÁRIO DE IC, 2016 / 1º, Brasília. **Anais eletrônicos...** Brasília: ICESP, 2016. Disponível em: <http://nippromove.hospedagemdesites.ws/anais_simposio/arquivos_up/documentos/artigos/b70cecca816cd3bfcd0c81bc1da8311.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2017.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 03 mai. 2018.

_____. **Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005.** Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 01 jun. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acesso em: 07 jul. 2017.

_____. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.** Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Diário Oficial da União, Brasília, 15. dez. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm>. Acesso em: 03 mai. 2018.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm>. Acesso em: 27 abr. 2017.

_____. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União, Brasília, 01 fev. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 27 abr. 2017.

_____. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.** Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 18 jul. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm>. Acesso em: 27 abr. 2017.

_____. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 02 ago. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acesso em: 23 mai. 2018.

_____. Controladoria-Geral da União - CGU. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar.** Brasília, mar. 2016a. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/manual-pad.pdf>>. Acesso em: 01 fev. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Caderno de Logística - **Sanções Administrativas em Licitações e Contratos.** Brasília, set. 2014. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/manual-sancoes-22-09.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

_____. _____. Caderno de Logística - **Sanções Administrativas:** Diretrizes para formulação de procedimento administrativo específico. Brasília, set. 2015a. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/caderno-de-logistica-de-sancao-2.pdf>>. Acesso em: 12 mai. 2017.

_____. _____. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Instrução Normativa nº 02, de 11 de outubro de 2010.** Estabelece normas para o funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/legislacaoDetalhe.asp?ctdCod=672>>. Acesso em: 04 jul. 2018.

_____. _____. **Portaria nº 306, de 13 de dezembro de 2001.** Implantação do Sistema de Cotação Eletrônica de Preços. Brasília, dez. 2011. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/portarias/p306_01.htm>. Acesso em: 06 ago. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. **Instrução Normativa nº 1, de 13 de outubro de 2017.** Estabelece critérios sobre conduta e dosimetria na aplicação da penalidade de impedimento de licitar e contratar prevista no art. 7º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, no âmbito da Presidência da República. Diário Oficial da União, Brasília, 16 de outubro de 2017. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=5&data=16/10/2017>>. Acesso em: 16 fev. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão de Relação nº 3.738/2007 - Primeira Câmara.** Relator: BEMQUERER, Marcos. Data da Sessão: 28 nov. 2007.

_____. _____. **Acórdão de Relação nº 1.793/2011 - Plenário.** Relator: CAMPELO, Valmir. Data da Sessão: 06 jul. 2011.

_____. _____. **Acórdão de Relação nº 754/2015 - Plenário.** Relator: ARRAES, Ana. Data da Sessão: 08 abr. 2015b.

_____. _____. **Acórdão de Relação nº 1.414/2016 - Plenário**. Relator: SHERMAN, Augusto. Data da Sessão: 01 jun. 2016b.

_____. _____. **Acórdão de Relação nº 2.487/2016 - Plenário**. Relator: SHERMAN, Augusto. Data da Sessão: 28 set. 2016c.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

CASTRO, D. G. M. Direito Administrativo Sancionador: reflexões sobre a aplicabilidade do princípio da insignificância. **Revista AJURIS**, v. 42, n. 137, p. 173-188, mar. 2015.

Disponível em:

<<http://www.ajuris.org.br/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/download/381/315>>. Acesso em: 12 mai. 2017.

CRETELLA JÚNIOR, J. Os cânones do direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano 25, nº 97/5.

KAFRUNI, S. “TCU identifica fraudes em pregões eletrônicos que atendem governo federal”. **Correio Braziliense**. Brasília, 2015. Disponível em:

<https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2015/04/22/internas_economia,480202/tcu-identifica-fraudes-em-pregoes-eletronicos-que-atendem-governo-federal.shtml>. Acesso em: 18 mai. 2018.

Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT. **Instrução Normativa nº 1/DG/DNIT Sede**, de 11 de janeiro de 2018. Disponível em:

<<http://www.dnit.gov.br/instrucoes-normativas/instrucoes-normativas/2018/instrucao-normativa-01-2018-coleg-paar-infracoes-pratic-pelos-contratados-ou-licitantes-xdnit-dou-de-26-01-18-sei-0447284-min.pdf>>. Acesso em: 03 mai. 2018.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 30. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

_____. Princípios do processo judicial no processo administrativo. **Revista Consultor Jurídico**. 10 de dezembro de 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-dez-10/interesse-publico-principios-processo-judicial-processo-administrativo>>. Acesso em: 07 ago. 2018.

DROMI, J. R. **La Licitación Pública**: los contratos de la administración, procedimientos de contratación, concursos públicos... Buenos Aires: Astrea, 1975.

FIGUEIREDO, F. **Escusabilidade e cognoscibilidade do erro**. Publicado em 24 ago. 2017. Disponível em: <<https://pt.linkedin.com/pulse/escusabilidade-e-cognoscibilidade-do-erro-f%C3%A1bio-figueiredo>>. Acesso em: 01 ago. 2018.

FRANCO FILHO, A. M. Considerações sobre a modalidade licitatória do pregão eletrônico. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XII, n. 65, jun 2009. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6134>. Acesso em: 12 dez. 2017.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GUARDIA, G. E. R. S. Princípios Processuais no Direito Administrativo Sancionador: um estudo à luz das garantias constitucionais. **R. Fac. Dir. Univ. São Paulo**, v. 109, jan./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/89256-167425-1-pb.pdf>>. Acesso em: 12 mai. 2017.

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Mato Grosso - IFMT. **Manual de Fiscalização de Contratos e Aplicação de Sanções do IFMT**. Cuiabá, jun. 2015. Disponível em: <http://proad.ifmt.edu.br/media/filer_public/d0/0e/d00e82cb-59eb-4fd3-a48d-ca695be3e7ce/manual_fiscalizacao_de_contratos_e_aplicacao_de_sancoes_-_versao_10.pdf>. Acesso em: 29 mai. 2018.

Instituto Federal do Norte de Minas Gerais - IFNMG. **Manual de Sanções Administrativas a Licitantes e Contratados e Rescisão Contratual**. Montes Claros, nov. 2015. Disponível em: <http://documento.ifnmg.edu.br/action.php?kt_path_info=ktcore.actions.document.view&fDocumentId=13547>. Acesso em: 29 mai. 2018.

JARDIM, R. G. Medidas impugnativas à aplicação de penalidade contratual no processo administrativo sancionador. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3543, 14 mar. 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/23939>>. Acesso em: 12 mai. 2017

MAIMONI, A. O processo administrativo sancionador no âmbito da previdência complementar fechada. **Artigos Jus**, 2016. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/54215/o-processo-administrativo-sancionador-no-ambito-da-previdencia-complementar-fechada>>. Acesso em: 12 mai. 2017.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, S. S. F. Processo administrativo sancionador federal como instrumento de proteção de direitos individuais e difusos: Breves reflexões sobre garantismo e interesse público na efetivação da pretensão punitiva estatal. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIII, n. 77, jun 2010. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7573>. Acesso em: 12 mai. 2017.

MENDONÇA, E. C. Aplicação de penalidade em processos administrativos punitivos no âmbito da Administração Pública: ato vinculado ou discricionário? **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3723, set. 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/25264>>. Acesso em: 12 mai. 2017.

MOREIRA NETO, D. F.; GARCIA, F. A. A principiologia no direito administrativo sancionador. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n. 28, nov. dez. jan. 2012. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/artigo/flavio-amaral-garcia/a-principiologia-no-direito-administrativo-sancionador>>. Acesso em: 18 out. 2018.

NIETO, A. **Derecho administrativo sancionador**. 4. ed., 2a reimpr. Madrid: Tecnos, 2008.

PARANÁ. Procuradoria Geral do Estado. **Manual de Processo Administrativo para Apuração de Responsabilidade - PAAR**. Curitiba, 2017. Disponível em: <http://www.saude.pr.gov.br/arquivos/File/---_Resolucoes2017/952_anexo.pdf>. Acesso em: 29 mai. 2018.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE BERTIOGA. **Manual de Sanções Administrativas a Licitantes e Contratados**. Bertiooga: 2014. Disponível em: <<http://www.bertiooga.sp.gov.br/wp-content/uploads/2015/03/Manual-de-Sancoes-Administrativas-a-Licitantes-e-Contratados.pdf>>. Acesso em: 01 fev. 2018.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Fazenda. Diretoria de Auditoria Geral. **Orientação Técnica nº 01/2017**. Orienta os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual a respeito das sanções administrativas aplicáveis a licitantes e contratadas. Florianópolis, 2017. Disponível em: <http://www.sef.sc.gov.br/arquivos_portal/orientacoes/225/_OT01_17_Sancoes_administrativas_aplicaveis_a_licitantes_e_contratadas_FINAL_.pdf>. Acesso em: 29 mai. 2018.

SANTOS, H. C. O. **Farmácia Hospitalar**. Universidade de Brasília, 2014. Disponível em: <<http://slideplayer.com.br/slide/2526379/>>. Acesso em: 24 jan. 2018.

SELLTIZ, C. et al. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: Herder, 1967.

SERVA, M.; JAIME JUNIOR. P. Observação participante e pesquisa em administração. Uma postura antropológica. **Revista de Administração de Empresas (RAE)**. São Paulo, v. 35, n. 1, mai./jun. 1995. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/download/38247/36963>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

SILVA, C. M. R. M. Processo sancionatório contratual no âmbito da Administração Pública Federal. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 4065, ago. 2014. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/29249>>. Acesso em: 12 mai. 2017.

SILVA, D. P. e. **Vocabulário jurídico**. Atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

SIMÕES, O. R. Sanções administrativas em contratos públicos. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3757, out. 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/25512>>. Acesso em: 12 mai. 2017.

TEIXEIRA, D. F. Apontamentos sobre os princípios aplicáveis ao processo administrativo sancionador. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, dez. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.51921&seo=1>>. Acesso em: 12 mai. 2017.

TORRES, R. C. L. Processo Administrativo Sancionador. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE PREGOEIROS, 11., 2016, Foz do Iguaçu: **Negócios Públicos**. Disponível em: <http://www.negociospublicos.com.br/congresso/material/Processo_Adm_Sancionador.pdf>. Acesso em 12 mai. 2017.

Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC. **Manual de Sanções Administrativas e Alterações Contratuais**. Florianópolis, 2017. Disponível em: <<http://dcom.proad.ufsc.br/files/2016/12/MANUAL-DE-SAN%C3%87%C3%95ES-ADMINISTRATIVAS-E-ALTERA%C3%87%C3%95ES-CONTRATUAIS10.pdf>>. Acesso em: 01 fev. 2018.

Universidade Federal do Paraná - UFPR. **Manual de Sanções Administrativas**. Curitiba, 2016. Disponível em: <http://www.pra.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2016/05/Manual_san%C3%A7%C3%B5es-2016-final_COMCAPA.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2017.

Universidade Federal da Integração Latino-Americana - UNILA. **Manual de Sanções Administrativas em Licitações e Contratos**. Foz do Iguaçu, out. 2014. Disponível em:

<https://www.unila.edu.br/sites/default/files/files/Resolucao%20CONSUN%202014%20009%20-%20Rito%20do%20Processo%20Administrativo%20de%20Apuracao%20de%20Responsabilidade_Manual.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2017.

Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR. **Relatório de Gestão**: Exercício de 2015. Curitiba: UTFPR, 2016. Disponível em: <http://www.utfpr.edu.br/estrutura-universitaria/diretorias-de-gestao/diretoria-de-gestao-da-avaliacao-institucional/relatorios-de-gestao/RG_2015_UTFPR_Final.zip>. Acesso em: 03 mai. 2018

_____. **Relatório de Gestão**: Exercício de 2016. Curitiba: UTFPR, 2017. Disponível em: <<http://www.utfpr.edu.br/estrutura-universitaria/diretorias-de-gestao/diretoria-de-gestao-da-avaliacao-institucional/relatorios-de-gestao/RG2016UTFPRVersoFinal.zip>>. Acesso em: 03 mai. 2018.

_____. **Relatório de Gestão**: Exercício de 2017. Curitiba: EDUTFPR, 2018. Disponível em: <<http://portal.utfpr.edu.br/documentos/conselhos/couni/deliberacoes/deli03.pdf/@@download/file/RG%202017%20UTFPR%20-%20Vers%C3%A3o%20final%20-%20UTFPRfinal.pdf>>. Acesso em: 03 mai. 2018.

APÊNDICE A - Entrevista com especialista em licitações

- 1 - Qual seu nome?
- 2 - Qual sua experiência com licitações (instituições e funções)?
- 3 - Você conhece os principais motivos pelos quais é necessária a abertura de Procedimento Administrativo Sancionador (PAS) para irregularidades ocorridas durante a licitação, isto é, antes da assinatura do contrato?
- 4 - E você solicita abertura de PAS nos casos citados anteriormente? Sempre solicitou? Se não, a partir de quando?
- 5 - Por que não solicitava antes?
- 6 - Você tem contato com outros pregoeiros? Se sim, de onde vêm esses contatos?
- 7 - E sabe dizer como que eles se portavam a respeito da obrigatoriedade da abertura de PAS devido essas irregularidades?
- 8 - Quais dificuldades sente no decorrer desses processos

APÊNDICE B - Questionário

Olá, este questionário faz parte da dissertação de mestrado do curso Administração Pública, do PROFIAP-UTFPR. As respostas são importantes não só para a pesquisa, mas também para sugerir uma dosimetria de sanções a serem aplicadas às empresas que descumprirem o art. 7º da Lei nº 10.520/2002 durante o procedimento licitatório, além de fornecer um diagnóstico da autuação desses processos em cada câmpus.

O anonimato dos respondentes é garantido pelo pesquisador.

O questionário é composto por dez questões e o tempo estimado de resposta é de 10 a 18 minutos.

A primeira parte do questionário busca fornecer um diagnóstico de como os diversos câmpus da UTFPR tem agido em relação às empresas que praticam algum dos comportamentos tipificados no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, durante o procedimento licitatório do Pregão.

PARTE I - DIAGNÓSTICO

1 - Você é pregoeiro em qual câmpus?

R:

2 - Nesse câmpus, após a realização dos Pregões, é aberto processo administrativo de sanção (PAS) baseado no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, para as infrações cometidas pelas empresas durante o processo licitatório? Em caso negativo, por que não é aberto?

Exemplo de infrações: deixar de entregar documentação exigida para o certame; apresentar documentação falsa; não manutenção da proposta.

R:

Obs.: Caso desconheça a resposta a alguma das questões, fique tranquilo(a) em deixá-la em branco. Isso pode acontecer nas questões 3 a 6.

3 - De onde vem o procedimento que seguem para a autuação e condução desses processos administrativos sancionadores? Em outras palavras, como sabem o que fazer a cada passo?

R:

4 - Sabe dizer desde quando esses processos são abertos?

() 2015

() 2016

() 2017

() 2018

() Antes de 2015: _____ (favor especificar o ano, se possível)

5 - Por que não eram abertos antes, ou por que somente começaram nesse período?

R:

6 - Desde que começaram a abrir os PAS, aproximadamente quantos Pregões foram realizados e quantos PAS foram abertos (se possível, discriminar por ano)?

Exemplo: Em 2016 foram 30 Pregões e 10 PAS abertos. Em 2017 foram 40 Pregões e 15 PAS abertos.

R:

7 - Assinale nas alíneas abaixo quais as irregularidades que mais ocorrem nos Pregões que conduz (pode marcar mais de um).

I - DEIXAR DE ENTREGAR DOCUMENTAÇÃO EXIGIDA PARA O CERTAME:

- a) Deixar de enviar documentos de habilitação;
- b) Entregar parcialmente a documentação exigida;
- c) Deixar de responder diligência durante análise da documentação;
- d) Deixar de enviar proposta;
- e) Deixar de responder diligência durante a análise da proposta;

Outra irregularidade neste quesito: _____

II - APRESENTAR DOCUMENTAÇÃO FALSA:

- f) Omitir informações em documentos exigidos no certame;
- g) Apresentar documentação falsa/adulterada;
- h) Adulterar documento, público ou particular;

Outra irregularidade neste quesito: _____

III - NÃO MANUTENÇÃO DA PROPOSTA:

- i) Recusar expressamente em enviar proposta e demais documentos;
- j) Solicitar cancelamento da proposta;
- k) Não enviar amostra para análise, quando solicitado;
- l) Recusar expressamente em responder diligência durante a análise da proposta;

Outra irregularidade neste quesito: _____

IV - COMPORTAR-SE DE MODO INIDÔNICO:

- m) Realizar atos comprovadamente de má-fé ou com dolo;
- n) Participar de empresa constituída com a finalidade de burlar penalidade aplicada anteriormente;

Outra irregularidade neste quesito: _____

V - COMETER FRAUDE FISCAL:

- o) Fazer declaração falsa sobre seu enquadramento fiscal;
- p) Omitir informações em suas notas fiscais ou de outrem;
- q) Falsificar ou adulterar notas fiscais;

Outra irregularidade neste quesito: _____

A parte II busca apresentar uma sugestão de dosimetria para as irregularidades cometidas pelas empresas.

PARTE II - DOSIMETRIA

8 - Indique, para cada uma das alíneas abaixo, qual ou quais sanções você acredita que deveria ser aplicada em cada caso, mesmo que genericamente, partindo do pressuposto que a empresa não apresentou justificativa.

Segundo art. 87 da Lei nº 8.666/93 e art. 7º da Lei nº 10.520/2002, as sanções possíveis de serem aplicadas são:

ADV - advertência;

MUL - multa;

SUS - suspensão de licitar e contratar, **variando de 1 a 24 meses**, com a UTFPR;

IMP - impedimento de licitar e contratar, **variando de 1 a 60 meses**, com a União;

INI - declaração de inidoneidade.

I - DEIXAR DE ENTREGAR DOCUMENTAÇÃO EXIGIDA PARA O CERTAME:

a) Deixar de enviar documentos de habilitação;

R: ADV MUL SUS de __ meses IMP de __ meses INI

b) Entregar parcialmente a documentação exigida;

R: ADV MUL SUS de __ meses IMP de __ meses INI

c) Deixar de responder diligência durante análise da documentação;

R: ADV MUL SUS de __ meses IMP de __ meses INI

d) Deixar de enviar proposta;

R: ADV MUL SUS de __ meses IMP de __ meses INI

e) Deixar de responder diligência durante análise da proposta;

R: ADV MUL SUS de __ meses IMP de __ meses INI

II - APRESENTAR DOCUMENTAÇÃO FALSA:

f) Omitir informações em documentos exigidos no certame;

R: ADV MUL SUS de __ meses IMP de __ meses INI

g) Apresentar documentação falsa/adulterada;

R: ADV MUL SUS de __ meses IMP de __ meses INI

h) Adulterar documento, público ou particular;

R: ADV MUL SUS de __ meses IMP de __ meses INI

III - NÃO MANUTENÇÃO DA PROPOSTA:

i) Recusar expressamente em enviar proposta e demais documentos;

R: ADV MUL SUS de __ meses IMP de __ meses INI

j) Solicitar cancelamento da proposta;

R: ADV MUL SUS de __ meses IMP de __ meses INI

k) Não enviar amostra para análise, quando solicitado;

R: ADV MUL SUS de __ meses IMP de __ meses INI

l) Recusar expressamente em responder diligência durante a análise da proposta;

R: ADV MUL SUS de __ meses IMP de __ meses INI

IV - COMPORTAR-SE DE MODO INIDÔNICO:

m) Realizar atos comprovadamente de má-fé ou com dolo;

R: ADV MUL SUS de __ meses IMP de __ meses INI

n) Participar de empresa constituída com a finalidade de burlar penalidade aplicada anteriormente;

R: ADV MUL SUS de __ meses IMP de __ meses INI

V - COMETER FRAUDE FISCAL:

o) Fazer declaração falsa sobre seu enquadramento fiscal;

R: ADV MUL SUS de __ meses IMP de __ meses INI

p) Omitir informações em suas notas fiscais ou de outrem;

R: ADV MUL SUS de __ meses IMP de __ meses INI

q) Falsificar ou adulterar notas fiscais;

R: ADV MUL SUS de __ meses IMP de __ meses INI

9 - O que levaria em conta no momento de indicar uma sanção, isto é, o que faz com que ela seja agravada (maior) ou atenuada (menor)?

Fatores que agravam a sanção:

Fatores que atenuam a sanção:

10 - Tem algum comentário ou sugestão a fazer sobre o tema pesquisado?

R:

APÊNDICE C - Entrevista para validação do questionário

- 1 - O objetivo do questionário estava claro?
- 2 - O tempo para responder foi adequado ou achou o questionário muito longo ou muito curto?
- 3 - Houve alguma dúvida para respondê-lo? Qual ou quais?
- 4 - Sugere alguma alteração, mesmo que simples?