

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

CLAUDETE MARIA DA SILVA

**APLICAÇÃO DO MANUAL DE PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR:
UM ESTUDO DE CASO NA UTFPR**

DISSERTAÇÃO

CURITIBA

2019

CLAUDETE MARIA DA SILVA

**APLICAÇÃO DO MANUAL DE PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR:
UM ESTUDO DE CASO NA UTFPR**

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.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Kátia Regina Hopfer

CURITIBA

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

S586a

Silva, Claudete Maria da

Aplicação do manual de processo administrativo sancionador: um estudo de caso na UTFPR / Claudete Maria da Silva – 2019.
95 f. : il. ; 30 cm.

Texto em português com resumo em inglês

Orientador: Kátia Regina Hopfer.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Campo Mourão, 2019.

Inclui bibliografias.

1. Licitação pública. 2. Sanções administrativas. 3. Contratos administrativos. 4. Administração pública - Dissertações. I. Hopfer, Kátia Regina, orient. II. Universidade Tecnológica Federal do Paraná - Programa de Pós-Graduação em Administração Pública. III. Título.

CDD: 354.8162

Biblioteca Câmpus Medianeira
Marci Lucia Nicodem Fischborn 9/1219



Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Campus Curitiba
**Mestrado Profissional em Administração Pública -
PROFIAP**



TERMO DE APROVAÇÃO DE DISSERTAÇÃO Nº

020

A Dissertação de Mestrado intitulada:

**APLICAÇÃO DO MANUAL DE PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: UM
ESTUDO DE CASO NA UTFPR**

defendida em sessão pública pelo candidato:

Nome do Candidato: Claudete Maria da Silva

Instituição / Campus: Universidade Tecnológica Federal do Paraná – Câmpus Campo Mourão

no dia 21 de Fevereiro de 2019, foi julgada para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública, eixo de pesquisa: Atuação do Estado e sua Relação com Mercado e Sociedade.

Banca Examinadora:

Componentes da Banca (Nomes)			Instituição / Campus
Profª. Drª.	Kátia Regina Hopfer	Presidente	UTFPR / Câmpus Curitiba
Profª. Drª.	Sandra Mara Maciel de Lima	Membro 1	UniCuritiba
Prof. Dr.	Marcelo Guelbert	Membro 2	UTFPR / Câmpus Campo Mourão

A via original deste documento encontra-se arquivada no Departamento de Registros Acadêmicos, contendo a assinatura da Coordenação após a entrega da versão corrigida do trabalho.

Curitiba, 21 de fevereiro de 2019.

Prof. Dr. Abel Dionizio Azeredo

Nome do Coordenador do PROFIAP-UTFPR

Assinatura e Carimbo

O documento original encontra-se arquivado na Coordenação do PROFIAP.

UTFPR - PROFIAP Av. Sete de Setembro, 3165 80230-901 Curitiba PR Brasil

<http://www.utfpr.edu.br/estrutura-universitaria/pro-reitorias/proppg/profiap> Fone: +55 (41) 3310-4653



À Izaura, (*in memoriam*) minha querida mãe.

AGRADECIMENTOS

A Deus, sempre e por tudo.

À minha família, pelo incentivo, carinho e paciência.

À minha orientadora, Prof^a. Dr^a. Kátia Regina Hopfer, pelos ensinamentos, pela disponibilidade e primordialmente pelos conhecimentos compartilhados sempre de forma gentil, tornando a jornada mais simples.

À minha banca, Prof^a. Dr^a. Sandra Mara Maciel de Lima e Prof. Dr. Marcelo Guelbert, pela delicadeza e pelas contribuições e correções que ajudaram a lapidar a pesquisa.

Aos meus colegas de mestrado, especialmente à Cristina, pelo apoio nos momentos difíceis.

Ao Juliano, chefe do departamento de compras, pela cortesia e auxílio prestados nos vários esclarecimentos solicitados.

Aos professores Dr. Heron Oliveira dos Santos Lima e Dr. Wyrllen Everson de Souza, pelas ricas sugestões.

À Universidade Tecnológica Federal do Paraná, instituição da qual orgulhosamente faço parte.

Enfim, a todos que se fizeram presentes e participaram de alguma forma na concretização deste projeto.

“A ordem constitucional econômica do Brasil, fundada na livre iniciativa, deve atender às regras da justiça social, devendo ser observados os princípios da função social da propriedade e da defesa do consumidor”.

(Matias-Pereira, 1996)

RESUMO

SILVA, Claudete Maria da. **Aplicação do Manual de Processo Administrativo Sancionador**: um estudo de caso na UTFPR. 2019. 95 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2019.

O Estado movimenta grande montante de recursos em suas contratações e possui alto poder de compra. Na execução do orçamento a Administração Pública firma parcerias com setor privado para aquisição de bens e contratação de serviços essenciais à sua manutenção, salvo exceções legais, as contratações são efetivadas por meio das licitações. Os processos licitatórios, ou mesmo as dispensas e inexigibilidades estão amparados nos Atos legais que definem suas etapas desde a formalização da demanda até a fase final do processo de compras, com a homologação da despesa. Entretanto, a legislação não esclarece quais são os procedimentos de execução contratual, principalmente nas situações em que não são exigidas assinatura de contrato e formalização do fiscal. Ações de monitoramento e fiscalização, notificações e abertura de processos administrativos sancionadores (PAS), aplicáveis nos casos de inexecuções, não possuem ritos definidos. Em contraponto, em julho de 2018 foi proposto pela reitoria da universidade, o manual de processo administrativo sancionador com o intuito de padronizar essa etapa do processo. Exposto o cenário, a proposta desta pesquisa é identificar os possíveis impactos administrativo, legal e financeiro da utilização desse roteiro em analogia aos processos licitatórios realizados no Câmpus Campo Mourão, no ano de 2017, e recomendar ações de melhorias nos procedimentos. A escolha do tema se justifica pela relevância, pelo número reduzido de publicações e pela necessidade constante de aprimoramento das ações desenvolvidas na instituição. Para alcance da finalidade desta investigação, a metodologia aplicada foi o estudo de caso, quanto ao objetivo, este estudo se classifica como descritivo, com abordagem qualitativa, na coleta dados utilizou fontes primárias, secundárias e observação participante no setor de materiais e patrimônio. Como resultados ficaram evidenciados o elevado número de fornecedores inadimplentes, a ausência de instauração de processos administrativos sancionadores (PAS) e, que se forem revisados alguns tópicos do tutorial e implementadas algumas modificações nos documentos institucionais, a efetiva utilização do manual beneficiará a instituição nos aspectos administrativo, com a padronização de processos, redução do retrabalho e maior celeridade nas compras; legal, com a execução da legislação e cumprimento do dever funcional do servidor de zelar pelo patrimônio público e agir quando constatadas irregularidades; e também financeiro, com o recolhimento de multas aplicadas aos inadimplidos, na redução do dispêndio com a repetição de certames que possuem custos elevados, e na economia do erário com a diminuição de compras emergenciais de materiais a preços mais altos.

Palavras-chave: Licitação. Sanções. Manual. Processo Administrativo Sancionador.

ABSTRACT

SILVA, Claudete Maria da. **Application of the Sanctioning Administrative Procedure Manual**: a case study in UTFPR. 2019. 95 f. Dissertation (Professional Master Degree in Public Administration) Professional Master's Program in Public Administration in National Network - PROFIAP - Federal University of Technology - Paraná. Curitiba, 2019.

The State handles large amounts of resources in its contracting and has high purchasing power. In executing the budget, the Public Administration establishes partnerships with the private sector for the acquisition of goods and the contracting of essential services for its maintenance, except for legal exceptions, contracting is carried out through the biddings. The bidding processes, or even the exemptions and unenforceability are supported in the legal acts that define its stages from the formalization of the demand until the final phase of the purchase process with the homologation of expense. However, the legislation does not clarify what the contractual enforcement procedures are, especially in situations where no signature of contract and formalization of the prosecutor are required. Monitoring and inspection actions, notifications and opening of administrative sanctioning procedures (PAS), applicable in cases of non-compliance, do not have defined rites. In contrast, the Sanctioning Administrative Procedure Manual was proposed, in July 2018, by the university's rector in order to standardize this stage of the process. Once the scenario is set forth, this research proposal is to identify the possible the administrative, legal and financial impacts of the use of this roadmap in analogy to the bidding processes carried out at the Campus Campo Mourão in 2017, and to recommend actions to improve procedures. The choice of theme is justified by the relevance, by the number of publications and by the constant need for improvement in the actions developed in the institution. In order to reach the purpose of this investigation, the methodology applied was the case study, regarding the objective, this study is classified as descriptive with qualitative approach. The data collection used primary, secondary and participant observation in the sector of materials and equity. As a results were evidenced the high number of defaulting suppliers, the absence of administrative sanctions (PAS) and, if some of the topics in the tutorial are reviewed and some changes in institutional documents implemented, the effective use of the manual will benefit the institution in the administrative aspects, with the standardization of processes, reduction of rework and faster procurement; legal, with the execution of the legislation and fulfillment of the functional duty of the server to watch over the public patrimony and to act when irregularities are verified; and also financial, with the collection of fines applied to defaulters, in the reduction of the expenses with the repetition of competitions that have high costs, and in the economy of the treasury with the decrease of emergency purchases of materials at higher prices.

Keywords: Bidding. Sanctions. Manual. Administrative Sanctioning Process.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Exemplos de processos	43
Figura 2 – Distribuição dos Câmpus da UTFPR no Estado do Paraná	47
Figura 3 – Fluxograma do processo administrativo sancionador	52
Gráfico 1 – Demonstrativo dos pregões CM, 2017	60
Tabela 1 – Demonstrativo de empenhos por fornecedor - pregões eletrônicos.....	61
Tabela 2 – Demonstrativo de empenhos por fornecedor – cotações eletrônicas.....	61
Gráfico 2 – Demonstrativo de envio de bens – pregão eletrônico.....	62
Gráfico 3 - Demonstrativo de envio de bens – cotação eletrônica	63
Figura 4 – Tela de consulta no SICAF	64

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Diferenças entre pregão presencial e eletrônico.....	26
Quadro 2 – Resumo das modalidades licitatórias.....	26
Quadro 3 – Fases externas da licitação.....	33
Quadro 4 – Atributos do processo	44
Quadro 5 – Pregões realizados no Câmpus, ano de 2017.....	56
Quadro 6 – Cotações realizadas no Câmpus, ano de 2017	58
Quadro 7 - Sanções aplicadas no Câmpus – empresas contratadas - pregões e cotações, ano 2017	65
Quadro 8 – Sanções aplicadas no Câmpus, ano 2017	66
Quadro 9 – Sanções previstas no manual PAS.....	70
Quadro 10 – Sanções administrativas – comparação entre manual e termo de referência.....	72
Quadro 11 – Condutas passíveis de punições – Lei 8666/93 – fase de licitação	75
Quadro 12 – Condutas passíveis de punições – Lei 8666/93 – fase de execução	76
Quadro 13 – Condutas passíveis de punições - Lei 10520/02 – fase de execução.....	77
Quadro 14 – Condutas passíveis de punições – Decreto 306/01	77

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	Artigo
CEFET-PR	Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná
CE	Cotação Eletrônica
CF	Constituição Federal
CM	Campo Mourão
Comprasnet	Portal de Compras do Governo Federal
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
DEMAP	Departamento de Materiais e Patrimônio
DEOFI	Departamento de Orçamento e Finanças
DOU	Diário Oficial da União
GRU	Guia de Recolhimento da União
IN	Instrução Normativa
MEC	Ministério da Educação
MPF	Ministério Público Federal
NE	Nota de Empenho
NS	Nota de Lançamento de Sistema
PAS	Processo Administrativo Sancionador
PROPLAD	Pró-Reitoria de Planejamento e Administração
RDC	Regime Diferenciado de Contratações Públicas
SEI	Sistema Eletrônico Informatizado
SEGES	Secretaria de Gestão
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SICAF	Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores
SIORG	Sistema Informatizado de Orçamento e Gestão
SRP	Sistema de Registro de Preços
SISPP	Sistema de Preço Praticado
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TAE's	Técnicos Administrativos
TCU	Tribunal de Contas da União
UASG	Unidade Administrativa de Serviços Gerais
UG	Unidade Gestora
UGR	Unidade Gestora de Recursos
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 OBJETIVO GERAL.....	14
1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	14
1.3 JUSTIFICATIVA	15
1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO	16
2 REFERENCIAL TEÓRICO	17
2.1 LICITAÇÕES.....	17
2.2 LEGISLAÇÃO NO BRASIL	18
2.3 PRINCÍPIOS	19
2.4 MODALIDADES DE LICITAÇÃO	22
2.4.1. Concorrência.....	22
2.4.2 Tomada de Preços.....	23
2.4.3 Convite	24
2.4.4 Concurso.....	24
2.4.5 Leilão	25
2.4.6 Pregão	25
2.5 REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS - RDC	27
2.6 DISPENSA E INEXIBILIDADE.....	28
2.7 SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS.....	29
2.8 FASES DA LICITAÇÃO.....	30
2.8.1 Fase Interna	30
2.8.2 Fase Externa	32
2.9 SANÇÕES ADMINISTRATIVAS EM LICITAÇÕES.....	33
2.9.1 Advertência.....	38
2.9.2 Multa.....	39
2.9.3 Suspensão Temporária e Impedimento de Contratar.....	39

2.9.4 Declaração de Inidoneidade.....	40
2.10 PROCESSOS.....	42
2.10.1 Gestão por Processos	45
3 CARACTERIZAÇÃO DA UNIVERSIDADE.....	47
3.1 A INSTITUIÇÃO.....	48
3.1.1 Departamento de Materiais e Patrimônio	48
3.2 MANUAL DE PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	50
4 METODOLOGIA.....	53
4.1 MÉTODO DE PESQUISA.....	53
4.2 PROCEDIMENTOS DE PESQUISA	54
4.2.1 Pesquisa Bibliográfica e Documental.....	54
4.2.2 Observação	55
4.2.3 Coleta de Dados.....	55
5 DIAGNÓSTICO E DISCUSSÃO.....	60
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	79
REFERÊNCIAS	83
APÊNDICE A – PESQUISA EM SITES DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS	91

1 INTRODUÇÃO

O Estado movimenta grande montante de recursos em suas contratações, conforme demonstram dados divulgados no Painel de Compras. Para ser ter uma ideia, o Ministério da Educação (MEC) despendeu no ano de 2017, o valor de R\$ 13.115.319.448,81 em aquisições e contratações de obras e serviços. Já a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) realizou em despesas no mesmo período o valor de R\$ 180.570.801,98, recursos aplicados em custeio e investimentos, excetuadas as despesas com folha de pagamento e seus encargos (BRASIL, 2018a).

Na execução dos recursos a Administração Pública firma parcerias com setor privado para aquisição de bens e contratação de serviços essenciais à sua manutenção. Salvo exceções legais, as contratações são efetivadas por meio das licitações. A obrigatoriedade da licitação está estipulada na Constituição Federal (CF), e seus princípios e regras são regulados por vários atos normativos, leis e decretos, dentre eles, a Lei 8666/93 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), que disciplina o assunto.

Os processos licitatórios, ou mesmo as dispensas e inexigibilidades de licitação são delineados de forma similar, pois estão amparados nos Atos legais que definem suas etapas desde a formalização da demanda até a fase final do processo de compras, efetivado com a homologação pelo representante legal da instituição.

O tema proposto neste estudo surge da premissa de que a legislação vigente estabelece as etapas do processo licitatório, sua formalização, a execução dos contratos e as sanções possíveis, no entanto, não esclarece como deve ser realizado o monitoramento do processo após a emissão e assinatura da Nota de Empenho (NE) nos casos em que não há obrigatoriedade da emissão de contrato. Rotinas como envio de documentos, supervisão e cobrança dos prazos de entrega dos materiais e/ou realização dos serviços contratados e abertura de processos administrativos sancionadores não são claramente definidos, bem como em alguns casos, não são atribuídos a um agente específico.

Nos processos de compras executados no Câmpus Campo Mourão (CM) há várias etapas definidas, porém, situações rotineiras são executadas de maneiras diversas, por vezes gerando conflitos entre os servidores.

No que se refere ao processo administrativo sancionador, procedimento que deve ser realizado pela instituição quando detectadas irregularidades ou falhas cometidas pelos licitantes ou fornecedores, tanto na fase de licitação, como na etapa de execução contratual, até julho de 2018 não havia no Câmpus um roteiro ou manual para balizar a tomada de ações,

ou identificar os responsáveis por iniciar o procedimento no requisito de monitoramento das entregas, pois nos casos em que não há a indicação de fiscal, não existe atribuição clara da responsabilidade, recaindo informalmente ao requisitante que geralmente não sabe qual o procedimento a ser seguido, principalmente nos casos em que a obrigação dos fornecedores é descumprida e se faz necessária a aplicação de sanções administrativas.

Quanto ao modelo de gestão, compete salientar que UTFPR está estruturada de forma diferenciada, que consiste na administração matricial e multicâmpus. Os câmpus possuem autonomia para gerir seu orçamento e estabelecer procedimentos internos, de acordo com suas necessidades, desde que em consonância com a legislação. Apesar do sistema em rede, muitas rotinas são adaptadas às estruturas existentes nos setores e realizadas de forma díspares nos câmpus.

Neste contexto, após a constatação de que há lacunas na tramitação e monitoramento na etapa de execução dos processos licitatórios, surge o problema que norteia esta pesquisa: quais os possíveis impactos da aplicação do Manual de Processo Administrativo Sancionador proposto pela reitoria, em comparação às condutas realizadas pelo Câmpus após a homologação dos processos licitatórios?

1.1 OBJETIVO GERAL

O objetivo geral desta pesquisa é identificar os possíveis impactos administrativo, legal e financeiro da utilização do Manual de Processo Administrativo Sancionador proposto pela reitoria, à luz dos processos licitatórios realizados no Câmpus Campo Mourão, e recomendar ações de melhorias nos procedimentos.

1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

O objetivo geral deste trabalho deverá ser atingido a partir dos seguintes objetivos específicos:

- Levantar e analisar os processos licitatórios realizados no Câmpus Campo Mourão, no ano de 2017.
- Identificar evidências de aplicação de sanções aos fornecedores, conforme legislação pertinente.
- Relacionar as funções administrativas envolvidas nos processos de compras.

- Propor procedimentos de monitoramento na fase pós-homologação do processo licitatório.
- Analisar a aplicabilidade do manual de processo administrativo sancionador.

1.3 JUSTIFICATIVA

Este trabalho se justifica pela relevância do tema, uma vez que é por meio das licitações que são aplicados os recursos públicos, sendo indispensável, nos casos de inconformidades nos procedimentos, a atuação do Estado para garantia da efetiva utilização do erário.

A constante necessidade das instituições públicas aprimorarem seus processos administrativos garantindo maior eficiência na execução das despesas, associada ao dever legal do servidor público de cumprir a Lei, também conferem importância para discussão sobre sanções administrativas. A possível falta de padronização de procedimentos no acompanhamento dos processos administrativos nos estágios finais dificulta a realização das rotinas e reduz a eficiência.

A exploração sobre o tema se fundamenta no reduzido número de universidades federais que dispõem de manuais de sanções administrativas. Pesquisa realizada nos *sites* oficiais das instituições, conforme exemplificado no Apêndice A deste estudo, constatou que das 62 universidades federais atualmente ativas no cadastro do MEC somente 15 disponibilizam documentos para consulta, apenas 03 são especificamente sobre sanções administrativas e 04 manuais citam a necessidade de aplicação de penalidades, entretanto não abordam o tema.

Após a leitura das publicações observou-se que apesar das realidades consultadas serem diversas, os guias reforçam a necessidade de acompanhamento e fiscalização por parte da administração, seja na figura do fiscal do contrato, seja do requisitante da contratação.

O panorama exposto indica que as universidades estão paulatinamente uniformizando ações quando se trata de sanções administrativas, reiterando a importância do mote e a necessidade de estudos na área.

Ressalta-se que após levantamento bibliométrico não foram encontradas obras que verssem sobre o tema com enfoque na efetividade da utilização dos manuais nas universidades que já possuem suas rotinas definidas pelo documento, ou que evidenciem seus efeitos nas rotinas administrativas. Exposta essa carência, o projeto assume importância porque visa reduzir a lacuna e fomentar a discussão sobre o assunto.

Por fim, esta investigação busca contribuir com a Administração Pública, numa primeira etapa com o Câmpus Campo Mourão da UTFPR, diagnosticando possíveis falhas na fase pós-homologação das licitações, restrita aos casos em que não há indicação de fiscais, verificando a aplicabilidade do manual de sanções proposto, por meio de analogia das rotinas sugeridas e dos procedimentos executados sem padronização.

1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

Este trabalho está estruturado do seguinte modo:

Seção 1 – Introdução. Nesta parte são apresentados o problema da pesquisa, objetivos e justificativa.

Seção 2 – Referencial Teórico. Composto pela fundamentação teórica de embasamento para a dissertação, abordando os conceitos de licitação pública, legislações correlatas, sanções administrativas e processos.

Seção 3 – Caracterização da Universidade. Este tópico apresenta a instituição em estudo, caracteriza o departamento de compras e explana brevemente sobre o manual de processo administrativo sancionador.

Seção 4 – Metodologia. Nesta seção são demonstrados os métodos utilizados para realização da pesquisa, procedimentos de coleta e análise de dados.

Seção 5 – Diagnóstico e Discussão. Este capítulo contém a análise dos dados obtidos e as argumentações sobre os resultados.

Seção 6 – Considerações Finais. Nesta última etapa são evidenciadas as conclusões obtidas a partir do trabalho realizado e sugestões da autora.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção serão abordados conceitos de licitações, sua evolução no país, legislação correlata, princípios, modalidades e fases que as compõem. Referenciam-se também as sanções administrativas aplicáveis aos procedimentos licitatórios, com a apresentação dos tipos de sanções, amparo legal, bem como elementos que devem ser observados na instauração de processos administrativos. Por fim, discorre de forma resumida sobre a definição de processos e gestão por processos nas instituições.

2.1 LICITAÇÕES

Pode se afirmar que são funções do Estado, dentre outras, o fornecimento e manutenção dos serviços à comunidade visando o bem comum, bem como o controle e a correta aplicação do orçamento público.

O Estado possui alto poder de compra e por meio das contratações realizadas com os entes privados, necessárias à sua manutenção, fomenta a economia. “A contratação administrativa” se evidencia como uma importante ferramenta de “implementação de políticas públicas no âmbito econômico e social” (JUSTEN FILHO, 2012, p. 12).

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu várias mudanças na estrutura do Estado, e trouxe em seu art. 37, inciso XXI a obrigatoriedade da realização de licitações, “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes [...]” (BRASIL, 1988, p. 19). Assim, salvo exceções expressamente previstas em Lei, toda contratação pública será precedida de processo licitatório.

A licitação está conceituada por vários doutrinadores, segundo Di Pietro caracteriza-se como:

procedimento administrativo pelo qual um ente público, 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 (DI PIETRO, 2012, p. 368).

Di Pietro (2012) ainda leciona que a licitação é um sistema composto por atos e fatos praticados pelo ente público e privado, para em conjunto estabelecerem o contrato.

Para o renomado jurista Meirelles, a definição traz os princípios da eficiência e moralidade:

licitação é um procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a administração e licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos (MEIRELLES, 2008, p. 275).

De acordo com Carvalho Filho (2015), a Administração Pública necessita para atender sua missão, recorrer a terceiros para aquisição de bens e serviços, firmando parcerias ratificadas pela licitação, assim definida pelo autor:

procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico (CARVALHO FILHO, 2015, p. 240).

Corroborando os conceitos já apresentados, Justen Filho (2012) ensina que é necessário que o gestor analise a contratação como um todo, considerando quais os possíveis resultados em longo prazo, sua definição acresce a premissa da sustentabilidade:

licitação é o procedimento administrativo destinado a selecionar, segundo critérios objetivos predeterminados, a proposta mais vantajosa para a Administração e a promover o desenvolvimento nacional sustentável, assegurando-se a ampla participação dos interessados e o seu tratamento isonômico, com observância de todos os requisitos legais exigidos (JUSTEN FILHO, 2012, p. 11).

Conforme dissertado, as definições de licitação apresentam entendimentos similares e primam basicamente pela escolha da proposta mais vantajosa à Administração, desde que assegurados aos participantes o tratamento igualitário.

2.2 LEGISLAÇÃO NO BRASIL

Os Atos normativos que versam sobre o tema tiveram sua abordagem no Código da Contabilidade Pública da União, de 1922, após este marco várias deliberações foram alteradas, revogadas e/ou substituídas pela Lei 8666/93, que já sofreu algumas alterações, entretanto, continua sendo a Lei basilar das licitações e contratos (MEIRELLES, 2008).

A Lei reguladora das licitações é a Lei n 8.666, de 21.06.1993 – o Estatuto dos Contratos e Licitações. Tal diploma legal, que, como visto, é o mesmo que disciplina os contratos administrativos, sofreu posteriormente algumas alterações, mas continua sendo a Lei básica sobre a matéria. Consagrando princípios gerais, como autorizado na Constituição, o Estatuto é, por assim dizer, a fonte legislativa primária disciplinadora das licitações. Por isso, nele foram estabelecidas algumas vedações também a Estados, Distrito Federal e Municípios, destacando-se, dentre elas, a que proíbe a ampliação dos casos de dispensa e inexigibilidade e dos limites de valor para cada modalidade de licitação, bem como a redução dos prazos de publicidade e dos recursos (CARVALHO FILHO, 2015, p. 242).

Atualmente vigentes no país e consideradas de maior expressividade para o tema, citam-se as normas: (i) Lei 10.520, de 17.07.2002, cria nova modalidade de licitação, o pregão; (ii) Lei 8.248, de 23.10.1991, dispõe sobre aquisição de bens e serviços de informática; (iii) Lei 12.232, de 29.4.2010, disciplina a contratação de serviços de publicidade; (iv) Lei Complementar 123, de 14.12.2006, Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; e (v) Lei 12.462, de 05.8.2011, estabelece o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (CARVALHO FILHO, 2015).

Em complemento, mencionam-se o Decreto nº 7.892 de 23.01.2013, que regulamenta Sistema de Registro de Preços (BRASIL, 2013a); e o Decreto nº 5.450, de 31.05.2005, que institui o pregão na forma eletrônica (BRASIL, 2005).

2.3 PRINCÍPIOS

Sobre princípios, Meirelles (2008) leciona que são os parâmetros que deverão nortear os atos e atividades administrativas de todo servidor público.

Carvalho Filho (2015) corrobora ensinando que são as premissas essenciais que motivam o modo de agir da administração pública regulando a conduta do Estado na execução de suas atividades.

A Lei das licitações e contratos traz no art. 3º seus princípios norteadores, quais sejam: “legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo” (BRASIL, 1993, p. 1).

Segundo Pietro (2002, p. 64) o princípio da legalidade “nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais”. Esse princípio norteia como deve ser a conduta dos agentes públicos, uma vez que diferentemente da esfera privada, onde é lícito fazer o que não está claramente proibido por lei, na administração pública o servidor não possui autonomia.

Meirelles (2008, p. 89) leciona que o servidor público está sujeito aos “mandamentos” legais e as obrigações do bem coletivo, em suma, “só é permitido fazer o que a Lei autoriza”. Já no entendimento de Carvalho Filho (2015) o princípio reveste de legitimidade os atos públicos.

Na teoria do Estado moderno, há duas funções estatais básicas: a de criar a Lei (legislação) e a de executar a Lei (administração e jurisdição). Esta última pressupõe o exercício da primeira, de modo que só se pode conceber a atividade administrativa diante dos parâmetros já instituídos pela atividade legisferante. Por isso é que administrar é função subjacente à de legislar. O princípio da legalidade denota

exatamente essa relação: só é legítima a atividade do administrador público se estiver condizente com o disposto na Lei (CARVALHO FILHO, 2015, p. 20).

Justen Filho (2012) explicita que no plano da licitação, o princípio da legalidade proíbe a adoção de providências e imposições sem autorização, uma vez que o processo licitatório é integralmente vinculado à Lei. O princípio quando adotado na licitação, “vincula a Administração Pública e os licitantes às regras estabelecidas” (CAIXETA, 2004, p. 29).

O princípio da impessoalidade ou finalidade, segundo Meirelles (2008), define que o servidor deve exercer seus atos voltados para o fim legal, de forma impessoal e igualitária, sem beneficiar ou prejudicar determinados indivíduos, sempre respaldado no interesse público. No certame licitatório este princípio reside na análise imparcial dos participantes do processo, respaldando o resultado nos critérios estipulados na lei ou ato convocatório não se admitindo decisões subjetivas do agente público (JUSTEN FILHO, 2012).

É o princípio da impessoalidade que assegura aos participantes direitos iguais de concorrência e a escolha pautada na proposta mais vantajosa para a instituição, desde que cumpridas todas as exigências.

Di Pietro (2012) ressalta que na licitação o princípio da impessoalidade está estreitamente vinculado ao princípio da isonomia e do julgamento objetivo quando expõe:

todos os licitantes devem ser tratados igualmente, em termos de direitos e obrigações, devendo a Administração, em duas decisões, pautar-se por critérios objetivos, sem levar em consideração as condições pessoais do licitante ou as vantagens por ele oferecidas, salvo as expressamente previstas na Lei ou no instrumento convocatório (DI PIETRO, 2012, p. 379).

Em relação ao princípio da moralidade e probidade administrativa, Nascimento (2007) esclarece que além de lícito, o comportamento da Administração deve ser moral e revestido de bom senso.

Di Pietro (2012), Justen Filho (2012) e Meirelles (2008), concordam ao afirmar que atos administrativos devem estar amparados nos princípios da legalidade e da moralidade, uma vez que além de lícitos devem ser consonantes com a moral e bons costumes. “O princípio da moralidade impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta” (CARVALHO FILHO, 2015, p. 22). Meirelles (2008) complementa que a probidade é dever de todo gestor público.

A respeito do princípio de igualdade, Carvalho Filho (2015) assinala sua origem no art. 5º da CF, como direito fundamental, e explica que a Administração deve dar tratamento equivalente a todos os administrados que se encontrem na mesma situação jurídica. A Carta

Magna dispõe em seu artigo 37 que é assegurado o direito de “[...] igualdade de condições a todos os concorrentes [...]” (BRASIL, 1988, p. 19).

Para Di Pietro (2012) o princípio da igualdade representa uma das bases da licitação, pois concede à Administração a seleção da melhor oferta e propicia a igualdade de direitos a todos os participantes. “A igualdade entre os licitantes é princípio impeditivo de discriminação entre os participantes do certame” (MEIRELLES, 2008, p. 277).

Nos ensinamentos de Justen Filho (2012) a igualdade assegura o direito ao particular de participar da concorrência pela contratação, sendo proibido ao agente público decidir o vencedor sem prévia seleção, na qual sejam atendidas exigências proporcionais à natureza do objeto.

Previsto na Lei 8666/93 (BRASIL, 1993), o princípio da publicidade visa assegurar ampla divulgação dos atos, com o intuito de assegurar que o maior número de pessoas tenha acesso à informação. Di Pietro (2012) cita que devem ser divulgadas, além da abertura do processo licitatório, as várias etapas do certame, garantindo aos participantes a chance de fiscalizar todo o processo. Neste sentido, para Justen Filho (2012, p. 77) a “publicidade” é consequência do conceito de democracia, pois atesta que o desejo do Estado é apresentado em forma de processo consensual da “participação aberta a todos interessados da nação”.

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório é apresentado por Meirelles (2008) como primordial para todo certame licitatório. A vinculação ao edital garante que após definidas as regras, não ocorrerão alterações aleatórias por parte da Administração, sob pena de nulidade do ato, sendo a discricionariedade da instituição restrita às fases preparatórias da licitação. Quando correções se fizerem necessárias, deverão ser amplamente divulgadas, permitindo a todos que efetuem as devidas retificações.

Carvalho Filho confirma que este princípio é de suma relevância em sua citação:

por ele evita-se a alteração de critérios de julgamento, além de dar a certeza aos interessados do que pretende a Administração. E se evita, finalmente, qualquer brecha que provoque violação à moralidade administrativa, à impessoalidade e à probidade administrativa (CARVALHO FILHO, 2015, p. 250).

Conclui-se a discussão com o princípio do julgamento objetivo, expresso no artigo 45 da Lei 8666/93 (BRASIL, 1993), ele impõe à Administração que a seleção da proposta atenderá especificamente aos parâmetros estabelecidos no edital, objetivando reduzir a discricionariedade no julgamento das propostas. A escolha do vencedor deve decorrer do atendimento das exigências estipuladas no ato convocatório resultando na proposta mais vantajosa, a decisão por parte da Administração deve ser impessoal e objetiva (JUSTEN FILHO, 2012).

2.4 MODALIDADES DE LICITAÇÃO

A Lei 8666/93 dispõe em seu artigo 22 as modalidades de licitação: (i) concorrência; (ii) tomada de preços; (iii) convite; (iv) concurso; e (v) leilão (BRASIL, 1993). Há uma sexta modalidade, o pregão, instituído pela Lei 10520/02 (BRASIL, 2002) e regulamentado pelos decretos 3555/00 (BRASIL, 2000), na forma presencial e 5450/2005, na forma eletrônica (BRASIL, 2005). Cita-se também uma categoria diferenciada de licitação, o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), criado pela Lei 12462/11 para atender especificamente licitações de aquisições, obras e serviços de engenharia em programas e órgãos ali determinados (BRASIL, 2011a).

Meirelles (2008, p. 316) explica que a “licitação é o gênero, do qual as modalidades são espécie” desta forma as disposições comuns são aplicadas a todas as modalidades e as singulares a cada uma em específico.

A competição e conseqüente busca dos melhores preços para a Administração são fundamentos de qualquer modalidade licitatória (BRASIL, 2010a).

2.4.1. Concorrência

A concorrência está definida no artigo 22, parágrafo 1º da Lei 8666/93, como “a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto” (BRASIL, 1993, p. 16). É utilizada geralmente para contratos de grande vulto, sendo obrigatória para contratação de obras e serviços acima de R\$ 3.300.000,00; compras e contratações de serviços acima de R\$ 1.430.000,00; e para os casos de compras e alienações de bens imóveis, neste item, observada a exceção do art. 19 do Estatuto que admite a modalidade de leilão para casos de bens oriundos de ações judiciais ou dações em pagamento. Quanto aos tipos, pode ser nacional ou internacional (BRASIL, 1993).

Carvalho Filho (2015) pondera que a concorrência tem como atributos o formalismo realizado na fase de habilitação dos interessados e a publicidade, uma vez que na concorrência a divulgação é feita com maior amplitude, com o objetivo de garantir o maior número de participantes. A Lei prevê a publicação do aviso de licitação com antecedência mínima de 30 (trinta) dias entre a publicação e o recebimento das propostas, no Diário Oficial da União (DOU) e em jornal local de grande circulação; e 45 (quarenta e cinco) dias quando a

contratação estipular o regime de empreitada integral ou quando a licitação for do tipo melhor técnica ou técnica e preço (BRASIL, 1993).

Meirelles (2008) preconiza que a concorrência possui características particulares, a saber: universalidade -propiciar a qualquer interessado, sem a exigência de pré-requisitos a participação no certame-; ampla publicidade -realizar a divulgação com a maior amplitude possível, dados os valores e complexidade de contratação-; habilitação preliminar -fase inicial do processo, efetuada após a abertura da sessão-; e julgamento por comissão -o julgamento será realizado por comissão, composta por no mínimo 03 (três) integrantes e será analisado em duas fases, a preliminar, na etapa de habilitação e a escolha da proposta, na fase de julgamento.

2.4.2 Tomada de Preços

Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação. Considerada menos formal do que a concorrência, compreende as faixas de valores de até R\$ 3.300.000,00 para obras e serviços e engenharia e até R\$ 1.430.000,00 para compras e demais serviços. Nesta modalidade a publicidade também é obrigatória, porém os prazos são menores, 15 (quinze) dias para a regra geral e 30 (trinta) dias para contratações do tipo técnica e preços, e melhor técnica (BRASIL, 1993).

De acordo com Meirelles (2008) o que diferencia as modalidades de concorrência e tomada de preços é exigência da habilitação prévia, por meio dos registros cadastrais previstos em Lei. Carvalho Filho comenta sobre a importância do cadastro:

o cadastramento de fornecedores é documento de extrema importância para a Administração, de modo que os órgãos por ele responsáveis devem precaver-se contra eventuais fraudes cometidas por empresas, inclusive uma que se tem repetido algumas vezes: a empresa fica inadimplente com as obrigações fiscais, previdenciárias ou sociais e, não podendo participar de novas licitações, dá lugar a uma outra, formada pelos mesmos sócios; como é recém-criada, a nova empresa não terá problemas na exibição das certidões negativas de débitos tributários. Trata-se de fraude contra a Administração, que deve ser por esta coibida, rejeitando-se a inscrição no registro cadastral, porque, admitindo-se o cadastramento dessa nova empresa, estarão sendo violados vários princípios licitatórios, entre eles o da igualdade, já que esse fornecedor, devedor tributário com outra razão social, estará em posição de vantagem quando estiver ao lado dos demais participantes, estes devidamente quites com suas obrigações legais (CARVALHO FILHO, 2015, p 283-284).

2.4.3 Convite

Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 03 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas (BRASIL, 1993).

Considerada como a mais simples, a modalidade convite se destina à contratação de pequenos valores: obras e serviços de engenharia, até R\$ 330.000,00 e compras e demais serviços até R\$ 176.000,00, nesta modalidade não há exigência de publicação de edital, e a convocação deverá ser realizada com no mínimo 05 (cinco) dias de antecedência no documento carta convite (BRASIL, 1993).

Carvalho Filho (2015, p. 285) esclarece que “o ‘*modus procedendi*’ do convite, sem a menor dúvida, rende maior ensejo a atos de improbidade de alguns maus administradores”.

Em acordo, sobre a seleção, Justen Filho (2012) adverte que a escolha dos convidados deve ser realizada com parcimônia, utilizando critérios objetivos, pois ao contrário restará caracterizado o desvio de finalidade invalidando o feito. No seu entendimento, o convite realizado às empresas não cadastradas deve ser criteriosamente analisado, uma vez que a falta de cadastro demonstra o desinteresse na participação do processo e impossibilita à Administração a verificação de quesitos básicos de idoneidade.

2.4.4 Concurso

A quarta modalidade de licitação é o concurso, que se difere das demais em razão do objeto, por ser específico, e pelos critérios de contratação, uma vez nesta modalidade os valores da bonificação são previamente definidos pela Administração para entrega do trabalho já finalizado no momento da escolha do vencedor. O concurso é definido na Lei 8666/93 como “modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores [...]” (BRASIL, 1993, p. 16).

Ao concurso deverá ser dada publicidade, com a obrigatoriedade de publicação de edital com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias. “É a modalidade especial de licitação, que, embora sujeita aos princípios de publicidade e da igualdade entre os

participantes, objetivando a escolha do melhor trabalho, dispensa as formalidades específicas da concorrência” (MEIRELLES, 2008, p. 324).

Justen Filho (2012) assegura que a Administração deve definir de forma prévia as condições de realização do julgamento, mesmo nos casos de concurso, que por suas peculiaridades pode envolver critérios subjetivos.

2.4.5 Leilão

Leilão é a modalidade de licitação realizada para venda de bens móveis inaproveitáveis para a Administração, de produtos legalmente apreendidos ou penhorados; ou para a alienação de bens imóveis, prevista no art. 19 da Lei das licitações, o vencedor será quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação (BRASIL, 1993).

Carvalho Filho (2015) discorre que no leilão devem ser considerados dois princípios, o da publicidade, uma vez que a norma prevê a publicação de edital com antecedência de 15 (quinze) dias antes da realização da sessão; e da preservação patrimonial, visto que os bens serão previamente avaliados e serão alienados pelo maior lance.

Para Justen Filho (2012, p. 302), o leilão tem como particularidade a “multiplicação” de ofertas por parte de um mesmo participante, “os interessados comparecem em data preestabelecida para o ato, formulando verbalmente suas propostas”. Ao final, vence quem oferecer o maior valor.

2.4.6 Pregão

Instituído pela Lei 10520/2002, o pregão é a sexta modalidade de licitação. Tem como características: (i) a aquisição de bens e serviços comuns, não se aplicando às contratações de obras de engenharia, alienações e locações imobiliárias, independentemente do valor estimado para a contratação; e (ii) inversão de fases da competição, de modo que somente a documentação do fornecedor que oferecer o melhor lance será analisada (BRASIL, 2002). Pode ser realizado de 02 (duas) formas, presencial ou eletrônica.

O pregão, na forma presencial, está regulamentado pelo Decreto 3555/2000 (BRASIL, 2000). Já o Decreto 5450/2005, definiu os trâmites do processo pela internet e impôs à União a utilização desta modalidade. O normativo dispõe em seu Art. 4º “Nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica” (BRASIL, 2005, p. 2).

Silva Júnior, Andrade e Batista (2017), sintetizam no Quadro 1 as principais diferenças entre as formas presenciais e eletrônicas:

Quadro 1 - Diferenças entre pregão presencial e eletrônico

Presencial	Eletrônico
Os fornecedores/licitantes deverão estar presentes in loco para ofertar seus lances.	Os lances serão ofertados eletronicamente através do site Comprasnet.
É apresentada uma declaração dando ciência de que a licitante cumpre plenamente os requisitos de habilitação exigidos no edital.	Os fornecedores somente serão habilitados quando do envio de propostas dentro do período estabelecido no edital.
O licitante deverá portar dois envelopes contendo: a habilitação e o outro as propostas de preço.	A habilitação somente será exigida da licitante vencedora do certame.
Os licitantes tomam conhecimento dos seus concorrentes no ato pregão.	Os Licitantes não identificam os seus concorrentes durante o andamento do pregão.

Fonte: Adaptado de Silva Júnior, Andrade e Batista, 2017

Considerada uma modalidade inovadora, sobre sua importância relatam Fernandes e Oliveira:

desde sua origem, a modalidade pregão já propôs agilizar o processo de compras governamentais. A inversão de fases da habilitação foi o grande elemento gerador dessa rapidez de execução; os processos de compras que antes exigiam uma verificação de habilitação de todos os participantes envolvidos antes do certame propriamente dito exigiam prazos de até um mês para terem essa verificação concluída (FERNANDES; OLIVEIRA, 2015, p. 272).

Em consenso, Nascimento (2007) informa que essa modalidade trouxe uma nova maneira de administrar os recursos públicos, tornando o processo mais célere e gerando maior economia do erário.

A execução na forma eletrônica ampliou a competitividade, já que fornecedores de todo o Brasil podem participar, propiciando a obtenção de preços mais vantajosos para o Governo, ainda, conferiu maior transparência às aquisições, uma vez que os atos são públicos e disponíveis no Portal de Compras Governamentais para consulta e controle da sociedade.

Abaixo, o Quadro 2 demonstra de forma sucinta cada modalidade:

Quadro 2 – Resumo das modalidades licitatórias

(continua)

Modalidade	Definição	Legislação Básica
Convite	É a modalidade de licitação mais simples, sem a publicidade do edital, admitida nas licitações de pequeno valor entre os interessados do ramo pertinente ao seu objeto.	Lei nº 8.666/93
Tomada de Preços	É utilizada em transações licitatórias de vulto razoável, tendo um menor prazo de publicidade e restrições para a participação dos interessados qualificados e devidamente cadastrados ou que atendam a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas uma publicidade mais ampla e aberta todos que se interessam.	

Quadro 2 – Resumo das modalidades licitatórias

(conclusão)

Modalidade	Definição	Legislação Básica
Concorrência	Modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital. Destina-se às transações de grande importância, tendo assim uma publicidade mais ampla e aberta todos que se interessam.	Lei nº 8.666/93
Leilão	Modalidade licitatória voltada para a venda de bens móveis inservíveis, produtos apreendidos ou penhorados legalmente.	
Concurso	Modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores.	
Pregão	Modalidade que se destina, exclusivamente, à contratação de bens e serviços comuns, independentemente do valor estimado da contratação. No pregão, os licitantes apresentam propostas de preço, por escrito e por lances, que devem ser preferencialmente de forma eletrônica, salvo quando for comprovada a inviabilidade, nestes casos, podem ser feitas de forma verbal.	Lei nº 10.520/02

Fonte: Adaptado de Silva Junior, Andrade e Batista, 2017

2.5 REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS - RDC

O Regime Diferenciado de Contratações é um modelo de licitação instituído pela Lei 12462/2011 (BRASIL, 2011a), visa a celebração de contratos relativos à realização de eventos e alguns programas, inicialmente com enfoque na Copa das Confederações da (2013), Copa do Mundo (2014) e nos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos (2016). O estatuto, originariamente previsto apenas para o período da realização dos espetáculos foi alterado sucessivamente após sua publicação e atualmente abrange a realização de:

- obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os aeroportos das capitais dos Estados da Federação distantes até 350 km (trezentos e cinquenta quilômetros) das cidades sedes dos mundiais;
- ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC);
- obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUSVI - das obras e serviços de engenharia para construção, ampliação e reforma e administração de estabelecimentos penais e de unidades de atendimento socioeducativo;
- ações no âmbito da segurança pública;
- obras e serviços de engenharia, relacionadas a melhorias na mobilidade urbana ou ampliação de infraestrutura logística;
- contratos de locação de bens móveis e imóveis, nos quais o locador realiza prévia aquisição, construção ou reforma substancial, com ou sem aparelhamento de bens, por si mesmo ou por terceiros, do bem especificado pela administração; e
- ações em órgãos e entidades dedicados à ciência, à tecnologia e à inovação (BRASIL, 2011a, p. 1-2).

De acordo com Souto et al. (2015) o RDC surgiu da necessidade de rapidez na contratação das obras indispensáveis e urgentes para a realização dos eventos que seriam sediados no Brasil. Várias são as modificações presentes no RDC, dentre as quais se

destacam: (a) o sigilo das propostas de orçamento estimativo; (b) possibilidade de indicação de marca ou modelo; (c) regime de contratação integrada, permitindo ao mesmo fornecedor a elaboração e execução dos projetos básico e executivo à remuneração variável; (d) contrato de eficiência; e (e) inversão de fases. Os autores explicam que o RDC trouxe muitas alterações que devem ser analisadas e talvez incorporadas à Lei das licitações, porém, devido ao curto tempo de existência ainda necessita de cautela e principalmente demanda capacitação dos servidores públicos da área de licitações para tornar o processo mais efetivo.

2.6 DISPENSA E INEXIGIBILIDADE

A legislação define como regra geral a obrigatoriedade de licitação para as contratações públicas, entretanto, há exceções previstas nas quais devido a alguns critérios como valor, especificidade e urgência, é dispensável à Administração a realização do rito processual.

Dispostas no artigo 24 da Lei 8666/93 (BRASIL, 1993), estão relacionadas as hipóteses em que a contratação pode ocorrer de forma direta. Esse artigo elenca em seus 35 (trinta e cinco) incisos quais são os casos, desde que devidamente fundamentados, mesmo havendo a possibilidade de concorrência na forma de processo licitatório, a critério da administração pode-se se contratar de forma direta.

Sobre o conceito de dispensa, Justen Filho (2012, p. 329) pondera que “a ausência de licitação não equivale a contratação informal, realizada com quem a Administração bem entender, sem cautelas nem documentação”. O gestor precisa analisar caso a caso, se ater somente às hipóteses previstas na legislação e demonstrar que os valores contratados estão em consonância com os praticados no mercado, sob pena de responsabilização.

A dispensa de licitação para aquisição de materiais, quando enquadrada no inciso II do art. 24 da Lei, que limita o valor máximo de até R\$ 17.600,00, deve ser realizada de forma eletrônica.

Visando manter a isonomia na escolha dos fornecedores, maior transparência nas despesas públicas e redução de custos, o Sistema de Cotação Eletrônica foi implantado pela Portaria nº 306, de 13 de dezembro de 2001 com o objetivo de ampliar a competitividade e racionalizar os procedimentos de aquisição de bens de pequeno valor, por dispensa de licitação, com fundamento do inciso II do art. 24 da Lei 8.666/93 (BRASIL, 2001a).

A portaria regulamenta os procedimentos a serem adotados, dentre os quais se destacam: forma de condução, participação de empresas, horário, credenciamento e

juízo de propostas. Podem participar de aquisições realizadas pelo sistema quaisquer pessoas jurídicas previamente cadastradas no Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet) (BRASIL, 2010a p. 83).

Segundo Adriano (2013) o sistema objetiva coibir nas contratações de pequenos valores o favorecimento a determinados fornecedores e ampliar a competitividade de forma isenta e transparente.

Além da dispensa, outro caso permitido legalmente é a inexigibilidade de licitação, aplicada nas situações em que não existe possibilidade de competição, dadas as características do objeto, inviabilizando a licitação. As hipóteses estão previstas no artigo 25 da Lei das licitações:

- (i) para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo; (ii) contratação de serviços técnicos especializados, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização; e (iii) contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública (BRASIL, 1993, p. 23).

Importante observar que as contratações diretas devem ser realizadas estritamente embasadas no interesse público e nos casos em que o procedimento licitatório torna-se inviável, neste sentido alertam Oliveira, Almeida e Lopes:

a ausência de procedimento de licitação pública não libera a Administração para celebrar contratos com quem quiser e nas condições em que bem ou mal entender. A contratação direta, embora atenua a incidência do princípio da isonomia, não afasta a de outros tantos princípios, tais como a indisponibilidade do interesse público, a transparência, a moralidade, a legalidade, dentre outros. Por isso, a contratação direta deve seguir procedimento não tão rigoroso quanto o da licitação pública, mas que deve servir para, minimamente, evitar desvirtuamentos (OLIVEIRA; ALMEIDA; LOPES, 2014, p. 96).

Nascimento (2007) pontua que a inexigibilidade não dispensa a instituição da verificação de outros requisitos, por exemplo: a) verificação da personalidade jurídica; b) capacidade técnica; c) idoneidade financeira; d) regularidade fiscal; e) empenho prévio; f) celebração de contrato; g) publicação -exceto pequenos valores, incisos I e II do artigo 24- ; e h) balizamento de preços.

2.7 SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

A Lei 8666/93 (BRASIL, 1993) preconiza em seu artigo 15, inciso II, que as compras da Administração, sempre que possível, deverão ser processadas através de Sistema de Registro de Preços (SRP). O SRP é regulamentado pelo Decreto nº 7.892/2013, que o

conceitua como um conjunto de procedimentos formais com o objetivo de registrar preços para contratações futuras (BRASIL, 2013a).

Elaborado para ser uma ferramenta auxiliar das licitações e contratações, o SRP pode ser utilizado na aquisição de bens e contratação de serviços mediante a adoção das modalidades concorrência e pregão, amparado em ampla e prévia pesquisa de mercado. Visa redução de custos, uma vez que reduz o número de processos realizados; proporciona maior racionalidade nos gastos, pois não há a exigência de que o quantitativo total licitado seja adquirido e auxilia no planejamento, visto que não é necessária a disponibilização de todo o montante orçamentário para a realização da despesa, que será fracionada.

Em relação às contratações convencionais, a principal diferença do sistema de registro de preços reside no objeto da licitação. No sistema convencional, a licitação destina-se a selecionar fornecedor e proposta para contratação específica, efetivada pela Administração ao final do procedimento. No registro de preços, a licitação direciona-se a selecionar fornecedor e proposta para contratações não específicas, que poderão ser realizadas, por repetidas vezes, durante certo período (BRASIL, 2010a, p. 243).

Justen Filho (2012, p. 215) ensina que o “SRP é uma das mais úteis e interessantes alternativas de gestão de contratações colocada à disposição da Administração Pública”. É um instrumento oportuno para garantir que os processos de contratações sejam ágeis.

2.8 FASES DA LICITAÇÃO

2.8.1 Fase Interna

A Lei 8666/93 definiu seu artigo 38 que “o procedimento de licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa” (BRASIL, 1993, p. 28). Quanto à formalização, na licitação existem duas fases, a preliminar ou interna e a externa.

A fase interna consiste na definição do objeto; da estimativa de valor; previsão de recursos orçamentários; autorização para a realização das despesas; condições de contratações e de qual modalidade será utilizada. “Na etapa interna são praticados os atos necessários à definição da licitação e do contrato que seguirão” (JUSTEN FILHO, 2012, p. 586).

A condução processo licitatório ficará a cargo da comissão de licitação, indicada pela autoridade superior e composta por no mínimo 03 (três) membros. Para a modalidade convite, a responsabilidade pode ser atribuída a apenas um servidor e nos casos de concurso, será

constituída comissão especial com pessoas de reputação ilibada e indubitável conhecimento da matéria, especificações delineadas na Lei 8666/93 (BRASIL, 1993).

Ainda na fase inicial ou interna é realizada a formulação do edital, parte imprescindível da licitação. Di Pietro (2012, p. 416) esclarece que o “edital é a lei da licitação e do contrato”, deve ser fielmente cumprido e especificar as regras gerais da contratação.

É por meio do edital que a Administração torna público seu interesse em contratar e quais parâmetros nortearão o processo. Meirelles (2008, p. 291) o define como “a lei interna da concorrência e tomada de preços”, instrumento que estabelece um vínculo entre ente público e privado.

Justen Filho (2012) discorre que falhas elaboração do edital resultam em dificuldades de contratação e por diversas vezes ocasiona o fracasso do processo, com desclassificações desnecessárias e exclusão de concorrentes. “O edital deve ser claro e explícito acerca de todas as exigências necessárias” (JUSTEN FILHO, 2012 p. 40).

Deve-se assegurar que o edital seja simples e específico, e suas cláusulas devem ser rigorosamente atendidas, sob pena de anulação do processo. “As exigências editalícias devem limitar-se ao necessário para o cumprimento do objeto licitado, de modo a evitar a restrição ao caráter competitivo do certame” (BRASIL, 2010a, p. 258).

O edital é um instrumento de divulgação obrigatória e deve conter alguns quesitos essenciais, Meirelles clarifica:

o edital, à semelhança da Lei, que ele tem preâmbulo, texto fecho. O preâmbulo é a parte introdutória, destinada a apresentar a licitação e identificar o órgão que a promove [...]. O texto é o corpo e parte fundamental do edital, por definir o objeto da licitação e estabelecer as condições de participação, o critério para julgamento das propostas e os requisitos para a formalização do contrato. O fecho é o encerramento do edital, com as determinações finais sobre sua divulgação, data e assinatura da autoridade responsável pela licitação (MEIRELLES, 2008, p. 293).

As informações exigidas do Edital estão regulamentadas no art. 40 da Lei 8666/93:

- I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;
- II - prazo e condições;
- III - sanções para o caso de inadimplemento;
- IV - local onde poderá ser examinado e adquirido o projeto básico;
- V - se há projeto executivo disponível na data da publicação do edital de licitação e o local onde possa ser examinado e adquirido;
- VI - condições para participação na licitação;
- VII - critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos;
- VIII - locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação;
- IX - condições equivalentes de pagamento entre empresas brasileiras e estrangeiras, no caso de licitações internacionais;
- X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos;

- XI - critério de reajuste;
- XIII - limites para pagamento de instalação e mobilização para execução de obras ou serviços que serão obrigatoriamente previstos em separado das demais parcelas, etapas ou tarefas;
- XIV - condições de pagamento;
- XV - instruções e normas para os recursos previstos nesta Lei;
- XVI - condições de recebimento do objeto da licitação;
- XVII - outras indicações específicas ou peculiares da licitação (BRASIL, 1993, p. 29-31).

Na modalidade pregão, a fase preparatória distingue-se das demais em decorrência da obrigatoriedade do termo de referência, que deve ser elaborado pelo setor interessado pela aquisição/contratação e conter todas as premissas básicas do processo. O termo tem a mesma funcionalidade do projeto básico, exigido nas outras modalidades, porém devido às características do pregão pode ser mais simplificado. Deve conter, dentre outras, informações quanto a: (a) critérios de aceitação das propostas; (b) antecipação das cláusulas contratuais, com a necessária fixação do prazo de fornecimento; (c) sanções para a hipótese de inadimplemento; e (d) avaliação prévia dos bens ou serviços a serem contratados (BRASIL, 2005).

Outro ponto diferencial é a condução do processo, no caso do pregão é realizada pelo pregoeiro, que será designado pela autoridade competente e juntamente com a equipe de apoio ficará encarregado pela direção das atividades. “A figura do pregoeiro, a quem incumbe dirigir todos os trabalhos, inclusive receber as propostas e lances, analisar sua aceitabilidade e classificação e, ainda, decidir sobre a habilitação e proceder à adjudicação do objeto do pregão ao licitante vencedor” (CARVALHO FILHO, 2015, p. 318).

2.8.2 Fase Externa

A fase externa do processo de licitação tem início com a divulgação do edital e termina com a homologação da licitação e adjudicação do vencedor. Regra geral, as licitações nas modalidades concorrência, tomada de preços e convite seguem as seguintes etapas: divulgação; recebimento das propostas; habilitação; julgamento; homologação e adjudicação (BRASIL, 1993).

Cabe ressaltar na fase externa as especificidades do pregão, nas formas presencial e eletrônica ocorre a inversão de fases, o julgamento é anterior à habilitação, assim, somente serão analisadas as melhores propostas. O Quadro 3 indica resumidamente as fases:

Quadro 3 – Fases externas da licitação

Modalidades	Fases	Previsão legal	Lei básica
Concorrência Tomada de Preços Convite	Divulgação do ato convocatório e impugnação do edital	arts. 21, 40 e 41;	8666/1993
	Habilitação ou qualificação	arts. 27 a 31;	
	Fase de julgamento das propostas	arts. 44 a 48;	
	Homologação da licitação	art. 43 - inciso VI;	
	Adjudicação do objeto da licitação ao vencedor do certame	art. 43 - inciso VI;	
Pregão	Divulgação do ato convocatório e impugnação do edital	art. 4º - incisos I a V;	10520/2002
	Credenciamento	art. 4º - inciso VI;	
	Julgamento das propostas e realização de lances	art. 4º - incisos VII a XI;	
	Habilitação ou qualificação	art. 4º - incisos XII a XVII;	
	Recursal	art. 4º - incisos XVIII a XXI;	
	Adjudicação do objeto da licitação ao vencedor do certame	art. 4º - incisos XX e XXI;	
	Homologação da licitação	7art. 4o, XXII.	

Fonte: Autora, 2018 (embasamento nas Leis 8666/93 e 10520/02)

2.9 SANÇÕES ADMINISTRATIVAS EM LICITAÇÕES

Para a formalização das contratações a Administração firma acordos com particulares, nos quais são estabelecidas as regras, os direitos e deveres de cada ente. Meirelles (2008, p. 214) conceitua contrato administrativo como “o ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração”.

A Lei das licitações e contratos além de normatizar as licitações disciplina o contrato administrativo, e o define como “todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas” (BRASIL, 1993, p. 1).

Di Pietro (2012, p. 269) aponta que contratos administrativos devem ter 08 atributos: “(i) presença da Administração Pública como Poder público; (ii) finalidade pública; (iii) obediência à forma prescrita em lei; (iv) procedimento legal; (v) natureza do contrato de adesão; (vi) natureza *intuitu personae*; (vii) presença de cláusulas exorbitantes; e (viii) mutabilidade”.

Os contratos serão celebrados após a conclusão do processo licitatório e/ou contratação direta, e deverão estar em consonância com o ato convocatório, serem claros e objetivos.

Justen Filho (2012, p. 812), ensina que a Lei confunde os termos, a forma correta a ser utilizada seria “instrumento contratual”, definido como o “documento escrito em que se consolida a vontade das partes e se sistematiza o conteúdo e a extensão da avença”. A explicação é de importância porque há na Lei das licitações situações nas quais o contrato pode ser substituído por nota de empenho, ordem de serviço, ou outros documentos simplificados que possuem a mesma funcionalidade.

Os contratos entre os órgãos públicos e particulares se diferenciam pelo respeito ao interesse coletivo, desta forma algumas cláusulas podem ser desiguais e evidenciar a supremacia do interesse público, como modificar ou rescindir unilateralmente o contrato e impor sanções ao particular (BRASIL, 2010a).

Segundo o professor Mello, os contratos administrativos estão sujeitos às regras do Direito Público e dos princípios aplicados à Administração Pública, e apresentam características singulares:

traços peculiares do contrato administrativo giram em torno da supremacia de uma das partes, que, a seu turno, procede da prevalência do interesse público, sobre interesses particulares. Esta supremacia vai expressar-se tanto na possibilidade de instabilizar a relação, quanto na autoridade do contratante público. Esta autoridade se manifesta pela presunção de legitimidade de seus atos, pelo amplo controle e fiscalização da execução do contrato, pela possibilidade de impor sanções ao contratante privado (MELLO, 2009, p. 611).

As cláusulas exorbitantes dos contratos administrativos garantem à Administração, dentre outros, o poder de aplicar sanções ao particular quando detectadas possíveis infrações na execução do contrato, sobressaindo a supremacia do interesse público sobre o privado.

Carvalho Filho (2015, p. 93) esclarece sobre sanção e infração administrativa:

sanção administrativa é o ato punitivo que o ordenamento jurídico prevê como resultado de uma infração administrativa, suscetível de ser aplicado por órgãos da Administração. A infração administrativa por sua vez, configura-se como o comportamento típico, antijurídico e reprovável idôneo a ensejar a aplicação de sanção administrativa, no desempenho de função administrativa.

Na mesma percepção apresentam-se as definições do manual da Receita Federal:

sanção administrativa: 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. Infração Administrativa: é o comportamento ou a omissão que viola alguma norma de natureza administrativa, podendo ou não causar prejuízos ao órgão (BRASIL, 2012, p. 10).

Conforme observado, é assegurado ao ente público o direito de promover alterações unilaterais, bem como fiscalizar a execução dos contratos, e caso seja necessário, aplicar penalidades.

Salienta-se que legislação estabelece que é dever do agente público, uma vez constatada a irregularidade, instaurar o procedimento administrativo, desde que assegurada ampla defesa. “Se para o particular o poder de agir é uma faculdade, para o administrador público é uma obrigação de atuar [...]” (MEIRELLES, 2008, p. 107).

Diante da possibilidade de irregularidades, falhas ou fraude, é necessária a abertura de processo administrativo para que sejam apurados os fatos. A própria administração pode impor a realização das sanções por meio de ato administrativo.

Ato administrativo é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública, que agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria (MEIRELLES, 2008, p. 152).

As cláusulas exorbitantes asseguram o direito à supremacia do público sobre o privado e enseja na ocorrência de infrações por parte do contratado, na aplicação de sanções, efetivadas após o devido processo administrativo.

As sanções previstas nas Leis nº 8.666, de 1993 e 10.520, de 2002 poderão ser impostas e executadas diretamente pela Administração através do uso de atos administrativos, sem que para isso ela tenha que se socorrer a qualquer outro órgão de defesa ou regulador, ou até mesmo ao Judiciário. Este caráter autoexecutório, além de ser um atributo do ato administrativo, serve de instrumento para o exercício do poder-dever punitivo da Administração que foi consagrado pelo art. 58 da Lei nº 8.666, de 1993: a competência para aplicar sanções confere ao contratante uma posição de supremacia em relação aos interessados na contratação, já que um dos objetivos da Administração é o de satisfazer e de zelar pelo interesse público (BRASIL, 2012, p. 34-35).

Puccetti (2010) entende que a sanção administrativa pode ser considerada como a repreensão resultante do descumprimento de regras com o propósito de desestimular a realização de conduta irregular. Pode-se acrescentar que sua aplicação tem o intuito de prevenção e objetiva impedir que o Estado e a sociedade sofram prejuízos pela inobservância das condições pactuadas.

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 (BRASIL, 2015a, p. 11).

Para que tenham validade, os processos administrativos devem ser formalizados em consonância com os princípios: (i) constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade,

publicidade e eficiência; e (ii) administrativos, explicitados no artigo 2º da Lei 9784/99 (BRASIL, 1999), que acrescentou como princípios básicos: motivação, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica e interesse público.

É de consenso que mesmo não relacionados no artigo 37 da Constituição, podem ser aplicados demais princípios constitucionais ao rito administrativo. Barroso (2001, p. 26) leciona que os “princípios contêm, normalmente, uma maior carga valorativa, um fundamento ético, uma decisão política relevante, e indicam uma determinada direção a seguir”.

A fiscalização das contratações é uma faculdade do poder público. Na seara dos processos licitatórios os atos infracionários e sanções estão convencionadas nas Leis 8666/93, 10520/02 e 12462/11 (BRASIL, 1993, 2002, 2011). A Lei 8666/93 dedica o capítulo IV, seção II, artigos 81, 86, 87 e 88 para o tema, e assinala no artigo 87 quais as possíveis penalizações:

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes 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.

§ 1º Se a multa aplicada for superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, que será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou cobrada judicialmente.

§ 2º As sanções previstas nos incisos I, III e IV deste artigo poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, facultada a defesa prévia do interessado, no respectivo processo, no prazo de 5 (cinco) dias úteis.

§ 3º A sanção estabelecida no inciso IV deste artigo é de competência exclusiva do Ministro de Estado, do Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso, facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista, podendo a reabilitação ser requerida após 2 (dois) anos de sua aplicação (BRASIL, 1993, p. 47-48).

No que se refere à modalidade de pregão, regulamentada pela Lei 10.520/02, as infrações são expressas no artigo 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 (BRASIL, 2002, p. 3).

Método similar foi adotado na Lei 12.462/11, que criou Regime Diferenciado de Contratações Públicas e concentrou os atos no artigo 47:

Art. 47. Ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas no instrumento convocatório e no contrato, bem como das demais cominações legais, o licitante que: I - convocado dentro do prazo de validade da sua proposta não celebrar o contrato, inclusive nas hipóteses previstas no parágrafo único do art. 40 e no art. 41 desta Lei; II - deixar de entregar a documentação exigida para o certame ou apresentar documento falso; III - ensejar o retardamento da execução ou da entrega do objeto da licitação sem motivo justificado; IV - não manter a proposta, salvo se em decorrência de fato superveniente, devidamente justificado; V - fraudar a licitação ou praticar atos fraudulentos na execução do contrato; VI - comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal; ou VII - der causa à inexecução total ou parcial do contrato (BRASIL, 2011a, p. 15).

Nas leis 10520/02 e 12462/11 (BRASIL, 2002, 2011) não há previsão das sanções de advertência e de inidoneidade, e o prazo para impedimento de licitar e contratar foi ampliado de dois para até cinco anos. Outro diferencial da Lei do pregão é a previsão de descredenciamento do fornecedor no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF). No que se refere ao pregão, é pacífico que devem ser aplicadas as sanções tipificadas na Lei 10520/02, e subsidiariamente, caso necessário, as dispostas na Lei 8666/93.

Para as contratações efetivadas por cotação eletrônica (dispensa de licitação), as sanções estão regulamentadas no diploma que a instituiu. A Portaria 306/01, em seu anexo II, estipulou que serão aplicadas as mesmas penalidades estabelecidas na Lei 8666/93, e definiu para as multas a aplicação de percentuais estabelecidos no próprio normativo (BRASIL, 2001a).

Convêm ressaltar que em todos os processos sancionatórios deverão ser observados os princípios constitucionais, diretrizes da Lei 8666/93 (BRASIL, 1993) e subsidiariamente da Lei 9784/99 (BRASIL, 1999). Justen Filho (2012) dispõe que a aplicação de punições deve ser precedida de rigoroso processo administrativo pautado na realidade dos fatos, sendo assegurado ao acusado seus direitos e garantias.

A Lei quando dispôs sobre as sanções de advertência, multa, suspensão de licitar e declaração de inidoneidade não estabeleceu critérios para sua aplicação. Relegou à responsabilidade da autoridade competente a escolha sobre qual sanção aplicar, conferindo discricionariedade ao administrador público. Carvalho Filho (2015) situa que poder discricionário é o privilégio atribuído aos servidores públicos, para dentre vários comportamentos, escolherem o de maior benefício para os interesses da coletividade.

Além da discricionariedade, evocam-se na análise das infrações os princípios da tipicidade e da proporcionalidade. Sobre a tipicidade, Mello (2009) cita que é de extrema

importância, uma vez que condutas adotadas devem ser claras para salvaguardar o agente público e para que, quando reincidentes sejam reconhecidas. Deve esclarecer aos administrados quais os procedimentos aceitáveis e quais devem ser evitados, ainda, quais sanções serão aplicadas para os casos similares já conhecidos.

O agente público deve se ater estritamente aos fatos na condução do processo, precisa analisar cada caso, verificar a gravidade, reincidência e prejuízo causado, para dentre outros critérios, exercer seu poder discricionário quando a Lei não relacionar de forma clara a conduta a ser adotada.

Contudo, para que aja com parcimônia no julgamento, o servidor deve ater seus atos ao princípio da proporcionalidade, definido por Meirelles (2008, p. 94) como “princípio da proibição de excessos”, assegurando que as penalidades aplicadas sejam compatíveis com as infrações cometidas, sem excessos ou demasiadamente moderadas.

Sobre o princípio da proporcionalidade na aplicação das sanções administrativas, Niebuhr orienta:

sobre esse quadro, é muito importante que os agentes administrativos motivem adequadamente os atos por meio dos quais aplicam as sanções administrativas. Não basta indicar os fatos, o ocorrido, e o fundamento legal da penalidade. É necessário mais do que isso: expor os detalhes do acontecido, a culpabilidade, a reprovação ao comportamento do apenado, os prejuízos causados, etc. Isso é imprescindível para que se possa aferir o respeito ou não ao princípio da proporcionalidade (NIEBUHR, 2012, p. 993).

Na imposição de sanções é imprescindível a precisa integração da “tipificação, abrangência e dosimetria” das penas possíveis, pois eventuais abusos de poder podem tornar nulo todo o procedimento administrativo (MEIRELES, 2017, p. 23).

2.9.1 Advertência

Prevista artigo 87, inciso I, da Lei das licitações, a advertência é considerada uma sanção mais branda, aplicada em condutas de menor gravidade. Tem caráter educativo, uma vez que notificada a empresa, a mesma toma conhecimento de pendências na execução do contrato, que devem ser sanadas para a manutenção da relação contratual. Justen Filho confirma seus efeitos distintos:

o primeiro reside na submissão do particular a uma fiscalização mais atenta. Não se trata de alterar as exigências impostas, que continuam as mesmas. Haverá um acompanhamento mais minucioso da atividade do particular, tendo em vista haver anteriormente descumprido seus deveres. O segundo consiste na cientificação de que, em caso de reincidência (específica ou genérica), o particular sofrerá uma punição mais severa (JUSTEN FILHO, 2012, p. 1019).

A lei admite que a advertência seja aplicada cumulativamente com a multa, no entanto, não esclarece especificamente quando pode ser aplicada e quais os efeitos no caso de reincidência, restando ao administrador, na adoção do princípio da discricionariedade, a análise e aplicabilidade em condutas de menor gravidade visando à execução contratual. “O caráter educativo da sanção de advertência é relevante, tendo em vista que o objetivo da Administração Pública ao apurar infrações contratuais é a preservação do interesse público” (ABREU, 2015, p. 25).

2.9.2 Multa

A multa tem característica pecuniária e pode ser acumulada com as demais sanções. A Lei 8666/93 (BRASIL, 1993) prevê dois tipos de multas: a moratória, aplicada nos casos de atraso injustificado na execução do contrato; e a compensatória, aplicada em casos mais graves de inexecução contratual.

Guedes (2013, p. 149), define que “a multa consiste na imputação do pagamento de determinada quantia em dinheiro pelo atraso ou pela inexecução da avença”. Sendo premente ressaltar que as multas em valores e/ou percentuais para serem aplicadas, devem estar previstas no instrumento convocatório.

As multas moratórias têm finalidade de punir a empresa pelo atraso, são aplicadas quando há o interesse na realização do serviço ou entrega de materiais e não resulta em rescisão contratual, já as compensatórias têm por objetivo ressarcir a Administração Pública pelos danos decorrentes da interrupção do termo.

A Lei das licitações dispõe que após o processo administrativo, as multas devem ser descontadas da garantia contratual, caso não sejam suficientes podem ser abatidas de faturas futuras e por fim, por recolhimento ao erário via Guia de Recolhimento da União (GRU); caso a GRU não seja liquidada poderá ser inscrita em dívida ativa (BRASIL, 1993).

Mello (2009) lembra que para as multas serem válidas devem atender ao princípio da proporcionalidade, e que independente da gravidade não podem ser ‘confiscatórias’, ou seja, de valores tão altos que configurem um verdadeiro confisco.

2.9.3 Suspensão Temporária e Impedimento de Contratar

A suspensão temporária para participar em licitações e contratar com a Administração por até dois anos está prevista no art. 87 da Lei 8666/93 (BRASIL, 1993). As

Leis 10520/02 e 12462/11 (BRASIL, 2002, 2011) também veiculam a penalidade de impedimento de contratar, com os agravantes de maior abrangência, uma vez será para todos os órgãos da esfera de penalização, e de ampliação do prazo, estendendo a penalidade para até cinco anos.

Definida por Justen Filho (2012, p. 1020) como “uma medida destituída de cunho sancionatório em sentido próprio, orientando-se a agravar a situação jurídica do sujeito que se recusasse a executar a prestação a que se obrigara, no tempo e modos devidos”. Permite ao inadimplindo a possibilidade de executar o contrato, regularizando sua situação perante a contratante.

Ressalta-se que Lei novamente atribui ao agente o uso da discricionariedade quando não evidencia claramente quais os ilícitos devem ser punidos com a suspensão temporária, ou declaração de inidoneidade, ambas consideradas graves.

Sobre o alcance da sanção de suspensão não há consenso entre os juristas se o efeito alcança toda a administração pública, ou somente a esfera do órgão sancionador, as divergências se estendem inclusive nas análises de documentos do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Tribunal de Contas da União (TCU), em seus recentes posicionamentos.

Tais incertezas decorrem do próprio normativo que traz em seu art. 6º inciso XII a Administração como sendo o órgão, entidade ou unidade administrativa pela qual a Administração Pública opera e atua concretamente –, e no art. 6º, inciso XI, refere-se à Administração Pública – como sendo a administração direta e indireta dos diversos entes federativos. O Estatuto diferencia as nomenclaturas no art. 87, incisos III e IV quando se refere às sanções de suspensão (Administração) e declaração de inidoneidade (Administração Pública) (BRASIL, 1993).

Resta ao servidor público, no momento da aplicação da sanção estar atento às jurisprudências e proceder à criteriosa análise para que seja adotada a melhor conduta.

2.9.4 Declaração de Inidoneidade

É considerada a sanção administrativa de maior gravidade, está disposta no inciso IV do art. 87 da Lei das Licitações. Meirelles (2008) dispõe que a declaração de inidoneidade é aplicada quando cometidas faltas graves pelo contratado e tem o cunho de impedir que continue contratando com a Administração, complementa que ela possui por atributos o dolo ou a reincidência de erros.

Nesse diapasão, Justen Filho (2012) discorre que a declaração de inidoneidade é reservada para punição do sujeito pela adoção de ações reprováveis, e possui caráter retributivo e aflitivo.

Fleury (2016, p. 142), define suas peculiaridades:

primeiro, a lei não previu um prazo certo e determinado após o qual a declaração de inidoneidade será extinta. Esta sanção irradiará efeitos (i) “enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição”; ou (ii) “até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade”, que somente pode ser requerida após 2 (dois) anos de sua aplicação (art. 87, §3º) e requer o ressarcimento à Administração dos prejuízos decorrentes da infração que ensejou a imposição dessa sanção. Segundo [...] é inconteste que o art. 87, IV dispôs que a declaração de inidoneidade de licitar e contratar abrangem a Administração Pública que, à luz do art. 6º, XI, encerra “a administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e das fundações por ele instituídas ou mantidas”. [...] Por fim, o art. 87, 3º da Lei 8.666/93 prevê a competência para a imposição desta sanção bem como a garantia do direito de defesa do administrado.

Os contratos firmados entre a Administração Pública e entes privados possuem cláusulas exorbitantes, as quais impõem a supremacia do poder público sobre o particular em prol do bem comum da coletividade. De fundamental importância é a previsão da aplicação de sanções que visa garantir a fiel execução do contrato e evitar o descumprimento dos acordos estabelecidos, e nos casos de falhas e/ou dolo, possibilita que o contratado seja penalizado.

A Lei das licitações define as quatro sanções possíveis: (a) advertência; (b) multa; (c) suspensão de licitar e contratar com a Administração; e (d) declaração de inidoneidade (BRASIL, 1993).

Para aplicação das sanções há que se observar o correto procedimento formal em consonância com os princípios e normativos correlatos, e a certeza de serem assegurados aos acusados o direito de ampla defesa e contraditório, há ainda, a necessária previsão no edital e/ou no contrato, preferencialmente definindo quais os critérios e a dosimetria a ser adotada em cada possível falha.

Apesar de estar disposta em Lei e ser aparentemente simples, a penalização envolve muitos parâmetros, conforme discorrido, a ausência de clareza e a multiplicidade de artigos dúbios na legislação dão margem a vários entendimentos, resultando em interpretações distintas acerca das sanções administrativas. Neste cenário deve o gestor estar atento ao diploma legal e também aos órgãos de controle, para que dentro dos limites da discricionariedade, guardados os demais princípios, conduza de forma eficaz o processo sancionatório, tendo como objetivo final a proteção do interesse público.

2.10 PROCESSOS

As instituições públicas vêm gradativamente adotando novos procedimentos, buscando normatizar e simplificar as rotinas com o objetivo de melhorar seu desempenho e oferecer serviços de qualidade à população.

Para Vaz (2008 p. 1), os processos “podem ser entendidos como elementos centrais da operação das políticas públicas”. O autor explica que os processos são delimitados, com início e fim definidos, e que possuem objetivos, clientes, produtos, insumos e fornecedores nitidamente estabelecidos. Relaciona como elementos fundamentais:

- entradas: são os insumos necessários ao funcionamento do processo;
- Saídas: são os produtos e informações geradas pelo processo;
- Procedimentos de operação: são as várias operações, estruturadas de maneira lógica e preconcebida, que garantem a transformação dos insumos em produtos;
- Critérios de controle: são os elementos de avaliação, baseados em padrões de desempenho pré-estabelecidos, que permitem a mensuração de resultados e o controle pelos gestores do processo;
- Recursos humanos: são as pessoas envolvidas nas várias etapas de operação do processo;
- Infraestrutura: são os recursos materiais que criam as condições básicas para a operação do processo, como instalações, equipamentos, materiais de consumo etc.;
- Tecnologia: são os recursos tecnológicos empregados, incluindo tanto os recursos físicos (computadores, máquinas etc.), como as técnicas e softwares (VAZ, 2008, p. 2).

Em similar concepção, Enoki (2006, p. 20) elucida que “processo é uma sequência específica de atividades orientadas à ação através do tempo e lugar, com um começo e fim, e com entradas e saídas claramente identificadas”.

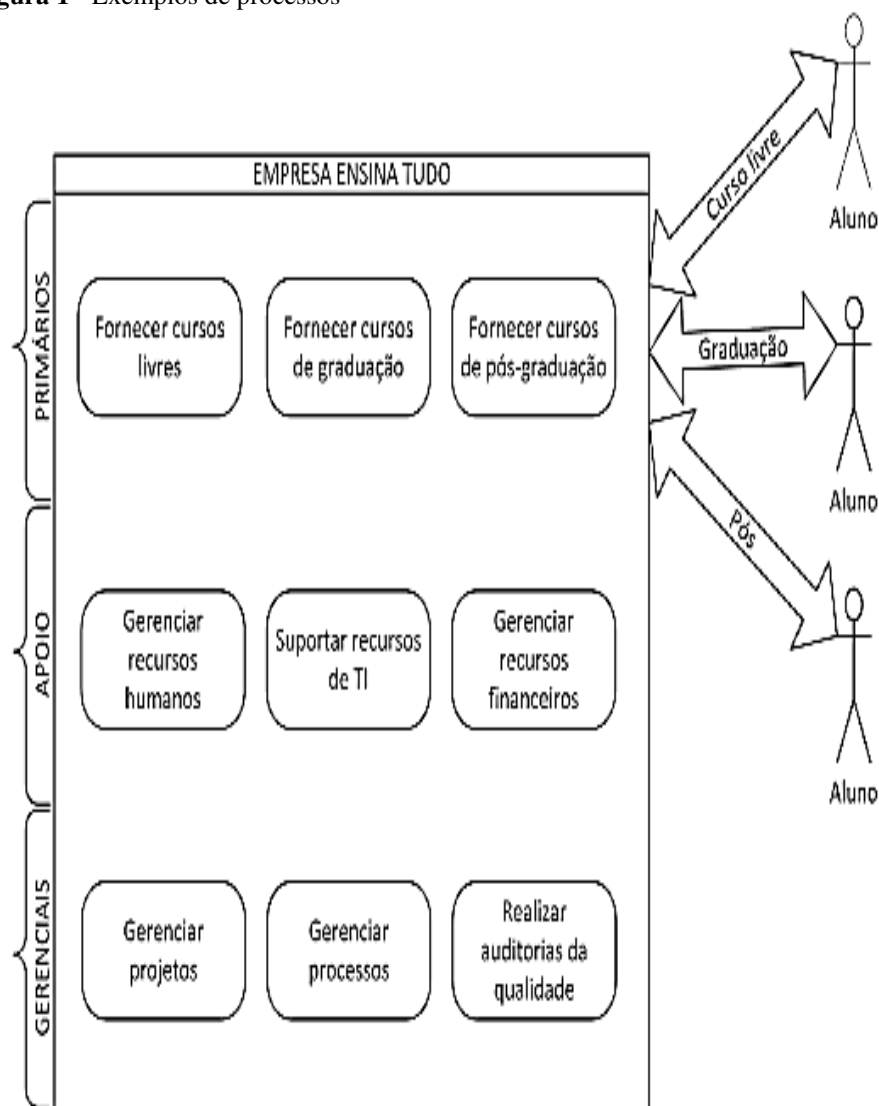
Os processos podem ser definidos como mecanismos que possibilitam agregar esforços para obtenção dos melhores resultados. Processo é um “conjunto integrado e sincrônico de insumos, infraestruturas, regras e transformações, que adiciona valor às pessoas que fazem uso dos produtos e/ou serviços gerados” (BRASIL, 2011b, p. 8).

Santos sintetiza as definições de vários autores e apresenta o conceito de processos:

processos podem ser melhor entendidos se percebidos como uma estruturação-coordenação-disposição lógico-temporal de ações e recursos com o objetivo de gerar um ou mais produto(s) /serviço(s) para os clientes da organização. Os processos estão intrinsecamente relacionados aos fluxos de objetos na organização. Os processos podem estar em diferentes níveis de abstração ou detalhamento, relacionado a atividade finalísticas ou de apoio, possuem um responsável por seu desempenho global e responsáveis locais direcionados ao andamento de suas partes-constituintes e, comumente, serem transversais a forma através da qual a organização se estruturou (por função, por produto, por eixo geográfico etc.). Aos processos cabe o desenvolvimento ou desenrolar dos fluxos de objetos enquanto às funções ou unidade organizacionais cabe a concentração de conhecimentos por semelhança, dentro das organizações. Os processos são a organização em movimento, são, também, uma estruturação para ação: para a geração de valor (SANTOS, 2002, p. 40).

Campos (2014) ensina que processo é realização de uma sucessão de tarefas em prol de um objetivo. O escritor classifica os processos quanto à função na organização de três formas: i) primários, são ligados às atividades essenciais da empresa, relacionados diretamente ao cliente externo e resultam na entrega de bens/serviços; (ii) de suporte, que apoiam os processos primários e são relacionados com os clientes internos, são importantes porque geralmente resultam em inovações e melhorias na instituição; e por fim os (iii) gerenciais, que têm a função de garantir a efetividade dos primários e de suporte. Os processos são exemplificados na Figura 1.

Figura 1 - Exemplos de processos



Fonte: Campos, 2014

Similarmente, Gonçalves (2000) classifica os processos em três categorias: de negócios ou clientes, que são ligados à atividade essencial da empresa, apoiados por outros processos internos e possuem a capacidade de gerar valor ao cliente; organizacionais ou de

integração social, que são as bases dos processos de negócios, possibilitam a interação entre os demais subsistemas da instituição e usualmente não são percebidos pelos clientes externos; e os gerenciais, que são centralizados nas práticas e relações realizadas pelos gerentes para auxiliar nos demais processos.

De acordo com Carvalho (2015) independente da área de atuação, os processos possibilitam que as tarefas sejam realizadas, caso os utilizados já estejam superados, a manutenção da instituição estará comprometida. A autora apresenta seus atributos no Quadro 4:

Quadro 4 - Atributos do processo

Atributos	Finalidade	Formas/Classificação
Coordenação	Integrar as atividades desenvolvidas em cada área da organização.	Lateral, como redes interpessoais; Informal, que envolve comunicação formal ou informal; Formal, envolve equipes, coordenadores e estruturas matriciais; Estruturação flexível ou rígida; centralizada ou descentralizada.
Complexidade de Atributos	Complementar a descrição do processo na forma de modelos que representa mais do que atividades, recursos e objetos em fluxo. Varia em função da natureza das atividades predominantes em um processo.	Atividade de avaliação; Atividade negocial; Atividade aprovatória; Atividade consultiva; Atividade de concepção; Atividade normativa; Atividade de planejamento/programação; Atividade de execução; Atividade de acompanhamento ou monitoramento; Atividade de controle.
Tipo de Propósito	Gerenciar, transformar/produzir um produto ou dar suporte a outros processos.	Processos de gestão; Processos finalísticos; Processos de suporte ou apoio.
Criticidade ou Importância	Relacionada à contribuição para agregação de valor, à transformação ou à contribuição para a transformação do produto que resulte em percepção pelo cliente e, principalmente, relacionada à orientação dos critérios para priorizar processos a serem geridos com maior atenção.	Críticos; Não críticos.
Maturidade	Relacionada aos típicos níveis de maturidade – indefinidos, repetitivos, normatizados, mensurados e geridos.	Processos ad hoc; Processos repetitivos; Processos normatizados; Processos mensurados; Processos geridos.
Capacitação	Relacionada com a capacidade para entregar o prometido.	Incapaz; Capaz caso a caso; Capaz para a organização como um todo; Capaz de aumentar valor entregue continuamente.

Fonte: Carvalho, 2015

É imprescindível que as instituições utilizem a concepção de processos, uma vez que ela permite uma visão global da empresa e a análise oportuna dos métodos administrativos e gerenciais. “A importância do emprego do conceito de processo aumenta à medida que as empresas trabalham com conteúdo cada vez mais intelectual, oferecendo produtos cada vez mais ricos em valores intangíveis” (GONÇALVES, 2000, p. 18).

2.10.1 Gestão por Processos

A gestão por processos é a utilização dos princípios de processos na instituição. O Manual de Gestão do Ministério Público Federal (MPF) define:

a Gestão por Processos ou *Business Process Management* (BPM) é uma abordagem sistemática de gestão que trata de processos de negócios como ativos, que potencializam diretamente o desempenho da organização, primando pela excelência organizacional e agilidade nos negócios. Isso envolve a determinação de recursos necessários, monitoramento de desempenho, manutenção e gestão do ciclo de vida do processo. Fatores críticos de sucesso na gestão por processos estão relacionados a como mudar as atitudes das pessoas e ou perspectivas de processos para avaliar o desempenho dos processos das organizações. O BPM permite a análise, definição, execução, monitoramento e administração, incluindo o suporte para a interação entre pessoas e aplicações informatizadas diversas. Acima de tudo, ele possibilita que as regras de negócio da organização, travestidas na forma de processos, sejam criadas e informatizadas pelas próprias áreas de gestão, sem interferência das áreas técnicas. A meta desses sistemas é padronizar processos corporativos e ganhar pontos em produtividade e eficiência. As soluções de BPM são vistas como aplicações cujo principal propósito é medir, analisar e otimizar a gestão do negócio e os processos de análise financeira da empresa (BRASIL, 2013b, p.17).

Schlosser et al. (2016) expõem que a gestão por processos tem como objetivo coordenar e controlar atividades para que bons resultados possam ser alcançados.

Para definição de como serão implantados os processos e quais o mais relevantes, a instituição precisa ter claramente definidos quais seus objetivos. A gestão por processos possibilita uma visão sistêmica, uma vez que os processos permeiam vários setores, podendo em algumas ocasiões ter abrangência externa à empresa.

Segundo Kipper et al. (2013), a gestão por processos é considerada uma forma eficiente para redução de tempo entre o reconhecimento de uma inconsistência no processo e adoção de medidas para sua solução. As pesquisadoras enfatizam:

para que aconteça a redução desse tempo, as ações de modelagem e análise de processos devem ser elaboradas minuciosamente permitindo que os processos sejam mais rapidamente diagnosticados e as soluções mais rapidamente identificadas, ocasionando aumento de eficácia (KIPPER et al., 2013, p. 68).

O mapeamento ou modelagem de processos reside na formulação de um padrão que evidencie o relacionamento entre todos os envolvidos para obtenção do bem ou serviço, significa compreender o funcionamento da instituição (SCHLOSSER et al., 2016).

Gonçalves (2002) explica que a análise de processos nas instituições resulta no reconhecimento de suas variáveis: fluxo; sequência das atividades; esperas e duração do ciclo; dados e informações; pessoas envolvidas e suas relações de interdependência. O autor acrescenta que quando estruturada por processos, as instituições reconhecem que a estrutura deve ser mais flexível, uma vez que é incompatível o processo integrado com a fragmentação e hierarquização tradicionais.

Quando a empresa tem estabelecidos e mapeados seus principais processos pode implementar melhorias e aumentar seu desempenho.

Leal, Pinho e Corrêa (2005) explicam que o mapeamento de processos é efetuado de acordo com os estágios: (a) identificação de produtos e serviços; (b) reunião de dados e preparação; e (c) transformação dos elementos em representação visual. Apresentam a estruturação de um mapa de processos:

em um mapa de processos consideram-se as atividades, informações e restrições de interface de forma simultânea. A sua representação inicia-se do sistema inteiro de processos como uma única unidade modular, que será expandida em diversas outras unidades mais detalhadas que, conectadas por setas e linhas, serão decompostas em maiores detalhes de forma sucessiva. Esta decomposição é que garantirá a validade dos mapas finais. Assim sendo, o mapa de processos deve ser apresentado em forma de linguagem gráfica que permita: expor os detalhes do processo de modo gradual e controlado; apresentar concisão e precisão na descrição do processo; focar a atenção nas interfaces do mapa do processo; e fornecer uma análise de processos poderosa e consistente (LEAL; PINHO; CORRÊA, 2005, n.p.)

Jacoski e Grzebieluchas (2011) certificam que a modelagem consiste em agrupar uma sequência de fases, com enfoque no resultado final, proporcionando à entidade a compreensão do processo como um todo e a possibilidade de detectar e corrigir pontos falhos. “A modelagem tem o objetivo de delimitar o processo, identificar suas entradas, saídas, recursos e responsáveis pela sua execução” (JACOSKI, GRZEBIELUCHAS, 2011, p. 30).

Oliveira, Marins e Almeida (2010) asseguram que existem vários métodos de mapeamento, e que a instituição deve analisar qual o mais acertado para cada caso. Leal, Pinho e Corrêa (2003), apud Oliveira, Marins e Almeida (2010, p. 239) citam as principais técnicas de mapeamento de processos: Fluxograma; Mapofluxograma; *Integrated Computer Aided Manufacturing Definition (IDEF)*; Diagrama sistemático da *Unified Modeling Language (UML)*; *Service Blueprint*; e Mapa do Serviço.

A adoção de processos sistematizados possibilita a redução de custos, tempo e evita o retrabalho. Nas instituições públicas os benefícios podem ser traduzidos no oferecimento de melhores serviços à população, uma vez que não visam lucros, e sim a efetividade na aplicação do orçamento público.

3 CARACTERIZAÇÃO DA UNIVERSIDADE

Nesta seção será descrito um breve histórico da universidade escolhida para a realização da investigação, as atribuições do departamento de materiais e patrimônio, e sucinta apresentação do manual de sanções administrativas, base de análise deste estudo.

3.1 A INSTITUIÇÃO

A instituição pesquisada é a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), fundada em 1909 e transformada a partir do Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná (CEFET-PR), com atuação predominante na educação profissional. Autarquia federal, mantida basicamente com recursos públicos, tem enfoque na oferta de cursos de graduação, pós-graduação e a extensão. Oferece 100 cursos superiores de tecnologia, bacharelados e licenciaturas e 19 cursos técnicos de nível médio integrado e nível médio subsequente, na modalidade à distância (UTFPR, 2018a).

A UTFPR possui 13 câmpus no Estado do Paraná, com cursos voltados para a realidade local na qual estão inseridos. Atualmente conta com mais de 3.700 servidores, entre docentes e técnicos administrativos, e 32 mil alunos matriculados nos diversos cursos oferecidos (UTFPR, 2018a).

A Figura 2 apresenta a distribuição dos câmpus no Estado:

Figura 2 – Distribuição dos Câmpus da UTFPR no Estado do Paraná



Fonte: UTFPR, 2018a

Integrando a estrutura dos 13 câmpus da UTFPR, o Câmpus Campo Mourão (UTFPR CM), local escolhido para realização desta pesquisa, iniciou suas atividades discentes no dia 10 de abril de 1995, com 240 alunos divididos em seis turmas. Hoje, são aproximadamente 2000 mil acadêmicos e estudantes de sete cursos de nível superior - Ciências da Computação; Engenharia Ambiental; Engenharia de Alimentos; Engenharia Civil; Engenharia Eletrônica; Licenciatura em Química e Tecnologia de Alimentos- e um de nível médio -Técnico Integrado em Informática (UTFPR, 2018b).

Atualmente o Câmpus possui em sua força de trabalho 163 docentes e 76 técnicos-administrativos, perfazendo 239 servidores efetivos; 28 professores temporários e 35 terceirizados que prestam serviços diversos no Câmpus (UTFPR, 2017a).

Apesar do sistema em rede, a UTFPR possui gestão orçamentária descentralizada. O orçamento é liberado com base na matriz de rateio e considera o número de alunos matriculados por câmpus.

No ano de 2017, o orçamento de custeio, destinado à manutenção das atividades do Câmpus foi de R\$ 3.801.548,67 (três milhões, oitocentos e um mil, quinhentos e quarenta e oito reais e sessenta e sete centavos) (UTFPR, 2017b).

3.1.1 Departamento de Materiais e Patrimônio

A Deliberação 10/2009 (UTFPR, 2009) instituiu o regimento dos *Câmpus*, estabeleceu seus objetivos, estrutura, finalidades e atribuições. O documento dispõe em seu art. 80 que recai à Diretoria de Planejamento e Administração (DIRPLAD) coordenar o planejamento e elaborar e controlar execução orçamentária, financeira e patrimonial do Câmpus. O art. 81 apresenta sua composição: “(i) Gabinete da Diretoria; (ii) Departamento de Orçamento, Finanças e Contabilidade; (iii) Departamento de Materiais e Patrimônio; (iv) Departamento de Serviços Gerais; e (v) Departamento de Projetos e Obras” (UTFPR, 2009, p. 25-26).

Conforme demonstrado na seção dois, para a utilização dos recursos disponíveis é necessário o prévio processo licitatório, ou, nos casos excepcionais, justificativa fundamentada para sua dispensa ou inexigibilidade. No Câmpus, o Departamento de Materiais e Patrimônio (DEMAP) é o órgão responsável, dentre outros, pela condução dos certames. De acordo com o regimento são suas responsabilidades:

Art. 88 – Compete ao Departamento de Materiais e Patrimônio:

- I. coordenar, supervisionar e orientar as atividades relacionadas à aquisição, controle, distribuição e alienação de material;
- II. elaborar, controlar e registrar contratos;

III. coordenar a elaboração do inventário e tomada de contas anual do almoxarifado do Campus; e

IV. coordenar, supervisionar e orientar a elaboração dos editais de licitação.

Art. 89 – Compete à Divisão de Compras:

I. realizar a aquisição dos materiais, obras e serviços necessários ao funcionamento do Campus;

II. encaminhar ao Departamento de Contabilidade e Finanças as solicitações de empenho; e

III. manter o cadastro de fornecedores, nos sistemas internos e governamentais.

Art. 90 – Compete à Divisão de Almoxarifado:

I. examinar, conferir, receber o material adquirido ou cedido, de acordo com a nota de empenho ou documento equivalente;

II. receber, conferir, guardar, registrar e distribuir material de estoque;

III. elaborar estatística de consumo por materiais e centros de custos para previsão das compras;

IV. elaborar balancetes do material existente e outros relatórios solicitados;

V. encaminhar ao Departamento de Contabilidade e Finanças as notas fiscais dos materiais recebidos para pagamento; e

VI. viabilizar o inventário anual do material estocado.

Art. 91 – Compete à Divisão de Patrimônio:

I. registrar, controlar e atualizar de forma permanente a documentação dos bens móveis, imóveis e semoventes do Campus;

II. identificar com numeração própria e codificada os bens patrimoniais, imediatamente após sua conferência técnica e aceite;

III. emitir os termos de responsabilidade e obter assinatura da autoridade que ficará responsável perante a administração dos bens em uso;

IV. conciliar, em conjunto com os setores pertinentes, os registros dos lançamentos e saldos patrimoniais e físicos;

V. solicitar e subsidiar o processo de avaliação de bens;

VI. realizar o levantamento dos bens do Campus, elaborando relatório circunstanciado referente às ocorrências ; e

VII. manter controle de bens deslocados para manutenção e conservação (UTFPR, 2009, p. 27-28).

O DEMAP do Câmpus CM possui atualmente 06 servidores: 01 chefe de departamento; 03 lotados na divisão de compras; 01 responsável pela divisão de almoxarifado; e 01 responsável pela divisão de patrimônio. Apesar de concursados no cargo de assistente de administração, de nível médio, todos os servidores possuem nível superior.

Pode-se observar pela descrição das atribuições que não há previsão no departamento, ou nas divisões que o compõe de monitoramento da entrega de materiais ou de abertura de Processo Administrativo Sancionador (PAS) o que revela, nos casos em que não há expressa indicação de fiscal, uma brecha no processo.

Importante salientar que o Câmpus tem 04 pregoeiros, que possuem curso de formação e são designados por Portaria emitida pelo Diretor Geral do Câmpus. Eles são os responsáveis pelo gerenciamento dos processos de pregão eletrônico, no entanto, conforme disposto no Decreto 5.450/05, não há incumbências de acompanhamento de entregas e abertura de PAS associadas ao pregoeiro:

Art. 11. Caberá ao pregoeiro, em especial:

I - coordenar o processo licitatório;

- II - receber, examinar e decidir as impugnações e consultas ao edital, apoiado pelo setor responsável pela sua elaboração;
- III - conduzir a sessão pública na internet;
- IV - verificar a conformidade da proposta com os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório;
- V - dirigir a etapa de lances;
- VI - verificar e julgar as condições de habilitação;
- VII - receber, examinar e decidir os recursos, encaminhando à autoridade competente quando mantiver sua decisão;
- VIII - indicar o vencedor do certame;
- IX - adjudicar o objeto, quando não houver recurso;
- X - conduzir os trabalhos da equipe de apoio; e
- XI - encaminhar o processo devidamente instruído à autoridade superior e propor a homologação (BRASIL, 2005, p. 3).

Uma vez que não há definição de quem deve solicitar abertura de PAS nas situações em que a lei faculta a emissão de contrato, frequentemente o contato com o fornecedor é realizado pelo requisitante de maneira informal, por telefone ou *e-mail*. Quando se faz necessária a notificação por atraso nas entregas, por diversas vezes o procedimento é abandonado, mesmo com o DEMAP oferecendo suporte.

As realidades dos câmpus são bem diferenciadas quanto ao número de servidores e suas respectivas lotações em cada diretoria. Apesar das universidades possuírem autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, conforme preconiza o art. 207 da Carta Magna de 1988 (BRASIL, 1988), a contratação de servidores efetivos depende de liberação de códigos de vagas e autorização do MEC para abertura de concursos, neste cenário é nítida a falta de recursos humanos, principalmente de Técnicos-Administrativos (TAE's) para o desempenho das atividades.

Indicadores de gestão, exigidos pelo TCU, referentes aos anos de 2016 e 2017 classificam a UTFPR em último lugar no índice de correlação funcionário equivalente por professores equivalentes, informação que demonstra a carência de servidores TAE's na UTFPR (UTFPR, 2017a).

No Câmpus CM a conjectura é a mesma, são constantes as reclamações e solicitações por mais servidores. O número reduzido de técnicos administrativos reafirma a necessidade de padronização dos procedimentos.

3.2 MANUAL DE PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

A UTFPR vem gradativamente implementando melhorias e otimizando seus processos. Com o intuito de padronizar rotinas a reitoria elaborou em julho de 2018, o Manual de Processo Administrativo Sancionador (UTFPR, 2018c), aplicável aos licitantes e

fornecedores nas situações de falhas e/ou irregularidades nas contratações. Oliveira (2005, p. 388) esclarece que “manual é todo e qualquer conjunto de normas, procedimentos, funções, atividades, políticas, objetivos, instruções, orientações que devem ser obedecidos e cumpridos [...]”.

Há vários tipos de manuais administrativos, cada um visa atender a distintas necessidades da instituição. Os manuais de normas e procedimentos geralmente são os mais utilizados, estabelecem rotinas uniformes para execução das tarefas e atribuem competências aos responsáveis pela realização das atividades. “Têm como objetivo descrever as atividades que envolvem diversas unidades organizacionais da empresa, bem como detalhar como elas devem ser desenvolvidas” (OLIVEIRA, 2005, p. 394).

Nos manuais administrativos a representação de um procedimento ocorre de vários modos, uma das formas de exemplificar o fluxo de processos de maneira simplificada é a representação gráfica; dentre os métodos existentes, destaca-se o fluxograma, técnica utilizada universalmente que basicamente utiliza símbolos e figuras para representar uma cadeia de atividades.

O fluxograma demonstra de forma clara e rápida a sequência de um “trabalho de forma analítica”, identificando os procedimentos e os responsáveis atuantes no processo, suas principais contribuições são a padronização e representação de processos administrativos e simplificação das rotinas; também auxilia na detecção de falhas e confere maior flexibilidade aos procedimentos (OLIVEIRA, 2005, p. 253).

O roteiro proposto pela UTFPR além de descrever os trâmites a serem seguidos para abertura e execução do processo sancionador apresenta graficamente a ordem dos procedimentos, mapeando as etapas e os agentes responsáveis por cada fase de forma simplificada. Os passos do processo são resumidamente exemplificados no fluxograma, conforme demonstra a Figura 3:

Figura 3 – Fluxograma do processo administrativo sancionador

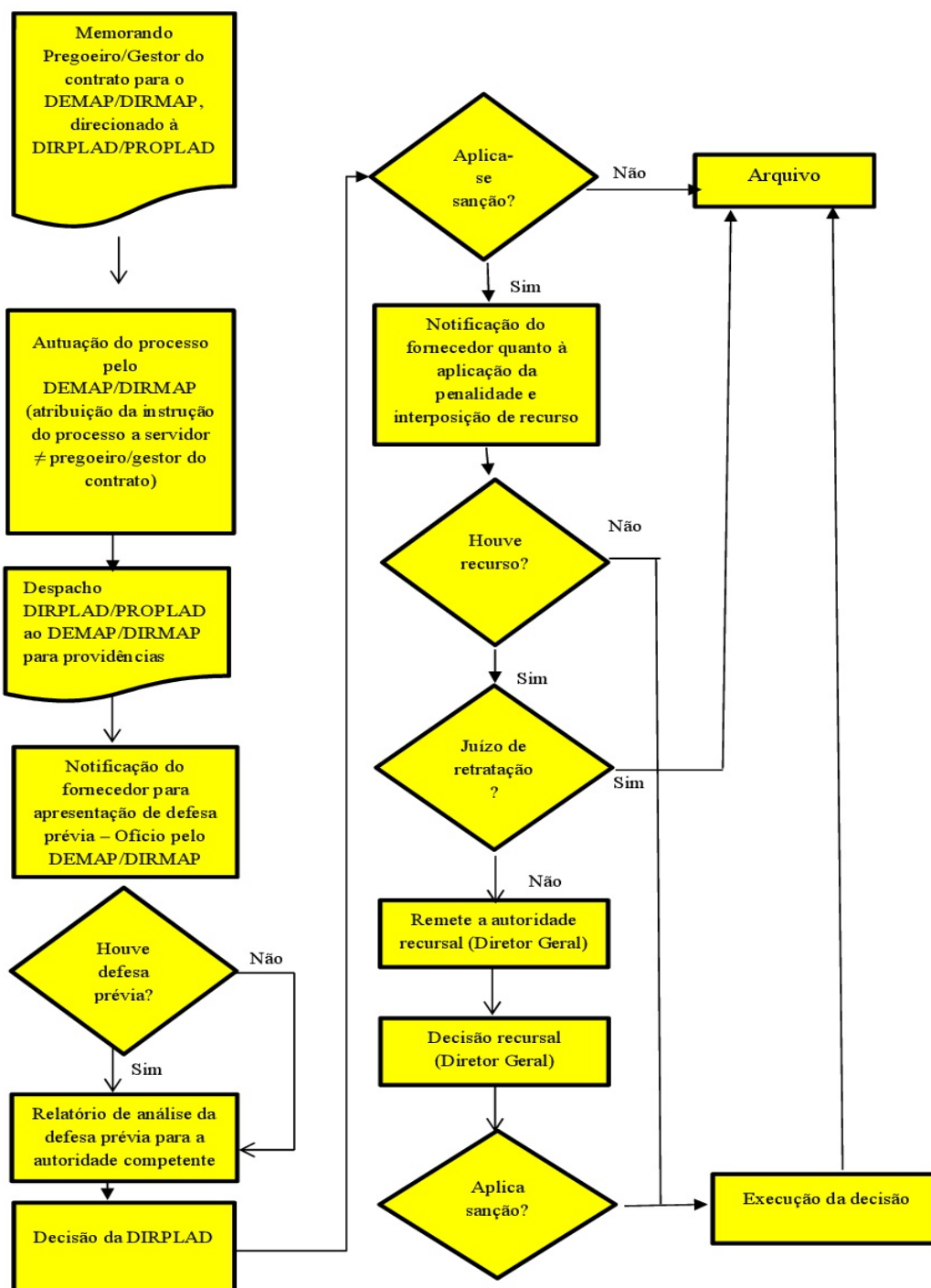


Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná



3. Fluxograma

Apresentamos a seguir o fluxograma do processo administrativo sancionador:



4 METODOLOGIA

Esta seção apresenta os procedimentos metodológicos utilizados nesta pesquisa. Gil (2010, p. 1) define pesquisa como “o procedimento racional e sistemático quem tem por objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos.” Por sua vez, Marconi e Lakatos ensinam que todo estudo deve ser embasado em um princípio, que é ponto inicial para análise de sucesso de um problema, ainda, orientam que para a pesquisa ser validada necessita “apoiar-se em fatos observados e provados” (MARCONI, LAKATOS, 2010, p. 3).

4.1 MÉTODO DE PESQUISA

O método de pesquisa utilizado foi o estudo de caso, definido por Yin (2001, p. 32) como “investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”. O autor explica que por sua natureza o método é amplamente utilizado nas ciências sociais, inclusive em pesquisas nas áreas de política e administração pública e possibilita ao estudioso várias formas de coleta de dados: documentos, artefatos, entrevistas e observações.

No conceito de Gil (2010), estudo de caso é a técnica que permite estudar profundamente um contexto delimitado, de forma que possibilite seu amplo e acurado conhecimento.

Para a realização do estudo, o levantamento dos dados foi fundamentado em fontes primárias e secundárias. A instituição escolhida para a pesquisa foi o Câmpus Campo Mourão da Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Foram selecionados os processos licitatórios na modalidade pregão, forma eletrônica, e as dispensas realizadas por cotações eletrônicas (CE) no ano de 2017; a escolha do período justifica-se pela necessidade de analisar um exercício financeiro completo, uma vez que grande vulto de contratações ocorre no segundo semestre; também para identificar se há ocorrência de empresas vencedoras de certames que incidem em descumprimento do instrumento contratual com pendências que extrapolam o término do ano de contratação, possibilitando desta forma um diagnóstico desses inadimplidos no ano de 2018. Por fim, foi realizada observação no Departamento de Materiais e Patrimônio.

Quanto ao objetivo, este trabalho tem caráter descritivo. Cerro, Bervian e da Silva (2007) lecionam que a pesquisa descritiva busca constatar qual a regularidade da ocorrência de um fenômeno e sua correlação com os demais.

Na definição de Gil:

pesquisas descritivas têm como objetivo a descrição das características de determinada população. Podem ser elaboradas também com a finalidade de identificar possíveis relações entre variáveis. São em grande número as pesquisas que podem ser classificadas como descritiva e a maioria das que são realizadas com objetivos profissionais provavelmente se enquadra nesta categoria (GIL, 2010, p. 27).

As afirmações acima justificam a escolha da metodologia, uma vez que o estudo propõe identificar os possíveis impactos da aplicação do manual de processo administrativo sancionador proposto pela reitoria, em comparação às condutas realizadas pelo Câmpus após a homologação dos processos licitatórios. Para fundamentar, foi realizada análise de processos de pregões eletrônicos e cotações eletrônicas realizados no ano de 2017, nos casos específicos em que não há a obrigatoriedade de assinatura de contrato e formalização de fiscal.

Quanto à abordagem esta pesquisa caracteriza-se como qualitativa, a qual possui como propósito a correlação entre a realidade e o indivíduo para explicar a diversidade de fatos sociais (NASCIMENTO, 2008). Segundo Creswell (2010, p. 26) a pesquisa qualitativa “é um meio para explorar e para entender o significado que os indivíduos ou os grupos atribuem a um problema social ou humano”.

Na pesquisa qualitativa não há a preocupação em se quantificar os dados, e/ou aplicar métodos estatísticos, a preocupação do pesquisador está em entender e explicar os fenômenos. Apesar de o estudo contemplar o levantamento dos processos licitatórios, o tratamento é qualitativo, pois o objetivo dos dados é respaldar a constatação de lacunas no procedimento pós-licitatório e na aplicação de sanções administrativas.

4.2 PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

4.2.1 Pesquisa Bibliográfica e Documental

Como procedimento de coleta de dados utilizou-se a pesquisa bibliográfica e documental. Para Gil (2010) e Severino (2007), a pesquisa bibliográfica ocorre a partir de materiais já disponíveis, estudos já desenvolvidos por outros pesquisadores, sejam eles impressos ou eletrônicos. Sobre sua vantagem, Gil (2010) aponta a possibilidade do estudioso ter acesso a um acervo bem maior de dados para análise. Para embasar a investigação foram utilizadas diversas fontes, como livros, artigos científicos, dissertações e teses.

A pesquisa também é documental, uma vez que analisou os pregões eletrônicos, cotações eletrônicas e notas de empenhos emitidas no ano de 2017, revisou o manual de

sanções da UTFPR, demais documentos institucionais e manuais referentes ao tema publicados por outras instituições federais.

Severino (2007, p. 123) elucida que pesquisas documentais são delimitadas a documentos internos da instituição que ainda não receberam tratamento analítico, “são ainda matéria-prima, a partir da qual o pesquisador vai desenvolver sua investigação”.

4.2.2 Observação

Para verificação dos procedimentos de acompanhamento e controle dos processos de compras foi realizada observação no DEMAP do Câmpus durante o ano de 2018, no período de março a outubro, com o intuito de aprofundar o conhecimento sobre os trâmites internos, coletar dados reais e vivenciar a rotina dos servidores lotados no setor.

A observação é de grande relevância para a Ciência, pois é por meio dela que se inicia todo estudo dos problemas. “Observar é aplicar atentamente os sentidos a um objeto para dele adquirir um conhecimento claro e preciso” (BARROS, LEHFED, 2006, p. 61).

Marconi e Lakatos (2010) esclarecem que a observação implica na proximidade entre o estudioso e a realidade investigada. Os autores baseados nas definições de Ander-Egg (1978), a definem em quatro tipos que se alternam de acordo com as situações: (a) meios utilizados: assistemática e sistemática; (b) não participante e participante; (c) individual e em equipe; e (d) efetuada na vida real ou em laboratório.

Na coleta de dados foi efetuada observação sistemática no DEMAP, que visa responder aos objetivos pré-determinados neste estudo; participante, uma vez que a autora foi parte integrante e atuante na equipe interagindo em diversas situações; individual e realizada no ambiente real de trabalho.

4.2.3 Coleta de Dados

Marconi e Lakatos (2001) sugerem que independente da metodologia utilizada, toda investigação exige o levantamento de dados.

Para a composição do universo analisado, primeiramente foram pesquisados todos os pregões e cotações eletrônicas realizados no ano 2017 no Câmpus CM. A pesquisa foi efetuada no Sistema Corporativo da UTFPR, no módulo Orçamento e Gestão, de acesso exclusivo aos servidores, todavia os dados dos certames também estão disponíveis para consulta pública no *site* Comprasnet, com filtro por Unidade Gestora (UG).

Para a análise dos editais e termos de referência dos pregões, foram efetuadas pesquisas no Portal de Compras do Governo Federal, menu Consultas -“Pesquisa Textual Editais”- para *download* dos arquivos de cada pregão.

Para coleta de dados das cotações, as buscas foram realizadas no Portal de Compras do Governo Federal, menu Consultas -“Cotação Eletrônica - Relatórios”.

Após verificação dos documentos, foi constatado que os pregões 07 – 09 – 26 e 30/2017, não foram adjudicados por motivos de ausência de lances e problemas nos documentos comprobatórios de habilitação, restando desta forma 34 processos, dispostos no Quadro 5:

Quadro 5 - Pregões realizados no Câmpus, ano de 2017

N. do pregão	Objeto	Prazo de entrega (dias)
01/2017	Material de expediente, limpeza, copa e cozinha	10
02/2017	Material de expediente, limpeza, copa e cozinha	10
03/2017 - SRP	Gêneros alimentícios e gás GLP	10
04/2017	Cortinas, com instalação inclusa	15
05/2017	Materiais de expediente, de limpeza e de copa e cozinha	10
06/2017	Material odontológico	10
08/2017	Material de expediente	10
10/2017 - SRP	Gêneros alimentícios (Café)	10
11/2017	Serviços de manutenção e conservação de bens imóveis	30
12/2017	Aquisição de material eletrônico e de informática	10
13/2017	Aquisição de material de informática	10
14/2017	Aquisição de materiais eletrônicos	10
15/2017	Serviços de limpeza, desinfecção, desratização e pintura	15
16/2017	Material laboratorial e segurança	10
17/2017	Material de laboratório, químico e biológico	10
18/2017	Vigilância monitorada	15
19/2017	Material de copa e cozinha	10
20/2017	Material de proteção e segurança	30
21/2017	Material laboratorial e vidrarias diversas	10
22/2017	Material eletrônico	10
23/2017	Material para manutenção de bens imóveis	10
24/2017	Serviços continuados de limpeza de fossas e caixas de gordura	15
25/2017	Confecção de estrutura metálica para bancadas	30
27/2017	Aquisição de material de construção	10
28/2017 - SRP	Aquisição de containers	20
29/2017	Aquisição de materiais elétricos	10
31/2017	Serviços metalúrgicos	30
32/2017	Material de limpeza	10
33/2017	Serviços de instalação elétrica	agendamento
34/2017	Material eletrônico e de expediente	10
35/2017	Material químico e laboratorial	10
36/2017	Mobiliário e material permanente	10
37/2017 - SRP	Aquisição de materiais de construção	10
38/2017	Aquisição de material de limpeza	10

Fonte: Autora, 2018

Os dados dos processos foram lançados em planilhas do Excel e compilados os objetos contratados, prazos para entrega estipulados nos termos de referência, datas de emissão das notas de empenho, valores empenhados, fornecedores vencedores das licitações e informações de lançamento de cada nota fiscal.

Para obtenção dos dados de lançamento das notas fiscais foi utilizado o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI). O SIAFI, implantado em 1987, é o sistema de gestão do orçamento público federal. As movimentações financeira, orçamentária e patrimonial são realizadas por meio dele, que registra todas as saídas e aplicações de recursos públicos (BRASIL, 2018b).

O SIAFI é uma ferramenta de execução, monitoramento e controle da utilização do orçamento, seu acesso é limitado aos servidores efetivos, devidamente credenciados, com autorização seletiva para algumas funcionalidades e restrito à UG, ou seja, às informações de seu Câmpus de lotação.

Após planilhar os processos de compras, foi realizada uma segunda exclusão da amostra inicial, os pregões 03 – 10 – 28 e 37 foram retirados por terem sido processados no SRP.

O SRP pode ser utilizado nas modalidades pregão e concorrência para aquisição de bens e serviços comuns, neste processo é emitida uma Ata de Registro de Preços, válida por 01 ano após assinatura, na qual o fornecedor se compromete a manter os valores registrados.

Geralmente o SRP é utilizado para aquisições de bens na qual há a necessidade de entregas parceladas, que ocorrem habitualmente e quando não é possível determinar com exatidão o quantitativo necessário. No SRP não há obrigatoriedade de aquisição de todo o montante dos itens licitados, garantindo maior flexibilidade para a Administração.

Os processos SRP foram retirados da amostra porque após declarado o vencedor é emitida a Ata de Registro de Preços, na qual são dispostos os dados do certame e também indicado(s) o(s) servidor(es) para fiscalização das entregas. Nos casos de descumprimento dos prazos, o início do processo com a emissão da notificação à empresa é realizada pelo fiscal já nominado na Ata.

Num terceiro momento, foram descartados também os pregões 11 – 15 – 18 – 24 - 25 – 31 e 33/2017, por motivo de terem como objeto a contratação de prestação de serviços. Para os pregões 18/17, 24/17 e 33/17, foram emitidos contratos, com a designação de fiscais para acompanhamento da execução. Os demais pregões, apesar de especificarem nos termos de referência prazos para execução, tiveram seus serviços realizados em acordo com as datas

estabelecidas pela UTFPR, com o objetivo de não comprometer a realização de atividades cotidianas da instituição.

Depois de desconsiderados esses processos, restaram para composição da amostra final 23 pregões eletrônicos, processados por Sistema de Preços Praticados (SISPP), denominados apenas pregões, todos de aquisição de materiais.

Para as cotações eletrônicas foram analisados todos os processos abertos no ano de 2017, no total de 71, desses, 41 foram cancelados (por ausência de propostas e/ou lances ofertados acima da cotação inicial), após o descarte permaneceram 30 processos homologados para aquisição de materiais.

As cotações eletrônicas são os processos de dispensa de licitação realizados até o limite de R\$ 17.600,00. Regulamentadas pela Portaria 306/01, visam aumentar a competitividade e principalmente conferir maior transparência às aquisições realizadas de forma direta, uma vez que são publicadas no site Comprasnet (BRASIL, 2001a). Quanto às sanções, são passíveis às mesmas estipuladas na Lei 8666/93 (BRASIL, 1993).

Os dados foram lançados em planilhas do Excel, com filtros pelos objetos contratados, prazos para entrega estipulados nos relatórios de homologação, datas de emissão das notas de empenho, valores empenhados, fornecedores e informações de lançamento de cada nota fiscal. Abaixo o Quadro 6 demonstra os processos de cotações realizados:

Quadro 6 – Cotações realizadas no Câmpus, ano de 2017

(continua)

Nº da cotação	Objeto	Prazo de entrega (dias)
72/2017	Aquisição de materiais para manutenção de carrinhos de mão.	5
117/2017	Aquisição de peças para manutenção de roçadeira.	10
127/2017	Aquisição de utensílios para copa e cozinha.	10
154/2017	Aquisição de material de expediente (Pasta catálogo).	10
222/2017	Aquisição de peças para Manutenção corretiva em câmara fria.	7
466/2017	Aquisição de filtro de seringa PTFE.	15
472/2017	Aquisição de materiais de expediente para suprimento do almoxarifado.	10
473/2017	Aquisição de materiais de expediente para suprimento do almoxarifado.	10
488/2017	Aquisição de materiais de expediente e processamento de dados.	10
527/2017	Aquisição de materiais gráficos para divulgação do "VII CIPEM".	10
536/2017	Aquisição de materiais para uso na ExpoUT.	10
537/2017	Aquisição de material eletrônico.	10
540/2017	Aquisição de ferramentas para uso na ExpoUT.	10
547/2017	Aquisição de material de expediente para ser utilizado na ExpoUT.	10
564/2017	Aquisição de materiais de proteção e segurança.	10
586/2017	Aquisição de material laboratorial.	15

Quadro 6 – Cotações realizadas no Câmpus, ano de 2017

(conclusão)

N. da cotação	Objeto	Prazo de entrega (dias)
607/2017	Aquisição de material laboratorial para o PPGTA.	10
609/2017	Aquisição de naftalina em bola.	10
614/2017	Aquisição de material químico e laboratorial.	10
626/2017	Aquisição de materiais químicos e laboratoriais.	10
642/2017	Aquisição de material de expediente e material elétrico e eletrônico.	10
652/2017	Aquisição de material químico e laboratorial.	10
654/2017	Aquisição de material químico e laboratorial.	15
661/2017	Aquisição de Reagentes para TCC.	15
713/2017	Aquisição de materiais para laboratório de física.	10
717/2017	Aquisição de material para uso na ExpoUT 2017.	7 e 10
734/2017	Aquisição de material para eventos esportivos.	7 e 10
910/2017	Aquisição de material de expediente (escaninhos em acrílico).	10
5200/2017	Aquisição de materiais diversos para uso do curso de Tecnologia.	10
6000/2017	Aquisição de materiais para laboratório de eletrônica.	10

Fonte: Autora, 2018

Portanto, após as análises dos processos de compras de pregões eletrônicos e dispensas por cotações eletrônicas realizados no ano de 2017 no Câmpus CM, restaram 53 processos na composição da amostra final, distribuídos em 23 pregões e 30 cotações eletrônicas.

Os processos foram analisados na fase de execução com o objetivo constatar quais condutas são adotadas na ocorrência de eventuais irregularidades e se há instauração de processo administrativo para apuração de infrações, em analogia com a proposta do manual PAS recomendado pela UTFPR.

5 DIAGNÓSTICO E DISCUSSÃO

Neste capítulo serão descritas as análises referentes aos processos de pregões eletrônicos e cotações eletrônicas realizados pela UTFPR Câmpus Campo Mourão, no ano de 2017, bem como apontamentos e sugestões relacionados ao manual de processo administrativo sancionador proposto.

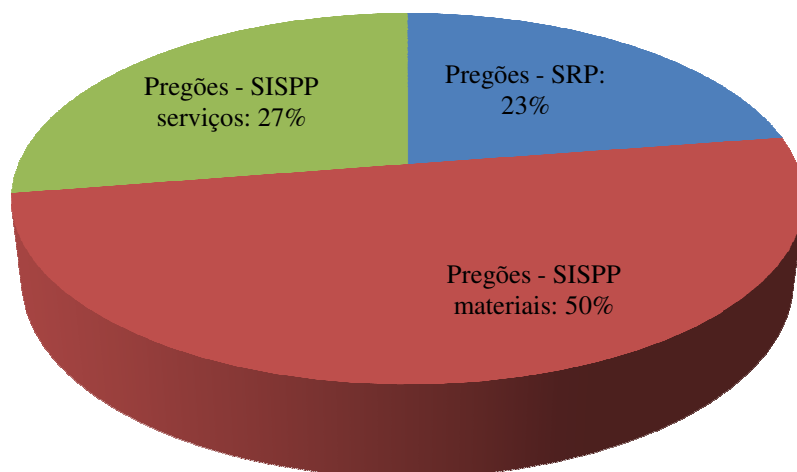
No ano de 2017 foram realizados pelo câmpus 249 processos de compras: 208 Dispensas de Licitação; 03 Inexigibilidades; e 38 Pregões Eletrônicos. As contratações resultaram em um montante de R\$ 961.835,10 (BRASIL, 2018a).

Os processos de pregões eletrônicos representaram em valores financeiros 75,13% das compras em 2017, com o valor de R\$ 722.627,87, e foram distribuídos nas formas:

- Pregões (SISPP): processos convencionais, nos quais a quantidade de materiais e/ou serviços publicados refletem o objeto que será contratado após a finalização do certame.
- Pregões (SRP): processos para seleção do fornecedor nos quais existe a intenção contratar, não há obrigatoriedade da Administração adquirir o objeto licitado na sua integralidade.

O Gráfico 1 demonstra os percentuais de pregões (SISPP) para aquisição de materiais e contratação de serviços e pregões (SRP) realizados no ano 2017 pelo Câmpus:

Gráfico 1 – Demonstrativo dos pregões CM, 2017



Fonte: Autora, 2018 (dados do *site* Comprasnet)

Conforme exposto no Gráfico 1, 50% dos pregões (SISPP) foram realizados para aquisição de materiais, esse percentual representou o valor de R\$ 360.613,08, e foram distribuídos em 23 processos licitatórios que geraram 136 empenhos, em benefício de 110 empresas vencedoras dos certames. A Tabela 1 apresenta a composição dos empenhos:

Tabela 1 - Demonstrativo de empenhos por fornecedor – pregões eletrônicos

Número de empresas contratadas	Número de NE's emitidas por empresa	Número de empenhos emitidos	Valor total contratado
88	1	88	227.762,28
18	2	36	95.810,62
04	3	12	37.040,18
110		136	360.613,08

Fonte: Autora, 2018

Os processos de dispensa de licitação representaram R\$ 183.643,74 e os inexigíveis R\$ 55.563,49, perfazendo o valor de R\$ 239.207,23. Desse montante foram analisados somente os processos de dispensa realizados por cotações eletrônicas, que somaram R\$ 28.806,55. Os demais processos de dispensa foram desconsiderados porque não foi possível identificar com confiabilidade o prazo solicitado para entrega, uma vez que os orçamentos foram fornecidos diretamente pelas empresas sem a identificação dessa informação, assim, os processos foram excluídos da amostra.

Quanto às inexigibilidades, 02 processos foram para contratação de serviços (R\$ 52.990,00), apenas 01 foi realizado para aquisição de materiais (R\$ 2.573,49), e também não explicitou de forma clara o prazo envio dos materiais, justificando dessa maneira seu descarte do universo analisado. A Tabela 2 demonstra a distribuição dos fornecedores nas cotações realizadas:

Tabela 2 – Demonstrativo de empenhos por fornecedor – cotações eletrônicas

Número de empresas contratadas	Número de NE's emitidas por empresa	Número de empenhos emitidos	Valor total contratado
20	1	20	19.665,60
2	2	4	3.107,92
2	3	6	2.747,82
1	4	4	1.958,15
1	5	5	1.327,06
26		39	28.806,55

Fonte: Autora, 2018

Como resultado final, as cotações geraram 39 notas de empenhos emitidas em favor de 26 empresas homologadas vencedoras.

Na Administração Pública, o empenho comprova junto ao fornecedor a existência e o reconhecimento da despesa por parte da instituição. A Lei 4320/64, define em seu art. 58 que

“o empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição” (BRASIL, 1964, p. 11). O mesmo normativo define que para todo empenho será gerado o documento Nota de Empenho (NE), no qual constará o nome do credor, a caracterização e relevância da despesa.

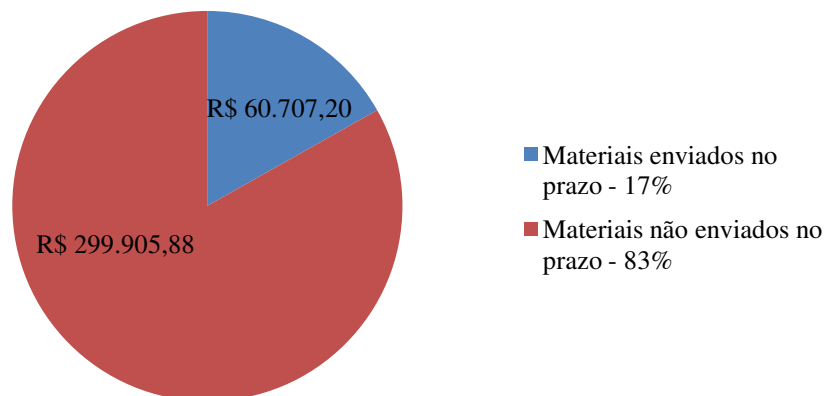
Neste estudo, a data de emissão da NE foi utilizada como critério para confrontar se os prazos estipulados nos termos de referência dos pregões eletrônicos e relatórios de cotações eletrônicas foram cumpridos. O trâmite normal de envio da NE ao fornecedor respeita o prazo de 24 horas após a emissão e assinatura, atos que rotineiramente ocorrem no mesmo dia, dessa forma, foi considerado o dia seguinte à emissão da NE para início da contagem do prazo.

Para verificação das datas de emissão das notas de empenho e das notas fiscais foram consultadas as Notas de Lançamento de Sistema (NS) registradas no SIAFI.

Como critério para contagem dos prazos foi considerado as datas de emissão das notas fiscais e não a chegada dos materiais no Câmpus em virtude de não ter sido possível rastrear com fidedignidade os prazos de recebimento das mercadorias, uma vez que o critério de controle e liberação da nota fiscal para o DEOFI é a data do ateste. O ateste é realizado após a conferência e aceite do material pelo requisitante, por isso com prazos bastante distintos.

Após a conferência dos lançamentos, o resultado para os pregões foi que dos 110 fornecedores apenas 24 enviaram as mercadorias nos prazos estabelecidos, 03 entregaram parcialmente, visto que possuíam mais de 01 empenho, e as outras 83 empresas descumpriram as exigências dos termos de referência. O Gráfico 2 espelha que somente 17% dos bens adquiridos foram enviados no prazo:

Gráfico 2 - Demonstrativo de envio de bens – pregão eletrônico

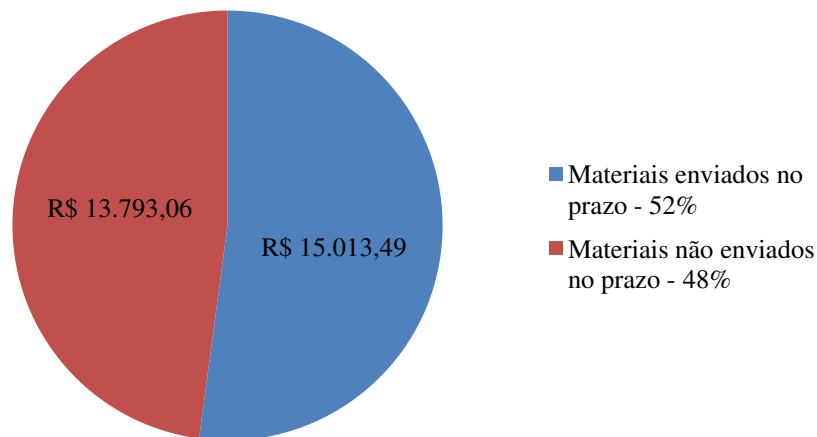


Ainda sobre os pregões, foi constatado que 29 empresas deixaram de entregar os bens no ano de 2017, perfazendo o montante R\$ 81.997,69, esses empenhos permaneceram pendentes após o término do exercício e foram transferidos na conta restos a pagar.

Os restos a pagar são as despesas empenhadas, porém, não pagas no exercício financeiro (BRASIL, 1964). Nesses processos além do prejuízo causado pela falta dos materiais, há o agravante de que nas NE's canceladas após a virada do ano, o orçamento não retorna como disponível para a instituição por se tratar de recurso de exercício anterior, desse modo, além do ônus pelo retrabalho, ocorre a perda da dotação orçamentária, já escassa, interferindo diretamente na manutenção do Câmpus.

Nas cotações eletrônicas verificou-se, conforme evidenciado no Gráfico 3, que dos 26 fornecedores, apenas 10 entregaram os materiais na totalidade, 04 empresas beneficiadas com mais de 01 empenho cumpriram parcialmente a exigência e 12 descumpriram totalmente os prazos estabelecidos. Considerando-se em valores, 52% das mercadorias foram enviadas nas datas solicitadas, já 48% das aquisições não atenderam aos prazos informados nos processos. Nessas aquisições, 03 notas de empenhos, no valor total de R\$ 199,31 foram transferidas para o ano subsequente na conta restos a pagar.

Gráfico 3 - Demonstrativo de envio de bens – cotação eletrônica



Fonte: Autora, 2018

Um vez confirmado o descumprimento dos prazos, foi realizada pesquisa no SICAF para verificação do quantitativo de empresas que haviam sido penalizadas no ano. A Lei 8666/93 (BRASIL, 1993) assegura que a Administração deve manter registros atualizados dos licitantes e que o descumprimento das obrigações deve ser registrado no respectivo registro cadastral.

O SICAF é o sistema desenvolvido pelo governo para cadastro de fornecedores, foi regulamentado pelo Decreto 3722/01, que no artigo 1º, parágrafo 2º dispôs:

O SICAF deverá conter os registros dos interessados diante da habilitação jurídica, a regularidade fiscal e qualificação econômico-financeira, bem como das sanções aplicadas pela Administração Pública relativas ao impedimento para contratar com o Poder Público, conforme previsto na legislação (BRASIL, 2001b, p. 1).

A Instrução Normativa (IN) 02/2010 determinou as normas de funcionamento do SICAF e relacionou que deverão ser registradas no sistema as sanções administrativas definidas na legislação de licitações e contratos (BRASIL, 2010b). A IN discriminou no artigo 40 as penalidades passíveis de lançamento:

- I – advertência por escrito, conforme o inciso I do art. 87 da Lei nº 8.666, de 1993;
- II – multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato, conforme o inciso II do art. 87 da Lei nº 8.666, de 1993;
- III – suspensão temporária, conforme o inciso III do art. 87 da Lei nº 8.666, de 1993;
- IV – declaração de inidoneidade, conforme o inciso IV do artigo 87 da Lei nº 8.666, de 1993; e
- 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 (BRASIL, 2010b, p. 9).

Conforme descrito, as sanções aplicadas às empresas devem obrigatoriamente ser registradas no SICAF. A pesquisa no sistema foi realizada com filtros pelo Órgão e Unidade Administrativa de Serviços Gerais (UASG) do Câmpus CM. Na Administração Pública, a UASG, composta por seis dígitos, é individualizada por unidade e possui a mesma funcionalidade do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), no exemplo da UTFPR cada UASG representa um Câmpus. A Figura 4 demonstra a tela de consulta do SICAF:

Figura 4 – Tela de consulta SICAF

The screenshot displays the SICAF search interface. At the top, there are logos for SIASG net, SICAF, and the Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Below the logos is a navigation menu with options: Consulta, Registro, Segurança, Tabelas, Publicações, and Sair. The main heading is 'Consultar Ocorrência'. A message box indicates 'Nenhum registro encontrado para a consulta realizada.' Below this is a search form titled 'Pesquisar Ocorrência' with the following fields and options:

- * Tipo de Pessoa: Pessoa Física Pessoa Jurídica
- * CNPJ:
- Tipo Ocorrência:
- Número Processo:
- Órgão: 26258 - UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
- Uasg/Entidade Sancionador(a): 153251 UTFPR - CAMPUS CAMPO MOURÃO
- Âmbito/Abrangência da Sanção:

Fonte: Brasil, 2018d

Para verificação do número de empresas autuadas foram realizadas consultas pelo número de CNPJ no cadastro das 102 empresas integrantes da amostra, 86 vinculadas aos pregões e 16 às cotações eletrônicas. Ao final foram encontradas somente 02 ocorrências lançadas pelo Câmpus, de acordo com o exposto no Quadro 7:

Quadro 7 - Sanções aplicadas no Câmpus – empresas contratadas - pregões e cotações, ano 2017

Tipo	Prazo	Justificativa do Órgão
Impedimento de Licitar e Contratar: Lei nº 10.520/02, art. 7º.	30 dias	Empresa foi vencedora dos itens 4, 5, 6, 8 e 9 do Pregão 02/2017, porém não enviou a proposta conforme solicitado pelo Edital. Dessa forma, de acordo com o item 13 do edital, o licitante não manteve a sua proposta, o que implica em uma possível aplicação de sanção administrativa.
Advertência: Lei nº 8666/93, art. 87, inc. I.	-	Referente às infrações ocorridas durante Pregão 12/2017.

Fonte: Autora, 2018

Sobre os dados do Quadro 7, é importante ressaltar que as duas ocorrências são vinculadas à fase da licitação, assim confirma-se que nenhum dos fornecedores que descumpriu suas obrigações, no quesito prazo de entrega dos bens, foi penalizado pela instituição. Informação preocupante, uma vez que a ausência dos materiais pode gerar vários prejuízos ao Câmpus e implica diretamente na qualidade dos serviços prestados, pois muitos insumos são utilizados nas aulas.

A falta de padronização de procedimentos e a escassez de mão de obra foram mencionados pelos servidores, durante a observação realizada no DEMAP, como motivos para a ausência de penalização, essas alegações são corroboradas no estudo conduzido por Prado (2018) aplicado aos pregoeiros atuantes na UTFPR, que apontou causas para a não abertura de PAS. A inexistência de padronização foi a justificativa em 43% dos casos; a falta de servidores e rotatividade no setor foram apontadas em 28% das respostas como argumentos para a ausência de abertura de processos administrativos sancionadores.

Conforme os números demonstrados, pondera-se que a universidade não está atuando de maneira efetiva no monitoramento e controle dos prazos, que foram desrespeitados por aproximadamente 78% dos fornecedores nos pregões e 61% nas cotações eletrônicas, sem que tenha havido qualquer tipo de autuação formal no sentido de exigir a entrega dos bens e aplicar o poder-dever da Administração de sancionar por descumprimento de obrigações previamente acordadas e assumidas pelo fornecedor.

Além das consultas SICAF aos CNPJ's das empresas integrantes do portfólio analisado, foi efetuado levantamento junto ao DEMAP para averiguação de ocorrências de

penalizações aplicadas a outras licitantes em situações não contempladas no rol pesquisado, no ano de 2017. O Quadro 8 expõe os números:

Quadro 8 - Sanções aplicadas no Câmpus, ano 2017

Modalidade / Número	Tipo	Justificativa	Prazo
Pregão 15/2015	Impedimento de Licitar e Contratar com a União.	Fornecedor não executou entrega de todos os materiais constantes na NE 2015NE800572.	02 anos
Pregão 32/2016	Impedimento de Licitar e Contratar com a União.	Fornecedor não executou entrega de todos os materiais constantes na NE 2016NE800821.	02 anos
Concorrência 01/2016	Advertência.	Empresa suspendeu a execução da obra prevista no contrato nº 06/2016 no dia 17/04/2017 de forma injustificada e sem a devida notificação.	N.A.
Cotação Eletrônica 870/2016	Suspensão Temporária no âmbito da UTFPR.	Fornecedor não executou a entrega do item 01 (assadeira) constante na NE 2016NE800685.	01 ano
Pregão 02/2017	Impedimento de Licitar e Contratar com a União.	Fornecedor deixou de enviar proposta após a fase de lances.	30 dias
Pregão 05/2017	Impedimento de Licitar e Contratar com a União.	Fornecedor deixou de enviar proposta após a fase de lances.	30 dias
Pregão 05/2017	Impedimento de Licitar e Contratar com a União.	Fornecedor deixou de enviar proposta após a fase de lances.	30 dias
Pregão 05/2017	Impedimento de Licitar e Contratar com a União.	Fornecedor deixou de enviar proposta após a fase de lances.	30 dias
Pregão 06/2017	Impedimento de Licitar e Contratar com a União.	Fornecedor deixou de enviar proposta após a fase de lances.	30 dias
Pregão 06/2017	Impedimento de Licitar e Contratar com a União.	Fornecedor deixou de enviar proposta após a fase de lances.	30 dias
Pregão 09/2017	Impedimento de Licitar e Contratar com a União.	Fornecedor participou do certame por meio de duas empresas.	03 anos
Pregão 09/2017	Impedimento de Licitar e Contratar com a União.	Fornecedor deixou de enviar a proposta após a fase de lances e participou do certame por meio de duas empresas.	03 anos
Pregão 12/2017	Impedimento de Licitar e Contratar com a União.	Fornecedor deixou de enviar proposta após a fase de lances.	30 dias
Pregão 12/2017	Impedimento de Licitar e Contratar com a União.	Fornecedor deixou de enviar proposta após a fase de lances.	30 dias
Pregão 12/2017	Impedimento de Licitar e Contratar com a União.	Fornecedor deixou de enviar proposta após a fase de lances.	30 dias
Pregão 14/2017	Impedimento de Licitar e Contratar com a União.	Fornecedor deixou de enviar proposta após a fase de lances.	30 dias

Fonte: Autora, 2018

O Quadro 8 relaciona 16 penalizações registradas no SICAF, das quais 12 foram na etapa da licitação, antes da assinatura do instrumento contratual, nesses casos o pregoeiro responsável pela condução do certame iniciou o processo sancionador. Houve 01 ocorrência de advertência, aplicada por paralisação de serviços, referente ao processo de concorrência realizado em 2016, e apenas 03 sanções na etapa de execução, nas quais os fornecedores descumpriram os prazos em procedimentos efetivados no ano de 2015 (01) e 2016 (02).

As informações revelam que de fato há carência no acompanhamento dos processos, especialmente na fase pós-homologação (execução), nas situações em que não há a obrigatoriedade de emissão de contrato e designação de fiscal.

Dados do Portal da Transparência revelam que dos 30 pregões (SISPP) publicados no Câmpus, no ano de 2017, para apenas 03 foram emitidos contratos administrativos, os demais utilizaram a NE como instrumento contratual. Já no sistema UTFPR, no mesmo período, foram realizados 265 pregões eletrônicos, dos quais 190 formalizaram a contratação somente com NE's (BRASIL, 2018c). Esses números revelam que a maioria dos processos são efetivados sem formalização contratual, conseqüentemente sem indicação de fiscal/gestor para controlar a execução.

Nesse quadro, considerando que a Lei 8666/93 (BRASIL, 1993) prescreve que contratações realizadas até o limite do convite, R\$ 176.000,00 (serviços e materiais) para entrega imediata dispensam a formalização de contrato, facultando sua substituição por NE ou outro documento similar, enfatiza-se a necessidade de intervenções pontuais para que a supervisão na execução dos processos de compras ocorra de forma exemplar.

Sobre os tipos de sanções, em nenhum dos casos foram aplicadas multas, apesar da previsão constar nos instrumentos convocatórios. No que se refere à discricionariedade do gestor, observa-se que foi seguido o princípio da proporcionalidade, com o lançamento das mesmas penas em casos similares.

Os dados apresentados atestam que o monitoramento dos processos não está ocorrendo de forma efetiva, além do dano administrativo, causado com o retrabalho na repetição de procedimentos, a falha resulta em dispêndio de orçamento, pois os certames refeitos geram despesas. Uma pesquisa publicada pelo Instituto Negócios Públicos (2015) apresentou como custo médio de uma licitação, considerando-se todas as fases, desde a indicação da necessidade da aquisição/contratação até a sua finalização, com a publicação do resultado, o valor de R\$ 14.351,50; ou seja, realizar um processo licitatório tem um custo elevado para a instituição.

Sobre outro viés, os servidores estão incorrendo em falta funcional, podendo ser responsabilizados legalmente pela inércia. Em relação ao dever de agir do gestor responsável pela condução dos processos licitatórios, convém trazer a recomendação do TCU, exarada no Acórdão 754/2015, o qual determina que haja abertura de processos administrativos para apuração de irregularidades praticadas por empresas, tanto na fase licitatória, quanto na execução do acordo, ficando sujeitos às sanções, os servidores que não observarem a orientação (BRASIL, 2015b).

Por fim, há o reforço da impunidade, comprovado com a recorrência de fornecedores não penalizados que participam e ganham certames mesmo já estando com pendências junto ao órgão, fatos ratificados nas informações das tabelas 1 e 2, que demonstram empresas beneficiadas em mais de um empenho.

No contexto ora retratado, o manual PAS pode ser considerado um grande facilitador no que se refere à abertura de processos para aplicação de sanções administrativas. O documento apresenta as possíveis punições e complementa com a dosimetria na aplicação das penas, o que reduz a discricionariedade do gestor e contribui para a adoção de procedimentos semelhantes nas situações que se apresentem com o mesmo histórico de gravidade (UTFPR, 2018c).

O tutorial nomina os responsáveis por cada etapa e qual o fluxo a seguir no processo, por conseguinte, espera-se que se torne uma importante ferramenta para auxiliar na tomada de decisões e facilitar a instauração dos processos na universidade.

Já apresentado o cenário, antes de proceder à análise o manual, julga-se oportuno demonstrar de forma resumida a tramitação do processo de compras no Câmpus.

Os processos de compras no Câmpus CM seguem etapas preestabelecidas. Com o orçamento já disponibilizado pela reitoria, após a DIRPLAD efetuar o remanejamento dos recursos para as Unidades Gestoras de Recursos (UGR's), os servidores, conforme suas necessidades, podem iniciar as requisições de compras e/ou contratações de serviços.

Basicamente todas as modalidades licitatórias e mesmo as contratações diretas inicialmente possuem a mesma tramitação. Para exemplificar, o procedimento será discriminado de forma sucinta, considerando a modalidade pregão, forma eletrônica, para aquisição de materiais:

Requisitante:

- a) Faz levantamento da demanda;
- b) Providencia no mínimo 03 cotações, em acordo com o estabelecido na IN da Pró-Reitoria de Planejamento e Administração (PROPLAD);
- c) Requisita o material no Sistema de Orçamento e Gestão (SIORG);
- d) Inicia um processo do tipo "Compras: Requisição de bens materiais/serviços" no Sistema Eletrônico Informatizado (SEI);
- e) Exporta a requisição do SIORG para o SEI;
- f) Anexa ao processo do SEI: cotações, justificativa para a contratação e planilha de composição média de preços;
- g) Providencia as assinaturas necessárias, no SEI;

h) Envia o processo à DIRPLAD, via SEI.

DIRPLAD:

a) Confere o processo, se estiver completo envia ao DEMAP, se houver correções devolve para o requisitante.

DEMAP:

a) Analisa o processo, se estiver incompleto, devolve ao requisitante para retificação, caso esteja conforme inicia no SEI novo processo, já definindo a modalidade de licitação, no caso em tela, pregão;

b) Devolve o processo ao requisitante, via SEI, para confecção do termo de referência.

Requisitante:

a) Preenche os dados do termo de referência com as informações necessárias, assina, disponibiliza para assinatura do Diretor Geral e devolve ao DEMAP, via SEI.

DEMAP:

a) Confere novamente a documentação do processo;

b) Inclui demais documentos: -minuta de edital, autorização para licitar, portaria do pregoeiro, *checklist* e parecer referencial da procuradoria jurídica-.

DEMAP/Pregoeiro:

a) Publica o aviso de licitação;

b) Abre a sessão e opera o pregão, na data e horário estipulados;

c) Solicita envio da proposta do fornecedor que ofereceu o melhor lance;

d) Encaminha proposta para análise do requisitante;

e) Faz a habilitação da proposta que for aceita;

f) Adjudica o pregão e envia para homologação do Diretor Geral do Câmpus;

g) Publica o resultado da licitação;

h) Emite solicitação de empenho no SIORG;

i) Encaminha o processo, via SEI, ao DEOFI para emissão de nota de empenho.

DEOFI

a) Emite a nota de empenho no SIAFI;

b) Anexa a NE no processo aberto no SEI e disponibiliza para assinaturas do Ordenador de Despesas e Gestor Financeiro;

c) Devolve o processo com a NE assinada para o DEMAP.

DEMAP/Divisão de Almoxarifado (DIALM)

a) Envia a NE assinada ao fornecedor (por *e-mail*) e também ao requisitante (no SEI), iniciando a contagem de prazo para entrega de materiais.

Demonstradas de maneira sucinta as fases de um processo de pregão, considerando um procedimento sem impugnações ou interposição de recursos, nota-se que após o envio da NE ao fornecedor o processo não tem prosseguimento definido. Em observações no setor verificou-se que em alguns casos o almoxarife aleatoriamente faz acompanhamento dos prazos, em outros, encaminha o processo ao requisitante para que ele entre em contato com o fornecedor solicitando o envio dos materiais, todavia, geralmente não são considerados os prazos limites para entrega e quando não cumpridos, não são instaurados procedimentos para averiguação.

Uma vez evidenciados os entraves no monitoramento de processos e instauração de PAS, torna-se premente fazer um paralelo entre os atos sugeridos no manual PAS e as condutas adotadas no Câmpus.

De princípio, no intuito quantificar financeiramente quanto a instituição deixou de cobrar em multas moratórias e compulsórias, foi realizado um comparativo entre as multas previstas nos documentos convocatórios (edital/termo de referência) dos pregões, e do anexo II do Decreto 306/01 (BRASIL, 2001a) das cotações, em relação à dosimetria prevista no manual PAS (UTFPR, 2018c) utilizado no âmbito da UTFPR.

No que tange aos pregões, de acordo com o percentual estipulado no manual PAS (UTFPR, 2018c), o valor das multas, caso tivessem sido aplicadas, resultaria em R\$ 17.305,34; quando calculadas em acordo com os editais publicados pelo câmpus, o montante em pecúnia ocasionaria em R\$ 19.954,30.

A diferença de valores justifica-se pela redação discrepante entre o manual e os termos de referências. O Quadro 9 exemplifica quais as penas a serem aplicadas, conforme o guia:

Quadro 9 – Sanções previstas no manual PAS

Conduta	Detalhamento	Multa	Impedimento de contratar e licitar com a Administração
Falhar a Execução do contrato	Atrasar a entrega de quaisquer dos itens solicitados por prazo superior a 30 (trinta) dias.	Multa de 1% do valor total do material, por dia de descumprimento, no limite máximo de 10%.	06 meses
	Recusar-se ou deixar de fornecer quaisquer dos itens contratados/registrados.	Multa de 1% do valor total do material, por dia de descumprimento, no limite máximo de 15%.	01 ano

Fonte: UTFPR, 2018c

Nos instrumentos convocatórios publicados pelo câmpus são elencadas de forma genérica as sanções possíveis, as multas estão com percentuais diferentes e as sanções não pecuniárias ficam a cargo da decisão do gestor:

i) advertência; (ii) multa no percentual de 0,05% por dia de inexecução, calculada sobre o valor total inadimplido, até o limite de 10%; (iii) suspensão temporária do direito de participar em licitações e impedimento de contratar com a UTFPR, por prazo não superior a 02 (dois) anos; e (iv) impedimento de licitar e contratar com a União, Distrito Federal, Estados ou Municípios, por prazo não superior a 05 (cinco) anos (UTFPR, 2017c, p. 8).

As divergências acenam a premência de que a instituição reveja seus editais e termos de referência para que fiquem consonantes com o manual PAS.

No que se refere aos processos de CE não há divergência, porque o manual PAS (UTFPR, 2018c) explicita os mesmos percentuais determinados na Portaria 306/01 (BRASIL, 2001a). No final, após conferência dos processos irregulares, quanto ao prazo de entrega, aplicados os percentuais legais, o montante encontrado foi de R\$ 1.127,58 em multas.

Compete lembrar que a sanção de multa é cumulativa com todas as demais e deve constar em instrumento convocatório, ainda, que em todas as oportunidades deve ser assegurado ao ente privado o direito ao contraditório e ampla defesa. Para cobrança, as multas podem ser descontadas da garantia, caso haja, dos valores pendentes de pagamento ao fornecedor e por último por GRU, podendo ser inscritas em dívida ativa se não forem quitadas (BRASIL, 1993).

Sobre o aspecto das sanções não pecuniárias, o Quadro 8 apresentou que em nenhum processo realizado no ano de 2017 foi aplicada qualquer tipo de penalidade, sequer foram abertos procedimentos administrativos para apuração das irregularidades.

Quando considerados os pregões analisados, na fase de execução deveriam ter sido penalizadas 45 empresas, das quais 10 descumpriam os prazos em 02 empenhos. A penalidade de 06 meses de impedimento de licitar e contratar com a União seria aplicada a 08 fornecedores; a mesma punição com prazo de 01 ano para 34 contratadas, ainda, 03 estabelecimentos seriam autuados nas 02 sanções em processos diferentes, se aplicadas as condições do manual PAS (UTFPR, 2018c).

Se fossem tomadas as providências evidenciadas nos termos de referência, 86 firmas deveriam ter sido notificadas de suas irregularidades, e nesses casos ficaria a critério do gestor a escolha da punição mais conveniente, dentre as dispostas em Lei, desde que devidamente motivada.

O Quadro 10 espelha de forma resumida as diferenças entre as possíveis penalizações, quando comparados o manual PAS (UTFPR, 2018c) e os termos de referência publicados no Câmpus (UTFPR, 2017c):

Quadro 10 – Sanções administrativas – comparação entre manual e termos de referência

Texto Origem	N. Empresas	Sanção	Tempo
Manual	8	Impedimento de licitar e contratar com a Administração Pública.	06 meses
	34	Impedimento de licitar e contratar com a Administração Pública.	01 ano
	3	Impedimento de licitar e contratar com a Administração Pública.	06 meses e 01 ano
Termo de Referência	86	Discricionário do gestor: advertência; multa; impedimento de licitar e contratar com a UTFPR, até 02 anos; impedimento de licitar e contratar com a Administração Pública, até 05 anos.	a definir

Fonte: Autora, 2018

Já no tocante às CE's, se embasadas no manual PAS (UTFPR, 2018c) 16 fornecedores deveriam ter sido notificados por atraso no envio das mercadorias, com sanções pelo período de 01 mês a 01 ano de suspensão de licitar e contratar com a UTFPR, variando de acordo com o atraso no prazo de entrega dos materiais. Antes do normativo ficava à discricionariedade do administrador o tipo de sanção, uma vez que o Decreto 306/01 (BRASIL, 2001a) define apenas os percentuais de multas.

Os resultados da analogia entre os documentos certificam que o manual PAS (UTFPR, 2018c), contribui com o gestor no sentido de direcionar a tomada de ações, demonstrando de forma genérica quais atos devem ser praticados em determinadas situações e qual o agente responsável, por outro lado, a instituição deve rever seus instrumentos convocatórios para que sejam equiparadas as sanções, evitando conflitos na definição das penalidades e possíveis questionamentos dos acusados.

Em se tratando da autoridade para decisões, na seara legal já se pronunciou a Advocacia Geral da União, em sua Orientação Normativa 48 que “é competente para aplicação das penalidades previstas nas Leis nºs 10.520, de 2002 e 8.666, de 1993, excepcionada a sanção de Declaração de Inidoneidade, a autoridade responsável pela celebração do contrato ou outra prevista em regimento” (BRASIL, 2014, p. 1).

Nesta questão, constata-se que no manual PAS (UTFPR, 2018c) a prerrogativa para decidir e aplicar penalizações foi atribuída, nos Câmpus, à DIRPLAD, ocorre que tal responsabilidade recai por Portaria ao Diretor Geral; tampouco há previsão dessa faculdade

no Regimento Geral da UTFPR, isto posto, sugere-se que ocorra alteração no regimento dos Câmpus, no que se refere às competências da DIRPLAD, e/ou emissão de Portaria de delegação para que a DIRPLAD possa executar as ações em conformidade com os documentos institucionais, outra opção, seria a retificação do manual PAS, nominando o Diretor Geral para tomada de decisões no âmbito do Câmpus e o Reitor como figura final do processo, nos casos de reconsideração.

Outro ponto que merece atenção decorre de que o guia estipula todas as fases do PAS, entretanto, permanece a omissão na fase inicial, uma vez que propõe que a instauração do procedimento seja efetuada pelo pregoeiro (na fase de licitação), ou pelo gestor do contrato (na fase de execução), não cita quem será o agente responsável nos processos que dispensam o documento. Como o pregoeiro só faz o acompanhamento até a fase de homologação do pregão, resta incerto como ocorrerá o início da apuração nas situações em que não há fiscal/gestor.

Neste quesito se faz primordial que o manual PAS (UTFPR, 2018c) identifique de forma clara a responsabilidade do requisitante como agente participante do processo. Esta caracterização é de suma importância porque dados já apresentados nesta investigação provam que as apurações não estão ocorrendo, e por consequência, fornecedores não estão sendo sancionados, destarte, propõe-se que o texto seja alterado com a inclusão da figura do requisitante juntamente com o pregoeiro e gestor/fiscal, evidenciando que o requerente do processo é o responsável pelo acompanhamento de suas aquisições e por eventuais notificações por inexecuções.

Ainda sobre o tema de responsabilização e condução dos procedimentos, em se considerando uma análise mais ampla, entende-se que para padronizar as ações e torná-las mais efetivas o ideal para o Câmpus seria a criação de uma divisão/assessoria com atribuições exclusivas de monitoramento, suporte e tramitação dos processos sancionadores, contando com servidores capacitados na área, que se dedicassem exclusivamente ao assunto, assim, a gama de notificações/sanções seria maior e certamente as decisões melhores fundamentadas, entretanto, compreende-se que tal alteração teria que ocorrer em nível de sistema, com a atualização dos documentos e organogramas institucionais.

No contexto das condutas e dosimetria, o guia apresenta de forma detalhada quais as posturas passíveis de punição, bem como a dosimetria a ser aplicada em cada caso. Separando as aplicações de acordo com a legislação, as distribuiu em 03 situações: (i) fases de licitação e execução, Lei 8666/93; (ii) fases de licitação e execução, Lei 10520/02; e (iii) fases de

licitação e execução, Decreto 306/01 (UTFPR, 2018c). Nestes tópicos algumas alterações são recomendadas:

- Substituição dos termos “contrato e ata de registros de preços”, pela expressão instrumento contratual, para contemplar as situações em que são emitidas somente notas de empenho.
- Nas condutas previstas na fase de licitação, acrescentar as penalidades de multas para 03 infrações aplicáveis à Lei 8666/93 (BRASIL,1993), as quais estão previstas somente nas situações relacionadas na Lei 10520/02 (BRASIL, 2002).
- Nas rotinas previstas na fase de execução, equiparar os períodos de suspensão de licitar e contratar com a UTFPR previstas na Lei 8666/93 (BRASIL, 1993), com os prazos para penalidade de impedimento de licitar e contratar com a Administração Pública, indicando o mesmo tempo para ambas as modalidades em 04 situações.
- Na parte de execução, Lei 8666/93 (BRASIL, 1993), em 02 situações, elencadas no art. 86, alterar a previsão de multa para 15%.
- Na etapa de execução, na infração de recusa no fornecimento de itens contratados, Lei 8666/93 (BRASIL, 1993), estipular o percentual da multa em 15% fixos.
- No tópico de execução, reduzir, na conduta de não celebrar contrato, Lei 10520/02 (BRASIL, 2002), a multa moratória de 2% para 1%, para igualar à punição atribuída às faltas similares.
- Na dosimetria de execução, Lei 10520/02 (BRASIL, 2002), quando for constatada a falta de recusa no fornecimento de itens contratados, caracterizando a inexecução, fixar o percentual da multa compensatória em 15%.
- Na fase de execução, estender na conduta comportar-se de modo inidôneo, Lei 10520/02 (BRASIL, 2002), o prazo da sanção de impedimento de contratar de licitar com a Administração Pública de 03 para 05 anos, visto que a gravidade requer aplicação da pena máxima.
- No que se refere às contratações por dispensa de licitação CE, Decreto 306/01 (BRASIL, 2001a), reduzir os prazos de aplicação da pena de suspensão de licitar e contratar com a UTFPR em 02 procedimentos, com objetivo de nivelar os prazos com as demais modalidades.

As principais proposições de alterações no manual PAS (UTFPR, 2018c) serão apresentadas nos quadros 11, 12, 13 e 14 expostos abaixo:

Quadro 11 – Condutas passíveis de punições – Lei 8666/93 – fase de licitação

Conduta	Detalhamento da conduta	Multa	Suspensão de licitar e contratar com a UTFPR
Praticar atos ilícitos visando frustrar os objetivos da licitação – art. 88.	Apresentar documentação falsa exigida para o certame, como:	Multa de 20% do valor total da proposta, por infração.	02 anos
	1. Omitir informações em documentos exigidos no certame.		
Demonstrar não possuir idoneidade para contratar com a Administração tendo em vista seus atos ilícitos – art. 88.	2. Adulterar documento, público ou particular.	Multa de 20% do valor total da proposta, por Infração.	02 anos
	1. Realizar atos comprovadamente de má-fé ou com dolo.		
	2. Participar de empresa constituída com a finalidade de burlar penalidade aplicada anteriormente.		
Praticar dolosamente fraude fiscal - art. 88.	3. Tumultuar sessão de concorrência, tomada de preço ou convite, visando frustrar os objetivos da licitação.	Multa de 20% do valor total da proposta, por infração.	02 anos
	a) Fazer declaração falsa sobre seu enquadramento fiscal.		
	b) Omitir informações em suas notas fiscais ou de outrem.		
	c) Falsificar ou alterar notas fiscais.		

Fonte: Autora, 2018 (adaptado do manual PAS)

O quadro 11 exemplifica as 03 condutas para as quais se sugere que sejam aplicadas multas devido à gravidade da transgressão, bem como para uniformizar o procedimento, visto que as multas estão previstas para os processos de pregões. Importante frisar que as condutas relacionadas nos arts. 87 e 88 da Lei 8666/93 (BRASIL, 1993) também estão sujeitas à penalidade de declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública, por sua gravidade, sua aplicação requer criteriosa análise do gestor.

Quadro 12 – Condutas passíveis de punições – Lei 8666/93 – fase de execução

Conduta	Detalhamento da Conduta	Advertência	Multa	Suspensão de licitar e contratar com a UTFPR
Inexecutar total ou parcialmente o contrato - art. 87.	a) Falhar na execução do contrato, como: 1. Entregar materiais com características diversas daquelas constantes na proposta, ou no instrumento contratual.	Aplicação de advertência, com registro no SICAF	Multa de 10% do valor total do material entregue.	06 meses
	2. Deixar de substituir materiais com características diversas daquelas constantes na proposta, ou instrumento contratual, no prazo estipulado pela Administração.	Aplicação de advertência, com registro no SICAF	Multa de 1% do valor total do material entregue, por dia de descumprimento, no limite máximo de 10%.	06 meses
	3. Atrasar a entrega de quaisquer dos itens solicitados por prazo superior a 30 (trinta) dias em relação ao prazo estipulado.	Aplicação de advertência, com registro no SICAF	Multa de 1% do valor total do material, por dia de descumprimento, no limite máximo de 10%.	06 meses
	4. Recusar-se ou deixar de fornecer qualquer dos itens contratados/registrados.	Aplicação de advertência, com registro no SICAF	Multa de 15% do valor total do instrumento contratual.	01 ano
	5. Deixar de entregar documentação fundamental para execução contratual.	Aplicação de advertência, com registro no SICAF	Multa de 1% do valor total contratado, por dia de descumprimento, no limite máximo de 10%.	06 meses
	6. Deixar de prestar esclarecimentos à contratante quando for necessário à execução do contrato.			
Atrasar na execução do contrato - art. 86	a) Ensejar o retardamento da execução do objeto contratual, ou; b) Praticar qualquer ação ou omissão que prejudique o bom andamento da execução do contrato.	Aplicação de advertência, com registro no SICAF	Multa de 15% do valor total do instrumento contratual.	01 ano

Fonte: Autora, 2018 (adaptado do manual PAS)

As reduções no tempo de penalidade de 01 ano para 06 meses são sugeridas para 03 punições aplicáveis no art. 87 da Lei 8666/93 (BRASIL, 1993), conforme demonstrado no Quadro 12, adicionalmente são sugeridas alterações nos percentuais de multas, estabelecendo em 15% em uma situação disposta no art. 87, e também em duas faltas vinculadas ao art. 86 da mesma Lei. A intenção com as retificações é de que sejam mantidas as mesmas

dosimetrias em infrações similares, mesmo sendo atribuídas a modalidades licitatórias diferentes.

Quadro 13 – Condutas passíveis de punições – Lei 10520/02 - fase de execução

Conduta	Detalhamento da Conduta	Multa	Suspensão de licitar e contratar com a UTFPR
Não celebrar contrato.	Recusar ou deixar de assinar o instrumento contratual dentro do prazo de validade proposta.	Multa de 1% do valor total do instrumento contratual, por dia de descumprimento, no limite máximo de 10%.	04 meses
Falhar na execução do contrato.	Recusar-se ou deixar de fornecer quaisquer dos itens contratados/registrados.	Multa de 15% do valor do material não entregue.	01 ano
Comportar-se de modo inidôneo.	a) Não realizar o recolhimento do FGTS dos empregados e das contribuições sociais previdenciárias, e; b) Não realizar o pagamento do salário, do vale-transporte e do auxílio-alimentação.	Multa de 1% do valor total da obrigação, por dia de descumprimento, no limite máximo de 20%.	05 anos

Fonte: Autora, 2018 (adaptado do manual PAS)

No quadro 13 são apresentadas 03 propostas de alterações nas penalidades estabelecidas no manual, relativas aos procedimentos de pregão eletrônico, em razão das mesmas já estarem tipificadas em outras situações com a mesma dosimetria.

Quadro 14 – Condutas passíveis de punições – Decreto 306/01

Conduta	Detalhamento da Conduta	Multa	Suspensão de licitar e contratar com a UTFPR
Atrasar injustificadamente a execução do contrato.	Atrasar a entrega do material em relação ao prazo estipulado.	Multa de 1% do valor do material não entregue, por dia decorrido, até o limite máximo de 10%.	01 mês por dia decorrido, até o limite de 10 meses.
Inexecutar total ou parcialmente o contrato.	Demorar em substituir o material rejeitado, a contar do segundo dia da data da notificação da rejeição.	Multa de 2% (dois por cento) do valor do material recusado, por dia decorrido.	02 meses por dia decorrido, até o limite de 10 meses.

Fonte: Autora, 2018 (adaptado do manual PAS)

Finalmente, sobre as cotações eletrônicas, o Quadro 14 exhibe as revisões propostas nos períodos de penalização para 02 condutas, conforme demonstradas, para que sejam registradas em similaridade com demais eventos.

O manual PAS (UTFPR, 2018c) estabelece nas modalidades regidas pela Lei 8666/93 (BRASIL, 1993), inclusive nas contratações diretas e inexigíveis, que há discricionariedade do administrador na fase de execução contratual para aplicação de

advertência, sanção considerada mais branda e de caráter educativo, prevê ainda a cobrança de multas, tanto moratória, quanto compensatória, com a definição dos percentuais em cada infração. Já para a modalidade pregão, o documento utiliza as penas relacionadas no art. 7º da Lei 10520/02 (BRASIL, 2002), deste modo, não há previsão para aplicação de advertência, e quanto às multas, são relacionadas nas porcentagens a serem empregadas.

Em relação à dosimetria, não obstante o manual PAS (UTFPR, 2018c) fixar as penalizações em razão das condutas, foi omissivo quanto à declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública e não abarcou situações atenuantes ou agravantes das penas.

A relevância de se considerar demais aspectos na imposição das sanções administrativas encontra respaldo nas palavras de Niebuhr (2012, p. 993):

ao fixar a penalidade, a Administração deve analisar os antecedentes, os prejuízos causados, a boa ou má-fé, os meios utilizados, etc. Se a pessoa sujeita à penalidade sempre se comportou adequadamente, nunca cometeu qualquer falta, a penalidade já não deve ser mais grave. A penalidade mais grave, nesse caso, é sintoma de violação ao princípio da proporcionalidade.

Sobre este enfoque, importa trazer as conclusões da pesquisa efetuada por Prado (2018), que explicitam circunstâncias apontadas pelos pregoeiros da UTFPR como possíveis atenuantes na aplicação das penas. Citadas preponderantemente com 21% agir de boa fé e comprovar causa externa; e com 25%, o maior percentual, apareceram ausência de dolo e erro escusável. Por outro lado, como eventos agravantes destacaram-se 02 condutas, quais sejam: já ter sofrido sanções, com 33%; e agir com dolo ou má fé, se sobressaindo com 42%. Os resultados mostram que cada PAS tem suas peculiaridades, sendo exigido do gestor além da aplicação da Lei e seus ritos, um estudo amplo, com uma análise individual caso a caso.

Neste entendimento, o Ministério do Planejamento publicou a Norma Operacional 02/17 (BRASIL, 2017) que tipifica as infrações e estabelece que algumas ocorrências podem ser reduzidas ou acentuadas, tendo como base critérios elencados na própria regra. Os fatores descritos na norma são similares aos denotados pelos pregoeiros da universidade, dessa maneira propõe-se que a norma seja adotada de forma acessória no âmbito da UTFPR, na intenção de subsidiar o administrador em suas decisões, quando deparado com episódios não contemplados no manual PAS e que requeiram uma análise mais aprofundada.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A elaboração deste estudo teve o objetivo de identificar os possíveis impactos administrativo, legal e financeiro do manual de processo administrativo sancionador proposto para utilização no sistema UTFPR, em analogia com os procedimentos executados no Câmpus Campo Mourão, principalmente na fase de execução dos processos licitatórios de pregões eletrônicos, e dispensas de licitação por cotações eletrônicas, nas aquisições de materiais, bem como recomendar ações de melhorias nos procedimentos.

A questão de pesquisa surgiu da necessidade constante de aprimoramento nos procedimentos administrativos, da constatação de que possíveis falhas de monitoramento resultavam na falta de instauração de processos administrativos sancionadores e da relevância do tema, uma vez que as parcerias público/privadas representam vultosa movimentação de recursos, contexto que enfatiza o dever do servidor de zelar pela correta aplicação do erário público.

Para que fosse atingido o objetivo proposto foram traçados alguns objetivos específicos. Primeiramente a necessidade de quantificar quantos processos foram realizados no Câmpus Campo Mourão por um período delimitado, no caso deste estudo, no ano de 2017, num segundo momento, uma pesquisa para verificação de descumprimentos do instrumento contratual pelos fornecedores e se houve a instauração de processos administrativos sancionadores, conjuntamente, foram relacionadas as funções pelas quais permeiam os processos de compras, acrescidas de recomendações sobre os procedimentos de monitoramento na etapa pós-homologação. Por conseguinte, entende-se que estas metas foram plenamente alcançadas e estão demonstradas no capítulo 05 desta investigação.

Como resultados da pesquisa foi demonstrado que nos pregões eletrônicos 83% das mercadorias não foram enviadas nos prazos estipulados, já para as cotações eletrônicas a inadimplência foi de 48%, quando considerados os montantes de materiais licitados, ainda, foi evidenciado que em vários certames as pendências perduraram no ano de 2018. Por outro lado, quando verificadas as ocorrências de penalizações, foi evidenciado que não foram abertos PAS para investigação das infrações, caracterizando que realmente ocorrem falhas nos procedimentos.

Na apresentação da tramitação dos processos de pregões eletrônicos, novamente se ratificou a premissa de lacunas, de modo não há formalizada a figura do responsável nas situações em que são emitidos apenas empenhos como instrumento contratual, tais

ocorrências representaram no Câmpus, no ano de 2017, noventa por cento dos pregões publicados, ou seja, quase a totalidade dos certames.

Uma vez atingidos os objetivos parciais, foi efetuada uma análise do manual PAS (UTFPR, 2018c) e observou-se que se efetivamente utilizado, irá contribuir de forma substancial para as apurações das irregularidades. O documento mapeia o PAS desde a etapa da notificação até a fase final, com a publicação e registro no SICAF e inovou ao propor a dosimetria nas penalizações, alocando-as nas Leis 8666/93 e 10520/02 e Decreto 306/01 (BRASIL, 1993, 2001, 2002). Como sugestões de melhorias foram propostas algumas alterações no texto, principalmente no que se refere à equiparação na aplicação de sanções:

- Substituição dos termos “contrato e ata de registros de preços”, pela expressão instrumento contratual, que incorpora contrato, atas, notas de empenhos e ordens de serviço.
- Incumbência ao requisitante de despesa, juntamente com gestor/fiscal de contrato e/ou pregoeiro, da emissão de notificação inicial e envio ao DEMAP, caso seja constatada alguma irregularidade.
- Inclusão da sanção de multa para 03 infrações aplicáveis à Lei 8666/93 (BRASIL,1993), na fase de licitação.
- Nivelção dos períodos na sanção de suspensão de licitar e contratar com a UTFPR, prevista na Lei 8666/93 (BRASIL, 1993), com os prazos para penalidade de impedimento de licitar e contratar com a Administração Pública, Lei 10520/02 (BRASIL, 2002), em 04 situações.
- Retificação do percentual de multa para 15%, em 02 situações discriminadas o art. 86 da Lei 8666/93 (BRASIL, 1993).
- Definição da porcentagem de 15% de multa, na infração de recusa no fornecimento de itens contratados, Lei 8666/93 (BRASIL, 1993).
- Redução da multa moratória de 2% para 1%, na transgressão de não celebrar contrato, Lei 10520/02 (BRASIL, 2002).
- Determinação de 15% de multa compulsória, no cometimento da falta de recusa no fornecimento de itens contratados, Lei 10520/02 (BRASIL, 2002).
- Ampliação do período da penalização de impedimento de contratar de licitar com a Administração Pública, de 03 para 05 anos, na conduta comportar-se de modo inidôneo, Lei 10520/02 (BRASIL, 2002).

- Nas dispensa de licitação por CE, Decreto 306/01 (BRASIL, 2001a), diminuir os prazos da pena de suspensão de licitar e contratar com a UTFPR em 02 procedimentos.

O manual PAS (UTFPR, 2018c) proporcionará subsídios aos gestores, uma vez que delimita na maioria dos casos quais as sanções devem ser aplicadas, remanescendo em algumas ocasiões, a necessária discricionariedade do gestor nos eventos não abarcados pelo documento. Entende-se que os seguintes pontos necessitam de reavaliação: i) designação da DIRPLAD como responsável pelas análises e aplicação das penas, já que atribuição não consta nos normativos da UTFPR; ii) autuação do processo centralizada no DEMAP, uma vez que os servidores estão envolvidos no processo, podendo ser tendenciosos na sugestão de continuação ou arquivamento, etapa realizada após análise da defesa prévia; iii) omissão do agente responsável (na fase de execução) para início do processo, quando não há fiscal/gestor formalizado; e iv) ausência da previsão de atenuantes ou agravantes na aplicação das penas sugeridas.

Na matéria de PAS, sob o ponto de vista de servidora atuante na área, em que se pese a grande contribuição do manual, recomenda-se a criação de uma divisão/assessoria para dedicação exclusiva em processos sancionadores; ou, não sendo possível, um vez que há reduzido número de servidores, uma comissão designada pelo Diretor Geral, composta por membros de vários setores, de forma a minimizar a sobrecarga do DEMAP e DIRPLAD, orientar requisitantes, fiscais e gestores, e consequentemente aumentar o número de processos formalizados.

Em relação aos possíveis impactos administrativo, legal e financeiro da implantação do manual PAS (UTFPR, 2018c) no Câmpus, vislumbram-se:

- Redução de retrabalho, espera-se que os fornecedores, uma vez sancionados, cumpram as exigências previamente acordadas (envio de mercadoria no prazo, qualidade compatível dos itens, etc.), evitando a repetição de publicação do certame.
- Melhoria na qualidade dos serviços, visto que a falta de alguns materiais reflete diretamente na realização de diversas atividades da instituição.
- Redução de custos, conforme já explicitado um processo de licitação é oneroso à Administração, além de que, em diversas ocasiões os materiais não enviados pelos fornecedores nos prazos estabelecidos precisam ser comprados de maneira emergencial, resultando no pagamento de preços mais altos.

- Cumprimento do dever funcional do servidor, qual seja, agir em proteção do interesse público, quando detectadas irregularidades.
- Retorno de parcela financeira proveniente da aplicação de multas moratórias e compulsórias, que revertida ao Câmpus poderá ser utilizada em outras benfeitorias.
- Padronização dos processos, que uma vez mapeados serão realizados de forma mais célere e eficaz.
- Por fim, em longo prazo espera-se que resulte em melhores contratações, com a redução da participação de empresas descomprometidas, que estarão impossibilitadas de participar das concorrências públicas.

Considerando-se as possíveis repercussões do manual, acredita-se que realizadas algumas adequações nos instrumentos convocatórios e nas atribuições dos gestores, bem como se incorporadas as alterações sugeridas nesta investigação, quando efetivamente utilizado resultará em muitos benefícios à instituição e aumentará exponencialmente o número de PAS realizados, dificultando o acesso de empresas relapsas aos certames e minimizando prejuízos causados à Administração.

Espera-se que as recomendações apresentadas neste estudo possam contribuir com as rotinas executadas no Câmpus Campo Mourão, uma vez que estruturados os processos, se torna mais simplificada sua execução. Presume-se que se forem aceitas as sugestões de retificações, tanto do manual, quanto dos documentos institucionais, outros câmpus poderão ser beneficiados e, por conseguinte a UTFPR como um todo.

Finalmente, entende-se premente a discussão sobre sanções administrativas, visto a responsabilidade da Administração Pública de viabilizar, por meio de seus servidores, a efetiva aplicação do orçamento público. Neste olhar, a colaboração desta investigação repousa na ampliação do debate sobre o mote, ainda pouco dissertado no âmbito das universidades, principalmente quanto à padronização dos ritos processuais e do diagnóstico de quais os benefícios podem ser revertidos às instituições.

Para novos estudos sugere-se um comparativo entre o manual da UTFPR e de outras universidades, realização de investigação para avaliar a evolução do número de PAS instaurados após a publicação do manual, ampliação do diagnóstico aos demais Câmpus da UTFPR, ou, ainda neste seguimento, um estudo entre as instituições federais para mapear procedimentos e responsáveis por instauração de processos administrativos sancionadores.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Eliane Régis de. **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 (Graduação – Faculdade de Direito), Universidade de Brasília, 2015. Disponível em:
http://bdm.unb.br/bitstream/10483/10836/1/2015_ElianeRegisdeAbreu.pdf. Acesso em: 14 maio 2018.
- ADRIANO, P. R. I. **Processos licitatórios**: legislação e formalização. 2013. 152 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública). Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2013. Disponível em:
http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/588/1/CT_PPGPGP_M_Adriano%2C%20Paulo%20Roberto%20Ienzura_2013.pdf. Acesso em: 01 maio 2018.
- BARROS, Aidil Jesus da Silveira; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Fundamentos de metodologia científica**: um guia para a iniciação científica. 2 ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2006.
- BARROSO, Luis Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro (pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo). **R. Dir. Adm.** Rio de Janeiro, v. 225: 5-37, jul./set. 2001. Disponível em:
<file:///C:/Users/Usuario/AppData/Local/Temp/47562-92456-1-PB-1.pdf>. Acesso em: 15 maio 2018.
- BRASIL. Advocacia Geral da União. **Portaria nº 124, de 25 de abril de 2014**. Edita as Orientações Normativas nºs 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53 e 54 e altera as Orientações Normativas nºs 9, 19 e 36. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em:
<http://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/1255033>. Acesso em: 08 out. 2018.
- BRASIL. [Constituição (1988)] **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 12 abr. 2018.
- BRASIL. **Decreto nº 3.555 de 08 de agosto de 2000**. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm. Acesso em: 16 abr. 2018.
- BRASIL. **Decreto nº 3.722 de 01 de janeiro de 2001b**. Regulamenta o art. 34 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dispõe sobre o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3722.htm. Acesso em: 28 jun. 2018.
- BRASIL. **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. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm. Acesso em: 16 abr. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 7.892 de 23 de janeiro de 2013a**. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília, DF:

Presidência da República, 2013. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm. Acesso em: 16 abr. 2018.

BRASIL. **Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l4320.htm. Acesso em: 26 jun. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.666 de 20 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8666cons.htm. Acesso em: 07 maio 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm. Acesso em: 15 maio 2018.

BRASIL. **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. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 04 maio 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.462 de 04 de agosto de 2011a**. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/l12462.htm. Acesso em: 07 maio 2018.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Manual de apuração de infrações e aplicação de sanções em contratos administrativos**.

[coordenação: César Augusto Carvalho de Figueiredo e Rosária de Fátima Cid Marcenal].

1. ed. Brasília: Secretaria da Receita Federal do Brasil, 2012.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **SIAFI**. Disponível em:

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/historia>. Acesso em: 12 jun. 2018b.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria Executiva. Diretoria de Administração. **Norma Operacional DIRAD/SE/MP, 02 de 17 de março de 2017**. Dispõe sobre as condutas e a dosimetria na aplicação da penalidade de impedimento de licitar e contratar [...]. Brasília, DF: Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão, 2017. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes/pregao/2017/anexo-iv-norma-operacional-dirad-n-2-2017.pdf/view>. Acesso em: 10 out. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão – SEGES. **Painel de compras**. Disponível em: <http://paineldecompras.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=PaineldeCompras.qvw&host=QVS@17-0112-b-ias04&anonymous=true>. Acesso em: 24 jun. 2018a.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria Executiva. Diretoria de Administração. **SICAF**. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/sicafAcesso>. Acesso em: 09 jun. 2018d.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Guia de gestão de processos de governo**. Brasília: MPOG, SEGEP, 2011b. Disponível em: http://gestao.planejamento.gov.br/gespublica/sites/default/files/documentos/guia_de_gestao_de_e_processos_de_governo_0.pdf. Acesso em: 20 jun. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Instrução Normativa nº 02 de 11 de outubro de 2010b**. 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. Brasília, DF: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, 2010. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/406-instrucao-normativa-n-02-de-11-de-outubro-de-2010>. Acesso em: 03 jul. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Portaria nº 306 de 13 de dezembro de 2001a**. Brasília, DF: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, 2001. Disponível em: http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/portarias/p306_01.htm. Acesso em: 16 abr. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Caderno de Logística. **Sanções administrativas**. Diretrizes para formulação de procedimento administrativo específico. v.10, Brasília, set. 2015a. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/caderno-de-logistica-de-sancao-2.pdf>. Acesso em: 10 maio 2018.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Portal da Transparência. **Detalhamento das licitações**. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/licitacoes/consulta?ordenarPor=dataReferencia&direcao=desc>. Acesso em: 08 out. 2018c.

BRASIL. Ministério Público Federal. Secretaria Jurídica e de Documentação. Escritório de Processos Organizacionais do MPF. **Manual de gestão por processos**. Brasília: MPF/PGR, 2013b. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/conheca-o-mpf/gestao-estrategica-e-modernizacao-do-mpf/escritorio-de-processos/publicacoes/livros/manualdegestaoporprocessos.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão de Relação nº 754/2015b** - Plenário ARRAES, Ana. Processo TC 015.239/2012-8. Relatora: Ana Arraes, 08 abr. 2015. Disponível em:

<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=8968087&codPapelTramitavel=52995303>. Acesso em: 23 nov. 2018

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos**: orientações e jurisprudência do TCU/Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010a. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/licitacoes-e-contratos-4-edicao.htm>. Acesso em: 04 maio 2018.

CAIXETA, José Manuel. **Os princípios administrativos aplicáveis às licitações públicas**. A doutrina dominante e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União. 2004. 91 f.

(Monografia). Instituto Serzedello Correa. Brasília – DF. 2004. Disponível em:

<http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/os-principios-administrativos-aplicaveis-as-licitacoes-publicas-a-doutrina-dominante-e-a-jurisprudencia-do-tribunal-de-contas-da-uniao.htm>. Acesso em: 03 maio 2018.

CAMPOS, André L. **Modelagem de processos com BPMN**. 2. ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. rev., ampl. e atual. até 31.12.2014. São Paulo: Atlas, 2015. Disponível em:

<https://morumbidireito.files.wordpress.com/2015/09/direito-administrativo-28c2aa-ed-2015-josc3a9-dos-santos-carvalho-filho.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2018.

CARVALHO, Kelli Adriane de. **Gestão por processos organizacionais na universidade de Brasília**: estudo de caso. 2015. 146 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública). Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Faculdade UnB Planaltina, Brasília – DF, 2015.

Disponível em:

[.http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/19446/1/2015_KelliAdrianedeCarvalho.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/19446/1/2015_KelliAdrianedeCarvalho.pdf). Acesso em: 20 jun. 2018.

CERVO, Amado L.; BERVIAN, Pedro A.; DA SILVA, Roberto. **Metodologia científica**. 6 ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa**. Métodos qualitativo, quantitativo e misto. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

ENOKI, Hidetoshi Cesar. **Gestão de processos de negócio**: uma contribuição para a avaliação de soluções de business process management (BPM) sob a ótica da estratégia de operações. 2006. 213 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia). Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em:

<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3136/tde-01122006-170526/en.php>. Acesso em: 20 jun. 2018.

FERNANDES, André Lezan; OLIVEIRA, Antônio Gonçalves de. Compras na Administração Pública: o pregão eletrônico como instrumento de eficiência diante das modalidades da Lei nº 8.666/93. **Revista Controle - doutrinas e artigos**. v. 3, n 01. 2015. Disponível em:

<http://revistacontrole.ipc.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/31>. Acesso em: 30 abr. 2018.

FLEURY, Felipe Blanco Garcia Guimarães **As infrações e sanções administrativas aplicáveis a licitações e contratos** (Leis 8.666/93, 10.520/02, 12.462/11 e Lei 12.846/13). 2016. 181 f. Dissertação. (Mestrado em Direito Administrativo). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/7041/1/Felipe%20Blanco%20Garcia%20Guimaraes%20Fleury.pdf>. Acesso em: 29 maio 2018.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GUEDES, Francisco Augusto Zardo. **Infrações e sanções em licitações e contratos administrativos**. 2013. 180 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/30103/R%20-%20D%20%20FRANCISCO%20AUGUSTO%20ZARDO%20GUEDES.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 28 maio 2018.

GONÇALVES, J.E.L.G. As empresas são grandes coleções de processos. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, v. 40, n. 1, p.6-19, jan./mar., 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v40n1/v40n1a02.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2018.

GONÇALVES, J.E.L.G. Processo, que processo? **RAE - Executivo**, v. 1, n. 1, p.47-51, ago./set./out., 2002. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/gvexecutivo/article/view/34758>. Acesso em: 20 jun. 2018.

INSTITUTO NEGÓCIOS PÚBLICOS. Custos de uma licitação. **Negócios Públicos: informações, oportunidades & poder – Government Businesses Connection**. Curitiba, junho 2015, ano XI. n. 31 Disponível em: https://www.editoranp.com.br/admin/files/revistas_imagem/demo/41c35e178a20b4e787cea7a6028638d.pdf. Acesso em: 31 out. 2018.

JACOSKI, Claudio Alcides; GRZEBIELUCHAS, Tiago. Modelagem na contratação de projetos utilizando os conceitos de BPM - gerenciamento de processos de negócio. **Produto & Produção**, vol. 12, n. 3, p. 29-37, out. 2011. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/ProdutoProducao/article/view/9538>. Acesso em: 21 jun. 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos**. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012.

KIPPER, Liane M. et al. O uso do conhecimento como técnica evolutiva voltada à melhoria dos processos e de tomada de decisão. **Revista Tecno-lógica**, Santa Cruz do Sul, v. 17, n. 1, p. 66-77, jun. 2013. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/tecnologica/article/view/3621/2655>. Acesso em: 21 jun. 2018.

LEAL, F.; PINHO, A. F.; CORRÊA, K. E. S. Análise comparativa de técnicas de mapeamento de processo aplicadas a uma célula de manufatura. In: XII SIMPEP – Bauru, SP, Brasil, 7 a 9 de Novembro de 2005. **Anais eletrônicos** [...] São Paulo: UNESP, 2005. Não

paginado. Disponível em:

http://www.simpep.feb.unesp.br/anais/anais_12/copiar.php?arquivo=Leal_F_Analise%20comparativa%20de.pdf. Acesso em: 21 jun. 2018.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MEIRELES, André Basualdo. **Sanções administrativas nas licitações públicas**. Artigo apresentado como Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Contabilidade Pública, da Universidade do Sul de Santa Catarina, 2017. Disponível em: <https://riuni.unisul.br/handle/12345/3614>. Acesso em: 14 maio 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. Atualizada por: Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero ALeixo e José Emmanuel Burle Filho. 34 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

NASCIMENTO, Dinalva Melo do. **Metodologia do trabalho científico: teoria e prática**. 2. ed. rev. atual. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

NASCIMENTO, Renato. **Licitações e contratos administrativos: manual de compras e contratações na Administração Pública: Lei nº 8.666/93**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

OLIVEIRA, Ari Eduardo de; ALMEIDA, Damiana Machado de; LOPES, Luis Felipe Dias. Exceções ao princípio da obrigatoriedade das licitações. **Revista Pensamento & Realidade**, v. 29, n. 1, 2014. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/download/.../14532>. Acesso em: 02 maio 2018.

OLIVEIRA, Djalma de Pinto Rebouças de. **Sistemas, organização & métodos: uma abordagem gerencial**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

OLIVEIRA, Ualison Rebula de; MARINS, Fernando Augusto Silva; ALMEIDA, Dagoberto Alves de. Integrando técnicas e procedimentos de gestão de operações: uma aplicação em um banco comercial Brasileiro de grande porte. **Prod.**, São Paulo, v. 20, n. 2, p. 237-250, 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-65132010000200009&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 21 jun. 2018

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 Pós-Graduação em Administração Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

PUCETTI, Renata Fiori. **Infrações e sanções administrativas aplicáveis aos particulares em licitações e contratos**. 2010. 180 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – USP, São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp153328.pdf>. Acesso em: 15 maio 2018.

SANTOS, Rafael Paim Cunha. **Engenharia de processos: análise do referencial teórico - conceitual, instrumentos, aplicações e casos**. 2002. 297 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção). Programa de Pós-Graduação de Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <http://www.enjourney.com.br/antigo/wp-content/uploads/2012/06/tese-rafael-paim-engenharia-de-processos-19fev2003b.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2018.

SCHLOSSER, Andreia L. da C. et al. Mapeamento e gestão de processos aplicados em uma pró-reitoria pertencente a uma instituição pública de ensino superior brasileira.

Revista de Administração e Negócios da Amazônia, v.8, n.2, maio/ago. 2016. Disponível em: <http://www.periodicos.unir.br/index.php/rara/article/view/1407>. Acesso em: 21 jun. 2018.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA JUNIOR, Paulo Roberto da; ANDRADE, Luciana Paes de; BATISTA, Erlinda Martins. Licitação por pregão eletrônico: o seu papel na redução dos gastos nas licitações públicas. **Rev. Cienc. Gerenc.**, v. 21, n. 34, p.108-113, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.17921/1415-6571.2017v21n34p108-113>. Acesso em: 08 maio 2018.

SOUTO, Aluísio M. L. et al. Regime diferenciado de contratações na gestão universitária: um estudo sobre a ampliação de competência. In: XV Colóquio Internacional de Gestão Universitária-CIGU. Desafios da Gestão Universitária no Século XXI. Mar del Plata, Argentina, dez. 2015. **Anais eletrônicos** [...] Santa Catarina: UFSC, 2015. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/136117/101_00224.pdf?sequence=1#page=1&zoom=auto,-107,848. Acesso em: 30 abr. 2018.

UTFPR. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Conselho Universitário. **Deliberação 10/2009**. Aprova o Regimento dos *Campi* da UTFPR. Curitiba: Conselho Universitário, 2009. Disponível em: http://www.utfpr.edu.br/a-instituicao/documentos-institucionais/estrutura-universitaria/couni/portarias/2009_deliberacoes/deliberacao-10-regimento-dos-campi/view. Acesso em: 11 jun. 2018.

UTFPR. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Conselho Universitário. **Deliberação 10/2017b**. Aprova o orçamento de custeio para o exercício 2017 da UTFPR. Curitiba: Conselho Universitário, 2017. Disponível em: http://www.utfpr.edu.br/estrutura-universitaria/couni/portarias/Deliberacao10_2017_AprovaodoOramentoUTFPR_2017_juntos.pdf. Acesso em: 11 jun. 2018.

UTFPR. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. **Edital de Licitação 01/2017c**. Pregão 01/2017. Aquisição de materiais de expediente, de limpeza e copa e cozinha. Campo Mourão: UTFPR, 2017. Disponível em: http://comprasnet.gov.br/aceso.asp?url=/ConsultaLicitacoes/ConsLicitacao_texto.asp. Acesso em: 11 jun. 2018.

UTFPR. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. **Relatório de Gestão 2017a**. Curitiba: UTFPR, 2017. Disponível em: <http://portal.utfpr.edu.br/documentos/reitoria/documentos-institucionais/prestacao-de-contas/rg-2017-utfpr-versao-final-utfpr.pdf/view>. Acesso em: 11 jun. 2018.

UTFPR. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. **Sobre a UTFPR**. Disponível em: <http://portal.utfpr.edu.br/institucional/sobre-a-utfpr-1>. Acesso em: 11 jun. 2018a.

UTFPR. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. **Sobre o Câmpus Campo Mourão**. Disponível em: <http://portal.utfpr.edu.br/campus/campomourao/sobre>. Acesso em: 11 jun. 2018b.

UTFPR. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. **Manual**: o processo administrativo sancionador da UTFPR, 2018c.

VAZ, J. C. **Processos de trabalho no setor público**: gestão e redesenho. 2008. Disponível em: <http://vaz.blog.br/blog/wp-content/uploads/2011/05/texto-revisaoprocessos-revisado1.pdf>. Acesso em: 20 jun. de 2018.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE A – Pesquisa em sites das Universidades Federais

NOME	SITE ACESSO	LINK DE ACESSO AO MANUAL	INFORMAÇÕES DO MANUAL
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS (UFGD)	https://www.ufgd.edu.br/	https://www.ufgd.edu.br/divisao/contratos-prad/documentos-baixar	Disponibiliza manual do gestor/fiscal de contrato, especifica quais as suas responsabilidades. Não aborda procedimentos de aplicação de penalidades. Possui um roteiro de procedimentos de fiscalização específico para contratos de prestação de serviços terceirizados.
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE CIÊNCIAS DA SAÚDE DE PORTO ALEGRE (UFCSPA)	https://www.ufcspa.edu.br/		
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA (UNIR)	https://www.unir.br/	http://www.licitacoes.unir.br/uploads/88698688/arquivos/Manual_de_procedimentos_licitacoes_e_contratos___Consolidado_2_113839393.pdf	Possui manual de procedimentos para licitações e contratos. Há uma parte exclusiva com roteiros, atribuições e modelos para aplicação de penalidades.
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC (UFABC)	http://www.ufabc.edu.br/	http://proad.ufabc.edu.br/index.php/contratos-penalidades-fiscalizacao/procedimentos-contratos	Não há manuais, mais estão disponíveis na página alguns procedimentos com orientações para notificação e a aplicação de sanções.
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA - UNIPAMPA (UNIPAMPA)	http://novoportal.unipampa.edu.br/novoportal/	http://porteiros.r.unipampa.edu.br/portais/proad/files/2016/04/REGULAMENTO-DE-PROCEDIMENTOS-DE-FISCALIZA%C3%87%C3%83O-DE-CONTRATOS.pdf	Regulamento de acompanhamento e fiscalização de contratos. Contém a atribuição de responsabilidades para cada envolvido. Atribui ao fiscal de contrato iniciar o processo com a notificação à empresa. Não trata do procedimento da aplicação de penalidades.
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS (UFT)	http://ww2.uft.edu.br/	https://docs.uft.edu.br/share/proxy/alfresco-noauth/api/internal/shared/node/UQXdfnlvRoakME3mNydFEQ/content/Manual%20de%20Procedimentos%20de%20Contratos	Possui manual de procedimentos sobre contratos no qual estabelece responsabilidades ao fiscal do contrato. Não aborda o processo de aplicação de sanções.

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO (UNIVASF)	http://portais.univasf.edu.br/		
UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA (UNILAB)	http://www.unilab.edu.br/	http://proad.unilab.edu.br/wp-content/uploads/2016/06/FISCALIZACAO-DE-CONTRATOS_2016_01.08.pdf	Manual de fiscalização de contratos. Estabelece todas as etapas de acompanhamento e fiscalização de contratos. Confere responsabilidades e apresenta o fluxo do processo sancionatório (com modelo de documentos).
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)	https://www.unb.br/		
UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA (UFBA)	https://www.ufba.br/		
UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL (UFFS)	https://www.uffs.edu.br/	https://www.uffs.edu.br/atos-normativos/manual/proad/2014-0003	Manual de gestão e fiscalização de contratos. Há um capítulo que trata sobre sanções administrativas, consta o roteiro do processo na universidade.
UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA (UNILA)	https://www.unila.edu.br/	https://www.unila.edu.br/sites/default/files/files/Resolucao%20CONSUN%202014%20009%20%20Rito%20do%20Processo%20Administrativo%20de%20Apuracao%20de%20Responsabilidade_Manual.pdf	Manual de sanções administrativas em licitações e contratos. Somente sobre sanções, apresenta fluxograma sintético do processo, não constam modelos de documentos.
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA (UFPB)	https://www.ufpb.br		
UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS (UFAL)	https://ufal.br/	https://ufal.br/servidor/documentos/manuais/gestao-de-contratos/manual-de-fiscalizacao-de-gestao-de-contratos/view	Manual de gestão e fiscalização de contratos administrativos. Apresenta apenas os modelos de documentos para acompanhamento e notificação. No site são encontradas algumas rotinas estabelecidas na universidade. Ex.: Fiscalização e Aplicação de Penalidades.
UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS (UNIFAL-MG)	http://www.unifal-mg.edu.br/portal/		
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE (UFCG)	http://www.ufcg.edu.br/		
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)	https://www.ufg.br/		

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ITAJUBÁ - UNIFEI (UNIFEI)	https://unifei.edu.br/		
UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA (UFJF)	http://www.ufjf.br/ufjf/		
UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS (UFLA)	http://www.ufla.br/portal/		
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO (UFMT)	http://www.ufmt.br/ufmt/site/		
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL (UFMS)	https://www.ufms.br/		
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS (UFMG)	https://ufmg.br/		
UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO (UFOP)	http://www.ufop.br/	http://csu.dof.ufop.br/manual-de-fiscaliza%C3%A7%C3%A3o-de-contratos	Manual de fiscalização de contratos. Define competências e traz alguns modelos. Não abrange detalhadamente o processo sancionador.
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS (UFPEL)	https://portal.ufpel.edu.br/		
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO (UFPE)	https://www.ufpe.br/		
UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA (UFRR)	http://ufr.br/		
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC)	http://ufsc.br/	http://proinfrateste.paginas.ufsc.br/files/2017/08/Manual-de-san%C3%A7%C3%B5es-administrativas-e-altera%C3%A7%C3%B5es-contratuais-03jul2017.pdf	Manual de sanções administrativas e alterações contratuais. Apresenta todo o roteiro do processo, com atribuição das responsabilidades em cada etapa, para todos os envolvidos.
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA (UFSM)	http://site.ufsm.br/		
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS (UFSCAR)	https://www2.ufscar.br/		
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL REI (UFSJ)	https://www.ufsj.edu.br/		

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO (UNIFESP)	http://www.unifesp.br/		
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE (UFS)	http://www.ufs.br/		
UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA (UFU)	http://www.ufu.br/		
UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)	https://www.ufv.br/	ftp://ftp.ufv.br/Proplan2/Formularios/manualGestaoContratos.pdf	Manual de gestão de contratos. Específico para terceirização. Não tem fluxo para penalidades.
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ACRE (UFAC)	http://www.ufac.br/		
UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ (UNIFAP)	http://www.unifap.br/public/		
UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS (UFAM)	https://ufam.edu.br/		
UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI (UFCA)	https://www.ufca.edu.br/portal/	http://www.pradm.ufc.br/images/arquivos/manuais/manual_de_fiscalizacao_2016_10_19_sem_concessao.pdf	Não foi possível acessar – erro no link de acesso.
UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC)	http://www.ufc.br/	http://www.proplad.ufc.br/wp-content/uploads/2018/02/manual-fiscalizacao-contratos-2018-02-08.pdf	Manual de fiscalização de contratos. Demonstra todo o processo de monitoramento, execução, fiscalização e aplicação de sanções, com a definição dos agentes envolvidos do processo.
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO (UFES)	http://www.ufes.br/		Não foi possível acessar – erro site (na área de administração).
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (UNIRIO)	http://www.unirio.br/		
UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO (UFMA)	http://portais.ufma.br/PortalUfma/index.jsf		
UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DA BAHIA (UFOP)	https://www.ufob.edu.br/		
UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DO PARÁ (UFOPA)	http://www.ufopa.edu.br/ufopa		
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ (UFPA)	https://www.portal.ufpa.br/		

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ (UFPR)	http://www.ufpr.br/portalfufpr/	http://www.pra.ufpr.br/portalfmanual-de-sancoes-administrativas/	Manual de sanções administrativas. O manual define todo o procedimento, com estabelecimento de responsabilidades e modelos de documentos.
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ (UFPI)	http://www.ufpi.br/		
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA (UFRB)	https://ufrb.edu.br/portalf/		
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO (UFRJ)	https://ufrj.br/		
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE (FURG)	https://www.furg.br/		
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE (UFRN)	http://www.ufrn.br/		
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS)	http://www.ufrgs.br/ufrgs/inicial		
UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL DA BAHIA (UFESBA)	http://www.ufsb.edu.br/		
UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL E SUDESTE DO PARÁ (UNIFESSPA)	https://www.unifesspa.edu.br/	https://proadi.unifesspa.edu.br/dco-item1/342-manual-de-contratos-e-convenios-2017.html	Manual de contratos e convênios. Dispõe de roteiro para aplicação de sanções e modelos de documentos.
UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO (UFTM)	http://www.uftm.edu.br/		
UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE (UFF)	http://www.uff.br/		
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DA AMAZÔNIA (UFRA)	https://novo.ufra.edu.br/		
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO (UFRPE)	http://www.ufrpe.br/		Não foi possível acessar – erro site (na área de administração).
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO (UFRRJ)	http://portal.ufrj.br/		
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO (UFERSA)	https://ufersa.edu.br/		