



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE EDUCAÇÃO/ CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO NAS ORGANIZAÇÕES
APRENDENTES

LARYSSA BRILHANTE CATANDUBA

**MANUAL DE PROCEDIMENTOS DE APLICAÇÃO DE SANÇÕES
ADMINISTRATIVAS AOS FORNECEDORES: UMA CONTRIBUIÇÃO À SEÇÃO DE
CADASTRO DE EMPRESAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA**

JOÃO PESSOA
2021

LARYSSA BRILHANTE CATANDUBA

**MANUAL DE PROCEDIMENTOS DE APLICAÇÃO DE SANÇÕES
ADMINISTRATIVAS AOS FORNECEDORES: UMA CONTRIBUIÇÃO À SEÇÃO DE
CADASTRO DE EMPRESAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão nas Organizações Aprendentes da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Rita de Cássia de Faria Pereira

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

C357m Catanduba, Laryssa Brilhante.

Manual de procedimentos de aplicação de sanções administrativas aos fornecedores : uma contribuição à Seção de Cadastro de Empresas da Universidade Federal da Paraíba / Laryssa Brilhante Catanduba. - João Pessoa, 2021.

212 f. : il.

Orientação: Rita de Cássia de Faria Pereira.
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CE-CCSA.

1. Administração pública. 2. Manual. 3. Sanções administrativas. 4. Fornecedores. I. Pereira, Rita de Cássia de Faria. II. Título.

UFPB/BC

CDU 35(043)

LARYSSA BRILHANTE CATANDUBA

**MANUAL DE PROCEDIMENTOS DE APLICAÇÃO DE SANÇÕES
ADMINISTRATIVAS AOS FORNECEDORES: UMA CONTRIBUIÇÃO À SEÇÃO DE
CADASTRO DE EMPRESAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão nas Organizações Aprendentes da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre. Área de Concentração: Gestão e Aprendizagens

Data de aprovação: 26/04/2021

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Rita de Cássia de Faria Pereira
Orientadora (UFPB/MPGOA)

Prof.^a Dr.^a Lucilene Klenia Rodrigues Bandeira
Examinadora Interna (UFPB/MPGOA)

Prof.^a Dr.^a Maria Das Graças Gonçalves Vieira Guerra
Examinadora Externa (UFPB/MPPGAV)

Emitido em 28/06/2021

DOCUMENTO COMPROBATÓRIO (ANEXO) Nº 01/2021 - MPGOA (11.01.18.32)
(Nº do Documento: 40)

(Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO)

(Assinado digitalmente em 28/06/2021 12:08)
RITA DE CASSIA DE FARIA PEREIRA
PRO-REITOR(A)
1514367

(Assinado digitalmente em 28/06/2021 10:26)
LUCILENE KLENIA RODRIGUES BANDEIRA
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
2739440

(Assinado digitalmente em 28/06/2021 10:28)
MARIA DAS GRAÇAS GONÇALVES VIEIRA
GUERRA
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
1672795

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sipac.ufpb.br/documentos/> informando seu número:
40, ano: **2021**, documento (espécie): **DOCUMENTO COMPROBATÓRIO (ANEXO)**, data de emissão:
28/06/2021 e o código de verificação: **39669f6274**

Aos meus pais, pelo amor, apoio e incentivo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus pela minha vida, por todas as oportunidades e bênçãos, pela saúde, proteção e força para enfrentar os desafios da vida, e pela graça da conclusão deste ciclo.

Aos meus pais pelo amor, carinho, educação, apoio e incentivo, que me propiciaram esta oportunidade.

Ao meu irmão e cunhada pelos momentos compartilhados, pelo amor, carinho e incentivo.

À minha sobrinha, que em sua rápida e significativa passagem em nossa família nos trouxe muito amor.

Aos demais familiares, em especial à minha tia Edilma, que sempre me encorajou a fazer um mestrado.

Aos amigos pelos momentos compartilhados, pela ajuda e palavras de incentivo.

Aos queridos colegas da Turma 10 do MPGOA pela troca de experiências e aprendizados, pela união, incentivo e risadas, que deixaram essa árdua caminhada mais leve.

À minha orientadora, Rita de Cássia, por me ajudar na condução desta pesquisa, compartilhando conhecimentos com paciência e confiança.

Às professoras Lucilene Bandeira e Graça Guerra, por se disporem a participar da Banca Examinadora desta pesquisa dando valorosas contribuições para a sua execução.

Aos demais professores do MPGOA/UFPB, que são parte essencial desta jornada, e aos servidores/funcionários do MPGOA/UFPB e do CEDESP/UFPB pelo suporte.

Aos colegas de trabalho, especialmente à equipe da Divisão de Material da Pró-Reitoria Administrativa pelo apoio à realização deste projeto.

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

*“Mas a vereda dos justos é como a luz da aurora,
que vai brilhando mais e mais até ser dia
perfeito”.*

Provérbios 4:18

RESUMO

No contexto da execução orçamentária, mais especificamente nas fases de licitação, contratação e execução contratual, pode ser necessária a realização de procedimentos administrativos visando apurar infrações cometidas pelos fornecedores que se relacionam com a Administração Pública. Além disso, o regime jurídico-administrativo acarreta para a Administração Pública um poder-dever de, uma vez constatado o descumprimento das obrigações dos fornecedores previstas em lei, editais, termos de referência e contratos, proceder com processo sancionatório, respeitados os princípios do devido processo legal, contraditório e ampla defesa. Sendo assim, o objetivo do trabalho é elaborar uma proposta de manual de procedimentos administrativos para especificação e padronização das atividades relativas à aplicação de sanções aos fornecedores pela Seção de Cadastro de Empresas da UFPB. O método de abordagem utilizado foi o dedutivo, tratando-se de uma pesquisa de natureza aplicada, com finalidade descritiva, e fontes bibliográfica e documental, por meio das quais foram identificados elementos doutrinários, instrumentos legais e orientações dos órgãos de controle sobre procedimentos administrativos referentes à execução da despesa pública, licitações, contratos e processos administrativos. Realizou-se análise dos processos de aplicação de sanções conduzidos pela Seção de Cadastro de Empresas da UFPB nos anos de 2019 e 2020, bem como a análise de manuais elaborados por outros órgãos da Administração. Como resultado final, foi apresentada uma proposta de manual de procedimentos de aplicação de sanções aos fornecedores. O manual consubstancia-se em importante ferramenta para auxiliar a condução dos processos sancionatórios, padronizar os procedimentos e evitar erros, gerando ganho de eficiência.

Palavras-chave: Administração Pública. Manual. Sanções administrativas. Fornecedores.

ABSTRACT

In the context of budgetary execution, more specifically in the bidding, contracting and contractual execution phases, it may be necessary to carry out administrative procedures to investigate infractions committed by suppliers that are related to the Public Administration. And yet, the legal-administrative regime entails a power-duty for the Public Administration once it is found that the suppliers' obligations under the law, notices, terms of reference and contracts have been breached, proceed with a sanctioning process, respecting the principles of due process legal, contradictory and broad defense. Therefore, the objective of the work is to prepare a proposal for a manual of administrative procedures for the specification and standardization of activities related to the application of solutions to suppliers by the UFPB Company Registration Section. The method of approach used was the deductive, being a research of an applied nature, specialized descriptive, and bibliographic and documentary sources. In this sense, doctrinal elements, legal instruments and guidelines of the control bodies on administrative procedures regarding the execution of public expenditure, biddings, contracts and administrative processes were identified. An analysis of the sanctions application processes carried out by the UFPB Company Registration Section in 2019 and 2020 was carried out, as well as the analysis of manuals prepared by other management bodies. As a final result, a proposal for a manual of procedures was presented for the subsidiary to apply solutions to suppliers. The manual is an important tool to help conduct sanctioning processes, standardize procedures and avoid errors, generating efficiency gains.

Keywords: Public Administration. Manual. Administrative sanctions. Suppliers.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Organograma simplificado da UFPB.....	102
Figura 2 - Organograma da Pró-Reitoria de Administração.....	105
Figura 3 - Processo de compras por pregão e início da execução da despesa na PRA	110
Figura 4 – Fluxo dos procedimentos metodológicos.....	116
Figura 5 - Página inicial para acesso ao SICAF	153
Figura 6 - Caminho para cadastro de ocorrências no SICAF.....	153
Figura 7 – Identificação do fornecedor para cadastro de ocorrências no SICAF.....	154
Figura 8 - Seleção do tipo de ocorrência a ser cadastrada no SICAF	154
Figura 9 - Preenchimento dos campos obrigatórios para cadastro de ocorrência no SICAF .	155
Figura 10 - Preenchimento dos campos obrigatórios para cadastro de multa no SICAF	156
Figura 11 - Consulta de ocorrências no SICAF.....	157
Figura 12 - Acesso ao módulo de liquidação de despesas do SIPAC	158
Figura 13 - Caminho do registro de ocorrências diversas para o fornecedor no SIPAC.....	158
Figura 14 - Preenchimento de informações da ocorrência no SIPAC.....	158
Figura 15 - Busca de empenhos para registro de ocorrência no SIPAC.....	159
Figura 16 – Seleção de empenhos associados à ocorrência no SIPAC	159
Figura 17 - Adição de empenhos associados à ocorrência no SIPAC.....	160
Figura 18 - Seleção do processo sancionatório associado à ocorrência no SIPAC.....	160
Figura 19 - Confirmação do registro de ocorrência no SIPAC	161
Figura 20 - Informações de ocorrência cadastrada no SIPAC.....	161
Figura 21 – Página de acesso ao SISGRU.....	162
Figura 22 - Caminho para consultar GRU no SISGRU	163
Figura 23 - Preenchimento dos campos para consulta no SISGRU	164
Figura 24 - Preenchimento dos campos e finalização da consulta de GRU no SISGRU.....	164
Figura 25 - Seleção de forma de apresentação para consultar GRU no SISGRU	165
Figura 26 - Resultado de consulta à GRU no SISGRU.....	165
Figura 27 - Exportação do resultado de consulta à GRU no SISGRU	165
Figura 28 - Fluxo do processo de aplicação de sanções aos fornecedores – SICAF/PRA.....	176
Figura 29 - Fluxo do subprocesso de execução da decisão	177

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Tipos de Licitação	58
Quadro 2 - Artigos da Lei nº 9.784/99 e destaques	82
Quadro 3 - Modalidades de sanções administrativas e características principais	95
Quadro 4 - Principais vantagens do uso de manuais administrativos.....	98
Quadro 5 - Unidades Administrativas de Serviços Gerais da UFPB	106
Quadro 6 - Unidades Gestoras Responsáveis da UASG 153065	107
Quadro 7 – Manuais que serviram de base para a elaboração da proposta	114
Quadro 8 - Processos sancionatórios cadastrados e arquivados entre 2019 e 2020 pela Seção de Cadastro de Empresas	120

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Limites de valores das modalidades de licitação.....	52
---	----

LISTA DE SIGLAS

AR	Aviso de Recebimento
BPMN	<i>Business Process Model and Notation</i>
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CADIN	Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal
CCEN	Centro de Ciências Exatas e da Natureza
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CONSEPE	Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão
CONSUNI	Conselho Universitário
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
CPL	Comissão Permanente de Licitação
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DM	Divisão de Material
DOU	Diário Oficial da União
EC	Emenda Constitucional
ENAC	Equipe Nacional de Cobrança
EPC	<i>Event-driven Process Chain</i>
HULW	Hospital Universitário Lauro Wanderley
IDEF	<i>Integrated Computer Aided Manufacturing Definition</i>
IN	Instrução Normativa
IRP	Intenção de Registro de Preços
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NGA	Nova Gestão Pública
NPG	<i>New Public Management</i>
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PGF	Procuradoria-Geral Federal

PJ	Procuradoria Jurídica
PRA	Pró-Reitoria de Administração
RDC	Regime Diferenciado de Contratações Públicas
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIASG	Sistema de Administração e Serviços Gerais
SICAF	Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores
SIPAC	Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos
SISG	Sistema de Serviços Gerais
SISGRU	Sistema de Gestão do Recolhimento da União
SRP	Sistema de Registro de Preços
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
UASG	Unidade Administrativa de Serviços Gerais
UFCG	Universidade Federal de Campina Grande
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UG	Unidade Gestora
UGR	Unidade Gestora Responsável
UML	<i>Unified Modeling Language</i>
UO	Unidade Orçamentária

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
1.1	PROBLEMATIZAÇÃO E DELIMITAÇÃO DO TEMA	20
1.2	JUSTIFICATIVA.....	21
1.3	OBJETIVOS.....	25
1.3.1	Objetivo geral.....	25
1.3.2	Objetivos específicos.....	25
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	27
2.1	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONCEITUAÇÃO.....	27
2.2	ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	30
2.3	FUNDAMENTOS JURÍDICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	32
2.4	PRINCÍPIOS EXPRESSOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	37
2.5	MODELOS DE GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	39
2.5.1	Modelo patrimonialista	40
2.5.2	Modelo burocrático	41
2.5.3	Modelo gerencial.....	43
2.6	DESPESAS PÚBLICAS	45
2.7	LICITAÇÃO	48
2.7.1	Modalidades de licitação	51
2.7.2	Fases e tipos de licitação	56
2.7.3	Sistema de Registro de Preços	59
2.7.4	Dispensa e Inexigibilidade	61
2.7.5	SICAF e CADIN	63
2.7.6	Dívida Ativa da União.....	66
2.8	CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	67
2.8.1	Solenidades.....	68
2.8.2	Características	70
2.8.3	Cláusulas exorbitantes: fiscalização e sanções.....	71
2.8.4	Teoria da imprevisão	74
2.8.5	Extinção dos contratos	75
2.9	PROCESSO ADMINISTRATIVO	77
2.9.1	Conceituação	77
2.9.2	Processo Administrativo Federal: Lei nº 9.784/99.....	81

2.9.3	Objeto genérico e objetos específicos	83
2.9.4	Fases do processo administrativo	85
2.10	SANÇÕES ADMINISTRATIVAS.....	87
2.10.1	Poder-dever da Administração Pública	87
2.10.2	Fundamentos legais	91
2.10.3	Modalidades e principais características das sanções administrativas.....	94
2.11	MANUAL E PADRONIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS	97
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	101
3.1	AMBIENTE DA PESQUISA	101
3.2	DELINEAMENTO DA PESQUISA	112
3.3	PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS.....	113
3.4	ESTRUTURA GRÁFICA DA PESQUISA	116
4	ANÁLISE DOS PROCESSOS DE APLICAÇÃO DE SANÇÕES CONDUZIDOS PELA SEÇÃO DE CADASTRO DE EMPRESAS DA UFPB	119
5	PROPOSTA DE MANUAL DE PROCEDIMENTOS DE APLICAÇÃO DE SANÇÕES ADMINISTRATIVAS AOS FORNECEDORES	128
5.1	INSTAURAÇÃO DO PROCESSO	129
5.1.1	Notícia ou verificação de irregularidades.....	129
5.1.2	Notificação do fornecedor para apresentação de justificativas	131
5.1.3	Cadastro do processo no SIPAC	133
5.2	INSTRUÇÃO PROCESSUAL	134
5.2.1	Elaboração de relatório de apuração de infrações	136
5.2.2	Notificação do fornecedor para apresentação de defesa	137
5.3	FASE DECISÓRIA OU DE JULGAMENTO	142
5.3.1	Notificação do fornecedor para apresentação de recurso	144
5.3.2	Análise de recurso	147
5.3.3	Decisão final.....	149
5.4	REGISTRO DAS SANÇÕES NO SICAF	150
5.5	REGISTRO DAS SANÇÕES NO SIPAC	157
5.6	INSCRIÇÃO DE DEVEDOR NO CADIN	162
5.7	INSCRIÇÃO DE CRÉDITO EM DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO	168
5.8	CANCELAMENTO DOS EMPENHOS E ARQUIVAMENTO DO PROCESSO ...	171
5.9	LISTA DE CHECAGEM DOS PROCEDIMENTOS	172
5.10	FLUXO DO PROCESSO.....	174

6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	178
	REFERÊNCIAS	180
	APÊNDICE A – Modelo de ofício de notificação para apresentação de justificativas ..	192
	APÊNDICE B – Modelo de relatório de apuração de infrações	194
	APÊNDICE C – Modelo de ofício de notificação para apresentação de defesa prévia .	199
	APÊNDICE D – Modelo de relação de correspondência.....	201
	APÊNDICE E – Modelo de notificação para apresentação de defesa prévia através de publicação no Diário Oficial da União.....	203
	APÊNDICE F – Modelo de ofício de notificação para apresentação de recurso.....	204
	APÊNDICE G – Modelo de notificação para apresentação de recurso através de publicação no Diário Oficial da União.....	206
	APÊNDICE H – Modelo de notificação sobre decisão final de aplicação de sanções através de publicação no Diário Oficial da União	207
	APÊNDICE I – Modelo de Solicitação de Inclusão de Devedor no CADIN	208
	ANEXO A – Lista de verificação de cobrança.....	210

1 INTRODUÇÃO

As ações do Estado em favor do alcance de suas finalidades passam pela necessidade de observância das normas que versam sobre sua organização, funcionamento e estrutura política. A partir dessas normas, são instituídas e configuradas as instituições, os órgãos, os poderes e suas respectivas formas de aquisição, exercício e limitações, os direitos e as garantias fundamentais dos cidadãos.

Somando-se à existência de leis que organizem o Estado, faz-se necessária também uma adequada condução das práticas estatais. É nesse contexto que se situa o estudo da Gestão Pública, que pode ser conceituada de diferentes modos, seja como uma gestão de negócios aplicada ao setor privado que passou a ser utilizada também no setor público, seja como uma gestão específica que contempla as peculiaridades da Administração Pública. Sob essa perspectiva, há a assimilação de aspectos normativos reguladores da coisa pública em conjunto com os preceitos de gestão para orientar o desempenho das atividades administrativas. A observância de princípios e normas que regem o setor público alia-se então aos conceitos de eficiência e eficácia para o alcance do interesse público.

Segundo Matias-Pereira (2018, p. 74), a eficiência está relacionada ao método com o qual realizamos as ações pretendidas e se refere à relação entre a utilização dos recursos disponíveis e o produto final obtido. O autor afirma também que a eficácia refere-se ao resultado final da ação (alcançou-se ou não o objetivo pretendido) e a efetividade corresponde ao grau de qualidade do resultado obtido.

Um dos critérios para analisar a eficiência de um processo ou organização é a produtividade, índice numérico que demonstra a relação entre os recursos utilizados e os resultados obtidos (MAXIMIANO; NOHARA, 2017, p. 237). No caso da Administração Pública, os conceitos de eficiência e de produtividade devem ser vistos em conjunto com a garantia do interesse público e a prestação dos serviços. Diferindo da administração privada, que objetiva o lucro, a eficiência no setor público não está restrita aos resultados, mas também aos meios utilizados e à observância dos preceitos legais que regem a coisa pública, incluindo garantias aos administrados.

Diante do exposto e considerando a finalidade do Estado de prover o bem comum, é necessário valer-se de recursos financeiros para atender às necessidades coletivas, como alimentação, moradia, transporte, saúde, educação, segurança, comunicação, assistência social, previdência social etc. Para que a Administração Pública utilize os recursos públicos, deve atender aos requisitos constitucionais na realização de suas despesas.

A partir das normas constitucionais que demandam uma previsão orçamentária, são realizados os procedimentos de execução orçamentária e a realização das compras públicas. Levando em conta as prerrogativas e limitações da Administração e o seu intuito de zelar pelo interesse público, as aquisições pressupõem a observância de uma série de normas com previsão de procedimentos, visando garantir a lisura no trato do dinheiro público. Expoente disso é a necessidade das compras públicas, em regra, dependerem da realização de procedimentos licitatórios e posterior concretização por meio de contrato (art. 37, XXI, da CF/88).

Existem, no ordenamento jurídico, vários normativos que regulamentam a previsão constitucional sobre licitações e contratos, com destaque para a Lei Geral de Licitações e Contratos (BRASIL, 1993) e a Lei nº 10.520/02 (BRASIL, 2002b), que institui a modalidade de licitação denominada pregão.

Assim, os procedimentos para realização de licitações e contratações estão delineados por essas leis. No entanto, quando se observa especificamente os procedimentos para a aplicação de sanções aos licitantes ou contratados que descumprem os ditames legais, não há previsão detalhada sobre elementos importantes como tipificação de infrações, dosimetria das sanções elencadas e rito processual para a aplicação das penalidades. Tais aspectos ficam então a cargo da discricionariedade do administrador, respeitados os limites legais.

As sanções administrativas podem ser aplicadas aos fornecedores que descumprirem as normas de licitação ou o que foi acordado com a Administração. É uma prerrogativa que a Administração tem, dada sua natureza pública, e que garante a supremacia do interesse público sobre os interesses particulares. Assim, faz-se uso do poder disciplinar para punir empresas que não cumprem com suas obrigações, sendo uma medida de caráter não só repressivo, mas também educativo e preventivo.

Esse cenário exige dos gestores públicos esforços consideráveis para que atuem dentro da legalidade, respeitando tanto o interesse público quanto os direitos dos fornecedores envolvidos, sendo igualmente imprescindível que estes sejam responsabilizados por eventuais condutas reprováveis. Frente a isso, evidencia-se que a aplicação de sanções aos particulares não é uma discricionariedade do administrador, mas um poder-dever de tomar providências relativas à apuração de infrações e aplicação das sanções adequadas ao caso.

Além da responsabilidade dos gestores diante de falhas cometidas na condução inadequada dos processos administrativos sancionatórios, os processos ficam sujeitos a uma revisão ou completa anulação. Quando acionado nesses casos, o Poder Judiciário poderá reformar decisões administrativas não pela ausência de infrações, mas pelo descumprimento

das formalidades necessárias. Desse modo, a questão também está diretamente relacionada a uma utilização dos recursos públicos de forma eficiente e eficaz, tendo em vista que refazer procedimentos gera maiores dispêndios à Administração.

Diante do exposto, é recomendável que sejam tomadas iniciativas pelos órgãos da Administração Pública no sentido de estabelecerem orientações internas sobre a condução dos processos administrativos de aplicação de sanções. A partir de orientações uniformes, a adequada formalização dos procedimentos, através de processo administrativo, instrumento que exterioriza a relação jurídica entre os interessados, propiciará uma maior segurança jurídica e transparência às atividades realizadas.

No caso da Seção de Cadastro de Empresas da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), que é responsável pela condução dos processos administrativos de aplicação de sanções aos fornecedores de materiais da Unidade Administrativa de Serviços Gerais (UASG) número 153065¹, não há normativo interno que oriente e uniformize os procedimentos adequados. Sendo assim, o presente trabalho apresenta uma proposta de manual para contribuir com as atividades realizadas pela Seção de Cadastro de Empresas da UFPB e, consequentemente, dos demais interessados ou envolvidos com processos dessa natureza.

O manual diz respeito a um documento que contém instruções, procedimentos, normas, regras, um passo a passo, para a execução de determinadas atividades, tarefas etc., sendo tanto instrumento de planejamento de um trabalho a ser executado como também podendo ser utilizado para a correção de problemas.

A existência de um manual propicia a formalização e a consolidação de procedimentos, norteados as atividades desenvolvidas em uma organização e reduzindo eventuais dúvidas, erros, despendimento de tempo nas tomadas de decisões e de maiores esforços. A superação desses possíveis obstáculos auxilia no emprego dos recursos disponíveis em novas atividades, novas situações que se apresentem, fazendo com que ocorra um maior aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas.

Nas seções seguintes, são apresentados conceitos teóricos sobre a Administração Pública e seus modelos de gestão, sobre as despesas públicas, licitações, contratos administrativos, processo administrativo, sanções e sobre o manual e a padronização de procedimentos. A partir desse arcabouço teórico, são apresentadas as informações decorrentes de análise dos processos de aplicação de sanções conduzidos pela Seção de Cadastro de

¹ A Universidade Federal da Paraíba possui quatro UASGs que são responsáveis pela execução orçamentária, incluindo a realização de procedimentos licitatórios prévios à execução das despesas públicas. A Pró-Reitoria de Administração é responsável pelas atividades da UASG denominada Universidade Federal da Paraíba, cujo código de identificação é o 153065. Essa é a UASG que abrange a maior parte das unidades da UFPB.

Empresas da UFPB. E, em seguida, apresenta-se uma proposta de manual de procedimentos de aplicação de sanções administrativas aos fornecedores.

1.1 PROBLEMATIZAÇÃO E DELIMITAÇÃO DO TEMA

Considerando o fato de a Administração Pública referir-se às pessoas jurídicas ou órgãos que exercem funções de natureza administrativa, há uma necessidade de regulamentação para que o Estado se mantenha e consiga salvaguardar o interesse público. Daí haver a existência de normas jurídicas regulando as práticas estatais e as relações privadas.

Para concretizar suas funções, a Administração Pública pratica atos administrativos, que podem ser vinculados, ou seja, de realização obrigatória por parte da autoridade administrativa, ou podem ser atos discricionários, nos quais há margem para o gestor exercer o juízo de conveniência e oportunidade. Independentemente de o ato ser vinculado ou discricionário, sua prática deve sempre estar em consonância com as normas jurídicas que o rege, de forma específica ou geral.

No contexto da execução orçamentária, mais especificamente na fase de cumprimento da obrigação de entrega por parte do fornecedor, podem ser necessários certos procedimentos administrativos a serem efetuados pela Seção de Cadastro de Empresas da UFPB para que a despesa possa ser liquidada. Esses procedimentos possibilitam o cumprimento das obrigações dos fornecedores e o atendimento dos interesses da Administração.

Dentre os procedimentos frequentemente realizados para que a despesa possa ser liquidada, estão as análises de pedidos de prorrogação do prazo para realizar entregas, de troca de marca, reequilíbrio de preços e anulações parciais ou totais de empenhos. A Seção de Cadastro também é responsável pelos pedidos de fornecimento de atestado de capacidade técnica aos fornecedores que tenham cumprido fielmente com suas obrigações sem fatos que desabonem suas condutas.

Além disso, juntamente aos exemplos citados, há a realização de apuração de infrações contratuais para os casos em que os fornecedores apresentem conduta contrária às normas previstas na legislação e descumpram as obrigações acordadas junto à Administração. Também devem ser apuradas as infrações que ocorrerem durante a realização dos procedimentos licitatórios e da contratação. Nesse sentido, devem ser realizados diversos procedimentos, formalizados através de processo administrativo.

Uma vez que os processos abertos para apuração de infrações podem resultar em aplicação de sanções administrativas aos fornecedores, é preciso observar a garantia do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, necessitando para tanto que sejam cumpridos diversos requisitos legais em cada etapa dos processos.

Segundo dados extraídos do Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC) da UFPB, os valores totais empenhados pela UASG 153065 no ano de 2019 para materiais de consumo e permanentes foram de R\$ 3.117.712,89 e R\$ 5.386.832,41, respectivamente (UFPB, 2021c, 2021e). Esses quantitativos corresponderam à emissão de 3.406 (três mil, quatrocentos e seis) empenhos destinados aos fornecedores para a realização das entregas dos materiais (UFPB, 2021b).

Já em relação ao exercício de 2020, os valores totais empenhados pela UASG 153065 para materiais de consumo e permanentes foram de R\$ 2.909.758,19 e R\$ 11.951.696,56, respectivamente (UFPB, 2021d, 2021f). Esses quantitativos corresponderam à emissão de 3.272 (três mil, duzentos e setenta e dois) empenhos destinados aos fornecedores para a realização das entregas dos materiais (UFPB, 2021b).

Os números apresentados contribuem para ilustrar o volume de recursos, bem como de documentos que precisam do devido acompanhamento para que sejam de fato revertidos em materiais para uso da UFPB. Nos casos em que houver algum tipo de descumprimento contratual, caberá à Administração realizar as devidas cobranças e, se necessário, apurar infrações contratuais e aplicar sanções administrativas às empresas infratoras.

Sendo assim, considerando a necessidade de realizar procedimentos para garantir uma exitosa execução de despesas com a devida observância dos preceitos legais, sem causar prejuízos à própria Administração Pública ou deixar de observar os direitos e garantias dos fornecedores, surge o propósito de esclarecer o seguinte questionamento: **quais procedimentos são necessários para subsidiar a aplicação de sanções administrativas aos fornecedores pela Seção de Cadastro de Empresas da UFPB?**

1.2 JUSTIFICATIVA

A escolha da execução orçamentária com foco nos procedimentos necessários à garantia do cumprimento das obrigações dos fornecedores — tanto na fase licitatória quanto na de contratação e execução contratual — e a aplicação de sanções aos fornecedores como tema desta pesquisa tomam em consideração não só o interesse da pesquisadora sobre o assunto, mas também a importância do próprio tema.

A temática não se restringe ao âmbito da UFPB, pois saber quais procedimentos são necessários para realizar a apuração de infrações e aplicação de sanções administrativas é também uma necessidade de toda a Administração Pública que realiza despesas, guardadas as devidas peculiaridades de cada caso. Assim, a proposta também pode ser útil para outras universidades e outros órgãos da Administração Pública, seja como fonte de consulta ou até mesmo como facilitadora para que elaborem manuais próprios.

Além disso, a elaboração e a utilização de um manual sobre os procedimentos administrativos de apuração de infração contratual passa pela identificação da melhor maneira de executar tais atividades, permite assim o aprimoramento dos procedimentos, reduz o tempo e o esforço empregados pelo servidor, uma vez que este possui um instrumento confiável de consulta para eventuais dúvidas, gerando maior produtividade e evitando despesas desnecessárias. Um documento com procedimentos padronizados também contribui para o controle das atividades desenvolvidas, evitando-se procedimentos em desconformidade com os requisitos necessários para a adequada apuração.

Isso posto, a elaboração de um manual conforme proposto justifica-se pela importância dos procedimentos a serem descritos para constante persecução de elevados índices de execução orçamentária na Universidade. A ocorrência de erros pode trazer prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação, ainda mais considerando o atual cenário nacional de cortes e contingenciamentos orçamentários na educação, e de modo acentuado nos orçamentos das Universidades Públicas.

O início do ano de 2019, por exemplo, foi marcado pelo contingenciamento no orçamento do Ministério da Educação (MEC), em torno de 30%, o que comprometeu o planejamento e a distribuição dos créditos orçamentários internamente, conforme consta no Relatório de Gestão 2019 da UFPB (UFPB, 2019b).

As perdas orçamentárias e prejuízos financeiros decorrentes de eventuais erros refletem no desempenho das atividades da Universidade e na prestação dos serviços ao público. Além disso, a ausência de procedimentos ou a prática de atos indevidos em relação ao que preceitua a legislação podem gerar responsabilização para a Administração Pública, para o ordenador de despesas e para os demais servidores que se omitirem ou praticarem tais atos de forma indevida.

Fazer o melhor uso dos recursos já limitados e evitar prejuízos é fundamental para uma boa gestão do ensino superior na UFPB. Os impactos dessa gestão serão sentidos por todos os sujeitos envolvidos direta ou indiretamente com as atividades desenvolvidas pela Universidade. Esses sujeitos são alunos, professores, técnico-administrativos, fornecedores,

bem como a população em geral, que pode fazer uso de serviços destinados à comunidade externa.

Além das atividades que a UFPB desenvolve, sua importância e impacto na sociedade também se releva através de seu orçamento, pois em 2019 este equivaleu a 18,78% do orçamento do Governo do Estado da Paraíba, que foi de R\$ 11.015.493.960,00 (UFPB, 2019b).

Com o estabelecimento de etapas claras e a descrição dos procedimentos, a Administração estará protegendo as garantias asseguradas aos administrados legalmente. Também possibilitará o acesso a informações pelos interessados sobre como realiza suas atividades, comprometendo-se com a transparência de seus processos e a observância tanto das normas gerais que regem a Administração Pública como das normas específicas de execução orçamentária e compras públicas.

Como dito, a padronização dos procedimentos que poderá decorrer da elaboração de um manual e da sua efetiva utilização é relevante para a garantia de direitos dos administrados, sendo mais um instrumento a assegurar o tratamento impessoal e igualitário da Universidade com os fornecedores.

Essa padronização também será útil para auxiliar servidores de outros setores da UFPB, usuários diretos dos materiais, sobre como proceder para realizar reclamações e informar problemas nas entregas, nas solicitações de assistência técnica e na qualidade dos produtos recebidos. Ainda no âmbito da própria UFPB, existem outras UASGs que trabalham com execução orçamentária e também necessitam realizar procedimentos de aplicação de sanções a licitantes ou contratados.

Outro fator importante de ter um manual com a devida descrição do que deve ser feito é evitar que seja esquecida a realização de algum ato ou procedimento, ou que estes tenham sido feitos erroneamente e seja necessário refazê-los, gerando mais custos a processos que já são naturalmente custosos e demandam tempo.

Ademais, processos mal instruídos podem ser questionados perante o Poder Judiciário e serem anulados por completo. Em casos como esses, os administrados questionam os aspectos formais desses procedimentos administrativos e podem obter êxito no pleito, ainda que os motivos pelos quais a Administração tenha atuado sejam pertinentes.

O tema em questão é também de importância para a pesquisadora, que desempenha suas atividades laborativas na Seção de Cadastro de Empresas da UFPB, tendo ingressado em 2016. Desde então, está em contato com as demandas do setor, ciente da ausência de um

manual ou de outros documentos que indiquem as etapas dos procedimentos a serem realizados.

O conhecimento necessário para começar a desempenhar as atividades na Seção foi obtido por meio da experiência de outra servidora que atuava no setor e na observação de procedimentos já executados por ela anteriormente. Assim, não havia padronização formal passível de ser consultada, estando a obtenção de orientações para o exercício das atividades do setor intrinsecamente dependente do conhecimento tácito dos servidores mais antigos.

Por se tratar de procedimentos específicos, minuciosos e que envolvem a aplicação de normas relacionadas a direitos e deveres nas relações contratuais entre a Administração e os particulares, faz-se necessário o dispêndio de tempo pelos servidores para a realização de pesquisas e leituras que subsidiarão a realização de procedimentos e de tomada de decisões.

A possibilidade de consulta a um manual contribuirá para a redução do tempo investido na definição de qual o procedimento a ser realizado e qual a sua forma, possibilitando o uso do tempo ganho nessas leituras e pesquisas necessárias, bem como nas outras atividades que o setor desempenha, também relevantes para o sucesso da execução orçamentária.

Além disso, o estabelecimento de procedimentos padronizados através de um manual poderá contribuir para o aperfeiçoamento desses procedimentos ao longo do tempo e conforme a necessidade evidenciada. Em consequência disso, as práticas do setor serão aprimoradas, tornando a condução do processo de apuração mais eficiente e eficaz.

Segundo Nonaka e Takeuchi (2008, p. 19), o conhecimento é formado por dois componentes aparentemente opostos, o conhecimento explícito e o conhecimento tácito. Uma vez que não é apenas um nem o outro, mas a síntese de seus dois componentes, o conhecimento apresenta-se como paradoxal. Os autores explicam ainda que o conhecimento explícito pode ser transmitido aos indivíduos de forma rápida, formal e sistemática, pois sua expressão é possível através de números, palavras ou sons, e pode ser compartilhado, por exemplo, na forma de dados, fórmulas científicas, recursos visuais ou de áudio, especificações de produtos ou manuais.

Já o conhecimento tácito, por sua vez, não é facilmente identificável, explicável e compartilhado. É um conhecimento inerentemente pessoal, de difícil formalização, o que dificulta sua comunicação e transmissão. O conhecimento tácito engloba tanto uma dimensão técnica, que trata das habilidades informais muitas vezes referidas pelo termo *know-how*, como uma dimensão cognitiva composta por valores, percepções, ideias, emoções e modelos

mentais profundamente inseridos nos indivíduos e considerados naturais (NONAKA; TAKEUCHI, 2008, p. 19).

Assim, a utilização de um manual para os processos de aplicação de infrações administrativas auxilia na explicitação dos conhecimentos dos servidores, e contribui para garantir a observância das normas legais por todos os envolvidos. É uma ferramenta que auxiliará a comunicação e transmissão dos conhecimentos necessários à execução das atividades do setor. Diante de uma situação de mudança no quadro de servidores, por exemplo, a existência de um manual facilitará, com maior segurança, o aprendizado das atividades a serem realizadas pelos novos servidores.

Após a análise da importância do tema escolhido e de sua atualidade, é preciso destacar também que existem poucas obras que abordam o assunto de forma específica, e a legislação também não dispõe detalhadamente sobre a temática, demonstrando a necessidade de mais estudos sobre os processos administrativos sancionatórios. Apesar disso, o conteúdo abordado está inserido no cotidiano da pesquisadora dado o seu local de trabalho, o que facilitou o acesso a informações e documentos, bem como agregou vivências de aspectos práticos do tema. Com a soma de informações obtidas a partir de fontes diversas, têm-se uma base para fundamentar a proposta de manual apresentada nesta pesquisa.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo geral

Elaborar uma proposta de manual de procedimentos administrativos para especificação e padronização das atividades relativas à aplicação de sanções aos fornecedores pela Seção de Cadastro de Empresas da UFPB.

1.3.2 Objetivos específicos

- Identificar elementos doutrinários, instrumentos legais e orientações dos órgãos de controle sobre procedimentos administrativos referentes à execução orçamentária, licitação, contratos e processos administrativos que colaborem para a contextualização e fundamentação dos procedimentos sancionatórios;

- Analisar os processos de aplicação de sanções conduzidos pela Seção de Cadastro de Empresas da UFPB;
- Analisar manuais existentes sobre a aplicação de sanções, identificando informações que contribuam para a elaboração da proposta de manual.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste capítulo, são apresentados conceitos importantes para o desenvolvimento da pesquisa, resultantes da revisão de bibliografias correlatas ao tema pesquisado. O capítulo está dividido em seções que tratam da Administração Pública, incluindo aspectos relacionados à sua conceituação, organização administrativa, fundamentos jurídicos, princípios constitucionais expressos e modelos de gestão. Também são abordados os temas de despesas públicas, licitação, contratos administrativos, processos administrativos, sanções administrativas, manual e padronização.

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONCEITUAÇÃO

Para tratar da Administração Pública é importante conhecer sua relação com os ramos do Direito, inicialmente com o Direito Constitucional e em seguida com o Direito Administrativo, que apresenta institutos necessários para o desempenho das atividades administrativas e seus procedimentos.

Assim, veja-se o art. 1º da Constituição Federal (CF) de 1988, que estabelece ser “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”, sendo o Estado de Direito uma forma de garantir ao povo que todos se submetem à lei, inclusive o próprio Estado.

Uma vez que, no Estado de Direito, o cumprimento da lei é essencial, os atos estatais são presumivelmente compatíveis com a ordem jurídica, ou seja, possuem a característica da presunção de legitimidade. No entanto, tal presunção é relativa, podendo ser questionada com a devida justificativa e comprovação.

Em relação às funções que o Estado desempenha, muitas são as abordagens, mas o modelo de maior destaque é o proposto por Montesquieu em sua clássica obra *O Espírito das Leis*, de 1748. Para o filósofo, as principais funções do Estado seriam legislar (criar normas), julgar (aplicar as normas às situações conflituosas) e administrar (executar as normas de forma a atender a coletividade) (MONTESQUIEU, 1996). Montesquieu, ao apontar essas funções, defendeu ainda que deveria haver uma separação entre elas para que houvesse um equilíbrio indispensável ao bom funcionamento do Estado.

A Carta Magna de 1988 (BRASIL, 1988), em seu art. 2º, traz expressamente essa divisão de poderes proposta por Montesquieu ao informar que os Poderes da União são o Legislativo, o Executivo e o Judiciário e que são eles independentes e harmônicos entre si.

Os poderes estatais têm suas funções típicas, mas também podem desempenhar funções atribuídas aos outros poderes em algumas circunstâncias. Desse modo, a função administrativa, que tipicamente é atribuída ao Poder Executivo, pode ser desempenhada de forma atípica pelos outros poderes com as devidas limitações.

Nesse sentido, a tripartição de poderes ou separação das funções estatais assegura a existência dos *checks and balances* (freios e contrapesos), também tratados pela doutrina como sistema de freios e contrapesos. O sistema visa garantir que cada poder desempenhe suas funções típicas e algumas tarefas típicas dos outros poderes com o intuito de garantir sua independência e harmonia, e, ao mesmo tempo, evitar abusos ou tentativas de um poder sobrepor-se aos outros.

Para identificar e caracterizar a função administrativa, os autores têm se baseado em critérios de ordem subjetiva, que dá destaque ao sujeito ou agente que desempenha a função; objetiva material, que analisa o conteúdo da atividade; e objetiva formal, que explica a função pelo regime jurídico ao qual se submete. Nenhum desses critérios é suficiente isoladamente, devendo ser combinados para delimitar a função administrativa, cujo grande alvo é a gestão dos interesses coletivos (CARVALHO FILHO, 2020, p. 4).

No intuito de compreender os contornos da Administração Pública, é pertinente a diferenciação entre governo e administração destacada por Marinela (2018, p. 67). A autora afirma que o governo corresponde a uma atividade política e discricionária com conduta independente do administrador submetida às responsabilidades constitucionais e políticas, mas sem a responsabilidade pela execução, que seria da Administração.

Assim, o governo exerce uma função política, e, por sua vez, à Administração cabe o exercício da função administrativa. No exercício de sua função política, o governo elabora políticas públicas de forma autônoma, observando o ordenamento jurídico, mas sem estar diretamente atrelado a regras jurídicas. Já à Administração cabe executar as políticas propostas pelo governo de forma objetiva, técnica, estando subordinada às normas de forma mais evidente, a exemplo da correta observância dos preceitos legais referentes à aquisição de materiais, que, em regra, demandam a realização de processo licitatório.

A palavra *administração* remete ao ato de administrar, gerir negócios, envolve ainda planejamento, execução e controle de tarefas ou processos. O vocábulo *público* se refere a algo que é do povo, que diz respeito a uma coletividade, que é de livre conhecimento,

disponível a todos (MICHAELIS, 2015). Logo, o conceito de Administração Pública corresponde à gestão dos recursos do Estado para que, através das políticas de governo postas em prática por meio da prestação dos serviços, sejam atendidos os interesses do povo, satisfeitas as suas necessidades e, assim, o bem comum alcançado.

A Administração Pública é conceituada também como um processo estruturado de planejamento, organização, orientação, execução, avaliação e aprimoramento das atividades, funções aplicáveis tanto a empresas públicas quanto a privadas, mas que, no caso da Administração Pública, visam atender as necessidades e as expectativas dos cidadãos, prevalecendo o coletivo sobre o individual (OLIVEIRA, 2014, p. 4).

Em relação às semelhanças e diferenças entre a administração de organizações públicas e privadas, Di Pietro (2019) menciona que, tanto no direito privado quanto no direito público, os atos de administração limitam-se à preservação e à percepção dos frutos dos bens administrados, não incluindo a alienação. Desse modo, há sempre uma vontade externa ao administrador, que lhe orienta e determina qual o objetivo a ser buscado, quais os seus limites. No caso da Administração Pública, a finalidade a ser perseguida e o limite do administrador são definidos pela lei.

Por ter como razão de ser a busca do bem-estar coletivo através da regulação das relações, preservando a ordem, mantendo os indivíduos seguros e prestando serviços, a Administração Pública, em qualquer de suas atividades, não pode colocar outros interesses acima do interesse público. Nas organizações privadas, o lucro geralmente possui uma relevância bem maior do que outros interesses, mas quando se trata da administração dos interesses públicos, até mesmo nos casos em que haja exploração de atividade econômica (empresas públicas e sociedades de economia mista), a função social da atividade deve ser resguardada.

Existem alguns sentidos que a doutrina atribui ao que pode ser considerado Administração Pública, de modo que ela pode ser entendida a partir de sua abrangência em relação às funções do Estado, bem como a partir da diferenciação entre os sujeitos que a integram e do exercício da função administrativa.

Em relação à abrangência das funções do Estado, encontram-se o sentido amplo e o sentido estrito da Administração Pública. Segundo Knoplocko (2018), o sentido amplo abrange os órgãos governamentais no exercício da função política, desenvolvida pelo governo através de políticas públicas, da definição de diretrizes e metas; bem como os órgãos administrativos, responsáveis por executar os planos governamentais, ou seja, os que exercem a função administrativa. Por sua vez, o sentido estrito abrangeria somente os órgãos

administrativos, aqueles que exercem puramente a função administrativa em qualquer dos Poderes, seja como atividade-meio ou como atividade-fim.

Quanto à diferenciação entre os sujeitos que a integram e o exercício da função administrativa, a Administração Pública pode ser entendida em sentido subjetivo ou objetivo. Segundo Carvalho Filho (2020, p. 11), o sentido subjetivo, formal ou orgânico diz respeito ao conjunto de órgãos, pessoas jurídicas, agentes públicos e a estrutura estatal em seu aspecto físico, que desempenham a função administrativa. Tomada nesse sentido, a expressão deve ser grafada com iniciais maiúsculas: Administração Pública.

No sentido objetivo, material ou funcional a expressão está relacionada à atividade administrativa desenvolvida pelos órgãos administrativos e agentes públicos do Estado, ou seja, é a própria função administrativa (CARVALHO FILHO, 2020, p. 11). Conforme Di Pietro (2019), abarca, em regra, as quatro tradicionais funções administrativas que são prestação de serviço público, a atividade de polícia administrativa, de fomento e de intervenção.

Para Matias-Pereira (2020), trata-se de um conjunto de atividades voltadas para a execução concreta das tarefas que dizem respeito ao atendimento do interesse público ou comuns numa coletividade ou numa organização estatal. Diferenciando-se do sentido subjetivo, sob a ótica objetiva, a expressão deve ser grafada com iniciais minúsculas: administração pública.

2.2 ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Em relação a sua atuação administrativa, o Estado age ou se organiza, tradicionalmente, de duas maneiras: centralizada e descentralizada. Esses dois modos de organização podem se realizar ainda de forma concentrada ou desconcentrada. Na centralização, é o próprio ente federativo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) quem executa suas atividades, sem fazer compartilhamento de atribuições com outras pessoas jurídicas. Quando esse ente age por meio de um único órgão sem divisões internas, caracteriza-se a centralização concentrada, que dificilmente é vista na prática devido às inúmeras atribuições dos entes políticos demandarem distribuição de tarefas entre repartições públicas internas (BORGES; SÁ, 2015, p. 273).

Geralmente a centralização ocorre de forma desconcentrada, de modo que as competências administrativas são realizadas por meio de dois ou mais órgãos públicos

despersonalizados. Ocorre uma distribuição interna de atividades dentro de uma mesma pessoa jurídica, existindo uma relação de hierarquia.

Exemplos desse modo de organização são os Ministérios no âmbito da União, as Secretarias estaduais e municipais, as delegacias com as suas divisões por especialidades e as Casas Legislativas. Esses órgãos públicos não possuem personalidade jurídica, pois fazem parte de seu respectivo ente, tendo apenas legitimidade para figurar no polo passivo ou ativo de processos judiciais, com exceção de alguns órgãos que possuem capacidade processual especial.

Por outro lado, na descentralização, o ente federativo transfere parte de suas atribuições para outra pessoa física ou jurídica, pertencente ou não à estrutura do Estado. Como exemplo, pode-se citar a descentralização de atividades dentro do rol de pessoas jurídicas da própria Administração Pública, como as entidades da Administração Indireta – autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas – e os consórcios públicos, bem como os casos de descentralização junto aos particulares – concessionários e permissionários de serviços públicos (OLIVEIRA, R., 2020).

Assim, na descentralização, ocorre uma distribuição interna de competências entre dois ou mais órgãos, mas todos compõem uma só pessoa jurídica e estão hierarquicamente submetidos a esse ente. Na descentralização, existem duas ou mais pessoas envolvidas repartindo atribuições sem que exista hierarquia entre elas, e em que cada pessoa é legítima para atuar em demandas judiciais, tanto no polo passivo, quanto no polo ativo.

Considerando os modos de organização administrativa do Estado apresentados, a Administração Pública em seu sentido subjetivo, conforme já exposto, abrange todas as pessoas jurídicas, órgãos e entidades que executam atividades administrativas. Para sistematizar as pessoas jurídicas que a integram, a Administração Pública tem sua estrutura dividida em Administração Pública Direta e Indireta (art. 37, *caput*, da CF e art. 4.º do DL 200/1967).

O Decreto-Lei nº 200 de 1967 (BRASIL, 1967), que regulamenta a organização da Administração Pública Federal, teve alguns de seus dispositivos revogados por leis posteriores, mas a disposição sobre a divisão entre a Administração Pública Direta e Indireta constante no artigo 4º foi recepcionada pela Carta Magna:

Art. 4.º A Administração Federal compreende:

I – A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II – A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista;
- d) Fundações públicas. (BRASIL, 1967).

Complementando a previsão do artigo em questão com a previsão constitucional do art. 37, *caput*, pode-se dizer que a Administração Direta é composta pelos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e seus respectivos órgãos, envolvendo todos os três poderes do Estado e não só o Executivo. A atuação por meio dos órgãos desses entes ocorre de forma centralizada e caracteriza uma desconcentração interna de funções administrativas com subordinação hierárquica.

Por sua vez, a Administração Pública Indireta engloba as entidades administrativas que exercem funções administrativas de forma descentralizada, tendo personalidade jurídica própria e autonomia em relação ao respectivo ente federativo ao qual estão vinculadas. Conforme o art. 4.º, II, do DL 200/1967 (BRASIL, 1967), e também o art. 37, XIX, da CF, a Administração Pública Indireta é integrada pelas seguintes entidades: as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações públicas de direito público e de direito privado.

As autarquias e fundações públicas possuem regime jurídico público, já as empresas públicas e as sociedades de economia mista são regidas pelo direito privado e, em alguns pontos, subordinadas a regulações do direito público.

2.3 FUNDAMENTOS JURÍDICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Presente nas normas constitucionais e tendo ainda um capítulo específico na Carta Magna vigente (BRASIL, 1988), o capítulo VII, a Administração Pública, em todos os seus sentidos, precisa das normas do ordenamento jurídico brasileiro, principalmente aquelas que integram os estudos do Direito Administrativo. Para o desempenho das atividades administrativas do Estado, são estabelecidas relações jurídicas dentro da própria Administração e entre a Administração Pública e os particulares. Essas relações são disciplinadas pelo que a doutrina chama de Direito Público.

O Direito é um só, no entanto, para facilitar o estudo da ciência jurídica, adota-se até os dias atuais a divisão clássica de Ulpianus advinda do Direito Romano, a qual considera a existência de dois ramos do Direito: o Direito Público e o Direito Privado. O Direito Público destina-se a disciplinar os interesses de toda a sociedade, ou seja, o interesse público, sendo

essa a finalidade da Administração Pública. Por sua vez, o Direito Privado rege as relações entre particulares, visando à tutela dos interesses individuais, de ordem privada, e buscando fazer com que esses interesses individuais possam conviver de forma harmônica na sociedade.

Uma característica marcante que diferencia os dois ramos é a presença ou não da autonomia da vontade. No Direito Privado, as partes estão em relação de igualdade, havendo uma equivalência de direitos e obrigações (KNOPLOCKO, 2018). As partes têm liberdade para que acordem as finalidades que desejam alcançar desde que tais acordos não desconsiderem as proibições legais.

Já no Direito Público, em que a finalidade é tutelar o interesse público, não há espaço para a autonomia da vontade nem dos agentes públicos nem dos particulares que estabeleçam relações com o Estado. Há uma relação de subordinação ou de desigualdade entre as partes envolvidas, pois o regime jurídico-administrativo dispõe de prerrogativas e limitações específicas para resguardar o bem comum.

Como exposto, essa separação do Direito em ramos objetiva facilitar a compreensão da ciência jurídica, no entanto, existem situações em que características dos dois ramos estarão presentes nas relações e restará analisar qual o interesse preponderante. Além disso, existem casos em que a Administração Pública figura como parte em uma relação de Direito Privado, como, por exemplo, em um contrato de aluguel.

Para compreender a Administração Pública e suas relações jurídicas, o estudo do Direito Administrativo, sub-ramo do Direito Público, é imprescindível. O conceito desse sub-ramo não é consensual entre os doutrinadores, e o próprio objeto do Direito Administrativo não é de fácil definição, havendo diferentes perspectivas.

Assim como os sentidos da Administração Pública envolvem aspectos subjetivos e objetivos, que levam em conta os sujeitos da relação e o objeto da relação (interesse público), respectivamente, Couto (2019, p. 45) utiliza esses sentidos ao definir o Direito Administrativo como “o conjunto de normas – regras e princípios – de direito público que regem as relações internas da Administração Pública e as relações externas que são travadas entre ela e os administrados, sob um regime jurídico diferenciado, para a satisfação do interesse público”.

Por sua vez, Di Pietro (2019) conceitua o Direito Administrativo como:

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

Desse modo, a autora também utiliza uma definição que abrange o sentido subjetivo e objetivo da Administração Pública, destaca a atividade não contenciosa da função administrativa, diferentemente da função judicial, e ressalta a finalidade da atividade administrativa, que é atender ao interesse público.

O Direito Administrativo considerado como sistema jurídico surgiu com o Estado de Direito, a partir dos movimentos constitucionalistas no final do século XVIII. Nos seus primeiros passos, teve como objeto definido pela Escola Legalista (também chamada de exegética, empírica ou caótica) a compilação e interpretação das leis existentes principalmente com base na jurisprudência. Posteriormente, o estudo do Direito Administrativo passou a abarcar o estudo da Ciência da Administração, a qual está diretamente relacionada à função política de administração.

Com a Revolução Industrial, na segunda metade do século XIX, o Estado passou a lidar mais intensamente com as questões sociais e econômicas no contexto do Estado liberal, ampliando o campo de atuação do Direito Administrativo e gerando uma separação em relação à Ciência da Administração (MARINELA, 2018, p. 53).

Sendo assim, apesar da proximidade entre os dois ramos do conhecimento, cada um tem seu objeto de estudo, sendo a Ciência da Administração voltada à atividade social do Estado, estudando técnicas e estratégias para o planejamento, organização, direção e controle na gestão governamental (MAZZA, 2018, p. 39). Quanto ao Direito Administrativo, este restringiu seu objeto, tratando do complexo de normas e princípios jurídicos que regem a organização e a atividade administrativa do Estado, bem como definindo os limites de atuação da gestão pública.

No que diz respeito à distinção entre os princípios e normas jurídicos, Mazza (2018, p. 44) afirma que os princípios são regras mais abrangentes e norteadoras de todo o sistema jurídico; já as normas são regras mais específicas que disciplinam casos concretos, comportamentos determinados. Os dois tipos de regras possuem força cogente máxima, sendo os princípios de maior hierarquia no ordenamento jurídico e abarcando um número maior de situações. Diferentemente das normas, que permitem, proíbem ou obrigam a realização de condutas humanas, os princípios têm conteúdo mais abstrato que serve como orientador de condutas e decisões sem, no entanto, estabelecer ordens específicas.

Feitas as considerações sobre o conceito e o objeto do Direito Administrativo, cabe mencionar algumas características ou especificidades desse ramo do Direito Público. Trata-se de um direito novo e mutável, posto que ainda está em formação. Diferentemente do Direito Civil, que se fundamenta no Código Civil de 2002 (BRASIL, 2002), ainda não houve uma

consolidação de seus institutos, de modo que o Direito Administrativo brasileiro não possui uma codificação. Existem apenas codificações parciais a exemplo do Código Florestal, Código de Águas e a Lei Federal nº 9.784/1999 (Lei de Processo Administrativo Federal).

Alinhado a essas características e à ausência de um código, o Direito Administrativo é influenciado de forma marcante pelos princípios e pela jurisprudência, que são importantes para manter a unidade e a coerência das decisões administrativas, ainda que os princípios não regulem casos específicos com ordens objetivas, nem a jurisprudência tenha, em regra, força vinculante. Outra característica, que também decorre das anteriores, é a existência de conceitos jurídicos ou técnicos indeterminados, deixando amplas as possibilidades de decisão dos agentes públicos.

As fontes do Direito referem-se às formas de como as regras nascem, às suas origens. As fontes jurídicas são consideradas primárias quando são ponto de partida imediato das regras, ou secundárias quando são instrumentos acessórios, derivados das fontes primárias. No caso do Direito Administrativo, a única fonte primária é a lei. As demais fontes, quais sejam: jurisprudência, doutrina, costumes e princípios, são secundárias (MAZZA, 2018, p. 61).

A lei, enquanto fonte do Direito Administrativo e considerada em seu sentido amplo, abarca todas as normas emanadas do Estado que se relacionem com a atividade administrativa (BORGES; SÁ, 2015, p. 40). São leis em sentido amplo a Constituição Federal (BRASIL, 1988), as medidas provisórias, leis ordinárias, complementares, delegadas, decretos legislativos, resoluções, regulamentos, regimentos, instruções, entre outros.

No que diz respeito à jurisprudência, Borges e Sá (2015, p. 42) a compreendem como um conjunto de reiteradas decisões judiciais semelhantes sobre determinado tema. Os referidos autores ressaltam ainda a importância de observar que uma única decisão judicial por si só não configura jurisprudência, sendo apenas um referencial, mas ainda não se configura como fonte. Apesar de não ter, em regra, a força cogente das leis, a jurisprudência influencia decisões administrativas por ter força moral.

A doutrina, por seu turno, é a produção intelectual dos estudiosos a respeito do Direito Administrativo. Também não são vinculantes nem criam diretamente as normas, mas são importantes para os operadores do direito, uma vez que analisam, interpretam e esclarecem o sentido e alcance das leis e institutos jurídicos (MAZZA, 2018, p. 61). As opiniões doutrinárias contribuem consideravelmente para o aperfeiçoamento do Direito Administrativo.

Já os costumes são práticas ou comportamentos reiterados dos sujeitos que compõem a Administração Pública ou atendidos por ela e tidas como obrigatórias (COUTO, 2019, p. 77). Por serem condutas reiteradas, cuja modificação geraria instabilidade, e também serem práticas que estão em consonância com a lei (*secundum legem*), ou ainda não tratadas pela legislação (*praeter legem*), acabam consolidando-se como fonte jurídica. Não é uma fonte de grande uso, principalmente devido ao princípio da legalidade, mas não deixa de ser considerada como tal, e difere-se da praxe administrativa, a qual é prática burocrática destituída da convicção de obrigatoriedade que os costumes possuem.

Os princípios são norteadores do ordenamento jurídico e das práticas administrativas, mas não é unanimidade entre os autores a natureza de fonte do Direito Administrativo. No entanto, não há dúvidas de que eles colaboram para a produção das leis ou derivam delas. Os princípios situam-se em posição hierarquicamente superior às normas, não podendo estas irem de encontro a esses vetores normativos.

Os mecanismos de controle dos atos administrativos ilegais ou ilegítimos adotados pelo Estado, denominados de sistemas administrativos, podem ser de dois tipos: contencioso administrativo (dualidade de jurisdição ou jurisdição administrativa) ou sistema de jurisdição una (unidade de jurisdição).

O sistema do contencioso administrativo, também conhecido como sistema francês, é caracterizado pela dualidade de jurisdição, pois a análise dos atos praticados pela Administração Pública é de competência da jurisdição administrativa, e a análise de atos dos particulares em geral é feita pelo Judiciário (OLIVEIRA, R., 2020, p. 4). Nesse sistema, as decisões têm caráter definitivo e não cabe apreciação pelo Poder Judiciário (jurisdição comum). Na França, onde o contencioso administrativo é adotado, há o Conselho de Estado, que é o órgão administrativo responsável pelo julgamento dos atos administrativos.

O sistema de jurisdição una, que também é chamado de sistema inglês, estabelece que todos os conflitos, incluídos os decorrentes da Administração Pública, estão sujeitos à apreciação do Poder Judiciário. O Brasil adota esse sistema, conforme pode ser observado no art. 5º, XXXV, da Carta Magna de 1988 (BRASIL, 1988), que garante: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Dessa previsão constitucional, decorre o princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional.

Assim, as decisões administrativas podem ser revistas pela jurisdição comum, exceto no que se refere ao mérito administrativo. A coisa julgada administrativa diz respeito à impossibilidade de a matéria ser novamente julgada pela Administração, mas não afasta a apreciação judicial.

2.4 PRINCÍPIOS EXPRESSOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Além de caracterizar a divisão da Administração Pública em direta ou indireta, o artigo 37, *caput*, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), elenca princípios a serem observados na execução das atividades administrativas ao estabelecer que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. Esses são princípios constitucionais explícitos, que, juntamente aos princípios constitucionais implícitos e demais princípios infraconstitucionais integrantes do regime jurídico-administrativo, compõem a base das atividades da Administração.

Segundo Borges e Sá (2015, p. 61), os princípios configuram o alicerce do ordenamento jurídico, possuindo eficácia normogenética, uma vez que são fundamentos aos quais as novas regras devem observar. São importantes para a interpretação dos preceitos e casos concretos, para o preenchimento de lacunas e para a unificação e coerência da ordem jurídica.

O regime jurídico-administrativo é compreendido como o conjunto de características típicas do Direito Administrativo, abrangendo a Administração Pública no contexto do direito público, no qual esta se encontra em posição privilegiada, hierarquicamente superior aos interesses individuais (DI PIETRO, 2019). Os dois princípios básicos do regime jurídico-administrativo, a partir dos quais decorrem os demais, são a supremacia do interesse público sobre o particular e a indisponibilidade do interesse público.

A supremacia do interesse público sobre o particular garante prerrogativas e privilégios à Administração Pública, limitando os interesses particulares em prol do interesse público. Sob esse princípio, os atos da administração podem ser unilaterais e imperativos, gerando obrigações aos particulares independentemente de sua vontade.

A indisponibilidade do interesse público traz uma limitação ao exercício das prerrogativas da Administração, pois esta não possui vontade própria, devendo sempre agir conforme sua finalidade de atendimento ao interesse público sob a égide do ordenamento jurídico. Assim, os dois princípios norteadores do regime jurídico-administrativo compõem um poder-dever da Administração, que não pode se omitir e deixar de praticar atos de sua competência para não prejudicar o interesse público.

Dentre os princípios explícitos no capítulo VII da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que trata da Administração Pública, está o princípio da legalidade. Esse princípio tem

clara relação com o princípio da indisponibilidade do interesse público, pois impõe que a Administração só pode fazer o que a lei determina ou permite. Em contraposição, no Direito Privado, a legalidade confere aos particulares liberdade para fazer o que não é proibido pela lei.

Assim sendo, é um dever do agente público agir conforme a norma. Nesse sentido, quando a lei traça todos os aspectos que devem ser observados pelo agente, sua atuação será vinculada, mas existem situações em que a norma deixa espaço para a escolha dos agentes, permitindo a discricionariedade dentro da legalidade (BORGES; SÁ, 2015, p. 67).

Em relação ao princípio da impessoalidade, a doutrina traz alguns sentidos que se complementam. Para Carvalho Filho (2020), a impessoalidade representa uma faceta do princípio da isonomia ao ter como objetivo a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica. O autor também aponta um segundo sentido que reflete a aplicação do princípio da finalidade, devendo a Administração perseguir somente o interesse público, e não o privado, para que não sejam favorecidos alguns indivíduos em detrimento de outros.

Ainda em relação ao sentido do atendimento à finalidade pública, Knoplocko (2018) menciona também a proibição de promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos em qualquer tipo de publicidade conforme disposto no art. 37, §1º, da CF/88 (BRASIL, 1988). O outro sentido apontado pelo autor é o da teoria da imputação, na qual a atuação do agente público no exercício da função é sempre imputada ao Estado; assim, os atos administrativos não são atribuídos à pessoa do agente público que os pratica, mas sim à Administração Pública, razão pela qual deve a entidade responder pela atuação de seus agentes.

Sobre o princípio da moralidade, Carvalho Filho (2020, p. 22) considera que

O princípio da moralidade impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto. Acrescentamos que tal forma de conduta deve existir não somente nas relações entre a Administração e os administrados em geral, como também internamente, ou seja, na relação entre a Administração e os agentes públicos que a integram.

Assim, a moralidade administrativa apresenta um conceito variável, conforme a percepção de cada indivíduo, mas nem por isso deixa de estar sujeita a controle administrativo e judicial. É um princípio de observância obrigatória tanto dos agentes públicos quanto dos administrados, e que nem sempre estará associado à legalidade dos atos, pois atos considerados legais podem ser anulados se contaminados pela imoralidade. Com base nos

princípios constitucionais, incluindo a moralidade, o Supremo Tribunal Federal (STF), por meio da Súmula Vinculante 13 (BRASIL, 2008), considerou o nepotismo – nomeação de parentes para cargos públicos – como prática inconstitucional que contraria os princípios constitucionais expressos da Administração (BORGES; SÁ, 2015, p. 79).

O princípio da publicidade refere-se à obrigação que a Administração Pública tem de dar publicidade aos seus atos. É uma forma de prestar contas aos administrados do que está sendo feito, garantido maior transparência na atuação administrativa, facilitando o acesso a informações de interesse dos cidadãos e permitindo o devido controle das atividades executadas pela Administração. A publicidade é ainda, conforme ressaltado por Marinela (2018, p. 86), “condição de eficácia para os atos administrativos, marcando o início de produção de seus efeitos externos, já que ninguém está obrigado a cumprir um ato administrativo se desconhece a sua existência”.

Segundo Di Pietro (2019), o princípio da eficiência apresenta dois aspectos, podendo ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

O princípio da eficiência foi incluído no art. 37 da CF/88 (BRASIL, 1988), por meio da EC nº 19/1998, como expressão da Nova Administração Pública, que mudou o foco do formalismo presente na administração burocrática para valorizar a eficiência – administração gerencial. A eficiência diz respeito ao alcance de resultados almejados utilizando o menor número de recursos públicos possíveis, de modo que a qualidade dos serviços públicos prestados se mantenha.

2.5 MODELOS DE GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Nesta seção, são apresentados os modelos de gestão da administração pública, que pautaram suas atividades ao longo de sua história e que devem ser analisados considerando as peculiaridades da administração pública em relação à administração de empresas privadas. Os modelos apresentados são o patrimonialista, o burocrático e o gerencial. Iniciando com o modelo patrimonialista, essas três formas foram sucedendo-se a partir das insatisfações com os modelos anteriores, mas nenhuma delas deixou de estar presente na administração dos recursos públicos.

2.5.1 Modelo patrimonialista

O modelo patrimonialista foi o primeiro modelo de administração pública praticado no Brasil, compreendendo os períodos colonial, imperial e da República Velha. De 1500 até 1822, período que compreende a descoberta do Brasil até a sua independência, prevaleceu o domínio do Estado absolutista português sobre a forma como a administração do país ocorria, aliado à considerável participação da Igreja Católica.

O adjetivo patrimonial refere-se a uma forma de dominação tradicional, que se realiza através da cessão de terras. Trata-se de uma forma de dominação e manutenção do poder público sobre amplos territórios através da influência sobre os súditos e, consequentemente, sobre os domínios que estes controlavam. A arbitrariedade marcava a conduta de todos e as ações estatais eram imprevisíveis, não havendo separação definida entre a esfera pública e a privada (OLIVEIRA, 2013, p. 19).

De 1822 até 1899, época que vai desde a independência do Brasil até a Proclamação da República, ocorreram mudanças como a imposição e promulgação da Constituição de 1824 por Dom Pedro I, a existência de um quarto poder, o Poder Moderador, a divisão dos territórios em províncias e a criação da Guarda Nacional. Essas mudanças não chegaram a alterar o modelo de gestão patrimonialista praticado até então.

Com a Proclamação da República em 1889, iniciou-se a Primeira República ou República Velha, que durou até 1930 e foi marcada pelo coronelismo, pelo voto de cabresto, pela política do café com leite e pela desorganização dos serviços públicos fortemente influenciados pelos coronéis. Assim, a apropriação dos recursos públicos por funcionários, por políticos e pelos coronéis, configurava a presença marcante de nepotismo e de corrupção na Administração Pública. Corroborando a associação dessas condutas ao modelo patrimonialista, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) (BRASIL, 1995b) registra que:

No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A *res publica* não é diferenciada das *res principis*. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. No momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado. Neste novo momento histórico, a administração patrimonialista torna-se uma excrescência inaceitável.

Por não atender aos anseios da sociedade, não garantir a proteção ao que é público e não ter como razão de ser o atendimento das necessidades e interesses públicos, o modelo

patrimonialista é visto como inaceitável e incompatível com o Estado Democrático de Direito. Em função da necessidade de combater o uso da máquina pública para fins particulares, um novo modelo de gestão ganhou espaço no Brasil com o fim da República Velha em 1930: o modelo burocrático.

2.5.2 Modelo burocrático

Segundo Matias-Pereira (2020), o papel do Estado sofreu novas mudanças ao longo dos últimos séculos, sendo uma delas a transição do absolutismo para o Estado de Direito na Idade Moderna, de modo que o Estado, antes pautado pela concentração de poderes na figura de um rei soberano, passou a se submeter à lei. Como marco dessa transição, as revoluções inglesa, francesa e americana foram as responsáveis pela disseminação do Estado Liberal e Democrático, em que o governo deve se submeter aos interesses da sociedade, agindo em conformidade com a ordem jurídica e sujeitando-se à moral.

No mundo ocidental, a partir do final do século XIX até a década de 1940, inúmeros autores contribuíram para o desenvolvimento da administração burocrática, como por exemplo, Wilson (1887), Taylor (administração científica) e Weber (teoria da burocracia). Diante da inadequação do modelo patrimonialista e da necessidade de modernização da administração pública, esses autores apresentaram novas ideias baseadas nos princípios da racionalidade, eficiência e adequação dos meios aos fins. Assim, na busca de se contrapor ao patrimonialismo, foram propostas iniciativas que contribuíram naquele período para a modernização da administração pública (MATIAS-PEREIRA, 2020).

Para Max Weber (1991), a burocracia está ligada necessariamente à moderna democracia de massas, pois tem como princípio definidor a regulação abstrata da prática de autoridade. Essa regulação advém da busca por garantir a igualdade perante a lei, repudiando privilégios e o tratamento dos assuntos caso a caso. Ainda segundo o autor, quanto mais complexa e especializada a cultura moderna, mais se precisa de um perito indiferente e objetivo, em vez de se dar abertura a simpatias pessoais, favores e gratidão. Assim, Weber (1991, p. 12) afirma que “a natureza em si da administração moderna de um cargo requer o ajuste a normas”.

O PDRAE (BRASIL, 1995b) apresenta como princípios orientadores da administração pública burocrática: a profissionalização, de modo que a meritocracia passa a ser valorizada; a ideia de carreira, com ascensão profissional baseada na experiência e no desempenho; a

hierarquia funcional; a impessoalidade; o formalismo. Em síntese, o poder racional-legal, com princípios que se contrapõem ao modelo de gestão patrimonialista.

Além disso, a busca pelo controle administrativo objetivando impedir práticas corruptas ou favoritismos é realizada previamente, sob o fundamento de uma desconfiança nos administradores públicos e nos cidadãos. Desse modo, fazem-se necessários controles rígidos dos processos, como a admissão de pessoal através de concurso público e a realização de compras através de procedimentos licitatórios.

A observância dos princípios decorrentes desse poder racional-legal contribui para a definição de limites e separação clara entre a esfera pública e a privada. Delimita-se até que ponto o Estado pode atuar sem invadir o espaço privado dos cidadãos e até que ponto os responsáveis por gerir os bens públicos podem valer-se de tais recursos, atendo-se sempre ao alcance do interesse público.

No Brasil, a adoção do modelo burocrático ocorreu a partir de 1930, com a chegada de Vargas ao poder. Ele adotou medidas voltadas para o fortalecimento da Administração Pública, com destaque para a reforma administrativa de pessoal envolvendo a capacitação, meritocracia e carreira dos funcionários, e para a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp).

Posteriormente, no ano de 1967, período no qual o país se encontrava sob um regime militar, houve uma série de alterações na infraestrutura da Administração Pública, de modo que Maximiano e Nohara (2017, p. 129) caracterizam a reforma de 1930 como uma busca pela formalização da Administração. Por sua vez, a reforma de 1967 almejou aplicar o modelo e o método do *management*, ou seja, o estilo de gerenciamento americano baseado nas ideias de Fayol.

Em 1988, a atual Constituição Federal foi promulgada sob a égide do modelo burocrático de administração pública no país. Tal constatação pode ser feita observando os princípios constitucionais norteadores da atividade administrativa e das demais normas pertinentes, quais sejam, a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. O mesmo se aplica ao direito administrativo brasileiro, que, como mencionado por Lourenço (2016, p. 34), é pautado pelo formalismo, pela presença de normas e pela rigidez de procedimentos.

O controle rígido dos processos administrativos, com o excesso de regulamentos, acabou por dificultar a execução das atividades administrativas pelos servidores, resultando na lentidão de processos e na má prestação de serviços ao público. A observância de normas

criadas para evitar a corrupção e o nepotismo acabou por gerar morosidade no atendimento às demandas dos cidadãos e engessamento de procedimentos.

Assim, se por um lado notam-se as qualidades do modelo burocrático, como a legalidade, impessoalidade e moralidade; por outro, o controle exercido gerou uma dificuldade em garantir de fato o atendimento das necessidades do público de forma eficiente, ainda que a eficiência também seja um dos fundamentos do modelo em questão.

2.5.3 Modelo gerencial

A administração pública gerencial surgiu, na segunda metade do século XX, como estratégia para enfrentar a crise fiscal, reduzindo custos, visando tornar mais eficiente a administração dos serviços sob a responsabilidade do Estado; como instrumento de proteção ao patrimônio público em contrapartida aos resquícios do modelo patrimonialista; e para atenuar as dificuldades decorrentes do modelo burocrático. A Inglaterra foi o primeiro país a adotar a administração pública gerencial (Thatcher em 1979) seguida pelos Estados Unidos, em 1980, sob o governo de Reagan (MATIAS-PEREIRA, 2020).

As bases do modelo burocrático advêm do neoliberalismo, no qual o tamanho e papel do Estado em relação à economia devem ser repensados. O modelo inspira-se em ferramentas de gestão da administração privada, inserida no movimento conhecido como *New Public Management* (NPG) – em português, Nova Gestão Pública (NGA). O objetivo é atender critérios de eficiência, de modo que se alcancem os fins da organização com o menor custo possível. Assim, as bases fundamentais do modelo sugerem ações como a privatização, a terceirização e o ajuste fiscal (DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, 2014, p. 7).

Como pressupostos do modelo de administração burocrático, Lourenço (2016, p. 35) elenca a descentralização das decisões e funções do Estado, a autonomia na gestão de recursos humanos, materiais e financeiros e a ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público. Desse modo, o controle dos processos deixou de se concentrar apenas nos meios, como no modelo burocrático, e passou a focar nos resultados.

No Brasil, a reforma administrativa com a adoção de princípios da nova gestão pública iniciou-se em 1995, sendo marcada pela elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). O documento oriundo do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), cujo ministro na época era Luiz Carlos Bresser-Pereira, defendeu a redução das atribuições estatais e a implementação dos princípios da administração pública gerencial (OLIVEIRA, 2013, p. 25).

Para Bresser-Pereira (2020, p. 33), a reforma gerencial no Brasil era inevitável, dado o crescimento do Estado e o aumento da competição entre os Estados-nação no século XX:

A administração pública burocrática e sua burocracia weberiana eram adequadas para um pequeno Estado liberal. No quadro dos Estados democráticos e sociais do final do século, em um mundo mais competitivo do que em qualquer outra época de sua história, não havia alternativa senão enveredar pela reforma da gestão pública ou reforma gerencial.

Em relação à administração pública gerencial, o PDRAE (BRASIL, 1995b) descreve-a como uma gestão pautada na eficiência da administração pública, na necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário. O Plano faz ainda uma diferenciação importante: a administração pública gerencial inspira-se na administração de empresas, mas não pode ser confundida com esta, pois, enquanto a administração de empresas se volta para o lucro, a administração pública está voltada para o interesse público. Portanto, é necessário que a busca pela melhoria das práticas administrativas volte-se para solucionar as dificuldades, em vez de simplesmente reduzir o papel do Estado sob o fundamento de uma melhor gestão pública.

Em relação às críticas direcionadas ao modelo gerencial, Matias-Pereira (2020) comenta que:

Em termos teóricos, o gerencialismo (NPM/NGP) levanta sérios problemas e contradições. Em primeiro lugar, parte de suposições que não demonstram e que são autênticas falácias, como o pressuposto de que a gestão empresarial é inerentemente superior à gestão pública e de que o papel dos cidadãos pode ser reduzido ao de consumidores. Em segundo lugar, o *new public management* insiste, por um lado, na descentralização e no desaparecimento dos escalões intermédios, mas, por outro, acentua a necessidade de controle financeiro e coordenação orçamental, o que gera incoerências e contradições no processo de decisão e implementação das políticas públicas. Os governos alijam as responsabilidades de funcionamento dos serviços públicos e, simultaneamente, querem controlar esse funcionamento. Finalmente, muitos dos serviços públicos são difíceis de serem medidos em termos de eficiência e avaliação de *performance*, o que torna a aplicação da *new public management* muito problemática.

Sendo assim, o modelo gerencial deve considerar as peculiaridades da administração pública em relação à administração de empresas privadas, ciente de que os cidadãos precisam ter suas demandas atendidas, não apenas como indivíduos, mas como coletividade. A administração pública gerencial prezou pela eficiência do setor público, mantendo premissas do modelo burocrático, como a impessoalidade, a meritocracia e a fidelidade às prescrições de cargos e regulamentos. Melhorias estruturais, gerenciais e orçamentárias foram obtidas.

Porém existem descompassos entre o discurso e a prática, principalmente em relação à participação popular e ao controle social democrático (OLIVEIRA, 2013, p. 26).

Diante do exposto, a modernização da administração pública deve buscar a formulação de um modelo de gestão capaz de alcançar diversos objetivos, como, por exemplo: melhorar a qualidade da oferta de serviços à população, aperfeiçoar o sistema de controle social da administração pública, elevar a transparência, combater a corrupção, promover a valorização do servidor público, entre outros (MATIAS-PEREIRA, 2020).

2.6 DESPESAS PÚBLICAS

Para prestar seus serviços e alcançar os fins a que se destina, a Administração Pública precisa utilizar recursos financeiros. Nesse sentido, Pascoal (2019, p. 69) entende que a despesa pública corresponde a dispêndios do Estado necessários à consecução de suas diversas responsabilidades junto à sociedade. Para Piscitelli (2018, p. 108),

A despesa pública pode ser definida como o **conjunto de gastos do Estado, cujo objetivo é promover a realização de necessidades públicas**, o que implica o correto funcionamento e desenvolvimento de serviços públicos e manutenção da estrutura administrativa necessária para tanto. É evidente que a despesa pública, para que seja realizada, depende de uma contrapartida em receita e o nível das receitas é determinante na qualidade e alcance das necessidades públicas (grifos do autor).

Abraham (2018, p. 205) define as despesas públicas destacando três características: a econômica, a política e a jurídica. Segundo o autor, despesas públicas tratam de recursos financeiros estatais (econômica), ou seja, de natureza pecuniária, destinados a satisfazer e atender às necessidades coletivas eleitas como prioritárias pelo governo (política), cuja aplicação deverá ser previamente autorizada pela lei orçamentária (jurídica).

Quanto ao seu aspecto jurídico, as despesas públicas possuem regulamentação presente na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), mais especificamente no Título VI (Da Tributação e do Orçamento), a partir do art. 163 (Capítulo II, Das Finanças Públicas). Além disso, existem outras normas específicas do Direito Financeiro que estabelecem critérios, limites e regras para a realização das despesas, como a Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 1964) e a LC nº 101/00 ou Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (BRASIL, 2000c).

A doutrina apresenta diversas classificações das despesas públicas a partir de variados aspectos. Considerando a classificação legal presente na Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 1964), as despesas públicas podem ser classificadas em duas categorias econômicas: as despesas

correntes (despesas de custeio e transferências correntes) e as despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e transferência de capital).

As despesas correntes são efetuadas de forma rotineira, visto que se destinam à manutenção e ao funcionamento dos serviços públicos. Abrangem tanto as despesas de custeio com servidores civis e militares, material de consumo, serviços de terceiros e encargos diversos; como as transferências correntes, que incluem subvenções sociais e econômicas, aposentadorias, pensões, salário-família e abono familiar, juros da dívida pública, contribuições de previdência social e diversas transferências correntes (art. 13 da Lei nº 4.320/64).

Por sua vez, as despesas de capital indicam acréscimo patrimonial, por exemplo, através da realização de obras, aquisição de bens móveis ou imóveis, ou podem ocorrer também devido a uma redução da dívida pública. As despesas de capital podem ser de três espécies: investimentos, inversões financeiras ou transferências de capital. Destaca-se a previsão da Lei nº 4.320/64 em seu art. 13 (BRASIL, 1964) quanto aos tipos de investimentos, quais sejam: obras públicas, serviços em regime de programação especial, aquisição de equipamentos e instalações, de materiais permanentes (são os de duração superior a dois anos, conforme art. 15 da Lei nº 4.320/64) e constituição ou aumento de capital em empresas.

Para que a despesa pública seja realizada, faz-se necessário observar os parâmetros que a lei estabelece para os atos administrativos e em especial os que versam sobre a execução orçamentária. A Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 1964) apresenta, em seu Capítulo III, o empenho, a liquidação e o pagamento como estágios da despesa.

Além disso, existem normas constitucionais que tratam da necessidade de previsão orçamentária (art. 167, I, II, da CF/88) para a efetivação das despesas (ressalvadas as extraordinárias, que não constam na Lei Orçamentária Anual) e que tratam da obrigatoriedade de realização de procedimentos licitatórios (salvo os casos previstos na legislação). Desse modo, os três estágios da etapa de execução da despesa são precedidos por uma etapa de planejamento que abrange procedimentos como a previsão orçamentária, o processo licitatório (em regra) e a contratação.

O livro “Licitações & Contratos - Orientações e Jurisprudência do TCU” (BRASIL, 2010b), que apresenta orientações sobre licitações e contratos administrativos, reforça a importância do assunto no cotidiano dos gestores, ressaltando que para efetuar-se qualquer despesa pública é imprescindível que haja algum processo prévio – seja sob a forma de

licitação, seja de dispensa ou de inexigibilidade –, o qual resultará na formalização de um instrumento contratual.

Tendo em consideração os estágios da despesa pública, o artigo 58 da Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 1964) define o empenho como ato emanado de autoridade competente, o ordenador de despesas, que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. Importante salientar que a obrigação de pagamento mencionada depende do fiel cumprimento do que foi acordado entre o credor e a Administração, sendo uma garantia ao fornecedor de que cumprida sua obrigação existe dotação (verba prevista no orçamento) reservada para que o Estado efetue o seu devido pagamento.

A referida lei também veda a realização de despesas sem prévio empenho, fazendo a ressalva de que em casos especiais será dispensada a emissão da nota de empenho. Por sua vez, o art. 61 da supracitada lei informa ser a nota de empenho um documento que concretiza o empenho, devendo conter o nome do credor, a representação e a importância da despesa, bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.

Os empenhos podem ser de três tipos: ordinário, global ou por estimativa. Os empenhos ordinários são aqueles que possuem valor definido, devendo ser atendidos e pagos em uma única prestação. O empenho global é permitido para despesas contratuais e outras sujeitas a parcelamento, como nos contratos de aluguel. As parcelas são pagas e deduzidas do valor total do empenho, conforme periodicidade estabelecida em contrato.

Os empenhos por estimativa são realizados quando não é possível determinar o montante que será gasto, por exemplo, nos casos de contas de água, luz e telefone. Assim, faz-se uma estimativa de quanto será gasto. Conforme os pagamentos são realizados, são emitidas notas de subempenho que registram a dedução do saldo total empenhado. Se o valor empenhado for insuficiente, faz-se um empenho complementar para reforçar o inicial; se for maior, o valor que restar pode ser anulado revertendo-se o saldo à dotação originária (PASCOAL, 2019, p. 83).

A liquidação da despesa é condição prévia ao pagamento e refere-se à verificação do direito adquirido pelo credor, tendo como base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. Nesse sentido, a liquidação da despesa relativa a serviços prestados ou a fornecimentos envolverá a análise de documentos como o contrato, ajuste ou acordo, da nota de empenho e/ou dos comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço. No momento da liquidação, deve ser verificada a origem e o objeto do que se deve pagar, a importância exata a ser paga e a quem se deve pagar para extinguir a obrigação (art. 63 da Lei nº 4.320/64).

Como mencionado no Manual do Ordenador de Despesas do Ministério Público (CNMP, 2014, p. 13), a administração do órgão deve assegurar-se de que os servidores responsáveis por receber materiais, aprovar medições de serviços e atestar notas fiscais estejam cientes de suas responsabilidades e adequadamente treinados para recomendar a devolução ou a não aceitação dos itens que não alcancem os critérios de qualidade ou quantidade fixados.

Assim, o momento da liquidação requer a análise detida sobre os aspectos que foram acordados entre o particular e a Administração, podendo requerer medidas de saneamento para que a execução da despesa atenda fielmente ao fornecimento solicitado e aos demais requisitos legais. Com a liquidação, a obrigação de pagamento da Administração se torna líquida e certa, uma vez que foi apurado o devido cumprimento da parte que cabia ao fornecedor no acordo firmado.

Após a liquidação, a autoridade competente deverá exaurir despacho determinando que a despesa seja paga, trata-se da ordem de pagamento. O pagamento, que consiste na realização da transferência de recursos financeiros ao credor, será então efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente instituída e através de estabelecimentos bancários credenciados ou, em casos excepcionais, por adiantamento ou suprimento de fundos (arts. 64 e 65 da Lei nº 4.320/64).

O adiantamento ou suprimento de fundos consiste na entrega de numerário a servidor, precedida de empenho, para as despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação. Há ainda os pagamentos feitos por meio de precatórios, que tratam de dívidas decorrentes de sentença judicial (arts. 67 e 68 da Lei nº 4.320/64).

Em relação às despesas, o art. 36 da Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 1964), prevê a figura dos restos a pagar, que são despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro, podendo ser classificadas em processadas e não processadas. Os restos a pagar processados são referentes a despesas empenhadas e liquidadas antes do final do exercício financeiro, restando apenas o seu pagamento. Já os restos a pagar não processados referem-se a despesas empenhadas, mas que não chegaram a ser liquidadas dentro do exercício financeiro em que o empenho foi realizado.

2.7 LICITAÇÃO

Para que a Administração Pública execute suas atividades administrativas e possa alcançar sua finalidade, precisa dos serviços e bens fornecidos por terceiros, realizando

contratações variadas como a prestação de serviços, o fornecimento de bens, a realização de obras e a locação de imóveis.

Considerando a necessidade de proteção e garantia do interesse público, as relações contratuais não poderiam ser deixadas à livre deliberação dos agentes públicos, pois se correria um risco maior de esses agentes realizarem escolhas inadequadas, ou ainda de deliberadamente causarem prejuízos à Administração Pública em prol de interesses particulares.

Nesse sentido, a existência do instituto da licitação e as normas que a disciplinam se justificam pelo propósito de salvaguardar os interesses coletivos, a observância das demais normas e princípios administrativos e a correta aplicação dos recursos públicos.

A definição de licitação dada por Meirelles (2011, p. 283) caracteriza o instituto como procedimento administrativo através do qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Sendo procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, atuando como fator de eficiência e moralidade ao propiciar igual oportunidade aos interessados.

Outro conceito de licitação é expresso por Di Pietro (2019, p. 411) para quem este é

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

Variadas são as definições dadas pela doutrina para a licitação, mas poucas são as divergências. São comuns os conceitos que consideram a natureza jurídica da licitação como um procedimento voltado para a obtenção da proposta mais proveitosa. Para Carvalho Filho (2020, p. 254), o objeto imediato do procedimento licitatório é a seleção de determinada proposta que melhor atenda aos interesses da Administração; e o objeto mediato consiste na obtenção de certa obra, serviço, compra, alienação, locação ou prestação de serviço público, a serem produzidos por particular por intermédio de contratação formal.

O art. 37, XXI, da CF/88 determina que:

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

Já o art. 22, XXVII, da Constituição Federal estabelece que compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas e indiretas. A doutrina atualmente considera que licitação é matéria de Direito Administrativo, que integra assunto da autonomia dos entes federativos. Assim, entende-se que os demais entes são autônomos para estabelecer normas específicas sobre o assunto (NOHARA, 2020, p. 331).

Regulamentando o inciso XXI do art. 37 e instituindo normas gerais para licitações e contratos da Administração Pública, foi editada a Lei Geral de Licitações e Contratos: a Lei Federal nº 8.666, de 1993 (BRASIL, 1993). Esta lei foi alterada por leis posteriores, a exemplo da Lei Complementar nº 123/2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte com normas ensejadoras de tratamento diferenciado e favorável a essas empresas (BRASIL, 2006a).

Outras normas de maior relevância, que também versam sobre licitações e contratos, são a Lei nº 10.520/02 (BRASIL, 2002b) — institui a modalidade de licitação denominada pregão —, regulamentada pelos Decretos nº 3.555/00 (BRASIL, 2000a) e nº 10.024/2019 (BRASIL, 2019a); a Lei nº 8.987/95 (BRASIL, 1995a) — dispõe sobre concessões e permissões de serviços e obras públicas —; a Lei nº 11.079/04 (BRASIL, 2004) — parcerias público-privadas —; a Lei nº 8.248/91 (BRASIL, 1991) — sobre aquisição de bens e serviços de informática —, a Lei nº 12.232/2010 (BRASIL, 2010a) — serviços de publicidade —; a Lei nº 13.303/06 (BRASIL, 2016a); e a Lei nº 12.462/11 (BRASIL, 2011a) — Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC.

Segundo o art. 3º da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Além disso, será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

O princípio da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade foram apresentados anteriormente, quando abordados os princípios expressos da Administração Pública no texto constitucional. O princípio da igualdade também encontra correspondência na CF/88, quando o art. 37, em seu inciso XXI, estabelece que o processo de licitação deverá assegurar igualdade de condições a todos os concorrentes.

Em relação à probidade administrativa, exige o princípio que o administrador atue com honestidade para com os licitantes e a própria Administração, e concorra para que sua

atividade esteja de fato voltada para o interesse administrativo, que é o de promover a seleção mais acertada possível (CARVALHO FILHO, 2020, p. 257). Como previsto na Constituição (art. 37, § 4º), atos de improbidade administrativa poderão acarretar a suspensão de direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e no ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação penal cabível.

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório está explicitado no art. 41 da Lei de Licitações: “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”. Diz-se que o edital é lei interna da licitação, pois uma vez preestabelecidas as regras do certame pela Administração, a elas estão vinculados os participantes e a própria Administração ao longo do processo licitatório.

Por outro lado, o § 4º do art. 21 demonstra que o edital pode ser modificado, desde que a alteração seja divulgada pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando a alteração não afetar a formulação das propostas.

Quanto ao princípio do julgamento objetivo, Calasans Junior (2015, p. 35) comenta que o princípio afasta a subjetividade e a discricionariedade no julgamento das propostas:

Finalmente, o princípio do julgamento objetivo determina a impossibilidade de se definir a contratação à base de meras considerações subjetivas. O ato de convocação da licitação deve indicar, de forma clara e precisa, os fatores de avaliação e o critério que será adotado no julgamento das propostas. Pelo princípio do julgamento objetivo, afasta-se o arbítrio e veda-se a discricionariedade na escolha das propostas. Na mais simples licitação, a decisão da escolha deve estar respaldada em avaliação objetiva e fundamentada em razões que correspondam ao interesse público.

Por fim, os doutrinadores, ao abordarem os princípios correlatos, fazem variadas enumerações, não havendo uma lista taxativa. Alguns dos princípios elencados são a competitividade, o sigilo das propostas, o formalismo procedimental e a adjudicação compulsória. Tais princípios são decorrência das normas contidas na Lei de Licitações.

2.7.1 Modalidades de licitação

As modalidades de licitação exprimem procedimentos e formalidades que deverão ser observados pela Administração Pública em cada licitação conforme o modelo utilizado. Licitação é o gênero, do qual as modalidades são espécies. Assim, os preceitos gerais estudados sobre licitação aplicam-se a todas as modalidades, somando-se a eles as regras específicas de cada uma delas. Cada modalidade tem características próprias e se destina a determinados tipos de contratações (Meirelles, 2011, p. 340).

São sete as modalidades de licitação: convite, tomada de preços, concorrência, leilão, concurso, pregão e consulta. As cinco primeiras modalidades mencionadas estão previstas no art. 22 da Lei nº 8.666/93. O pregão foi instituído posteriormente pela Lei nº 10.520/2002 e regulamentado pelos Decretos nºs 3.555/00 e 10.024/2019 (este especificamente tratando do pregão na forma eletrônica). E a consulta é modalidade presente no âmbito das agências reguladoras, conforme previsão do art. 37 da Lei nº 9.986/2000 (OLIVEIRA, R., 2019).

O art. 22, § 8º, da Lei de Licitação, veda a criação de outras modalidades de licitação ou a combinação das modalidades já previstas no próprio artigo. Segundo Borges e Sá (2015, p. 522), essa proibição refere-se a leis federais, estaduais, municipais ou distritais, e ainda a atos administrativos. A criação de nova modalidade só é possível através de lei de caráter nacional, como ocorreu com o pregão e a consulta.

Em relação às contratações, as três primeiras modalidades mencionadas na Lei de Licitações têm sua utilização definida pelo valor dessa contratação (art. 23), conforme Tabela 1. Além disso, possuem como objetivo a contratação de obras, de serviços e de fornecimento de bens. As demais modalidades têm objetivos diferentes, como será visto adiante.

Tabela 1 - Limites de valores das modalidades de licitação

Modalidade	Obras e serviços de engenharia	Demais compras e serviços
Convite	Até R\$ 150.000,00	Até R\$ 80.000,00
Tomada de Preços	Até R\$ 1.500.000,00	Até R\$ 650.000,00
Concorrência	Acima de R\$ 1.500.000,00	Acima de R\$ 650.000,00

Fonte: Elaborado pela autora com base na Lei Federal nº 8.666/93 (2021).

Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa para apresentarem suas propostas no prazo mínimo de 5 (cinco) dias úteis (art. 21, § 2º, IV). Os interessados poderão ser convidados independentemente de estarem cadastrados ou não.

O instrumento convocatório do certame é a carta-convite, cuja cópia deverá ser afixada em local apropriado, ficando estendido o convite aos demais cadastrados para o objeto correspondente que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas (art. 22, § 3º).

Se existirem mais de 3 (três) possíveis interessados, cada nova licitação na modalidade convite realizada para objeto idêntico ou assemelhado deverá incluir convite a, no mínimo, mais um interessado, enquanto existirem cadastrados não convidados nas últimas licitações

(art. 22, § 6º). E ainda, quando por limitações do mercado ou manifesto desinteresse dos convidados, for impossível a obtenção do número mínimo de 3 (três) licitantes, tais situações deverão ser devidamente justificadas no processo. Caso contrário, o convite deverá ser repetido (art. 22, § 7º).

Sobre o convite, Carvalho Filho (2020, p. 290) comenta que por comportar menor formalismo, destinando-se a contratações de menor vulto, rende maior ensejo a atos de improbidade de alguns maus administradores. Por isso, alguns órgãos têm exercido maior controle sobre essa modalidade ou acabam optando pela tomada de preços, na qual a publicidade é mais ampla e menos dirigida. Apesar de tudo, o convite permite maior mobilidade e celeridade na seleção.

Segundo o art. 22, § 2º, da Lei Federal nº 8.666/93, tomada de preços é a modalidade de licitação na qual participam 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.

Borges e Sá (2015, p. 528) observam que a convocação deve ser feita através de publicação na imprensa oficial e em jornal de particular com informações essenciais da licitação e o local onde possa ser obtido o edital. Além disso, a antecedência mínima dessa convocação deve ser de 15 dias (Art. 21, § 2º, III), em regra, ou de 30 dias, quando a tomada de preços for do tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço”.

O procedimento da tomada de preços assemelha-se ao da concorrência, com a ressalva de que na tomada de preços há a necessidade de habilitação dos interessados prévia ao processo licitatório. Por ser procedimento com maior formalidade, a tomada de preços pode ser utilizada nos casos em que caiba o convite, mas o contrário não pode ocorrer.

Como previsto no art. 22, § 1º, concorrência é “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”. Essa modalidade é a mais abrangente e formal, podendo ser utilizada nas hipóteses de cabimento do convite e da tomada de preços.

Os prazos mínimos entre a publicação do edital e o recebimento das propostas ou realização do evento serão de 45 dias se o tipo da licitação envolver técnica ou o contrato contemplar o regime de empreitada integral, e de 30 dias nos demais casos (art. 21, § 2º). A concorrência contempla uma fase inicial de habilitação dos interessados e o julgamento das propostas, que deverão ser conduzidos por uma comissão de no mínimo 3 (três) membros (art. 51).

A concorrência será obrigatória, independentemente do valor nos casos de compra ou alienação de bens imóveis (cabe também o leilão, se os bens imóveis forem derivados de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento), nas concessões de direito real de uso, concessões de serviços públicos, nas licitações internacionais (há casos em que cabe o convite ou a tomada de preços), para o registro de preços (há possibilidade de utilização do pregão, conforme arts. 11 e 12 da Lei Federal nº 10.520/2002) e para empreitada integral (BORGES; SÁ, 2015, p. 527).

Carvalho Filho (2020, p. 293) registra que, na modalidade de leilão, a Administração pode ter três objetivos: vender bens móveis inservíveis; vender produtos legalmente apreendidos ou penhorados; e alienar bens imóveis adquiridos em procedimento judicial ou através de dação em pagamento, como o permite o art. 19 do Estatuto.

O leilão pode ser cometido a leiloeiro oficial ou a servidor designado pela Administração (art. 53), deverá ser amplamente divulgado (art. 53, § 4º) e os bens a serem leiloados deverão passar por prévia avaliação pela Administração para fixação do preço mínimo de arrematação (art. 53, § 1º). Quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação arrematará o bem leiloadado (art. 22, § 5º).

A quinta e última modalidade prevista na Lei Federal nº 8.666/93 é o concurso, modalidade de licitação utilizada para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores. Qualquer interessado poderá participar, devendo ser observados os critérios constantes em edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias (art. 22, § 4º).

O art. 51, § 5º, dispõe que, “no caso de concurso, o julgamento será feito por uma comissão especial integrada por pessoas de reputação ilibada e reconhecido conhecimento da matéria em exame, servidores públicos ou não”. Sobre a modalidade, Meirelles (2001, p. 350) acrescenta que se exaure com a classificação dos trabalhos e o pagamento dos prêmios, não conferindo direito a contrato com a Administração. A execução do projeto escolhido deverá ser objeto de uma nova licitação sob a modalidade concorrência, tomada de preços ou convite para a realização da obra ou execução do serviço.

A modalidade de consulta consta no art. 37 da Lei nº 9.986/00 (BRASIL, 2000b), para licitações realizadas pelas agências reguladoras e o procedimento deve observar os arts. 55 a 58 da Lei 9.472/1997 (BRASIL, 1997) - Lei da ANATEL. A consulta deve ser utilizada pelas agências reguladoras nas hipóteses em que não for possível o pregão, ou seja, fornecimento de bens e serviços não comuns, bem como para contratações que não se refram às obras e aos serviços de engenharia (OLIVEIRA, R., 2019).

Quanto ao pregão, modalidade instituída pela Lei Federal nº 10.520/02, Nohara (2020, p. 399) diz se tratar de modalidade que revolucionou as licitações, trazendo inúmeras vantagens ao procedimento, tais como: simplificação, celeridade, redução de gastos, ampliação da competitividade e do acesso às licitações. A autora comenta ainda que se trata de um “leilão às avessas”, pois no leilão a Administração Pública vende bens a quem oferecer o maior lance, e no pregão ela compra ou adquire bens e serviços comuns de quem oferecer o lance de menor valor.

Dispõe o art. 1º da Lei do Pregão que a modalidade se destina à aquisição de bens e serviços comuns, podendo ser adotada pela Administração e que será regida por essa lei. O parágrafo único do artigo complementa ainda que são considerados bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Constata-se então que o valor das contratações não é critério para escolha do pregão como modalidade de licitação. Além disso, qualquer interessado poderá participar, não sendo necessária habilitação prévia. O prazo para a apresentação de propostas a partir da publicação do aviso de licitação deve ser de no mínimo 8 (oito) dias úteis.

Quanto ao âmbito de incidência, a Lei Federal nº 10.520/02 tem caráter nacional, podendo cada ente elaborar regulamento próprio a partir das normas gerais já instituídas como o fez a União através dos Decretos nºs 3.555/00 e 10.024/2019 (este regulamentando o pregão na forma eletrônica). Além disso, destaca-se que a Lei Federal nº 8.666/93 pode ser aplicada subsidiariamente nos aspectos não previstos pela Lei do Pregão.

O art. 1º, § 1º, do Decreto nº 10.024/2019 estabelece como obrigatória a utilização da modalidade de pregão na forma eletrônica pelos órgãos da administração pública federal direta, pelas autarquias, pelas fundações e pelos fundos especiais. No entanto, o art. 1º da Lei nº 10.520/02, a qual o decreto regulamenta, não prevê essa obrigatoriedade, de modo que poderá a Administração utilizar outra modalidade de licitação para a aquisição de bens e serviços comuns, desde que justifique tal opção.

O art. 3º, IV, da Lei Federal nº 10.520/02 dispõe sobre a figura do pregoeiro e da equipe de apoio que serão designados pela autoridade competente, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

Ao contrário da comissão de licitação prevista na Lei Federal nº 8.666/93, o pregoeiro poderá ser reconduzido a tal atribuição e poderá negociar diretamente com o proponente para

que seja obtido o melhor preço. Diferentemente do pregoeiro, a equipe de apoio não tem poder decisório, sendo sua função auxiliar o pregoeiro na condução do certame.

Uma das vantagens do pregão em relação às demais modalidades é a inversão de fases, pois a fase de julgamento precede a de habilitação. O número de documentos a serem analisados pelo pregoeiro é menor, sendo necessário averiguar somente o cumprimento dos requisitos de habilitação do proponente classificado em primeiro lugar. Não sendo atendidos os requisitos, o pregoeiro poderá então seguir para o próximo proponente mais bem colocado. Essa inversão promove maior agilidade, eficiência e rapidez ao certame (BORGES; SÁ, 2015, p. 651).

Outra diferença entre o pregão e as demais modalidades refere-se à homologação e adjudicação. Conforme a Lei Federal nº 8.666/93, primeiro a autoridade competente homologa o resultado final da Comissão de Licitação e depois realiza a adjudicação, que é a atribuição do objeto da contratação ao vencedor do certame. De acordo com a Lei do Pregão, a adjudicação do objeto da licitação ao vencedor é anterior à homologação do procedimento (art. 4.º, XXI e XXII).

Destaca-se ainda como característica do pregão a elaboração obrigatória do termo de referência, documento que deverá conter elementos para a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato (art. 8º, II, do Decreto nº 3.555/00).

Nesse sentido, o art. 3º, VI, do Decreto nº 10.024/19, que trata do pregão eletrônico, estabelece ainda que o documento será elaborado com base nos estudos técnicos preliminares, e deverá conter dentre outros requisitos, os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços e as sanções previstas de forma objetiva, suficiente e clara.

2.7.2 Fases e tipos de licitação

Segundo o art. 38 da Lei Federal nº 8.666/93, o procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva para sua abertura, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, ao qual deverão ser juntados oportunamente. Em decorrência disso, percebe-se a existência de duas fases na licitação: uma interna e outra externa, que ocorrem em sequência.

Na primeira fase, realizam-se os atos preparatórios, que, partindo da decisão da Administração sobre a necessidade e conveniência da realização de uma obra, serviço ou aquisição, abrangem a adoção das medidas necessárias ao atingimento desse objetivo. Nessa fase interna, a Administração define a modalidade e o tipo da licitação, o seu objeto (especificações técnicas, quantitativos etc.), as bases e condições do futuro contrato e os requisitos ou exigências a serem atendidos pelos interessados no certame (CALASANS JUNIOR, 2015, p. 60).

Salienta-se que a Lei de Licitação define requisitos a serem cumpridos na fase interna, relativos a licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços (Seção III), como a necessidade de projeto básico, e os relativos às compras (Seção V).

A realização das compras, sempre que possível, deverá atender ao princípio da padronização, com compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas; ser processadas através de sistema de registro de preços; submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado; ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade; e balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública (art. 15).

É possível apontar uma sequência razoável dos atos preparatórios na fase interna da licitação da seguinte forma: requisição do objeto (ato que inicia o processo de licitação), estimativa do valor (com cotação de preços), autorização de despesa (pelo ordenador de despesa, uma vez verificada a existência de recursos orçamentários), designação da comissão de licitação (no convite há possibilidade de substituição por apenas um servidor, e no pregão é substituída pelo pregoeiro), elaboração das minutas do instrumento convocatório e do contrato, análise jurídica das minutas do instrumento convocatório e do contrato (pela assessoria jurídica da Administração), e outras exigências na fase interna que digam respeito a hipóteses específicas (OLIVEIRA, R., 2019).

Concluída a fase interna da licitação, a autoridade competente autorizará o prosseguimento do processo, sendo realizada a publicação do edital. Borges e Sá (2015, p. 508) comentam que a fase externa da licitação tem início com a publicação do extrato do edital da licitação ou expedição da carta-convite, de modo que o edital ou carta-convite não precisam ser publicados em sua íntegra, sendo suficiente a divulgação de um aviso.

Os procedimentos da fase externa da licitação podem ser resumidos em: publicação dos avisos dos editais, direito à impugnação dos editais, habilitação dos licitantes, julgamento

das propostas pela comissão de licitação, homologação e adjudicação (BORGES; SÁ, 2015, p. 508). No caso do pregão, a ordem dos procedimentos é diferente, de modo que pode ser descrita da seguinte forma: publicação dos avisos dos editais, direito à impugnação dos editais, julgamento das propostas pelo pregoeiro, adjudicação e homologação.

Os elementos que devem obrigatoriamente constar do edital são elencados no art. 40 da Lei Federal nº 8.666/1993. Dentre os requisitos, estão o objeto da licitação, o prazo e as condições para assinatura do contrato ou a retirada dos instrumentos para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação, sanções para o caso de inadimplemento, documentos necessários à habilitação, critério de julgamento das propostas, além de outros.

Quanto à impugnação do edital, o art. 41, § 1º, assegura que qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação da referida Lei de Licitação, no prazo de até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis.

Na fase de habilitação, serão analisadas documentações apresentadas pelos interessados para comprovar habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e trabalhista e o cumprimento de norma constitucional que proíbe empregar menores de 18 anos em atividades insalubres e perigosas (art. 27 da Lei nº 8.666/93).

O julgamento das propostas será feito através dos critérios objetivos previstos no edital e em consonância com o tipo de licitação escolhido pela Administração. Os tipos de licitação, exceto para a modalidade concurso, são menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior lance ou oferta (art. 45, § 1º). O Quadro 1 apresenta breve descrição de cada um desses tipos.

Quadro 1 - Tipos de Licitação

Tipo de Licitação	Descrição
Menor preço	Quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço (art. 45, § 1º, I).
Melhor técnica	Será utilizado exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos (art.

	46, <i>caput</i>).
Técnica e preço	Esse tipo engloba características dos dois anteriores, de modo que deverá ser observado o previsto no <i>caput</i> do art. 46, complementado pelo § 2º do mesmo artigo.
Maior lance ou oferta	Nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso (art. 45, § 1º, IV).

Fonte: Elaborado pela autora com base na Lei Federal nº 8.666/93 (2021).

A homologação compreende a aprovação do procedimento de licitação após o julgamento dos recursos porventura interpostos da habilitação e da classificação e será feita pela autoridade competente. Em regra, trata-se da mesma autoridade que determinou a abertura da licitação, que poderá homologar o resultado e proceder ao ato de adjudicação, anular o procedimento, caso detecte vício de ilegalidade, determinar o saneamento/convalidação do ato, se cabível, ou revogar a licitação, por razões de interesse público decorrentes de fato superveniente devidamente comprovado (NOHARA, 2020, p. 382).

Quanto à adjudicação, Nohara (2020, p. 383) a define como o ato pelo qual a Administração atribui ao vencedor o objeto da licitação. É o ato final do procedimento licitatório, efetivado pela mesma autoridade que procedeu à homologação. Após a sua realização, a Administração pode convocar o adjudicatário para assinar o contrato, não havendo obrigatoriedade, apenas expectativa de direito. Se o interessado não atender à convocação no prazo estabelecido, perde o direito de contratação e pode ser penalizado.

2.7.3 Sistema de Registro de Preços

Ao tratar das compras em seu art. 15, a Lei Federal nº 8.666/93 prescreve que elas deverão ser processadas através de sistema de registro de preços sempre que possível. No entanto, a existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa às licitações, e sendo assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições.

No âmbito federal, o Decreto nº 7.892/13 (BRASIL, 2013) regulamenta o Sistema de Registro de Preços (SRP) previsto no art. 15 da Lei de Licitação. O art. 2º, I, define o SRP como “um conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens para contratações futuras”. Ainda segundo o Decreto, a licitação

para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência ou na modalidade de pregão e será precedida de ampla pesquisa de mercado.

O documento em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas é denominado de ata de registro de preços, sendo vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, que deverá estar em conformidade com as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas. O prazo de validade da ata não será superior a 12 meses, incluídas eventuais prorrogações.

Segundo o art. 3º do Decreto nº 7.892/13 (BRASIL, 2013), o SRP poderá ser adotado quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes; for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa; for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Podem ser elencadas como principais vantagens do registro de preços:

a) redução do número de licitações, pois o procedimento evita a necessidade de realização de licitações sucessivas para contratação dos mesmos bens e serviços; b) economia de escala, uma vez que vários órgãos e entidades podem participar da formatação da ata de registro de preços; c) solução para necessidades variáveis; d) contratação somente no surgimento da necessidade, sem a obrigatoriedade de contratação do montante registrado; e) redução do volume de estoque, o que diminui os custos de armazenamento dos bens e os riscos de perecimento; f) eliminação ou diminuição do fracionamento de despesas; g) necessidade de disponibilidade orçamentária apenas no momento da contratação etc. (OLIVEIRA, R, 2019).

O órgão gerenciador é o responsável pela condução dos procedimentos de registro de preços e deverá, como regra geral, realizar o procedimento de Intenção de Registro de Preços - IRP, a ser operacionalizado por módulo do Sistema de Administração e Serviços Gerais - SIASG com a finalidade de registrar e divulgar os itens a serem licitados. Outros órgãos poderão dentro do prazo de oito dias úteis manifestarem interesse em participar da IRP.

O decreto que regulamenta o SRP permite, ainda, desde que devidamente justificada a vantagem, a utilização da ata de registro de preços por qualquer órgão ou entidade da Administração Pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador. Este órgão autoriza a adesão de outros órgãos que não participaram do registro de preços (chamados de “caronas”), desde que realizem estudos que

demostrem o ganho de eficiência, a viabilidade e a economicidade para a Administração Pública federal, não bastando um simples pedido/ofício de adesão (NOHARA, 2020, p. 414).

Di Pietro (2019, p. 480) resume o procedimento no SRP da seguinte forma:

[...] o órgão gerenciador divulga sua intenção de efetuar o registro de preços; os órgãos participantes manifestam sua concordância, indicando sua estimativa de demanda e cronograma de contratações; o órgão gerenciador consolida tais informações; o mesmo órgão gerenciador faz pesquisa de mercado para verificação do valor estimado da licitação; a seguir, realiza o procedimento licitatório, na modalidade de concorrência ou pregão; terminada a licitação, o órgão gerenciador elabora a ata de registro de preços e convoca os fornecedores classificados para assiná-la, ficando os mesmos obrigados a firmar o instrumento de contratação.

Os preços registrados poderão ser revistos em decorrência de eventual redução dos preços praticados no mercado ou de fato que eleve o custo dos serviços ou bens registrados, cabendo ao órgão gerenciador promover as negociações junto aos fornecedores.

Quanto ao cancelamento, o registro do fornecedor poderá ser cancelado quando descumprir as condições da ata de registro de preços; não retirar a nota de empenho ou instrumento equivalente no prazo estabelecido pela Administração, sem justificativa aceitável; não aceitar reduzir o seu preço registrado, na hipótese deste se tornar superior àqueles praticados no mercado; ou sofrer sanção prevista nos incisos III ou IV do *caput* do art. 87 da Lei Federal nº 8.666/93, ou no art. 7º da Lei Federal nº 10.520/02 (art. 20 do Decreto nº 7.892/13).

Também poderá haver cancelamento do registro de preços por fato superveniente, decorrente de caso fortuito ou força maior, que prejudique o cumprimento da ata, devidamente comprovado e justificado, seja por razão de interesse público ou a pedido do fornecedor.

2.7.4 Dispensa e Inexigibilidade

A obrigatoriedade de licitação para contratação de obras, serviços, compras e alienações prevista no art. 37, XXI, da CF/88 é a regra na Administração Pública, mas, ao mesmo tempo em que foi estabelecida no texto constitucional, foram ressalvados os casos especificados na legislação em que não há tal exigência.

Sobre as situações especificadas na legislação em que não há obrigatoriedade do procedimento licitatório Pestana (2013, p. 415) comenta que a União:

Por uma opção legislativa, divisou três situações em que a licitação poderia não ter lugar: a primeira delas, que a doutrina costuma designar licitação dispensada, cataloga situações que, uma vez ocorridas, autorizam a contratação correspondente, vedando-se a realização de processo licitatório precedente; a segunda, designada licitação dispensável, relaciona hipóteses tanto no sentido de obrigar a não realização do certame, quanto, noutra prisma, atribuir a possibilidade da autoridade competente exercer seu juízo discricionário, decidindo pela realização do certame ou pela sua dispensa, segundo sua conveniência e oportunidade; finalmente, a terceira diz respeito a situações especialíssimas, vislumbradas pela discricionariedade do agente público, que não admitem a realização de competição isonômica entre interessados, dada a singularidade do objeto ou da pessoa física ou jurídica cogitada para ser contratada.

Os casos em que a licitação é dispensada estão previstos no art. 17, da Lei Federal nº 8.666/93. Quanto à licitação dispensável, o art. 24 da mesma lei traz diversas hipóteses de dispensa que, segundo Di Pietro (2019, p. 432), podem ser divididas em quatro categorias: em razão do pequeno valor, de situações excepcionais (como guerra ou calamidade pública), do objeto e da pessoa.

Em seguida, o art. 25 apresenta casos de inexigibilidade de licitação pela ausência de competição nos casos de exclusividade dos produtos ou serviços, notória especialização do profissional ou sendo este do setor artístico e consagrado pela crítica especializada ou opinião pública.

O art. 26 dispõe que as dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17, as previstas no art. 24, exceto os casos de pequeno valor, e as situações de inexigibilidade do art. 25 deverão ser comunicadas, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial no prazo de 5 (cinco) dias como condição para a eficácia dos atos.

Além disso, o processo de dispensa ou de inexigibilidade deverá ser instruído, no que couber, com a caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa; razão da escolha do fornecedor ou executante; justificativa do preço; e documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

Quanto à justificativa de preço, a Administração Pública deverá instruir o processo administrativo com os respectivos documentos. Nos casos de dispensa de licitação, os documentos referem-se a três cotações, salvo impossibilidade justificada. Nas hipóteses de inexigibilidade de licitação, a justificativa será realizada com base nos preços praticados pelo fornecedor junto a outras instituições públicas ou privadas. Documentos de habilitação, que normalmente seriam exigidos na fase externa da licitação, também deverão ser apresentados na contratação direta (OLIVEIRA, R., 2019).

Considerando a necessidade de maior transparência dos processos de aquisição de bens de pequeno valor por dispensa de licitação, com fundamento no inciso II do art. 24 da Lei Federal nº 8.666/93; a necessidade de se buscar a redução de custos, em função do aumento da competitividade; e a necessidade de racionalizar procedimentos, propiciando maior agilidade aos referidos processos de aquisição foi publicada a Portaria nº 306, de 13 de dezembro de 2001, pelo extinto Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão – MPOG (BRASIL, 2001b). A Portaria implantou o Sistema de Cotação Eletrônica de Preços, módulo do SIASG.

O funcionamento do Sistema de Cotação Eletrônica é regido pelo disposto no Anexo I (Instruções Gerais e Procedimentos para Utilização do Sistema de Cotação Eletrônica de Preços) e no Anexo II (Condições Gerais da Contratação) da Portaria, este dispendo inclusive sobre local e prazo da entrega, bem como sobre as sanções ao fornecedor nos casos de inadimplemento.

Com a edição do Decreto nº 10.024/2019 (BRASIL, 2019a), que regulamenta o pregão na modalidade eletrônica e também dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica no âmbito da administração pública federal, foi estabelecida a adoção de um sistema de dispensa eletrônica para os casos dos incisos I e II, art. 24, da Lei de Licitações, bem como para os demais incisos do artigo quando cabível.

Segundo o art. 51, §§ 1º e 2º, do Decreto, a obrigatoriedade da utilização do sistema ocorrerá quando o Ministério da Economia, através do Secretário de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, regulamentar o funcionamento do sistema. Até que seja feita tal regulamentação, a cotação eletrônica deverá ser utilizada no caso de dispensas de licitação prevista no inciso II, do art. 24 da Lei nº 8.666/93, nos termos da Portaria nº 306/01 (BRASIL, 2019a).

2.7.5 SICAF e CADIN

O art. 34 da Lei de Licitações, estabelece que “os órgãos e entidades da Administração Pública que realizem frequentemente licitações manterão registros cadastrais para efeito de habilitação, na forma regulamentar, válidos por, no máximo, um ano”. Regulamentando tal dispositivo e dispendo sobre o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF, foi publicado o Decreto nº 3.722/01 (BRASIL, 2001a).

Posteriormente, entrou em vigor a Instrução Normativa nº 03/2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que estabelece regras de funcionamento do SICAF

(BRASIL, 2018a). Essa Instrução foi alterada em 10 de fevereiro de 2020 pela Instrução Normativa nº 10 da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia (BRASIL, 2020a).

Conforme descrito no art. 1º, da IN nº 03/2018, o “Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores constitui o registro cadastral do Poder Executivo Federal, na forma definida neste Decreto, mantido pelos órgãos e entidades que compõem o Sistema de Serviços Gerais – SISG”. Integram o SISG os órgãos e unidades da Administração Federal direta, autárquica e fundacional, incumbidos das atividades de administração de edifícios públicos e imóveis residenciais, material, transporte, comunicações administrativas e documentação.

O art. 3º da IN nº 03/2018 estipula que o SICAF conterà os registros da habilitação jurídica, da regularidade fiscal e da qualificação econômico-financeira, bem como das sanções aplicadas pela Administração Pública, conforme previsto na legislação e na própria Instrução em seu art. 34, principalmente as que acarretem a proibição de participação em licitações e celebração de contratos com o Poder Público.

A verificação de conformidade para habilitação dos fornecedores em licitação, dispensa, inexigibilidade e nos contratos administrativos pertinentes à aquisição de bens e serviços, à alienação e à locação poderá ser comprovada por meio de prévia e regular inscrição cadastral no SICAF. Ademais, antes da emissão de nota de empenho, de contratação e a cada pagamento, a Administração deverá realizar consulta ao SICAF para identificar possível suspensão temporária de participação em licitação, no âmbito do órgão ou entidade, proibição de contratar com o Poder Público, bem como ocorrências impeditivas indiretas.

Quando da ocorrência de sanções, o órgão ou entidade integrante do SISG, ou que aderiu ao SIASG, responsável pela aplicação da sanção administrativa, prevista na legislação de licitações e contratos, deverá registrar a ocorrência no SICAF, sendo responsável pela veracidade das informações inseridas.

Além disso, o órgão ou a entidade responsável pela aplicação da sanção realizará comunicação ao fornecedor, informando que o fato foi registrado no SICAF. Decorrido o prazo da penalidade registrada no Sistema, o fornecedor estará apto a participar de licitações e contratações públicas, exceto se a sanção aplicada for a declaração de inidoneidade, prevista no inciso IV do art. 87 da Lei Federal nº 8.666/93, caso em que o fornecedor deverá requerer a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade.

O Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN) é um banco de dados no qual estão registrados os nomes de pessoas físicas e jurídicas em

débito para com a Administração Pública Federal. A Secretaria do Tesouro Nacional é responsável por expedir orientações de natureza normativa a respeito do CADIN e ao Banco Central do Brasil cabe administrar e disponibilizar, através do SISBACEN, as informações que compõem o banco de dados do cadastro em vista (BRASIL, 2020b).

A Lei nº 10.522/02 (BRASIL, 2002c) e a Portaria nº 685/06 (BRASIL, 2006b), expedida pela Secretaria do Tesouro Nacional, regulam o CADIN. Conforme o art. 6º da Lei nº 10.522/02, é obrigatória a consulta prévia ao CADIN, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, para realização de operações de crédito que envolvam a utilização de recursos públicos; concessão de incentivos fiscais e financeiros; e celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos e respectivos aditamentos.

Deverão ser inscritas no Cadastro as pessoas físicas e jurídicas que sejam responsáveis por obrigações pecuniárias vencidas e não pagas com órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta; que estejam com inscrição cancelada no Cadastro de Pessoa Física – CPF; ou com inscrição declarada inapta perante o Cadastro Geral de Contribuintes – CGC.

A inscrição de pessoas físicas ou jurídicas que se enquadrem nas hipóteses previstas na lei será realizada pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, segundo normas próprias e sob sua exclusiva responsabilidade. A inclusão no CADIN deverá ser feita 75 (setenta e cinco) dias após a comunicação ao devedor da existência do débito passível de inscrição no Cadastro, fornecendo-se todas as informações pertinentes ao débito (art. 2º, §§ 1º e 2º, da Lei nº 10.522/02).

Segundo o art. 1º, da Portaria nº 685/06, as dívidas iguais ou inferiores a R\$ 999,99 não serão inscritas no CADIN, as que forem iguais ou superiores a R\$ 1.000,00, até o limite de R\$ 9.999,99, poderão ser inscritas a critério do credor, e dívidas iguais ou superiores a R\$ 10.000,00 deverão obrigatoriamente ser inscritas no Cadastro.

O registro no CADIN será suspenso quando o devedor comprovar que tenha ajuizado ação, com o objetivo de discutir a natureza da obrigação ou o seu valor, com o oferecimento de garantia idônea e suficiente ao Juízo, na forma da lei; ou esteja suspensa a exigibilidade do crédito objeto do registro nos termos da lei (art. 7º da Lei nº 10.522/02).

Comprovado pelo devedor ter sido regularizada a situação que deu causa à inclusão no CADIN, o órgão ou a entidade responsável pelo registro procederá, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, à respectiva baixa. Na impossibilidade de a baixa ser efetuada no prazo indicado no § 5º, o órgão ou a entidade credora fornecerá a certidão de regularidade do débito, verificada

também a ausência de outros débitos pendentes de regularização (art. 2º, §§ 5º e 6º, da Lei nº 10.522/02).

2.7.6 Dívida Ativa da União

A expressão “dívida ativa” parece contraditória, pois, em termos contábeis, ativos são aspectos positivos do patrimônio (bens e direitos) e passivos são aspectos negativos (obrigações), de modo que toda dívida seria passiva. No entanto, sob a perspectiva da Fazenda Pública, a dívida do sujeito passivo é um ativo e o principal objetivo da inscrição de um crédito tributário em dívida ativa é constituir um título executivo para compor ação de execução fiscal ajuizada pelo Estado objetivando a satisfação de seu direito (ALEXANDRE, 2016, p. 550).

O art. 39, § 2º, da Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 1964) diferencia dívida ativa tributária e não tributária. A dívida ativa tributária é aquela referente ao crédito proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas. Já a dívida ativa não tributária é relativa aos demais créditos da Fazenda Pública, a exemplo dos provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, indenizações, reposições, restituições, de contratos em geral ou de outras obrigações legais.

Apesar dessa distinção, a Lei das Execuções Fiscais, Lei nº 6.830/80 (BRASIL, 1980), que rege a execução judicial para cobrança da Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e respectivas autarquias, trata da mesma forma a execução de ambas as modalidades (ALEXANDRE, 2016, p. 550).

Segundo informações do Manual SIAFI (BRASIL, 1996):

A inscrição em Dívida Ativa deve ser analisada levando-se em consideração o órgão competente para a inscrição e cobrança. No âmbito federal, os créditos inscritos em Dívida Ativa compõem o cadastro de Dívida Ativa da União. As autarquias e fundações públicas federais devem manter cadastro e controle próprio dos créditos inerentes às suas atividades, cuja gestão administrativa e judicial desses créditos é da Procuradoria-Geral Federal (PGF). A competência para a apuração da certeza e liquidez, da inscrição em Dívida Ativa, bem como a gestão administrativa e judicial dos créditos dos demais órgãos é da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

Sendo a UFPB uma autarquia, a gestão administrativa e judicial dos créditos inerentes a suas atividades é realizada pela Procuradoria-Geral Federal. Compete à PGF a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades

de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial (art. 10 da Lei nº 10.480/02).

Conforme o art. 4º, parágrafo único, da Portaria nº 936/18 (BRASIL, 2018b), da PGF, as rotinas de inscrição em dívida ativa, protesto extrajudicial, conciliação pré-processual e ajuizamento de execução fiscal serão realizadas pela Equipe Nacional de Cobrança – ENAC. Na UFPB, cópias dos processos administrativos são remetidas à ENAC através da Procuradoria Jurídica junto à Universidade.

Destaca-se ainda que o Termo de Inscrição de Dívida Ativa deverá conter: o nome do devedor, dos corresponsáveis e, sempre que conhecido, o domicílio ou residência de um e de outros; o valor originário da dívida, bem como o termo inicial e a forma de calcular os juros de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato; a origem, a natureza e o fundamento legal ou contratual da dívida; a indicação, se for o caso, de estar a dívida sujeita à atualização monetária, bem como o respectivo fundamento legal e o termo inicial para o cálculo; a data e o número da inscrição, no Registro de Dívida Ativa; e o número do processo administrativo ou do auto de infração, se neles estiver apurado o valor da dívida (art. 2º, § 5º, Lei nº 6.830/80).

2.8 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

O art. 2º, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.666/93 define contrato para os seus fins 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, seja qual for a denominação utilizada”. Assim, qualquer ajuste que se enquadre nessa definição, mesmo que sob outra nomenclatura, deverá estar em consonância com a previsão constitucional do art., 37, XXI, segundo a qual, em regra, a contratação deve ser precedida de licitação.

Di Pietro (2019, p. 293) explica que a expressão contratos da Administração possui sentido amplo, pois abrange todos os contratos celebrados pela Administração Pública sob regime de direito público ou sob regime de direito privado. Já o contrato administrativo trata-se de uma expressão mais específica para os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas para o alcance de fins públicos, sob regime jurídico de direito público.

Considerando o art. 22, XXVII, da CF/88, a União tem competência para estabelecer a disciplina geral dos contratos da Administração, sendo permitido aos outros entes federativos criarem normas complementares às normas gerais fixadas pela União. Assim, as contratações realizadas pela Administração Pública são regulamentadas, no geral pela Lei nº 8.666/93, a Lei de Licitações e Contratos, com alterações posteriores (MAXIMIANO; NOHARA, 2017, p. 302).

Segundo os incisos XIV e XV do art. 6º da Lei Federal nº 8.666/93, a Administração atuará como parte contratante, que corresponde ao órgão ou entidade signatária do instrumento contratual, já no outro polo está o contratado, pessoa física ou jurídica signatária de contrato com a Administração Pública.

Cabe ainda destacar quatro importantes categorias de contrato: de serviços, obras, fornecimento e gerenciamento (BORGES; SÁ, 2015, p. 588). Os serviços são definidos pelo inciso II do art. 6º da Lei de Licitações e Contratos como “toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração”. O inciso também apresenta os seguintes exemplos: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais.

Por sua vez, o inciso I do mesmo artigo considera como obra “toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta”. Os contratos de fornecimento dizem respeito aos casos em que a Administração adquire bens móveis e semoventes. Já os contratos de gerenciamento são aqueles em que o contratado fica responsável por gerenciar a condução de um empreendimento, mas a Administração permanece como titular, inclusive dos encargos financeiros da execução de obras e dos serviços projetados (BORGES; SÁ, 2015, p. 591).

2.8.1 Solenidades

Os contratos devem conter de forma clara e precisa as condições para sua execução, com cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam (art. 54, § 1º).

Dentre as cláusulas consideradas como necessárias nos contratos (art. 55), podem ser citadas: o objeto e seus elementos característicos; o regime de execução ou a forma de fornecimento; o preço e as condições de pagamento, de reajustamento de preços; os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento

definitivo, conforme o caso; os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas; os casos de rescisão; a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor; e a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

Quanto ao prazo de vigência dos contratos, é proibida sua celebração com prazo de vigência indeterminado (art. 57, § 3º) e sua duração deve ser adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários (art. 57, *caput*).

As exceções em que o contrato pode ultrapassar o exercício financeiro em que foram realizados são quatro: projetos contemplados no Plano Plurianual (PPA); prestação de serviços a serem executados de forma contínua (prorrogações limitadas a 60 meses, e ainda mais 12 meses em casos excepcionais); aluguel de equipamentos e utilização de programas de informática (até 48 meses); e hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24, cujos contratos poderão ter vigência por até 120 (cento e vinte) meses, caso haja interesse da Administração.

Para que os contratos tenham eficácia, é necessária a publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial. Tal publicação será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao da assinatura do contrato (art. 61, parágrafo único).

Considerado o previsto no art. 60, os contratos administrativos devem ser, em regra, escritos. Contratos verbais com a Administração são considerados nulos, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a", da Lei de Licitações e Contratos (R\$ 4.000,00), feitas em regime de adiantamento.

Quanto ao instrumento de contrato, o art. 62, *caput*, estabelece como obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação. O instrumento será facultativo nos demais casos em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

Além disso, o § 4º do art. 62 apresenta casos em que é dispensável o "termo de contrato" e facultada a substituição prevista no *caput* do artigo, a critério da Administração e independentemente de seu valor quando da compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica.

2.8.2 Características

Considerando os contratos administrativos no sentido próprio e restrito, que abrange apenas acordos de que a Administração é parte, sob regime jurídico publicístico, Di Pietro (2019, p. 302) aponta as seguintes características:

- a) presença da Administração Pública como Poder Público;
- b) finalidade Pública;
- c) obediência à forma prescrita em lei;
- d) procedimento legal;
- e) natureza de contrato de adesão;
- f) natureza *intuitu personae*;
- g) mutabilidade ou instabilidade; e
- h) presença de cláusulas exorbitantes.

O Poder Público encontra-se em posição de supremacia perante o particular com uma série de prerrogativas que lhe conferem poderes específicos e a possibilidade de tomar decisões unilaterais, mesmo numa relação contratual. A presença da Administração como parte da relação contratual não indica necessariamente a existência de um contrato administrativo, pois, como visto, é preciso observar qual o regime jurídico predominante. Se o regime jurídico predominante for de Direito Público, o contrato será tipicamente administrativo, sendo de Direito Privado, será um contrato da Administração.

Todos os atos da Administração Pública, inclusive suas contratações, têm finalidade pública de forma direta ou indireta, agindo no atendimento de necessidades internas, externas ou dos administrados. Essa é a razão de ser da Administração. Assim, tanto os contratos públicos quanto os privados, dos quais o Poder Público faça parte, são marcados por essa característica.

A obediência à forma prevista nas normas é essencial para a celebração dos contratos pela Administração para preservar sua finalidade pública e trazer garantias ao interessado e ao próprio Poder Público. São exemplos de requisitos formais a previsão de que os contratos devem ser lavrados nas repartições públicas quando não escriturados publicamente; a vedação aos contratos verbais, em regra; publicação no Diário Oficial; realização por meio de instrumentos como termo de contrato, carta-contrato, nota de empenho, autorização de

compra; e a presença de cláusulas necessárias, regulamentares e financeiras (DI PIETRO, 2019, p. 306).

Considerando a necessidade de observância da lei, os contratos têm variadas especificidades que demandam procedimentos diferentes. Assim, os procedimentos obrigatórios não são os mesmos para todo tipo de contrato. A lei é que estabelece de qual forma será conduzida a contratação. Tal afirmação indica a natureza de contrato de adesão dos contratos administrativos em que as regras são fixadas unilateralmente pela Administração, mantida a comutatividade dos contratos (equivalência entre direitos e obrigações).

A natureza *intuitu personae* refere-se ao fato de que o vencedor da licitação é quem deverá ser o responsável pela execução do contrato. Nesse sentido, o art. 78, VI, da Lei Federal nº 8.666/93 considera como motivo para a rescisão contratual “a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, não admitidas no edital e no contrato”. Segundo o art. 72 da mesma lei, é permitida apenas a subcontratação parcial de obra, serviço ou fornecimento até o limite admitido em cada caso pela Administração (art. 72).

A mutabilidade ou instabilidade indica que os contratos administrativos não são pétreos, imutáveis ou estáticos, pelo contrário, são maleáveis, alteráveis e dinâmicos. A Administração faz jus a prerrogativas que possibilitam a alteração unilateral de cláusulas regulamentares ou de serviços (BORGES; SÁ, 2015, p. 606).

Por fim, a presença de cláusulas exorbitantes, ao conferirem prerrogativas ou privilégios à Administração, coloca-a em uma situação de supremacia que não é comum em contratos celebrados entre particulares ou é até mesmo ilegal. A seção seguinte tratará especificamente dessa característica.

2.8.3 Cláusulas exorbitantes: fiscalização e sanções

Os contratos administrativos são caracterizados pelo desequilíbrio das partes, pois as cláusulas exorbitantes, previstas no art. 58 da Lei Federal nº 8.666/93, conferem prerrogativas à Administração e sujeições ao contratado, independentemente de existir previsão edilícia ou contratual. O exercício de tais prerrogativas não afasta a necessidade de decisão motivada e a concessão de ampla defesa e contraditório (OLIVEIRA, R., 2019, p. 245).

O art. 58 dispõe sobre as cláusulas exorbitantes da seguinte forma:

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

- I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;
 - II - rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei;
 - III - fiscalizar-lhes a execução;
 - IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;
 - V - nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo.
- § 1º As cláusulas econômico-financeiras e monetárias dos contratos administrativos não poderão ser alteradas sem prévia concordância do contratado.
- § 2º Na hipótese do inciso I deste artigo, as cláusulas econômico-financeiras do contrato deverão ser revistas para que se mantenha o equilíbrio contratual.

Nohara (2020) aponta a existência de outras prerrogativas na contratação com o Poder Público, a exemplo da restrição à oposição da *exceptio non adimpleti contractus* (exceção de contrato não cumprido) por parte do particular (art. 78, XIV, XV e XVI, da Lei nº 8.666/93) e a possibilidade de exigência de garantia (art. 56 da Lei nº 8.666/93).

Em relação à prerrogativa do inciso III, a fiscalização é um poder e também um dever da Administração para resguardar o interesse público. É o que estabelece o art. 67 da Lei de Licitações e Contratos: “a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição”.

Cabe ao representante da Administração anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados (art. 67, § 1º). Quando as decisões e providências ultrapassarem a competência do representante, este deverá solicitá-las a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes (art. 67, § 2º).

Por sua vez, o contratado deverá manter preposto, aceito pela Administração, no local da obra ou serviço, para representá-lo na execução do contrato (art. 68). Também será obrigação do contratado reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados (art. 69).

O descumprimento das obrigações contratuais poderá ensejar a aplicação de sanções, conforme prerrogativa do inciso IV, art. 58, que decorre do poder disciplinar da Administração Pública. A aplicação de sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do

ajuste está contemplada no capítulo IV, da Lei Federal nº 8.666/93, denominado “Das Sanções Administrativas e da Tutela Judicial”.

Carvalho Filho (2020, p. 206) explica que as sanções por inadimplemento podem estar previstas nos contratos ou decorrerem de lei. Considerando a prerrogativa da Administração de aplicar sanções ao particular inadimplente, estas poderão fundamentar-se na própria lei ainda que não previstas no instrumento contratual. São as sanções extracontratuais. O autor menciona também a existência de dois grupos de sanções contratuais, as que geram um fato administrativo e as que se constituem por atos administrativos.

Como exemplos de sanções extracontratuais representadas por fatos administrativos, podem ser citadas a assunção do objeto do contratado, a ocupação provisória, a execução da garantia contratual e a retenção dos créditos para cobrir prejuízos da Administração, todos previstos no art. 80 da Lei.

As sanções extracontratuais que resultam da prática de atos administrativos estão previstas no art. 86 (multa de mora) e no art. 87 da Lei nº 8.666/93, o qual elenca os tipos de sanções da seguinte forma:

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.

A Lei do Pregão (BRASIL, 2002b) também apresenta em seu art. 7º disposição sobre sanções extracontratuais aplicáveis ao contratado e que são representadas por atos administrativos:

Art. 7º Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no SICAF, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.

Para que sejam aplicadas, todas as sanções dependem de regular processo administrativo em que seja assegurado o contraditório e a ampla defesa. As sanções podem ser prescritas tanto a pessoas físicas quanto jurídicas e são consideradas como cláusulas exorbitantes porque podem ser aplicadas diretamente pela própria Administração, após o devido processo legal (ROSA, 2018, p. 69).

2.8.4 Teoria da imprevisão

A teoria da imprevisão refere-se a situações imprevisíveis e supervenientes ao momento de apresentação das propostas, desconhecidas pelas partes, estranhas a sua vontade e que a elas não tenham dado causa, sendo situações de natureza extraordinária e extracontratual. São eventos inevitáveis, que provocam insuportável desequilíbrio da equação econômico-financeira. A teoria da imprevisão também se aplica aos fatos previsíveis, mas de consequências incalculáveis (BORGES; SÁ, 2015, p. 619).

Para que seja restabelecido o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, Borges e Sá (2015, p. 619) sintetizam que o fato ensejador de tal restabelecimento deve ser dotado de imprevisibilidade razoável quanto a sua ocorrência ou quanto a suas consequências, estranho à vontade das partes, excessivamente oneroso em relação a uma das partes e correspondente a álea (risco) extraordinária e extracontratual, diferente do simples risco empresarial comum aos contratos, de modo geral.

Di Pietro (2019, p. 318) aponta três tipos de áleas ou riscos que o particular enfrenta quando contrata com a Administração: a álea ordinária ou empresarial, a álea administrativa e a álea econômica. A álea ordinária está presente em qualquer tipo de negócio, risco que todo empresário corre, como resultado da própria flutuação de mercado. Já a álea econômica corresponde a situações externas ao contrato, excepcionais e imprevisíveis.

A álea administrativa abrange: o poder de alteração unilateral do contrato pela Administração Pública; o fato do príncipe, que decorre de ato geral ou de governo emanado pelo Poder Público e que incide de forma reflexa no contrato; e o fato da Administração que corresponde a ato da Administração, enquanto parte contratada, que incide diretamente sobre o contrato. Nesses casos, é responsabilidade da Administração Pública realizar o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro (DI PIETRO, 2019, p. 318).

O caso fortuito e a força maior também são causas justificadoras da inexecução contratual. Segundo Meirelles (2011, p. 245), a força maior é o evento humano e o caso

fortuito é o evento da natureza que por sua imprevisibilidade e inevitabilidade criam para o contratado impossibilidade intransponível de normal execução do contrato.

Há ainda os casos de interferências imprevistas que diferem das situações anteriores por se tratar de situação preexistente à celebração do contrato, mas só reveladas surpreendentemente quando da execução do contrato por desconhecimento das partes até então. Diferente do caso fortuito e força maior, as interferências imprevistas não impedem o prosseguimento do contrato, só o tornam mais oneroso, cabendo a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro (BORGES; SÁ, 2015, p. 623).

A manutenção do equilíbrio econômico-financeiro pode ser invocada tanto pelo contratado quanto pelo Poder Público para os casos em que seja necessário majorar ou minorar os valores a serem pagos pela execução contratual. Como formas de manter o equilíbrio econômico dos contratos administrativos, a legislação apresenta, dentre outros, os mecanismos da repactuação, reajuste e revisão (OLIVEIRA, R., 2019, p. 254).

A repactuação diz respeito aos casos em que ocorra variação dos componentes dos custos contratuais de serviços continuados, mas que não esteja atrelada a índices. No caso do mecanismo de reajuste que possui periodicidade anual, deve ser estipulado um índice de preços gerais ou setoriais. O reajuste visa preservar o valor dos contratos em razão da inflação e deve estar previsto no contrato (OLIVEIRA, R., 2019).

Por fim, a revisão incide, independentemente de previsão contratual, não só nas cláusulas econômicas, mas também nas regulamentares (ex.: prorrogação do prazo de execução), e refere-se a fato superveniente, imprevisível ou previsível, porém de consequências incalculáveis (OLIVEIRA, R., 2019, p. 257).

2.8.5 Extinção dos contratos

A extinção dos contratos diz respeito ao fim dos seus efeitos, encerrando-se o vínculo contratual entre as partes e a obrigação de cumprimento das cláusulas contratuais, ressalvadas certas repercussões, como a responsabilidade pela correção de vícios. A extinção pode ocorrer por diversas formas, sendo citadas por Carvalho Filho (2019, p. 224) o cumprimento do objeto, o término do prazo contratual, a impossibilidade material ou jurídica, a invalidação ou anulação e a rescisão.

A conclusão ou cumprimento do objeto é uma forma de extinção natural do contrato, pois ocorre quando as partes cumprem o que foi pactuado. Por exemplo, nos casos de prestação de serviços, uma das partes executa o serviço solicitado e a outra realiza o

pagamento devido, tendo o contrato alcançado sua finalidade. Do mesmo modo, quando o objeto do contrato é o fornecimento de um bem, havendo a entrega deste e em contrapartida o pagamento acordado, ocorrerá a extinção do contrato.

Destaca-se que, com a conclusão do objeto e a extinção do contrato, ainda persiste obrigação do contratado para com os vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados. Nesses casos, o art. 69 da Lei Federal nº 8.666/93 estabelece a obrigação do contratado em realizar o devido reparo, correção, remoção, reconstrução ou substituição, às suas expensas, no total ou em parte, do objeto do contrato.

O término do prazo contratual também é uma forma natural de extinção dos contratos e diz respeito aos casos em que é estipulado um termo final para a duração do contrato. Advindo esse termo, o contrato extingue-se. Ocorre geralmente quando o objeto contratado e as obrigações decorrentes são de natureza contínua. Podem ser citados como exemplo os casos de prestação de serviços de energia elétrica, telefonia e manutenção predial.

No que diz respeito à impossibilidade material ou jurídica, ela ocorre por fatos supervenientes à celebração do contrato. No caso da impossibilidade material, o fato constitui barreira intransponível para a execução do contrato. É o caso em que o objeto desaparece. Por exemplo, quando se contrata empresa para realizar a reforma de um imóvel público, mas ocorre um incêndio e a edificação é condenada.

A impossibilidade jurídica diz respeito aos fatos que suprimem o suporte legal da contratação. O objeto continua passível de ser executado, mas não nas condições jurídicas inicialmente presentes, o que gera sua impossibilidade. São exemplos os casos de dissolução de sociedade ou decretação de falência (art. 78, IX e X, da Lei Federal nº 8.666/93). Importante lembrar que os contratos administrativos são *intuitu personae*, não sendo livre a transferência de obrigações do contratado a terceiros (CARVALHO FILHO, 2019, p. 225).

A invalidação ou anulação decorre de vícios de ilegalidade no contrato. Muitas são as possíveis causas que podem gerar a anulação dos contratos, como a ausência dos requisitos de validade dos atos administrativos, a ausência de prévia licitação e vícios na formalização do contrato. A nulidade do contrato terá efeitos retroativos à data de sua celebração devendo ser devidamente fundamentada, o que não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado nos termos do art. 59 da Lei de Licitação e Contratos.

Quanto à rescisão contratual, Borges e Sá (2015, p. 627) afirmam, com base no art. 79 da Lei de Licitações e Contratos e na doutrina, que poderá ocorrer de quatro formas: unilateral, amigável, judicial ou de pleno direito.

Na rescisão unilateral, a Administração faz uso de cláusula exorbitante a seu favor. Pode ocorrer nos casos em que ocorra inadimplência do contratado, com culpa ou sem culpa, e também por interesse público. O art. 79, I, da Lei Federal nº 8.666/93 enumera os casos em que pode ocorrer esse tipo de rescisão referindo-se aos incisos I a XII e XVII do artigo anterior (art. 78). Apesar de ser ato unilateral, são garantidos o contraditório e a ampla defesa aos contratados, devendo constar nos autos do processo os motivos para a decisão (art. 78, parágrafo único).

A rescisão amigável ou distrato ocorre por acordo entre as partes, desde que haja conveniência para a Administração. Não tem efeitos retroativos e deverá ser precedida de autorização escrita e fundamentada da autoridade competente (art. 79, § 1º, da Lei nº 8.666/93). Segundo Borges e Sá (2015, p. 628), não se aplica a rescisão amigável quando existirem descumprimentos dolosos ou culposos por parte da contratada.

Ocorrerá rescisão judicial quando for promovida por autoridade do Poder Judiciário. Considerando que a Administração pode rescindir unilateralmente seus contratos, essa hipótese é atribuída, em regra, ao particular, que recorre ao Poder Judiciário para garantia de seus direitos. É comum acontecer nos casos de inadimplência da Administração.

Há ainda a rescisão de pleno direito, que se verifica independentemente de manifestação de vontade de qualquer das partes, ou seja, dispensa a necessidade de ato formal de rescisão. Constitui-se diante de fato extintivo previsto na lei, no regulamento ou no próprio texto do ajuste, como nas hipóteses de falência, dissolução da sociedade e perecimento do objeto contratado (MEIRELLES, 2011, p. 257).

2.9 PROCESSO ADMINISTRATIVO

Na presente seção, são apontados conceitos de processo administrativo sob a ótica da Administração, apresentando-se a abordagem da gestão de processos. Além disso, o processo administrativo é conceituado sob a ótica do Direito, recorrendo-se sobre a Lei nº 9.784/99 (BRASIL, 1999), o objeto genérico e os objetos específicos do processo administrativo e, por fim, sobre suas fases.

2.9.1 Conceituação

As organizações convivem em um cenário de constantes transformações e forte concorrência, de modo que o gerenciamento e o aperfeiçoamento de seus processos são de

grande relevância para que essas organizações acompanhem tais mudanças e alcancem os resultados desejados. No caso das organizações públicas submetidas ao regime jurídico-administrativo, há que se considerar que a adoção de novos procedimentos visando à melhoria dos serviços prestados à população passa pela necessidade de observância das normas que regem a Administração Pública.

Diversas são as definições atribuídas ao processo administrativo, a depender inclusive da área a partir da qual se analisa o conteúdo, a exemplo da Administração e do Direito. Considerando os teóricos da Administração, para Davenport (1994, p. 7), o processo é uma ordenação específica das atividades de trabalho no tempo e no espaço, com um começo, um fim, e inputs e outputs claramente identificados, traduzindo-se numa estrutura para a ação. Ao contrário de administradores que veem a natureza dinâmica dos processos em sentido negativo, o autor tem como pressuposto que a adoção de um processo estruturado costuma ser de grande utilidade, não havendo lentidão ou ineficiência inerente na ação que se faz de acordo com um processo.

O processo também pode ser visto como um conjunto estruturado de atividades sequenciais com relação lógica entre si e a finalidade de atender e, preferencialmente, suplantando as necessidades e as expectativas dos clientes externos e internos da empresa (OLIVEIRA, D., 2019a, p. 9). Por sua vez, Cruz (2015, p. 14) apresenta os seguintes comentários sobre o termo processo de negócio:

Processo de negócio é um objeto formado por um conjunto de atividades (unidades operacionais), cuja finalidade existencial é a de transformar entrada(s) (*inputs*) em saída(s) (*outputs*) por meio de instruções que chamamos de tarefas (*tasks*), agrupadas em documentos que chamamos de procedimento (*procedure*). Os processos de negócios são objetos ligados ao mundo empresarial. A expressão processo de negócio permite distingui-lo de outros processos, como os jurídicos, os químicos, os mecânicos etc. Ao resultado da execução de qualquer processo de negócio chamamos genericamente de produto.

O autor afirma que, ao empregar a expressão processo de negócio, não se refere somente ao sentido mercantilista da palavra “negócio”, *stricto sensu*, mas a qualquer coisa que tenhamos que produzir. Assim, o termo também se aplica ao setor público. A expressão foi traduzida do inglês, *business process*, e facilita a diferenciação dos processos que produzem bens e serviços de outros tipos de processos, como os jurídicos, que produzem sentenças e decisões, que, por sua vez, essencialmente, são processos de negócio (CRUZ, 2015, p. 11 e 15).

A gestão de processos se apresenta então como uma forma de dar resposta à necessidade das organizações de se adaptar ao ambiente externo, promovendo melhoria no projeto de processos, mas também coordenando os fluxos nas atividades dos processos no dia a dia e fazendo com que a organização aprenda continuamente a gerir seus processos (PAIM *et al.*, 2011, p. 95).

A abordagem da gestão de processos envolve documentar o processo para entender como o trabalho flui ao longo do processo; estabelecer responsabilidade gerencial sobre o processo; gerenciar o processo para a mensuração de desempenho deste; e melhorar o processo para aprimorar a qualidade do produto ou os indicadores do desempenho do processo (GULLEDGE JR; SOMMER; 2002, p. 364).

Conhecer o processo possibilita a identificação de pontos falhos para que possam ser corrigidos, possibilita seu aprimoramento, a consolidação do conhecimento gerado por estes e a aprendizagem. O mapeamento ou modelagem de processos é uma ferramenta gerencial que permite conhecer como são realizadas as atividades na organização, pois consiste na construção de um modelo que demonstre os relacionamentos entre as atividades, pessoas, dados e objetos envolvidos na produção de um bem ou serviço (SCHLOSSER *et al.*, 2016, p. 114).

O guia BPM CBOK, *Business Process Management - Common Body of Knowledge* (ABPMP Brasil, 2013, p. 72) observa que os modelos possuem uma ampla gama de aplicações nos ambientes de negócio, incluindo:

- a) Organização (estruturação);
- b) Descoberta (aprendizagem);
- c) Previsão (estimativas);
- d) Medição (quantificação);
- e) Explicação (ensino, demonstração);
- f) Verificação (validação); e
- g) Controle (restrições, objetivos).

Algumas das principais notações de modelagem dos processos, conjunto padronizado de símbolos e regras, são os padrões *Business Process Model and Notation* (BPMN), Fluxograma, *Event-driven Process Chain* (EPC), *Unified Modeling Language* (UML), *Integrated Computer Aided Manufacturing Definition* (IDEF) e *Value Stream Mapping* (ABPMP BRASIL, 2013, p. 79).

Em relação à abordagem dos processos sobre a perspectiva das Ciências Jurídicas, Borges e Sá (2015, p. 1134) conceituam processo ou procedimento administrativo como uma série de atos tendentes a um resultado final pretendido pela Administração Pública, com vistas ao melhor atendimento do interesse público. Os autores comentam que, na esfera administrativa, os termos processo e procedimento costumam ser usados indistintamente, podendo-se falar em processo licitatório ou procedimento licitatório, por exemplo. Quando necessário diferenciá-los, entendem que procedimento é uma série de atos encadeados em sequência lógica para se alcançar um objetivo (é algo dinâmico), enquanto o processo é a relação jurídica propriamente dita (é algo estático).

Conforme Carvalho Filho (2020, p. 1046), o processo administrativo é o instrumento que formaliza a sequência ordenada de atos e de atividades do Estado e dos particulares a fim de ser produzida uma vontade final da Administração. Quanto à distinção dos processos administrativo e judicial, o autor afirma que:

O processo judicial encerra o exercício de função jurisdicional e sempre há conflito de interesses, ao passo que o processo administrativo implica o desempenho de atividade administrativa, nem sempre se verificando qualquer tipo de conflito. No processo judicial, a relação é trilateral, porque além do Estado-Juiz, a quem as partes solicitam a tutela jurisdicional, nela figuram também a parte autora e a parte ré. No processo administrativo, a relação é bilateral, porque, quando há conflito, de um lado está o particular e de outro o Estado, a este incumbindo decidir a questão; o Estado é parte e juiz. Por fim, o processo judicial vai culminar numa decisão que pode tornar-se imodificável e definitiva, ao passo que no processo administrativo as decisões ainda poderão ser hostilizadas no Poder Judiciário (2020, p. 1044).

Nesse sentido, nem sempre os processos administrativos dirão respeito à solução de conflitos, podendo versar sobre demandas simples e rotineiras que não envolvam controvérsias entre os interessados, a exemplo de solicitações de diploma efetuadas por discentes de uma universidade pública. Por outro lado, quando os processos envolverem algum litígio, o Estado atuará tanto como parte quanto como juiz da demanda.

As decisões proferidas em sede de processo administrativo, ainda que tenha esgotado todas as instâncias recursais administrativas, não são definitivas, pois podem ser revisadas pelo Poder Judiciário em consonância com o princípio da inafastabilidade de jurisdição decorrente do art. 5º, XXXV, da CF/88.

Meirelles (2011, p. 749) ressalta que o Poder Judiciário pode, se provocado, examinar os motivos e o conteúdo dos atos e decisões da Administração Pública para verificar se foram observados os ditames legais, bem como princípios do ordenamento jurídico. Assim, cabe ao controle judicial da administração a análise da legalidade, proporcionalidade e razoabilidade

dos atos administrativos, sem se sobrepor à discricionariedade do agente público e ao mérito da decisão, preservando a separação e independência dos Poderes.

2.9.2 Processo Administrativo Federal: Lei nº 9.784/99

A Lei Federal nº 9.784/99 regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, estabelecendo normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração. Os preceitos dessa lei também se aplicam aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, quando no desempenho de função administrativa. Apesar de ser obrigatória apenas para a esfera federal, a lei pode ser facultativamente adotada pelos demais entes federativos que não disponham de lei própria sobre a matéria.

A Lei de Processo Administrativo Federal cuida da regulamentação do modo de execução das tarefas públicas, objetivando não apenas fornecer condições formais de atuação administrativa (exigências de legalidade formal) a serem preenchidas, mas também condições de índole material alinhadas ao interesse público e à própria conformação constitucional da função administrativa (CUNHA, 2017, p. 44).

Nohara e Mahara (2009, p. 3) comentam que a Lei busca compatibilizar, dentro do espírito exigido pelo Estado Democrático de Direito, prerrogativas da Administração Pública, aplicadas para o melhor cumprimento de suas finalidades, com o respeito às garantias constitucionais que protegem direitos e interesses dos administrados. Assim, o processo administrativo deve observar o preceito que impõe que ninguém será privado da liberdade ou dos bens sem o devido processo legal, assegurando-se aos litigantes em processo administrativo o contraditório e a ampla defesa (art. 5º, LIV e LV, da CF).

Trata-se de verdadeiro diploma instaurador dos princípios gerais da atuação administrativa, que tem, dentre suas finalidades, a busca por disciplinar a organização e o funcionamento da Administração Pública, procurando racionalizar suas atividades; a tomada de decisões justas, legais, úteis e oportunas, legitimando o exercício de função administrativa; assegurar a informação dos interessados e a sua participação na formação das decisões; garantir a transparência da ação administrativa e o respeito pelos direitos e interesses legítimos dos cidadãos; evitar a burocratização e aproximar a Administração de seus

destinatários; ampliar a possibilidade de controle da atuação administrativa (CUNHA, 2017, p. 45).

O Quadro 2 apresenta alguns destaques sobre as diversas normas presentes na Lei Federal nº 9.784/99 sobre os processos administrativos na esfera federal.

Quadro 2 - Artigos da Lei nº 9.784/99 e destaques

Capítulos e artigos	Destaques
CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS Arts. 1º e 2º	Abrangência da lei; Conceitos utilizados (órgão, entidade e autoridade); Princípios; e Critérios a serem observados nos processos administrativos;
CAPÍTULO II DOS DIREITOS DOS ADMINISTRADOS Art. 3º	Os administrados têm o direito de serem tratados com respeito, ter ciência e acesso aos processos nos quais tenham a condição de interessados, formular alegações e apresentar documentos e fazer-se assistir por advogado, sem prejuízo de outros que lhe sejam assegurados.
CAPÍTULO III DOS DEVERES DO ADMINISTRADO Art. 4º	São deveres dos administrados expor os fatos conforme a verdade; proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé; não agir de modo temerário; prestar as informações que lhe forem solicitadas e colaborar para o esclarecimento dos fatos.
CAPÍTULO IV DO INÍCIO DO PROCESSO Arts. 5º a 8º	O processo administrativo pode iniciar-se de ofício ou a pedido de interessado. Salvo os casos em que for admitida solicitação oral, o requerimento inicial do interessado deve ser formulado por escrito e conter os dados elencados nos incisos do art. 6º.
CAPÍTULO V DOS INTERESSADOS Art. 9º e 10	Previsão de quem é legitimado como “interessado” e “capaz” nos processos administrativos.
CAPÍTULO VI DA COMPETÊNCIA Arts. 11 a 17	Normas sobre competência, delegação e avocação: a competência é irrenunciável, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos.
CAPÍTULO VII DOS IMPEDIMENTOS E DA SUSPEIÇÃO Arts. 18 a 21	Casos de impedimento e suspeição do servidor ou autoridade.
CAPÍTULO VIII DA FORMA, TEMPO E LUGAR DOS ATOS DO PROCESSO Arts. 22 a 25	Requisitos sobre a forma, o tempo e lugar dos atos do processo: em regra, não dependem de forma determinada, devem ser produzidos por escrito e realizar-se preferencialmente na sede do órgão.
CAPÍTULO IX DA COMUNICAÇÃO DOS ATOS Arts. 26 a 28	Regras sobre a comunicação dos atos. A intimação pode ser efetuada por ciência no processo, por via postal com aviso de recebimento, por telegrama ou outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado.
CAPÍTULO X DA INSTRUÇÃO Arts. 29 a 47	Normas sobre instrução do processo, provas e prazos.

CAPÍTULO XI DO DEVER DE DECIDIR Arts. 48 e 49	A Administração tem o dever de emitir decisão nos processos administrativos, sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência.
CAPÍTULO XII DA MOTIVAÇÃO Art. 50	Previsão sobre os casos em que os atos administrativos deverão ser motivados com indicação dos fatos e fundamentos jurídicos.
CAPÍTULO XIII DA DESISTÊNCIA E OUTROS CASOS DE EXTINÇÃO DO PROCESSO Arts. 51 e 52	Possibilidade de desistência ou renúncia do interessado e outros casos que possam implicar na extinção do processo.
CAPÍTULO XIV DA ANULAÇÃO, REVOGAÇÃO E CONVALIDAÇÃO Arts. 53 a 55	Versa sobre a anulação de atos eivados de vício de legalidade, revogação por motivo de conveniência e oportunidade e convalidação de atos que apresentem defeitos sanáveis.
CAPÍTULO XV DO RECURSO ADMINISTRATIVO E DA REVISÃO Arts. 56 a 65	Normas sobre o cabimento de recurso das decisões administrativas e a revisão dos processos, com requisitos, prazos, instâncias e legitimados.
CAPÍTULO XVI DOS PRAZOS Arts. 66 a 67	Regras para a contagem dos prazos processuais.
CAPÍTULO XVII DAS SANÇÕES Art. 68	As sanções, a serem aplicadas por autoridade competente, terão natureza pecuniária ou consistirão em obrigação de fazer ou de não fazer, assegurado sempre o direito de defesa.
CAPÍTULO XVIII DAS DISPOSIÇÕES FINAIS Arts. 69 a 70	Os processos administrativos específicos são regidos por lei própria, aplicando-se apenas subsidiariamente os preceitos dessa lei. Também são estabelecidas hipóteses de tramitação prioritária dos processos.

Fonte: Elaborado pela autora com base na Lei Federal nº 9.784/99 (2020).

O *caput* do art. 2º da Lei elenca princípios a serem observados pela Administração Pública também presentes de forma expressa ou implícita na CF/88. Os princípios citados são princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Os princípios constitucionais da impessoalidade e da publicidade não foram mencionados (art. 37 da CF/88), mas também se aplicam aos processos administrativos, considerando tanto a hierarquia das normas quanto o conteúdo dos demais regramentos presentes na lei em questão. O rol apresentado no *caput* do art. 2º é exemplificativo, de modo que outros princípios norteadores do direito processual administrativo não elencados, mas constantes no ordenamento jurídico, devem ser observados.

2.9.3 Objeto genérico e objetos específicos

Carvalho Filho (2020, p. 1048) elenca como objeto genérico do processo administrativo a prática de um ato administrativo. Em relação aos objetos específicos, que tratam das providências que a Administração pretende adotar, o autor agrupa os processos entre os de mera tramitação, de controle, punitivo, contratual, revisional e de outorga de direitos.

Os processos de mera tramitação, também chamados de processos de expediente por Gomes (2012, p. 117) e por Cecílio e Pires (2013, p. 114), representam os processos que não se enquadram nas demais categorias. Compõem o maior volume dos processos administrativos dada a sua generalidade. São os processos pelos quais a Administração desempenha suas atividades rotineiras e através dos quais até os mais simples dos pedidos são formalizados.

Por meio dos processos de controle, a Administração Pública exerce algum tipo de controle ou fiscalização sobre os administrados em geral ou sobre determinadas atividades e/ou categoria de pessoas, aferindo a sua regularidade em face das normas aplicáveis e dentro dos limites de sua competência (GOMES, 2012, p. 117). São exemplos o controle exercido pelo Tribunal de Contas e a fiscalização de estabelecimentos.

Quanto aos processos com objeto punitivo, esses têm por finalidade a apuração de responsabilidades em face de inobservância de lei, regulamento ou contrato, podendo resultar na aplicação de penalidades. A observância aos princípios do contraditório e ampla defesa, bem como do devido processo legal é fundamental sob pena de nulidade do processo e da sanção aplicada.

Meirelles (2011, p. 746) destaca que o essencial é que o processo punitivo se desenvolva com regularidade formal em todas as suas fases para legitimar a sanção imposta ao final. Os preceitos do processo penal comum poderão ser adotados subsidiariamente quando não conflitantes com as normas administrativas. Além disso, o autor afirma que a graduação das sanções é discricionária, mas não arbitrária, devendo guardar correspondência e proporcionalidade com a infração apurada, e estar expressamente prevista em norma administrativa.

Nos casos em que a Administração pretende celebrar contratos com terceiros para a aquisição de bens, a construção de obras, o desempenho de serviços, a execução de serviços concedidos e permitidos etc., o respectivo processo administrativo pelo qual a pretensão será formalizada terá objeto contratual. Um exemplo claro dessa categoria são os processos de licitação, regulados pela Lei Federal nº 8.666/1993 (CARVALHO FILHO, 2020, p. 1049).

Carvalho Filho (2020, p. 1049) conceitua os processos de objeto revisional como aqueles instaurados em virtude da interposição de recurso administrativo pelo administrado ou pelo servidor público. Ao final do processo, a Administração poderá rever o ato, acatando o pedido do recorrente, ou mantê-lo, indeferindo o recurso.

Por fim, os processos administrativos cujos objetos são a outorga de direitos “são aqueles que visam autorizar ou não o exercício de determinado direito individual” (MARINELA, 2018, p. 1145). Gomes (2012, p. 116) exemplifica essa categoria de processo referindo-se aos casos em que a Administração está vinculada a hipóteses legais, como a concessão de aposentadoria a um agente que preencha os requisitos legais, e aos casos em que a outorga de direitos terá caráter discricionário, como a permissão de uso do espaço público para fins comerciais.

2.9.4 Fases do processo administrativo

A ideia de processo administrativo indica que as decisões não são tomadas de imediato em razão de ele consistir em instrumento para documentar e possibilitar a melhor decisão. Assim, um processo é composto por distintas fases, cuja denominação tem variado entre os doutrinadores (BERWIG, 2019, p. 256).

É comum observar, dentre os doutrinadores, a menção a três fases básicas do processo, a despeito de classificações que trazem um maior desdobramento das fases a partir das três mais citadas, que são: instauração, instrução e decisão. Berwing (2019, p. 256), Borges e Sá (2015, p. 1142) e Cecílio e Pires (2013, p. 114) seguem essa distinção. Di Pietro (2019, p. 797) acrescenta a fase de defesa: instauração, instrução, defesa e decisão. E ainda, Meirelles (2011, p. 741) e Rosa (2018, p. 211) mencionam cinco fases: instauração, instrução, defesa, relatório e julgamento.

A primeira fase, a de instauração, corresponde ao início do processo. A Lei Federal nº 9.784/99 dispõe em seu art. 5º que o processo administrativo pode iniciar-se de ofício, pela Administração, ou a pedido de interessado. O requerimento inicial do interessado, salvo casos em que for admitida solicitação oral, deve ser formulado por escrito e conter dados sobre o órgão ou a autoridade administrativa a que se dirige; identificação do interessado ou de representante, bem como de seu domicílio ou local para recebimento de comunicações; formulação do pedido, com exposição dos fatos e de seus fundamentos; e data e assinatura do requerente ou de seu representante (art. 6º).

O parágrafo único do art. 6º veda à Administração a recusa imotivada de recebimento de documentos, devendo o servidor orientar o interessado quanto ao suprimento de eventuais falhas. O processo que não atenda aos requisitos legais, com informações imprecisas relativas à qualificação do fato e sua ocorrência no tempo e no espaço é nulo (MEIRELLES, 2011, p. 741).

A segunda fase do processo administrativo, denominada de instrução, é composta por atividades de instrução destinadas a averiguar e comprovar os dados necessários à tomada de decisão. Essas atividades se realizam de ofício ou mediante impulsão do órgão responsável pelo processo, sem prejuízo do direito dos interessados de propor atuações probatórias. E ainda, o órgão competente para a instrução fará constar dos autos os dados necessários à decisão do processo (art. 29).

O art. 44 estabelece que, encerrada a instrução, o interessado terá o direito de manifestar-se no prazo máximo de dez dias, salvo se outro prazo for legalmente fixado. Essa previsão concede ao interessado a oportunidade do contraditório e da ampla defesa. Essa fase é denominada de defesa por alguns doutrinadores, enquanto outros a consideram ainda como fase de instrução.

Após o prazo concedido para a manifestação do interessado, o órgão de instrução que não for competente para emitir a decisão final elaborará relatório indicando o pedido inicial, o conteúdo das fases do procedimento e formulará proposta de decisão, objetivamente justificada, encaminhando o processo à autoridade competente (art. 47). No relatório, constará um resumo dos fatos e das atividades de instrução, a apreciação das provas e conclusões/sugestões feitas pelo agente que presidiu o processo ou pela comissão processante.

A fase de julgamento corresponde à decisão proferida pela autoridade competente em sede do processo administrativo. O art. 48 dispõe sobre o dever da Administração de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência. O prazo para a Administração decidir, após a conclusão da instrução de processo administrativo, é de até trinta dias, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada (art. 49).

Como observado por Meirelles (2011, p. 743), o relatório prévio ao julgamento é peça informativa e opinativa, sem efeito vinculante. A autoridade julgadora normalmente se baseia nas conclusões do relatório, mas pode contrariá-las por interpretação diversa das normas legais ou por chegar a conclusões fáticas diversas das constantes no relatório. O fundamental é que a decisão seja motivada pelos elementos presentes no processo ou na ausência de provas para uma decisão punitiva, deferitória ou indeferitória da pretensão postulada.

Nesse sentido, a discricionariedade está limitada pelas normas e princípios aplicáveis ao processo, cabendo à autoridade julgadora liberdade para produzir provas e graduar sanções quando não houver parâmetros específicos estabelecidos em lei para a dosimetria das penalidades. Também se insere no campo da discricionariedade dos atos administrativos a inexistência de maior rigor formal nos procedimentos administrativos como ocorre nos procedimentos judiciais.

As decisões da Administração podem ainda ser objeto de pedido de reconsideração à autoridade que proferiu a decisão, recurso para autoridade hierarquicamente superior, revisão, anulação, quando eivadas de vício de legalidade, revogação, por conveniência e oportunidade, e convalidação, quando apresentarem defeitos sanáveis.

O art. 56 da Lei Federal nº 9.874/99 estipula ser cabível o recurso das decisões administrativas em face de razões de legalidade e de mérito, devendo ser dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não a reconsiderar no prazo de cinco dias, o encaminhará à autoridade superior. Por sua vez, a revisão dos processos administrativos de que resultem sanções pode ocorrer a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada. A revisão do processo não poderá resultar em agravamento da sanção (art. 65).

2.10 SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

Nesta seção, são abordados temas relativos às sanções administrativas. Dentre tais temas, está o poder-dever da Administração Pública de apurar infrações administrativas e aplicar sanções; os fundamentos legais para aplicação das penalidades a partir da legislação federal e de princípios do ordenamento jurídico; e as modalidades de sanções administrativas com suas características principais.

2.10.1 Poder-dever da Administração Pública

Sobre o conjunto de normas e princípios ao qual se submete a Administração pública, Di Pietro (2019, p. 86) explica que

A expressão regime jurídico da Administração Pública é utilizada para designar, em sentido amplo, os regimes de direito público e de direito privado a que pode submeter-se a Administração Pública. Já a expressão regime jurídico administrativo é reservada tão somente para abranger o conjunto de traços, de conotações, que

tipificam o Direito Administrativo, colocando a Administração Pública numa posição privilegiada, vertical, na relação jurídico-administrativa.

Assim, no contexto do regime jurídico-administrativo, a Administração Pública encontra-se numa posição privilegiada e superior aos interesses individuais em prol da persecução do interesse público. Diante dessa posição privilegiada e da necessidade de assegurar os interesses da coletividade, a supremacia do interesse público sobre o particular e a indisponibilidade do interesse público são princípios fundamentais do regime jurídico-administrativo, a partir dos quais decorrem os demais princípios e normas do Direito Administrativo.

A supremacia do interesse público sobre o particular garante prerrogativas à Administração Pública que não estão disponíveis para o particular. Exemplos dessas prerrogativas podem ser vistos nos contratos administrativos, que contêm cláusulas exorbitantes como a possibilidade de rescisão unilateral de contratos e a aplicação de sanções administrativas sem a necessidade de provocação do Poder Judiciário. São atos dotados de autoexecutoriedade e imperatividade diante das normas do regime jurídico-administrativo.

Em contrapartida aos poderes da Administração perante o particular, a indisponibilidade do interesse público resulta em restrições aos atos administrativos. Tais atos devem submeter-se aos requisitos legais e suas determinações. A Administração só pode fazer o que a norma autoriza ou determina, sob pena de nulidade e até de responsabilização dos agentes públicos. Deve sempre prevalecer a finalidade pública em detrimento de vontades pessoais.

Portanto, as prerrogativas são sinais de força ou poder, enquanto as restrições representam sujeições ou deveres, resultando no poder-dever de agir do Estado (BORGES; SÁ, 2015, p. 59). A Administração tem poderes para agir quando necessário, ao mesmo tempo em que não pode se omitir e deixar de praticar atos que resguardem o interesse público.

Dentre os poderes-deveres administrativos, está o poder disciplinar, que compreende a prerrogativa da Administração para apurar infrações e aplicar sanções administrativas a agentes públicos ou particulares que detenham algum vínculo especial com a Administração Pública. Aqui estão incluídos os particulares que participam de processos licitatórios ou que firmam contratos administrativos submetendo-se às cláusulas exorbitantes inerentes a esses contratos.

Quanto à apuração das sanções, o Caderno de Logística do MPOG (BRASIL, 2015, p. 14) registra que, ao constatar a existência de infração às licitações ou contratos, nasce para o

gestor a obrigação de agir no sentido de instaurar procedimento específico visando à apuração dos fatos. Tal obrigação é considerada de forma unânime pela doutrina como um poder ou dever-poder decorrente de uma prerrogativa inerente ao poder disciplinar da Administração.

A suposta ocorrência de falhas, fraude ou outro tipo de infração à licitação ou ao contrato poderá ser identificada e informada ao gestor competente por qualquer pessoa, seja o pregoeiro, fiscal ou gestor do contrato, pelo recebimento de uma denúncia ou reclamação de usuários dos serviços ou outro meio (BRASIL, 2015, p. 12).

Em relação à aplicação de sanções, Rech (2018, p. 162) entende que a sanção é medida necessária a assegurar o cumprimento da norma e possui natureza vinculante, pois protege interesses que vão além daqueles pertencentes à própria Administração Pública. Nesse sentido, o autor afirma que, ao verificar a ocorrência do ilícito, a Administração Pública não possui liberdade na imposição de sanção administrativa; pode apenas, nos casos previstos em lei, optar por uma dentre as modalidades de sanção elencadas por ela, exercendo a competência que lhe foi outorgada pelo legislador.

Ao longo dos artigos da Lei Federal nº 8.666/93, é possível identificar disposições que tratam desse poder-dever da Administração como, por exemplo:

Art. 41. A administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

[...]

IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;

Art. 76. A Administração rejeitará, no todo ou em parte, obra, serviço ou fornecimento executado em desacordo com o Contrato.

Art. 77. A inexecução total ou parcial do Contrato enseja a sua rescisão, com as consequências contratuais e as previstas em lei ou regulamento.

Art. 81. A recusa injustificada do adjudicatário em assinar o Contrato, aceitar ou retirar o instrumento equivalente, dentro do prazo estabelecido pela Administração, caracteriza o descumprimento total da obrigação assumida, sujeitando-o às penalidades legalmente estabelecidas.

Art. 82. Os agentes administrativos que praticarem atos em desacordo com os preceitos desta Lei ou visando a frustrar os objetivos da licitação sujeitam-se às sanções previstas nesta Lei e nos regulamentos próprios, sem prejuízo das responsabilidades civil e criminal que seu ato ensejar.

Art. 86. O atraso injustificado na execução do Contrato sujeitará o contratado à multa de mora, na forma prevista no instrumento convocatório ou no Contrato.

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

A partir dos dispositivos destacados, é possível perceber que a Administração tem o poder e ao mesmo tempo o dever de apurar infrações e aplicar sanções àqueles que descumprirem a previsão legal, editalícia ou contratual. Esse poder-dever estende-se aos agentes administrativos, que também podem ser responsabilizados conforme o citado art. 82 da Lei Federal nº 8.666/93.

O Tribunal de Contas da União (TCU), que auxilia o Congresso Nacional no exercício do controle externo da Administração (art. 71 da CF/88), já se manifestou sobre o assunto, conforme enunciado do Acórdão 2077/2017 – Plenário, bem como determinações constantes no Acórdão 754/2015 – Plenário e no Acórdão 1793/2011 – Plenário:

Acórdão 2077/2017 – Plenário - Enunciado: A apuração das condutas faltosas praticadas por licitantes não consiste em faculdade do gestor público com tal atribuição, mas em dever legal. A aplicação de penalidades não se restringe ao Poder Judiciário, mas, nos termos das Leis 8.666/1993 e 10.520/2002, cabe também aos entes públicos que exercem a função administrativa.

Acórdão 754/2015 – Plenário – [...] 9.5.1. orientem os gestores das áreas responsáveis por conduzir licitações, inclusive os dos órgãos sob seu controle de atuação administrativa e financeira, para que autuem processo administrativo com vistas à apenação das empresas que praticarem, injustificadamente, ato ilegal tipificado no art. 7º da Lei 10.520/2002 e alertem-nos de que tal dispositivo tem caráter abrangente e abarca condutas relacionadas não apenas à contratação em si, mas também ao procedimento licitatório e à execução da avença;

Acórdão 1.793/2011 – Plenário – [...] 9.2.1. oriente os gestores dos órgãos integrantes do SISG: 9.2.1.1. a autuarem processos administrativos contra as empresas que praticarem atos ilegais previstos no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, alertando-os de que a não autuação sem justificativa dos referidos processos poderá ensejar a aplicação de sanções, conforme previsão do art. 82 da Lei nº 8.666/1993, bem como representação por parte do Tribunal de Contas da União, com fulcro no art. 71, inciso XI, da Constituição Federal c/c o art. 1º, inciso VIII, da Lei nº 8.443/1992;

As decisões apresentadas retratam o entendimento do TCU nas deliberações das quais foram extraídas, configurando orientações importantes para os gestores públicos, ainda que tais decisões não representem necessariamente o posicionamento prevalecente do TCU sobre a matéria nem vinculem futuras decisões.

Em suma, o que se extrai do exposto é que a Administração tem a prerrogativa e a obrigação de proceder com a abertura de processo administrativo para apurar infrações e aplicar sanções a fornecedores que praticarem atos ilegais nos processos de licitação, na contratação e em sua execução.

Na prática, se, para aplicar penalidades às empresas, o gestor deve demonstrar a existência de amparo legal, o contrário também deve ocorrer. Quando o gestor entender que não devam ser aplicadas as sanções previstas, deve justificar tal decisão para que também não incorra em ilegalidades e possa ser responsabilizado no âmbito administrativo, civil e até mesmo penal.

2.10.2 Fundamentos legais

Nesta seção, são elencados os principais normativos e princípios que se relacionam com os procedimentos de aplicação de sanções aos fornecedores, contendo obrigações e requisitos a serem observados para que os atos praticados nos processos sancionatórios sejam válidos.

Em relação à legislação federal, destaca-se as seguintes normas:

- **Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988.**
- **Lei nº 8.666, de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública;
- **Lei nº 10.520, 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;
- **Decreto nº 3.555, de 2000.** Regulamenta o pregão, para aquisição de bens e serviços comuns;
- **Decreto nº 10.024, de 2019.** Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica;
- **Portaria MP nº 306, de 2001.** Aprova o Sistema de Cotação Eletrônica de Preços, módulo do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG;
- **Decreto nº 7.892, de 2013.** Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;
- **Lei nº 9.784, de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal;
- **Instrução Normativa nº 3, de 2018.** Estabelece regras de funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF, no âmbito do Poder Executivo Federal (alterada pela Instrução Normativa nº 10, de 2020);

- **Instrução Normativa CGU nº 2, de 2015.** Regula o registro de informações no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS e no Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP;
- **Lei nº 10.522, de 2002.** Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências.
- **Lei nº 6.830, de 1980.** Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências.

Além das normas, o ordenamento jurídico brasileiro é composto por diversos princípios que constituem o seu alicerce. Os princípios possuem caráter mais abrangente que as normas, podendo ser aplicados nas mais variadas situações. Eles são uma importante fonte orientadora para a interpretação de normas e avaliação de casos concretos, auxiliando na tomada de decisões ainda que não expressem ordens específicas.

No caso dos procedimentos de apuração de infrações contratuais e aplicação de sanções administrativas, os princípios traduzem garantias aos administrados de que tais procedimentos serão conduzidos respeitando a legislação, o devido processo legal, a presunção de inocência, o direito à defesa e demais requisitos legais. Para a Administração, a importância de conduzir os processos sancionatórios em consonância com os princípios do ordenamento jurídico está diretamente relacionada à validade dos atos praticados e dos processos como um todo.

Assim, seguem comentários sobre alguns dos princípios expressos ou implícitos no ordenamento jurídico relacionados com os procedimentos de apuração e aplicação de sanções administrativas:

- **Legalidade:** é um dos princípios constitucionais explícitos da Administração Pública. Para os particulares, significa que têm liberdade para fazer ou deixar de fazer algo desde que não seja proibido pela lei. No Direito Público, impõe que a Administração só pode fazer o que a lei determina ou permite. Ainda que os atos praticados sejam dotados de certa discricionariedade, devem se adequar aos limites legais;
- **Impessoalidade:** a impessoalidade possui algumas facetas, referindo-se à igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados, sem beneficiar pessoas determinadas. Também se refere ao fato de que o interesse público é o fim a ser alcançado em detrimento de vontades particulares. E ainda, que a Administração

não pode ser utilizada para promoção pessoal de agentes públicos, por exemplo, em campanhas, obras ou serviços realizados pelo poder público;

- **Moralidade:** a Administração e o administrador público devem agir segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé nas relações com os administrados e nas relações internas. Atos administrativos em conformidade com a lei, mas que sejam contaminados pela imoralidade, pela ofensa a princípios de justiça e à ideia comum de honestidade, vão de encontro à moralidade administrativa e podem ser anulados;
- **Publicidade:** refere-se à obrigação que a administração Pública tem de dar publicidade aos seus atos, sendo condição de eficácia para produção de efeitos externos. É uma forma de prestar contas aos administrados, garantir maior transparência na atuação administrativa, facilitar o acesso a informações de interesse dos cidadãos e permitir o devido controle das atividades executadas pela Administração;
- **Eficiência:** diz respeito ao alcance de resultados almejados utilizando o menor número de recursos públicos possíveis. Do agente público, espera-se o melhor desempenho possível de suas atribuições, e, em relação à Administração, espera-se que esteja organizada de modo a alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público. A condução eficiente dos processos sancionatórios poderá evitar o retrabalho e a nulidade de processos por não atenderem aos requisitos legais;
- **Supremacia e indisponibilidade do interesse público:** esses princípios decorrem do regime jurídico-administrativo, no qual a Administração Pública está em posição privilegiada ou de supremacia nas relações com os administrados. Ao mesmo tempo, por tutelar interesses da coletividade, o poder público não pode dispor livremente deles. Esses princípios correspondem a um poder-dever, que não pode deixar de ser exercido para não afetar o interesse público. No caso de ilícitos administrativos, a autoridade não pode deixar de exercer suas competências relativas a punições cabíveis;
- **Devido processo legal:** esse princípio está expresso no art. 5º, LIV, da CF/88 e visa garantir que ninguém seja privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal. O devido processo legal refere-se à observância de um conjunto de normas e princípios e ao cumprimento de todas as etapas previstas na legislação para o respectivo processo. A previsão constitucional envolve tanto os processos judiciais

quanto os administrativos, que poderão ser invalidados, caso não tenham sido atendidos os requisitos legais;

- **Contraditório e ampla defesa:** são princípios constitucionais expressos no art. 5º, LIV, da CF/88, que assegura aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes. Garantir o contraditório significa dar oportunidade à parte para se manifestar nos autos do processo sobre os fatos que lhe estão sendo atribuídos. A ampla defesa corresponde ao direito do acusado ou litigante de utilizar todos os meios lícitos a seu dispor, como a produção de provas, para defender-se;
- **Razoabilidade e proporcionalidade:** os dois princípios são mencionados no art. 2º da Lei Federal nº 9.784/99 e estão intrinsecamente ligados. O princípio da proporcionalidade refere-se à adequação entre os meios que a Administração utiliza para alcançar determinados fins. O princípio da razoabilidade também abrange essa adequação dos meios e fins, sendo mais amplo. Trata-se da observância da congruência ou equivalência na prática de atos, uso da razão nas condutas e tomada de decisões;
- **Motivação:** segundo consta no art. 50 da Lei Federal nº 9.784/99, esse princípio determina que os atos administrativos deverão ser devidamente motivados com a indicação dos fatos e fundamentos jurídicos nas hipóteses previstas. Os incisos do referido artigo apresentam tais hipóteses, cuja motivação é obrigatória. Dentre elas, estão atos que neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses, imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções e que decidam recursos administrativos.

2.10.3 Modalidades e principais características das sanções administrativas

A aplicação de sanções administrativas decorrentes de licitações e contratos da Administração Pública ocorre quando licitantes ou contratados praticam atos que violam normas relativas às obrigações assumidas, ou também quando deixam de praticar atos de sua competência previstos pela lei.

A definição de sanção administrativa apresentada por Fleury (2016, p. 63) é a seguinte:

[...] consequência jurídica negativa; de caráter repressivo (ou retributivo); prevista em lei como consequência à prática de um ilícito jurídico em sentido estrito

administrativo, em que o sujeito ativo (titular do bem jurídico violado) possui o dever de, **no exercício da função administrativa**, impô-la ao sujeito passivo culpável (pessoa culpável que incorreu na prática daquele ilícito) (grifos do autor).

O autor inclui em sua definição o dever da Administração de impor penalidades às pessoas que praticarem um ilícito jurídico administrativo. Para Carvalho Filho (2020, p. 98), “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”.

Quanto às finalidades das sanções administrativas, não há considerações harmoniosas da doutrina administrativa (LOSSO, 2019, p. 26). O Caderno de Logística do MPOG (BRASIL, 2015, p. 11), por exemplo, menciona o caráter preventivo, educativo, repressivo, e de reparação dos danos causados ao órgão ou entidade. Em relação à finalidade de ressarcimento, existem entendimentos que consideram que a causa da indenização é o dano e que a causa da sanção é a infração administrativa, não sendo então a reparação do dano uma finalidade da sanção (NUNES JR. *et al.*, 2017, p. 26).

Em relação ao momento em que as sanções administrativas aos fornecedores são cabíveis, elas podem ser aplicadas em diferentes momentos da execução de despesas, conforme ocorram infrações administrativas praticadas pelos fornecedores. Podem decorrer de infrações na fase licitatória, quando da contratação ou durante a execução contratual.

As modalidades de sanções administrativas aplicáveis nos casos de constatação de infrações administrativas e após a instauração de processo administrativo, no qual sejam assegurados o contraditório e ampla defesa, estão descritas no Quadro 4.

Quadro 3 - Modalidades de sanções administrativas e características principais

Sanções Administrativas		
Modalidade de sanção	Previsão legal	Características principais
Advertência	Art. 87, I, da Lei nº 8.666/93	➤ Sanção mais branda para infrações de menor gravidade; ➤ Tem caráter educativo; ➤ Não se confunde com a mera notificação; ➤ Requer processo administrativo assim como todas as outras sanções; ➤ Cabíveis somente aos contratos vigentes; ➤ Dispensa publicação no DOU.
Multa	Art. 86 da Lei nº 8.666/93 (multa de mora);	➤ Única sanção que possui natureza pecuniária e pode ser cumulada

	Art. 87, II, da Lei nº 8.666/93 (multa compensatória); Art. 7º da Lei nº 10.520/02.	com outras; ➤ Deve estar prevista no edital ou no contrato em forma de percentual ➤ Multa de mora nos casos de atraso na execução do contrato; ➤ Multa compensatória nos casos de inexecução total ou parcial do contrato; ➤ Poderá ser descontada da garantia relativa ao objeto contratado e, se superior ao valor desta, será descontado dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou cobrada judicialmente; ➤ Dispensa publicação no DOU, quando for moratória; requer publicação se for compensatória.
Suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração	Art. 87, III, da Lei nº 8.666/93	➤ Por prazo não superior a 2 (dois) anos; ➤ Para infrações graves; ➤ Abrangência: para o TCU incide apenas quanto ao órgão que aplicou a sanção, mas para o STJ se aplica a todos os entes federativos; ➤ Requer publicação no DOU.
Impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios	Art. 7º da Lei nº 10.520/02	➤ Pelo prazo de até 5 (cinco) anos; ➤ Sanção mais severa que a suspensão e mais branda que a declaração de inidoneidade; ➤ Abrangência: âmbito interno do ente federativo que aplicar a sanção; ➤ Não requer comprovação de dolo ou má-fé; ➤ Requer publicação no DOU.
Declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública	Art. 87, IV, da Lei nº 8.666/93	➤ É a sanção mais severa; ➤ Prazo mínimo de 2 (dois) anos de duração; ➤ Não possui limite máximo, durando enquanto perdurarem os motivos da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade; ➤ Aplicação de competência exclusiva do Ministro de Estado, do Secretário Estadual ou Municipal; ➤ Abrangência nacional; ➤ Requer comprovação de dolo ou má-fé; ➤ Requer publicação no DOU.
Observação: As sanções previstas na Lei Federal nº 8.666/93 e na Lei Federal nº 10.520/02 são		

complementares. Assim, as sanções constantes na Lei de Licitações e Contratos podem ser aplicadas ao pregão.

Fonte: Elaborado pela autora com base no Caderno de Logística do MPOG (BRASIL, 2015).

2.11 MANUAL E PADRONIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS

Os procedimentos de apuração de infrações e aplicação de sanções aos fornecedores da Administração Pública demandam a observância de normas e princípios do ordenamento jurídico, bem como das orientações dos órgãos de controle externo e interno da Administração como o TCU e a Controladoria-Geral da União (CGU). Caso ocorram inconformidades, os processos administrativos podem ser anulados, além de eventual responsabilização da Administração e dos agentes públicos.

Diante do exposto, os procedimentos referidos têm elevada complexidade e exigem esforços diversos, como capacitação dos servidores, pesquisas, consultas jurídicas e a atenção durante a execução dos procedimentos para evitar falhas e supressões de atos obrigatórios ao longo da condução dos processos.

No contexto em questão, o manual apresenta-se como importante instrumento organizacional para a padronização de procedimentos de acordo com as exigências legais. Tal importância é evidenciada quando se conceitua manual como conjunto de normas, procedimentos, funções, atividades, políticas, objetivos, instruções e orientações que devem ser obedecidos e cumpridos pelos executivos e funcionários da empresa, além de estabelecer a forma como esses assuntos devem ser executados individualmente ou em conjunto (OLIVEIRA, D., 2019b, p. 367).

Segundo Cury (2017), os manuais são documentos elaborados no âmbito interno da empresa com a finalidade de uniformizar procedimentos, sendo um ótimo instrumento de racionalização de métodos e aperfeiçoamento do sistema de comunicações. O autor também afirma que o manual é instrumento de relativa duração, devendo ser flexível e rápido em se adaptar às mudanças em qualquer das matérias que o integram.

Os processos de apuração de infração e aplicação de penalidades realizados pela Seção de Cadastro são de longa duração, podendo durar mais de 12 (doze) meses entre a data de protocolo e seu arquivamento. Nesse sentido, demandam a realização de vários procedimentos e a observância de requisitos legais na prática dos atos administrativos, que podem ser preteridos pelos servidores diante de tantos aspectos a serem observados.

Considerando esses aspectos, um manual oferece a possibilidade de uniformizar os processos sancionatórios, evitar a supressão de etapas, a necessidade de retrabalho para

efetuar correções e diminuir o tempo necessário para que o servidor verifique qual o próximo passo a ser dado na condução do processo.

O alto grau de complexidade das operações é inclusive destacado por Chinelato Filho (2011, p. 45) como um dos motivos para a adoção de manuais. O autor também menciona a alta taxa de rotatividade de pessoal na organização como motivo para a adoção de um manual, sendo uma de suas vantagens facilitar trabalhos de reorganização e de treinamento, permitindo cursos padronizados. Nesse sentido, conforme descrito no Quadro 3, o uso dos manuais administrativos pode apresentar uma série de vantagens.

Desde que as atividades de apuração e aplicação de sanções começaram a ser realizadas pela Seção de Cadastro, em 2016, cinco novos servidores passaram ou ainda estão na unidade e precisaram aprender como executar as atividades do setor, o que inclui os procedimentos de aplicação de sanções administrativas aos fornecedores. Em regra, esse treinamento é feito pelos demais servidores da unidade que passam orientações aos novatos. Considerando tal fato, o manual mostra-se como importante instrumento facilitador para a transmissão de conhecimento e treinamento dos servidores.

Quadro 4 - Principais vantagens do uso de manuais administrativos

Vantagens	
1	É uma importante e constante fonte de informações sobre os trabalhos na empresa;
2	Facilitam o processo de efetivar normas, procedimentos e funções administrativas;
3	Ajudam a fixar critérios e padrões, uniformizam a terminologia técnica básica do processo administrativo e, assim, possibilitam a normatização das atividades administrativas;
4	Possibilitam adequação, coerência e continuidade nas normas e nos procedimentos, pelas várias unidades organizacionais da empresa;
5	Evitam discussões e equívocos, comuns quando não há versão oficial sobre temas suscetíveis de pontos de vista conflitantes;
6	Possibilitam treinamento aos novos e antigos funcionários da empresa;
7	Possibilitam efetivo crescimento na eficiência e na eficácia dos trabalhos realizados;
8	Representam um instrumento efetivo de consulta, orientação e treinamento na empresa;
9	Restringem a improvisação inadequada que aparece na empresa nas mais variadas formas;
10	Aprimoram o sistema de autoridade da empresa, pois possibilitam melhor delegação mediante instruções escritas, proporcionando ao superior controlar apenas os fatos que saem da rotina normal, ou seja, o controle por exceção;
11	Representam um instrumento que pode elevar o moral dos funcionários, pois possibilita que eles tenham melhor visão de sua representatividade na empresa;
12	Representam um elemento importante de revisão e avaliação objetivas das práticas e dos métodos e processos institucionalizados nas empresas;

Fonte: Elaborado pela autora com base em Djalma Oliveira (2019b, p. 367).

Além disso, o Caderno de Logística do MPOG (BRASIL, 2015, p. 41) sugere a adoção de providências internas preventivas relacionadas à aplicação de sanções mencionando a elaboração de manual ou cartilha. Vejamos:

- 7.1. **Elaboração de manual ou cartilha para o órgão**, contendo previsões relacionadas às responsabilidades, procedimentos, definições conceituais, dentre outros.
- 7.2. Elaboração de normativo interno, a exemplo de Portaria, com a previsão das atribuições e competências - fiscais, gestores, autoridade que aplica as sanções, autoridade que julga os recursos - bem como o rito procedimental aplicável às situações de inadimplemento dos particulares que contratam com o poder público.
- 7.3. Criação de comissão temporária ou permanente, formada por servidores, para atuar em processo administrativo sancionador.
- 7.4. Inserção, no termo de referência, projeto básico, edital e contrato, de cláusulas prevendo definições mais precisas das infrações e correspondentes sanções, direitos, obrigações, responsabilidades, inexecução e rescisão contratual bem definidas, tanto para a fase de licitação quanto para a fase de execução do objeto.
- 7.5. Capacitação constante de servidores em relação às matérias relacionadas às sanções contratuais (grifo nosso).

Quanto aos tipos de manuais, Cury (2017) menciona o manual de política, manual de procedimentos e manual de organização. Para o autor, o manual de procedimentos visa descrever atividades que interessam aos órgãos da empresa e explicitar como elas devem ser desenvolvidas.

Uma outra tipologia atribuída aos manuais menciona como principais tipos de manuais: o manual de organização, manual de normas e procedimentos, manual de políticas e diretrizes, manual de instruções especializadas, manual do empregado e manual de finalidade múltipla. O manual de normas e procedimentos tem o objetivo de descrever as atividades realizadas pelas unidades da empresa e de detalhar como elas devem ser desenvolvidas, com a finalidade de veicular informações corretas e possibilitar a execução uniforme dos serviços (OLIVEIRA, D., 2019b, p. 371).

Considerando as tipologias apresentadas pelos autores, o manual a ser elaborado ao final deste estudo será um manual de procedimentos, descrevendo as atividades a serem desenvolvidas para a aplicação de sanções aos fornecedores, contendo orientações e etapas a serem observadas quando da realização dos procedimentos.

A proposta de um manual de procedimentos para aplicação de sanções aos fornecedores de materiais da UASG 153065, da UFPB, visa contribuir com as atividades desempenhadas pela Seção de Cadastro, com a eficácia da execução da despesa pública, e o alcance das finalidades da instituição. O intuito é de apresentar um instrumento que descreva os procedimentos a serem observados pelos servidores ao apurar infrações e aplicar sanções

aos fornecedores, atendendo ao disposto na legislação e orientações de órgãos de controle da Administração Pública.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo, são apresentados os procedimentos metodológicos utilizados para o desenvolvimento da pesquisa. O capítulo está dividido em quatro seções que tratam da descrição do ambiente onde a pesquisa foi realizada, do delineamento da pesquisa (*design*), da descrição dos procedimentos de coleta e da análise dos dados e da estrutura gráfica da pesquisa, contendo o fluxo dos procedimentos metodológicos.

3.1 AMBIENTE DA PESQUISA

O Estatuto da UFPB, aprovado pela Resolução nº 07/2002 (UFPB, 2002) do Conselho Universitário (CONSUNI), dispõe em seu art. 1º que a Universidade Federal da Paraíba, criada pela Lei Estadual nº 1.366, de 02 de dezembro de 1955 (PARAÍBA, 1955), com a denominação de Universidade da Paraíba, e federalizada pela Lei nº 3.835, de 13 de dezembro de 1960, momento em que passou a ter o nome atual, é uma instituição autárquica de regime especial, de ensino, pesquisa e extensão, vinculada ao Ministério da Educação (MEC), com sede e foro na cidade de João Pessoa e atuação em todo o Estado da Paraíba (UFPB, 2002).

Com a federalização da instituição, incorporando as estruturas universitárias existentes nas cidades de João Pessoa e Campina Grande, a UFPB passou a desenvolver uma estrutura *multicampi* chegando a ter sete *campi* distribuídos por João Pessoa, Campina Grande, Areia, Bananeiras, Patos, Souza e Cajazeiras. Em 2002, foi criada a Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) por desmembramento, de modo que os *Campi* de Campina Grande, Cajazeiras, Patos e Souza foram incorporados pela UFCG. Em 2005, a UFPB criou o *Campus* do Litoral Norte do Estado, abrangendo as cidades de Mamanguape e Rio Tinto (UFPB, 2019a, p. 6).

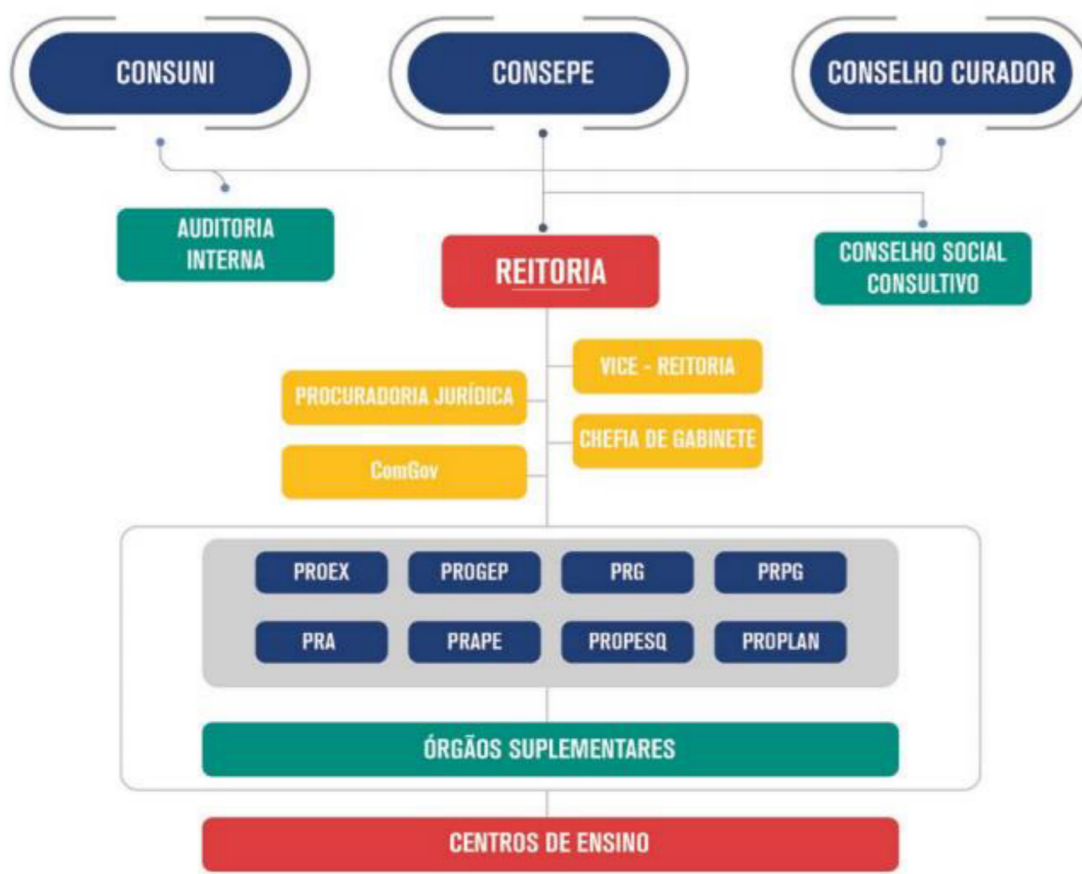
Sendo assim, atualmente a UFPB é composta por quatro *campi*: o *Campus* I, sede da instituição e localizado em João Pessoa, o *Campus* II (em Areia), *Campus* III, (em Bananeiras) e *Campus* IV (no Litoral Norte, abrangendo os municípios de Mamanguape e Rio Tinto).

Conforme consta em seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) para o período 2019-2023, a UFPB tem como missão gerar e difundir conhecimento e inovação por meio de ensino, pesquisa e extensão, garantindo uma educação pública, gratuita e de qualidade, e desse modo contribuir com o desenvolvimento sustentável da sociedade.

Quanto à sua visão, pretende ser reconhecida como uma universidade inovadora, de excelência acadêmica, científica, tecnológica, artística, cultural e referência na gestão pública. E tem como alguns de seus valores: o respeito à diversidade, integridade e dignidade da pessoa humana; o caráter público e autônomo da Universidade; o estímulo à inovação; ética, transparência e compromisso com a sociedade e com o bem público; e compromisso com a democracia, cidadania e inclusão social (UFPB, 2019a, p. 10).

A estrutura organizacional da UFPB é composta pela Assembleia Universitária, órgãos de administração superior, órgãos de administração setorial, órgãos suplementares e órgãos de apoio administrativo. Os órgãos de administração superior abrangem o Conselho Universitário (CONSUNI), o Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão (CONSEPE), Conselho Curador, Conselho Social Consultivo e Reitoria. A Figura 1 apresenta de forma simplificada o organograma da Universidade com destaque para os órgãos de administração superior, incluindo as oito Pró-Reitorias auxiliares da administração superior.

Figura 1 - Organograma simplificado da UFPB



Fonte: UFPB (2019b).

A Pró-Reitoria de Administração (PRA), segundo o art. 28 do Regimento da Reitoria da UFPB, é “o órgão auxiliar de direção superior incumbido de funções específicas e delegada pelo Reitor nas áreas de administração contábil e financeira, material, patrimônio e atividades auxiliares” (UFPB, 1979). Desse modo, a PRA é responsável pela contabilidade e controle dos recursos financeiros da instituição, incluindo transferências para as unidades descentralizadas (UFPB, 2019b), além da execução orçamentária da maioria das unidades administrativas da Universidade, incluindo Reitoria, Pró-Reitorias e diversos centros acadêmicos.

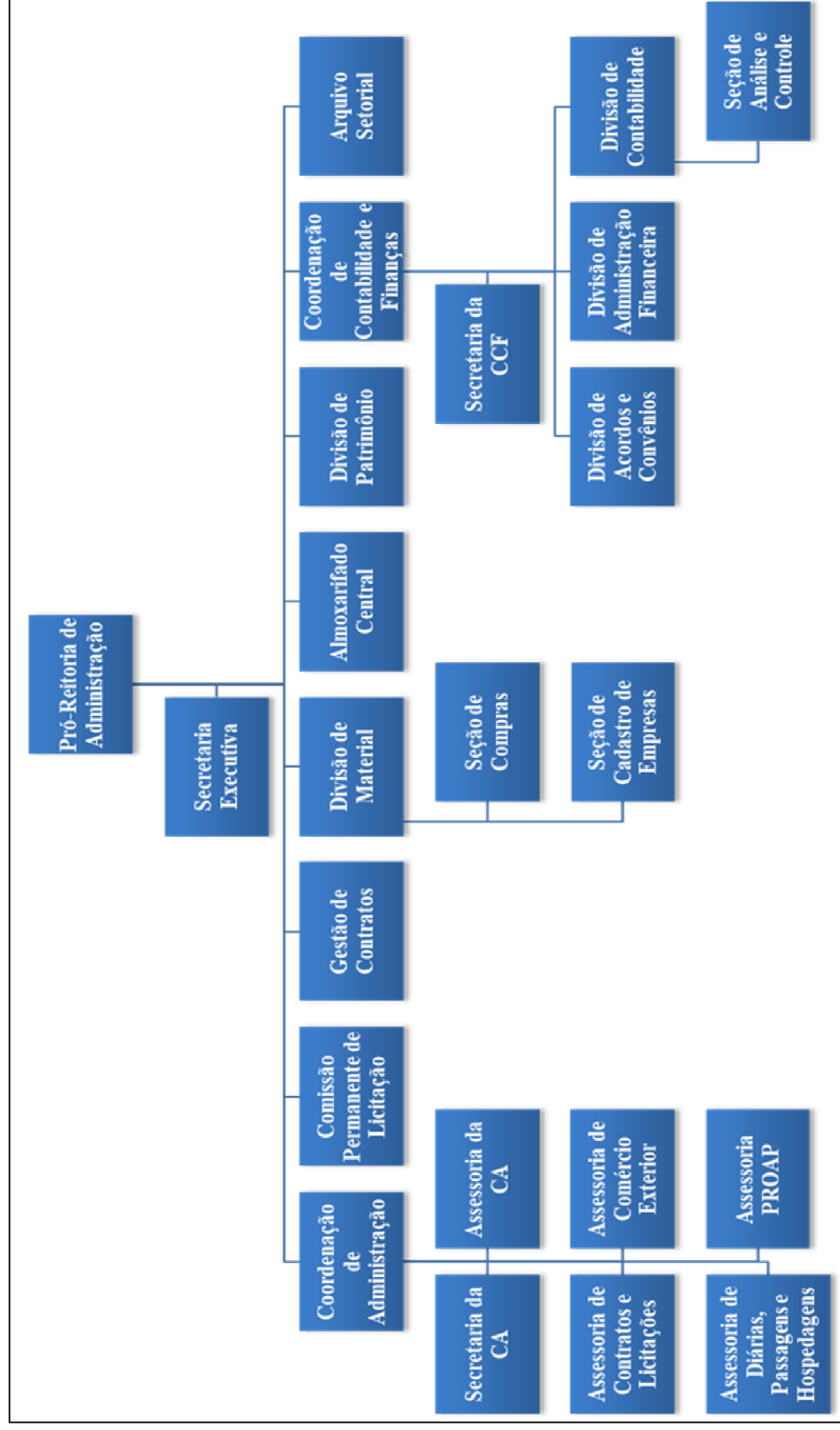
Dentre as atividades relacionadas à execução orçamentária e financeira dos recursos que competem à PRA, estão a gestão de licitações e contratos para serviços e para a aquisição de materiais de consumo e permanentes, incluindo o recebimento, armazenamento e distribuição desses materiais, bem como a gestão patrimonial. Também compete à PRA o pagamento da folha de pessoal da UFPB, o pagamento de bolsas referentes a programas estudantis da instituição, a celebração de convênios, além de outras atividades.

Quanto à sua estrutura, a PRA é composta pela Coordenação de Administração, que dentre suas atividades realiza a contratação de variados serviços como diárias e passagens, *coffee breaks* e serviços de manutenção; pela Comissão Permanente de Licitação, unidade que realiza os processos licitatórios da Pró-Reitoria; pela Gestão de Contratos, setor responsável pela gestão dos contratos firmados, tanto referentes à contratação de serviços quanto à aquisição de materiais; pela Divisão de Material, que gerencia as aquisições de material permanente e de consumo; pelo Almoxarifado Central, setor responsável pelo recebimento, armazenamento e distribuição das aquisições de materiais; pela Divisão de Patrimônio, encarregada de gerir o patrimônio da instituição; pela Coordenação de Contabilidade e Finanças, a qual tem a atribuição de realizar a contabilidade da UFPB; e pelo Arquivo Setorial, incumbido de gerir a documentação da PRA até sua destinação final. A Figura 2 mostra o organograma da Pró-Reitoria, conforme descrito.

Em termos orçamentários, a UFPB é uma Unidade Orçamentária (UO) vinculada ao MEC, ou seja, é um “agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias”, conforme art. 14 da Lei nº 4.320/1964. Para gerir suas dotações, a UFPB precisa possuir também o credenciamento como Unidade Gestora (UG), termo referente às unidades investidas do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização, que são responsáveis por contabilizar todos os seus atos e fatos administrativos (BRASIL, 20-?).

Conforme o Quadro 5, a Universidade possuía, até 31 de março de 2021, 10 (dez) Unidades Administrativas de Serviços Gerais (UASGs), que são Unidades Gestoras Executoras (UGEs), responsáveis pela execução orçamentária, incluindo procedimentos licitatórios prévios à realização de despesas.

Figura 2 - Organograma da Pró-Reitoria de Administração



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

A Pró-Reitoria de Pós-Graduação (UASG 153067) possuía um código ativo, mas já havia encerrado suas atividades de execução orçamentária e financeira no ano de 2014. Em relação ao Centro de Ciências Aplicadas e Educação (UASG 155916) e ao Instituto de Pesquisa em Fármacos e Medicamentos (UASG 153072), até o final de março de 2021 não havia sido dado início a suas atividades de execução. Sendo assim, a execução orçamentária dessas três unidades estava sendo realizada pela unidade Universidade Federal da Paraíba (UASG 153065).

Quadro 5 - Unidades Administrativas de Serviços Gerais da UFPB

	Código da UASG	Nome da Unidade	Localização
1	153065	Universidade Federal da Paraíba (UFPB)	<i>Campus I</i>
2	153066	Superintendência de Orçamento e Finanças (SOF) /Prefeitura Universitária (PU)	<i>Campus I</i>
3	153067	Pró-Reitoria de Pós-Graduação (PRPG)	<i>Campus I</i>
4	153068	Centro de Ciências Exatas e da Natureza (CCEN)	<i>Campus I</i>
5	153070	Biblioteca Central da UFPB (BC)	<i>Campus I</i>
6	153071	Hospital Universitário Lauro Wanderley (HU)	<i>Campus I</i>
7	153072	Instituto de Pesquisa em Fármacos e Medicamentos (IPeFarM)	<i>Campus I</i>
8	153073	Centro de Ciências Agrárias (CCA)	<i>Campus III</i>
9	153074	Centro de Ciências Humanas, Sociais e Agrárias (CCHSA)	<i>Campus II</i>
10	155916	Centro de Ciências Aplicadas e Educação (CCAEE)	<i>Campus IV</i>

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados obtidos no SIAFI e em UFPB (2019b).

Em 10 de dezembro de 2019, a Secretaria de Gestão do Ministério da Economia emitiu a Portaria nº 13.623, que estabelece diretrizes para o redimensionamento do quantitativo de Unidades Administrativas de Serviços Gerais - UASGs, pelos órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional (BRASIL, 2019b).

Os órgãos e entidades que possuam mais de uma UASG deverão elaborar um Plano de Centralização de Contratações Públicas, contemplando os parâmetros mínimos de redução das UASGs estabelecidos no art. 2º ou justificando sua inobservância, caso em que deverá ser encaminhado à Secretaria de Gestão. Divididas em três fases, as reduções são: de 50% das

UASGs até 30 de junho de 2020; de 20% das UASGs remanescentes até 31 de março de 2021; e de 20% das UASGs remanescentes até 31 de março de 2022.

Assim, em observância ao disposto na referida Portaria, a UFPB elaborou o Plano de Centralização das Contratações Públicas – PCCP (UFPB, 2021a), aprovado pelo Ministério da Economia em 03/03/2021 (Nota Técnica SEI nº 9260/2021/ME). No PCCP, a Universidade propôs a manutenção de apenas 4 (quatro) UASGs a partir de 01/04/2021, quais sejam: a da Universidade Federal da Paraíba (153065), da Superintendência de Orçamento e Finanças (153066), a do Centro de Ciências Agrárias (153073) e a do Centro de Ciências Humanas, Sociais e Agrárias (153074).

Segundo o PCCP da UFPB, ainda ao longo de 2021 deverá ser feita nova redução, de modo que em 31 de março de 2022, permaneçam apenas 3 (três) UASGs. A intenção é que as UASGs do Centro de Ciências Agrárias e do Centro de Ciências Humanas, Sociais e Agrárias se tornem apenas uma até março de 2022.

Sendo a Pró-Reitoria de Administração responsável pelas atividades da principal UASG da UFPB, qual seja a unidade 153065, é de sua atribuição a gestão financeira e contábil, a gestão das licitações e contratos envolvendo serviços e materiais, bem como a gestão patrimonial atreladas às atividades da UASG 153065.

Com a redução das UASGs, a execução orçamentária das seis Unidades extintas será realizada pela UASG 153065. Assim, somadas a essas seis novas unidades, a principal unidade gestora da instituição abrange a execução orçamentária e financeira de outras vinte e duas Unidades Gestoras, denominadas Unidades Gestoras Responsáveis (UGRs).

As UGRs mencionadas são unidades que possuem crédito orçamentário, mas não chegam a ser também UGs Executoras, dependendo nesse caso da UASG 153065 para executar seus créditos. O Quadro 6 detalha o total das 25 (vinte e cinco) unidades, dentre Reitoria, Pró-Reitorias, Centros de Ensino e órgãos suplementares que têm suas despesas executadas pela PRA.

Quadro 6 - Unidades Gestoras Responsáveis da UASG 153065

	Código da UGR	Nome da Unidade
1	150646	Reitoria - Gabinete da Reitoria/Instituto de Desenvolvimento da Paraíba (IDEP) /Agência UFPB Inova/Procuradoria Jurídica (PJ) /Secretaria dos Órgãos Deliberativos da Administração Superior (SODS) /Além de outras unidades ligadas à UGR da Reitoria
2	150647	Pró-Reitoria de Administração (PRA)
3	150648	Pró-Reitoria de Graduação (PRG) /UFPB Virtual

4	150649	Pró-Reitoria de Extensão e Assuntos Comunitários (PRAC) /Centro de Referência e Atenção à Saúde (CRAS)
5	150650	Editora Universitária
6	150651	Superintendência de Tecnologia da Informação (STI)
7	150652	Centro de Ciências Sociais e Aplicadas (CCSA)
8	150653	Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes (CCHLA)
9	150654	Centro de Ciências da Saúde (CCS) /Escola Técnica de Saúde (ETS)
10	150655	Centro de Tecnologia (CT)
11	150656	Centro de Educação (CE) /Escola Básica
12	150657	Centro de Ciências Jurídicas (CCJ)
13	150658	Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEP)
14	150659	Centro de Ciências Aplicadas e Educação (CCAE)
15	150660	Centro de Ciências Médicas (CCM)
16	150900	Pró-Reitoria de Pós-Graduação (PRPG)
17	150904	Centro de Biotecnologia (CBIOTEC)
18	151616	Pró-Reitoria de Planejamento (PROPLAN)
19	151831	Centro de Tecnologia e Desenvolvimento Regional (CTDR)
20	152306	Pró-Reitoria de Assistência e Promoção ao Estudante (PRAPE) /Restaurante Universitário (RU)
21	152643	Centro de Informática (CI)
22	152644	Centro de Energias Alternativas e Renováveis (CEAR)
23	152645	Centro de Comunicação, Turismo e Artes (CCTA)
24	155504	Instituto de Pesquisa em Fármacos e Medicamentos (IPEFARM)
25	156042	Pró-Reitoria de Pesquisa (PROPESQ)

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados obtidos no SIAFI.

A Divisão de Material (DM) está inserida na Pró-Reitoria de Administração (PRA), abrangendo a Seção de Compras e a Seção de Cadastro de Empresas. Atualmente é composta por 22 (vinte e dois) servidores, dos quais 5 (cinco) exercem suas atividades junto à Seção de Cadastro, incluindo a pesquisadora.

A DM é a unidade da PRA onde são efetuadas as compras de materiais de consumo e permanentes da Unidade Administrativa de Serviços Gerais (UASG) número 153065. Isso implica que contratações envolvendo execução de obras ou prestação de serviços não estão inseridas nas suas atribuições. A Divisão é responsável por realizar o planejamento anual das contratações e o levantamento das necessidades de contratação das UGRs para aquisição de materiais. Feito o levantamento inicial das demandas, é realizado o lançamento das Intenções de Registro de Preços (IRPs) internas que subsidiarão a formalização dos processos de compras.

Sendo assim, a Divisão de Material inicia os processos de compras após as unidades requisitantes formalizarem suas demandas e encaminharem para a Seção de Compras, que analisa e consolida os pedidos, promove o lançamento das IRPs internas para todas as

unidades intencionarem os itens que pretendem adquirir. Também é na Seção de Compras da DM que é elaborado o respectivo termo de referência dos pregões.

Uma vez consolidados todos esses procedimentos e os quantitativos, o processo é encaminhado para o ordenador de despesas autorizar a abertura da licitação. Após autorização, o processo é enviado para a Comissão Permanente de Licitação (CPL) dar seguimento aos procedimentos licitatórios, realizando divulgação externa (IRP externa, via cadastro no SIASG) do certame para outras UASGs que desejarem participar e elaborando o edital do certame.

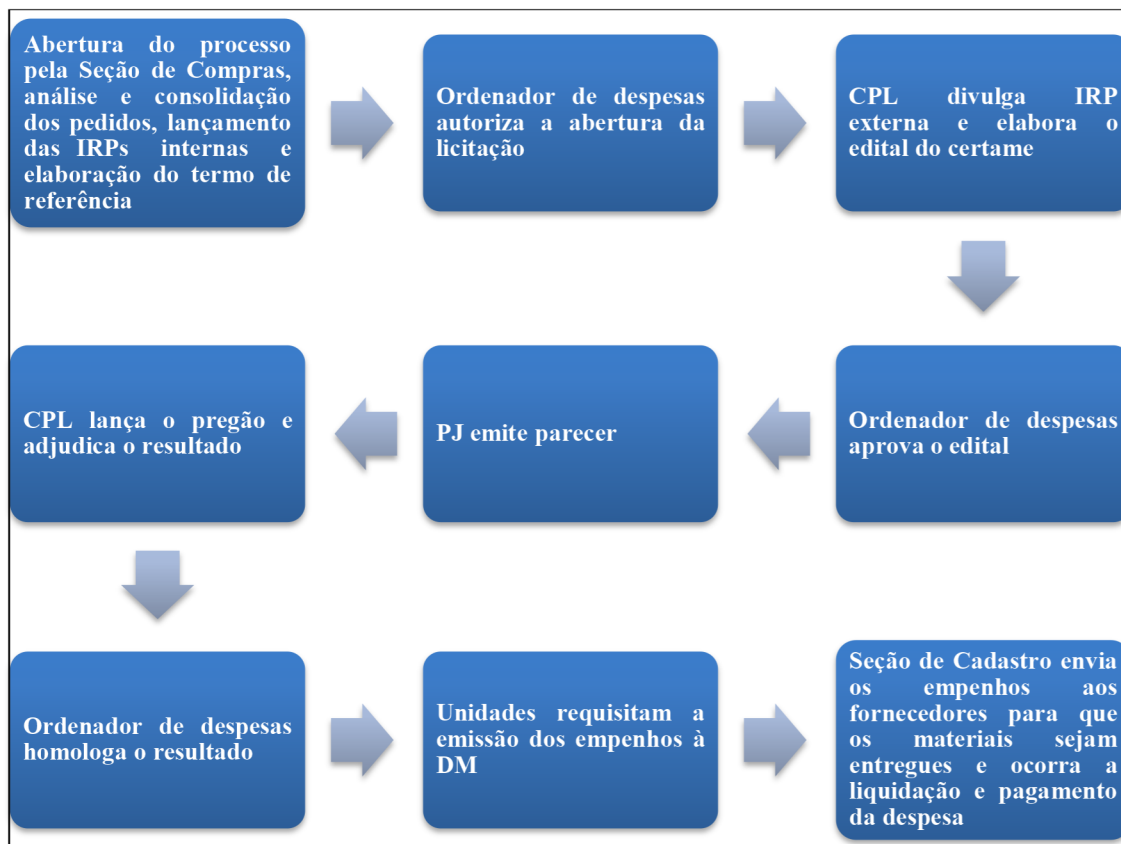
Após o ordenador de despesas aprovar o edital elaborado pela CPL, a Comissão envia o processo para apreciação da Procuradoria Jurídica (PJ), que emite parecer sobre a continuidade do certame, podendo para tanto solicitar que sejam feitos ajustes no processo antes de emitir um parecer favorável. Recebendo o parecer favorável da PJ, a CPL lança o pregão, faz a análise das propostas dos licitantes, adjudica o resultado e o ordenador de despesas realiza a homologação do certame.

Uma vez concluída a licitação e seu resultado encontrando-se devidamente homologado pelo ordenador de despesas (Pró-Reitor de Administração), as UGRs poderão requisitar a execução de seus créditos orçamentários à DM.

O início da execução orçamentária ocorre com o atendimento das requisições feitas pelas UGRs, ou seja, com a realização do empenho e da emissão do documento correspondente denominado nota de empenho. É por meio da nota de empenho enviada aos fornecedores que surge a obrigação destes em entregar os materiais solicitados de acordo com as especificações homologadas através da licitação realizada anteriormente. Ao mesmo tempo, o documento garante ao fornecedor que, ao realizar a entrega conforme solicitado na nota de empenho, ele receba o seu devido pagamento.

É a Seção de Cadastro de Empresas que após a emissão e assinatura dos empenhos realiza o envio das notas de empenhos para os fornecedores. A partir de então, inicia-se a contagem do prazo estipulado para que as empresas providenciem a entrega dos materiais. A Seção faz o acompanhamento dessas entregas e recebe as eventuais solicitações que os fornecedores venham a fazer para que possam efetuar as entregas. São recebidas também solicitações oriundas dos setores requisitantes e interessados no recebimento dos materiais. A Figura 3 apresenta um fluxo resumido as etapas mencionadas do processo de compras.

Figura 3 - Processo de compras por pregão e início da execução da despesa na PRA



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Existem situações em que a entrega dos materiais não segue o fluxo normal e são necessários procedimentos adicionais para que as próximas etapas da execução orçamentária ocorram, ou seja, para que a liquidação e o pagamento aconteçam.

Ocorrem com frequência casos em que os fornecedores solicitam algum tipo de alteração nas obrigações inicialmente previstas sob diferentes argumentos. Podem ser listados como exemplo os pedidos de prorrogação do prazo para realizar entregas, de troca de marca dos produtos, de reequilíbrio econômico-financeiro da ata de registro de preços e anulações parciais ou totais de empenhos. A Seção de Cadastro é responsável por receber tais pedidos, analisá-los e instruir adequadamente os processos para que a decisão possa ser tomada pelo ordenador de despesas quanto ao atendimento ou não das solicitações.

Também é comum que os fornecedores solicitem em momento posterior à entrega o fornecimento de atestado de capacidade técnica pela Universidade, pois é um dos documentos necessários durante a participação das empresas em processos licitatórios. Os atestados são documentos nos quais consta declaração de que a empresa cumpriu fielmente com suas obrigações contratuais, sem fatos que desabonem suas condutas, bem como descrevem qual o tipo de material fornecido.

Para que esse tipo de documento seja emitido, é necessário que a Seção de Cadastro faça um levantamento de todo o histórico da empresa ao longo do tempo em que forneceu materiais à UFPB para constatar se de fato ocorreu o fiel cumprimento das obrigações, se não há pendências que precisam ser sanadas para a emissão do atestado, ou se existem fatos que necessariamente impeçam o atendimento do pedido.

Além dos procedimentos mencionados, quando necessário, são feitas as devidas cobranças e apurações de infrações contratuais, que podem resultar na aplicação de sanções administrativas aos fornecedores. São casos em que os fornecedores apresentam conduta contrária às normas previstas na legislação e descumprem as obrigações acordadas junto à Administração.

As condutas que configuram infrações abrangem, por exemplo, o atraso injustificado da entrega dos produtos, entregas incompatíveis com o que foi solicitado, o não atendimento das solicitações de assistência técnica, ou simplesmente a não realização de nenhuma das entregas. Importante destacar ainda que, além das infrações cometidas pelos fornecedores durante a execução contratual, podem ocorrer infrações nas fases anteriores em que são realizados os procedimentos licitatórios e a contratação.

Para que a Administração possa aplicar penalidades aos fornecedores que descumprirem suas obrigações, devem ser realizados diversos procedimentos, formalizados por meio de processo administrativo. Uma vez que essas apurações podem resultar em aplicação de sanções administrativas aos fornecedores, ou seja, podem trazer consequências prejudiciais a estes, é preciso observar a garantia do devido processo legal e do contraditório e ampla defesa para os fornecedores. Desse modo, variados procedimentos são necessários para que sejam cumpridos os requisitos legais em cada etapa dos processos.

Caso ocorra alguma inobservância quanto às formalidades previstas na legislação, os processos e as sanções aplicadas podem ser anulados pelo Poder Judiciário, ainda que de fato tenham ocorrido infrações.

3.2 DELINEAMENTO DA PESQUISA

A pesquisa foi feita de acordo com a vertente jurídico-dogmática instrumental. É dogmática porque usa a lógica da eficácia para a decisão e é instrumental porque tem o sentido de operar, trazer resultados para um melhor desempenho das atividades administrativas e uma melhor prestação do serviço público. Além disso, a pesquisa busca o tema proposto usando conhecimentos doutrinários, normativos e jurisprudenciais, que são de fundamental importância para tentar esclarecer a problemática da pesquisa.

No que tange aos métodos que foram empregados, utilizou-se o método de abordagem dedutivo que, segundo Andrade (2010),

[...] é o caminho das consequências, pois uma cadeia de raciocínio em conexão descendente, isto é, do geral para o particular, leva à conclusão. Segundo esse método, partindo-se de teorias e leis gerais, pode-se chegar à determinação ou previsão de fenômenos particulares.

Assim, considerando a pesquisa em questão, partindo de enunciados gerais propostos por doutrinadores, pela legislação vigente e suas interpretações, buscou-se alcançar o fenômeno particular, qual seja, a elaboração de documento específico (manual) contendo orientações para a realização de procedimentos administrativos sancionatórios.

O relatório de Produção Técnica elaborado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) (2019) define manual/protocolo como:

Conjunto das informações, decisões, normas e regras que se aplica a determinada atividade, que encerra os conhecimentos básicos de uma ciência, uma técnica, um ofício, ou procedimento. Pode ser um guia de instruções que serve para o uso de um dispositivo, para correção de problemas ou para o estabelecimento de procedimentos de trabalho. No formato de compêndio, livro/guia pequeno ou um documento/normativa, impresso ou digital, que estabelece como se deve atuar em certos procedimentos. Exemplos: Protocolos de comunicação digital (https), Procedimento Operacional Padrão (POP - documento organizacional que traduz o planejamento do trabalho a ser executado, sendo uma descrição detalhada de todas as medidas necessárias para a realização de uma tarefa) etc.

Considerando o citado conceito, a natureza da pesquisa realizada, que visou à elaboração de um manual de procedimentos para uso da Seção de Cadastro da UFPB, trata-se de uma pesquisa aplicada, definida por Freitas e Prodanov (2013, p. 51) como uma pesquisa que “objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos. Envolve verdades e interesses locais”. No caso em questão, a pesquisa visou

gerar conhecimentos e disponibilizar informações para a devida condução dos procedimentos de aplicação de sanções realizados pela Seção de Cadastro.

Levando em consideração os objetivos do estudo e a finalidade da pesquisa, trata-se de uma investigação do tipo descritiva, uma vez que foram estudadas as doutrinas e marco legal relacionados ao tema com o objetivo de elaborar um documento norteador dos procedimentos a serem executados pela Administração Pública. Não houve a intenção de realizar uma intervenção ou manipulação dos dados, mas sim de apresentá-los e classificá-los para que a finalidade da pesquisa fosse atendida.

Os procedimentos técnicos utilizados para obtenção dos dados e informações necessários à realização da pesquisa foram aqueles que se valem das fontes de papel, visto que a pesquisa é bibliográfica e documental. Sobre as características dos dois tipos de pesquisa, Gil (2008, p. 51) considera que são muito parecidas, mas há um aspecto que as diferenciam conforme a seguir:

A pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. A única diferença entre ambas está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa.

São exemplos de fontes de pesquisa bibliográfica os livros, revistas, publicações em periódicos e artigos científicos, monografias, dissertações, teses. Já quanto às fontes de pesquisa documental, podem ser classificadas, conforme Gil (2008, p. 51), em documentos de primeira mão, que não receberam qualquer tratamento analítico, a exemplo de documentos oficiais, reportagens de jornal, contratos etc. Ou ainda, classificadas em documentos de segunda mão, que já foram analisados anteriormente de algum modo, como relatórios de pesquisa, relatórios de empresas, tabelas estatísticas, entre outros.

3.3 PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS

Os procedimentos técnicos utilizados para a coleta dos dados são aqueles que se valem das fontes de papel. Desse modo, a pesquisa realizada é bibliográfica e documental. Em relação às fontes de pesquisa bibliográfica, foram pesquisados livros, revistas, publicações em periódicos e artigos científicos, monografias, dissertações, teses, cartilhas e manuais de órgãos

integrantes da Administração Pública sobre aplicação de sanções a fornecedores, inclusive do Tribunal de Contas da União (TCU), órgão de controle externo da Administração Pública.

As buscas e consultas às fontes mencionadas foram feitas por meio de bibliotecas, repositórios institucionais, bem como sítios eletrônicos de revistas, universidades e dos órgãos de controle da Administração Pública.

Dentre as principais cartilhas consultadas para a elaboração da proposta de manual, foram utilizados como fontes cadernos elaborados pelo antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que apresentam orientações importantes sobre as etapas do processo de aplicação de sanções, bem como esclarecem dúvidas e controvérsias a respeito dos requisitos legais a serem observados. São eles:

- a) Sanções Administrativas: diretrizes para formulação de procedimento administrativo específico, publicado em setembro de 2015.
- b) Sanções Administrativas em licitações e contratos, publicado em setembro de 2014.

Para a elaboração da proposta apresentada nesta pesquisa, também foram consultados manuais de procedimentos administrativos para aplicação de sanções de outros órgãos da Administração Pública, incluindo Universidades Federais que já possuem tal documento e o disponibiliza em seus sites. Dentre os manuais encontrados, os mais relevantes para a pesquisa foram os seguintes:

Quadro 7 – Manuais que serviram de base para a elaboração da proposta

NOME	ORIGEM	OBSERVAÇÕES
Manual de sanções	Tribunal de Contas da União - TCU	Tem o objetivo de fornecer orientações exclusivamente às unidades do TCU.
Manual para a aplicação de sanções nos casos de inexecução parcial ou total dos contratos administrativos	Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro – PGE RJ	Tem por objetivo fixar um roteiro para a aplicação de sanções, nos casos de inexecução parcial ou total dos contratos administrativos, a fim de colaborar para a melhor eficiência da Administração Pública.
Manual de processo administrativo sancionatório no âmbito do IFPR	Instituto Federal do Paraná - IFPR	Publicado em 2018 com o objetivo de orientar os servidores do IFPB, para que estejam aptos a realizar a apuração de eventuais descumprimentos contratuais ou editalícios.

Manual de sanções administrativas	Universidade Federal do Paraná - UFPR	Publicado em 2016 com o objetivo de orientar os servidores que atuam na área de Gerenciamento de Contratos, de modo a subsidiar e padronizar os procedimentos.
Manual UTFPR de procedimentos para aplicação de sanções administrativas a empresas	Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR	Publicado em 2018 com o objetivo de trazer orientações para aplicação de sanções administrativas a empresas, no âmbito da UTFPR.

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

A consulta aos manuais descritos possibilitou a identificação de requisitos legais específicos de etapas do processo; de como esses requisitos são observados ao longo da realização dos procedimentos administrativos; de quais os elementos comuns entre os manuais e quais os diferentes, indicando possível margem de discricionariedade ao administrador; e de modelos dos documentos que compõem o processo administrativo.

Quanto às fontes de pesquisa documental, foram consultados documentos de primeira mão, que ainda não receberam tratamento analítico, a exemplo de documentos oficiais, normas, contratos administrativos, e os processos administrativos sancionatórios já realizados pela Seção de Cadastro de Empresas da UFPB. Também foram pesquisados documentos de segunda mão, que já foram analisados anteriormente de algum modo, como relatórios da Seção de Cadastro de Empresas da UFPB.

As buscas e consultas às fontes mencionadas foram feitas por meio de sítios eletrônicos governamentais dos três poderes estatais para a localização de leis, instruções normativas, decretos, portarias e jurisprudências sobre a temática de aplicação de sanções administrativas.

Também foram realizadas buscas no site da UFPB e no Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC) utilizado pela UFPB, bem como consulta direta a documentos internos elaborados pela Seção de Cadastro de Empresas da UFPB, cujo acesso é possível dada a lotação da autora da pesquisa.

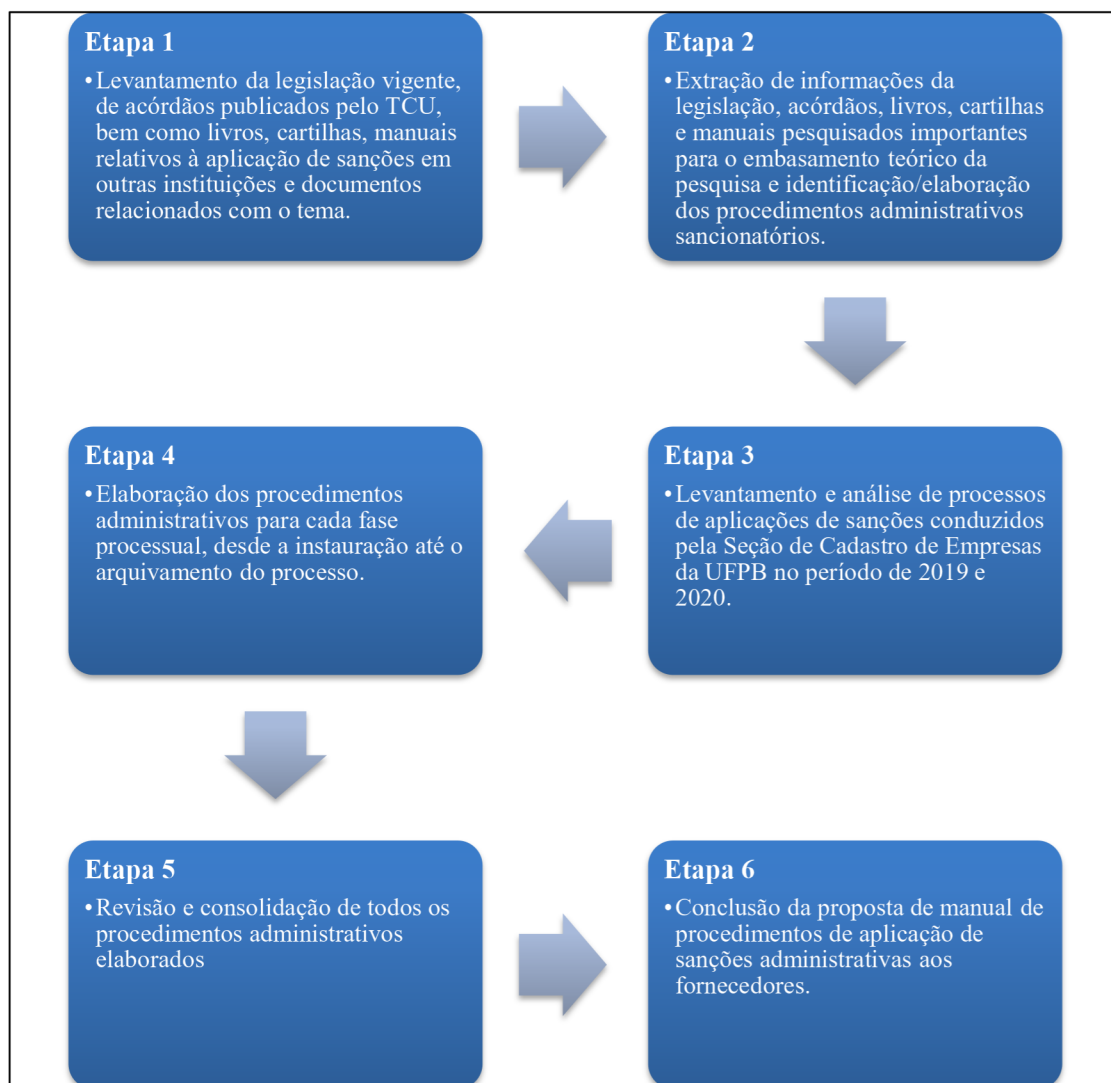
Em relação à consulta dos processos administrativos sancionatórios já realizados pela Seção de Cadastro de Empresas da UFPB, a busca foi feita através do Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC) utilizado pela UFPB. Os primeiros processos de apuração de infração conduzidos pela Seção de Cadastro a partir de 2016 eram físicos, mas ao longo do ano de 2018 o setor passou a protocolar processos eletrônicos, até que em 2019 a UFPB implementou obrigatoriamente o processo eletrônico em todo o seu âmbito.

Considerando tais fatos, foram escolhidos como amostra, dentro do universo de processos sancionatórios já protocolados pela Seção de Cadastro, apenas os processos eletrônicos sancionatórios cadastrados e já arquivados entre os anos de 2019 e 2020. A análise dos processos foi realizada de modo a identificar o número dos processos, data de cadastro e data de arquivamento, tempo de tramitação, número de documentos constantes nos processos, suas principais etapas, setores pelos quais ocorreram suas tramitações e as sanções aplicadas aos fornecedores.

3.4 ESTRUTURA GRÁFICA DA PESQUISA

Nesta seção, é apresentado o fluxo das fases percorridas para o desenvolvimento da pesquisa e elaboração da proposta de manual de procedimentos de aplicação de sanções administrativas aos fornecedores. Assim, a Figura 4 indica a sequência das etapas que integraram a pesquisa realizada.

Figura 4 – Fluxo dos procedimentos metodológicos



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Conforme o fluxo apresentado, a pesquisa foi realizada em seis etapas. A etapa um versa sobre o levantamento dos dados a partir de análise bibliográfica e documental. Em seguida, a etapa dois tratou da extração de informações dos dados coletados para embasar a elaboração da proposta de manual de procedimentos.

Na etapa três, foi realizado o levantamento e análise dos processos administrativos de aplicações de sanções conduzidos pela Seção de Cadastro de Empresas da UFPB no período de 2019 e 2020. Dentre as contribuições dessa análise para o desenvolvimento da pesquisa, está a identificação das fases do processo administrativo sancionatório, documentos elaborados ou anexados e setores pelos quais o processo tramita.

Na etapa quatro, a partir da análise dos dados coletados nas etapas anteriores, foi realizada a formalização dos procedimentos administrativos para cada fase processual, desde a instauração até o arquivamento do processo sancionatório.

Nesse momento, ocorreu a redação dos procedimentos administrativos que compõem o processo sancionatório, sendo estruturada em seções de acordo com as etapas identificadas nos processos analisados. As seções apresentadas foram estruturadas com base nas fases de instauração, instrução e decisão, seguidas pelas seções que tratam das medidas necessárias para a execução da decisão de aplicação de sanções (registro das sanções no SICAF, SIPAC, registro do devedor no CADIN, inscrição de crédito em Dívida Ativa da União, cancelamento dos empenhos e arquivamento do processo).

Em seguida, foi elaborada uma lista de checagem dos procedimentos para facilitar o entendimento sobre os procedimentos a serem realizados e contribuir para a observância das etapas essenciais do processo. Com o mesmo intuito, foi apresentado o fluxo do processo de aplicação de sanções conduzido pela Seção de Cadastro da UFPB, elaborado a partir dos dados coletados nas fases anteriores. A modelagem do processo apresentada utilizou como referência de notação o padrão *Business Process Model and Notation* (BPMN) e foi realizada através do software Bizagi.

A etapa cinco abrangeu a revisão e consolidação dos procedimentos elaborados, incluindo os modelos de documentos apresentados nos apêndices deste trabalho e a estrutura das sessões. Por fim, na etapa seis, a proposta de manual de procedimentos de aplicação de sanções administrativas aos fornecedores foi formalizada e concluída.

4 ANÁLISE DOS PROCESSOS DE APLICAÇÃO DE SANÇÕES CONDUZIDOS PELA SEÇÃO DE CADASTRO DE EMPRESAS DA UFPB

Nesta seção, são apresentados os resultados da consulta aos processos administrativos sancionatórios já realizados pela Seção de Cadastro de Empresas da UFPB, cuja busca foi feita através do Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC) utilizado pela UFPB. Os primeiros processos de apuração de infração conduzidos pela Seção de Cadastro a partir de 2016 eram inicialmente físicos, mas ao longo do ano de 2018 o setor passou a protocolar processos eletrônicos, até que em 2019 a UFPB implementou obrigatoriamente o processo eletrônico em todo o seu âmbito.

Considerando tais fatos, foram escolhidos para análise os processos sancionatórios eletrônicos protocolados pela Seção de Cadastro de Empresas, cadastrados e já arquivados entre os anos de 2019 e 2020. A análise dos processos selecionados parte da identificação de suas datas de cadastro e datas de arquivamento, tempo de tramitação, número de documentos nos processos, principais etapas dos processos, setores pelos quais ocorreram suas tramitações e os resultados dos processos.

O objetivo da consulta aos referidos processos é obter informações e documentos que contribuam para a elaboração do manual de procedimentos administrativos de aplicação de sanções aos fornecedores pela Seção de Cadastros de Empresas da UFPB.

Assim, seguem, no Quadro 8, os dados obtidos a partir da consulta aos processos pelo módulo de protocolo do SIPAC utilizando os filtros de assunto detalhado (apuração de infração), período de cadastro (01/01/2019 a 31/12/2020) e situação (arquivado). O Sistema reportou 14 processos encontrados, dos quais um foi descartado por não ser um processo conduzido pela Seção de Cadastro, mas sim por uma unidade da UASG da Biblioteca Central.

Dentre os 13 processos analisados, o tempo de tramitação variou. Nove processos tiveram duração acima de 100 dias, e apenas quatro processos foram arquivados com menos de 100 dias de tramitação. O processo concluído em menor tempo foi o de nº 9, com apenas 17 dias de duração, não resultando em aplicação de sanções ao fornecedor. Já o processo com maior tempo de tramitação foi o de nº 5, com 366 dias de duração, e que resultou em aplicação de sanções ao fornecedor.

Quadro 8 - Processos sancionatórios cadastrados e arquivados entre 2019 e 2020 pela Seção de Cadastro de Empresas

Nº DO PROCESSO	DATAS DE CADASTRO E ARQUIVAMENTO	TEMPO DE TRAMITAÇÃO EM DIAS	NÚMERO DE DOCUMENTOS NO PROCESSO	PRINCIPAIS ETAPAS	SETORES DE TRAMITAÇÃO	RESULTADO DO PROCESSO
1	01/03/2019 - 09/08/2019	161	22	Ofício de notificação, relatório de apuração, ofício para defesa, ofício para recurso, recurso da empresa, publicação da decisão final no DOU, revisão da sanção aplicada e registro da ocorrência no SICAF.	Pró-Reitoria de Administração, Divisão de Material e Seção de Cadastro de Empresas.	Aplicação de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração pelo período de 3 (três) meses.
2	01/03/2019 - 25/06/2019	116	25	Ofício de notificação, relatório de apuração, ofício para defesa, ofício para recurso, publicação da decisão final no DOU, registro das sanções no SICAF e anulação do empenho.	Pró-Reitoria de Administração, Divisão de Material e Seção de Cadastro de Empresas.	Aplicação de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração pelo período de 6 (seis) meses.
3	12/03/2019 - 30/07/2019	140	12	Ofício de notificação, resposta da empresa, relatório de apuração, ofício para defesa, ofício para recurso e arquivamento em razão de a empresa ter efetuado as entregas pendentes.	Pró-Reitoria de Administração, Divisão de Material e Seção de Cadastro de Empresas.	Não houve aplicação de sanção porque a empresa entregou os empenhos pendentes.
4	15/03/2019 - 08/05/2019	54	7	Ofício de notificação, resposta da empresa, relatório de análise, autorização do ordenador de despesas para anulação dos empenhos e arquivamento do processo.	Pró-Reitoria de Administração, Divisão de Material e Seção de Cadastro de Empresas.	Não houve aplicação de sanção diante da impossibilidade de entrega.

Nº DO PROCESSO	DATAS DE CADASTRO E ARQUIVAMENTO	TEMPO DE TRAMITAÇÃO EM DIAS	NÚMERO DE DOCUMENTOS NO PROCESSO	PRINCIPAIS ETAPAS	SETORES DE TRAMITAÇÃO	RESULTADO DO PROCESSO
5	27/03/2019 - 27/03/2020	366	50	Ofício de notificação, relatório de apuração, ofício para defesa, defesa da empresa, aplicação da sanção, ofício para recurso, publicação da notificação para recurso no Diário Oficial, publicação da decisão final no DOU e cadastro da sanção no SICAF, verificação do pagamento da multa, termo de inscrição em Dívida Ativa e anulação dos empenhos.	Seção de Cadastro de Empresas, Procuradoria Reitoria Administrativa, Coordenação de Contabilidade e Finanças, Divisão de Contabilidade, Procuradoria Jurídica e Divisão de Material.	Aplicação de impedimento de licitar e contratar com a União por 6 (seis) meses e multa compensatória de R\$ 697,68.
6	27/03/2019 - 18/07/2019	113	37	Ofício de notificação, relatório de apuração, ofício para defesa, defesa da empresa, relatório de análise, aplicação da sanção, ofício para recurso, publicação da decisão final no DOU e cadastro da sanção no SICAF, verificação do pagamento da multa, lista de verificação para inscrição em Dívida Ativa da União, termo de inscrição em Dívida Ativa, anulação dos empenhos e conclusão do processo.	Seção de Cadastro de Empresas, Procuradoria Reitoria Administrativa, Coordenação de Contabilidade e Finanças, Divisão de Contabilidade, Procuradoria Jurídica e Divisão de Material.	Aplicação de suspensão de participar em licitação e impedimento de contratar com a Administração pelo período de 1 (um) ano e multa compensatória de R\$ 405,26.

Nº DO PROCESSO	DATAS DE CADASTRO E ARQUIVAMENTO	TEMPO DE TRAMITAÇÃO EM DIAS	NÚMERO DE DOCUMENTOS NO PROCESSO	PRINCIPAIS ETAPAS	SETORES DE TRAMITAÇÃO	RESULTADO DO PROCESSO
7	17/04/2019 - 20/08/2019	125	30	Solicitação de cancelamento do empenho, relatório de apuração, ofício para defesa, defesa da empresa, relatório de análise, aplicação da sanção, ofício para recurso, publicação da decisão final no Diário Oficial da União, cadastro da sanção no SICAF e anulação do empenho.	Pró-Reitoria de Administração, Divisão de Material e Seção de Cadastro de Empresas.	Aplicação de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração pelo período de 3 (três) meses e multa compensatória de R\$ 79,80.
8	26/04/2019 - 29/07/2019	94	19	Comunicação de divergência na entrega, relatório de apuração, ofício para defesa, ofício para recurso, cadastro da sanção no SICAF, lista de verificação para inscrição em Dívida Ativa da União, termo de inscrição em Dívida Ativa da União e cancelamento parcial do empenho.	Comissão Permanente de Licitação, Seção de Cadastro de Empresas, Pró-Reitoria Administrativa, Procuradoria Jurídica e Divisão de Material.	Aplicação de suspensão de licitar e impedimento de contratar com a Administração pelo período de 24 (vinte e quatro) meses e multa compensatória de R\$ 345,89.
9	29/04/2019 - 16/05/2019	17	7	Comunicação de divergência na entrega, relatório de apuração, ofício de notificação, saneamento da pendência pela empresa e conclusão do processo.	Pró-Reitoria de Administração, Divisão de Material e Seção de Cadastro de Empresas.	Não houve aplicação de sanção porque os problemas foram sanados.

Nº DO PROCESSO	DATAS DE CADASTRO E ARQUIVAMENTO	TEMPO DE TRAMITAÇÃO EM DIAS	NÚMERO DE DOCUMENTOS NO PROCESSO	PRINCIPAIS ETAPAS	SETORES DE TRAMITAÇÃO	RESULTADO DO PROCESSO
10	12/08/2019 - 17/10/2019	66	27	Ofício de notificação, relatório de apuração, ofício para defesa, defesa da empresa, relatório de análise, aplicação da sanção, ofício para recurso, publicação da decisão final no DOU e cadastro da sanção no SICAF.	Pró-Reitoria de Administração e Seção de Cadastro de Empresas.	Aplicação de suspensão de licitar e impedimento de contratar com a Administração pelo período de 1 (um) ano.
11	19/08/2019 - 27/04/2020	252	43	Solicitação de apuração, ofício de notificação, relatório de apuração, ofício para defesa, defesa da empresa, relatório de análise, aplicação da sanção, ofício para recurso, recurso da empresa, análise do recurso, manutenção da sanção, reexame por autoridade superior, manutenção da sanção, publicação da decisão final no DOU e cadastro da sanção no SICAF.	Comissão Permanente de Licitação, Seção de Cadastro de Empresas, Pró-Reitoria de Administração, Divisão de Material, Reitoria - Secretaria Geral das Assessorias, Procuradoria Jurídica.	Aplicação de impedimento de licitar e contratar com a União por 3 (três) meses.
12	04/09/2019 - 21/07/2020	321	9	Ofício de notificação, entrega do empenho e conclusão.	Pró-Reitoria de Administração e Seção de Cadastro de Empresas.	Não houve aplicação de sanção porque a empresa entregou o empenho pendente.
13	21/10/2019 - 30/04/2020	192	4	Ofício de notificação, entrega do empenho e conclusão.	Divisão de Material e Seção de Cadastro de Empresas.	Não houve aplicação de sanção porque a empresa entregou os empenhos pendentes.

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Quanto ao número de documentos constantes nos processos, os processos contendo o maior número de documentos são o nº 5 e o nº 11, com 50 e 43 documentos respectivamente. O processo com o menor número de documentos anexados é o nº 13, com apenas quatro documentos.

Dentre as principais espécies de documentos identificados nos processos analisados, estão ofícios, despachos, documentos comprobatórios (como, por exemplo, ordens bancárias, rastreio de correspondências, aviso de recebimento e registros no SICAF), e-mails, nota de empenho, autorização do ordenador de despesas, relatórios, publicações no Diário Oficial da União, comunicações, contratos, Guia de Recolhimento da União, pagamento de multa, formulário e notas do jurídico.

Os documentos identificados como comuns a todos os processos analisados foram os ofícios para intimação dos fornecedores, os despachos entre as unidades pelas quais os processos tramitaram e documentos comprobatórios. A presença de outros documentos varia entre os processos, principalmente entre os que resultaram em aplicação de sanções aos fornecedores e os que foram concluídos sem que houvesse penalidades aplicadas.

Os processos que não geraram a aplicação de sanções possuem um número menor de documentos se comparados aos demais (nº 3, nº 4, nº 9, nº 12 e nº 13).

Em relação às principais etapas constantes nos processos, elas estão inseridas entre as três grandes fases comumente identificadas pela doutrina nos processos administrativos e mencionadas na seção 2.9.4 deste trabalho, que são a instauração, instrução e julgamento.

Dos processos analisados, apenas o nº 11 teve origem em uma unidade externa à Divisão de Material. O processo foi instaurado pela Comissão Permanente de Licitação - CPL da PRA e remetido para a Seção de Cadastro de Empresas, contendo descrição dos fatos ocorridos durante o procedimento licitatório, documentos comprobatórios e solicitação para que fosse apurada a irregularidade apontada pela CPL. Nesse caso, a infração apurada ocorreu ainda durante a licitação, ou seja, antes da contratação e da solicitação de fornecimento.

Os demais processos foram instaurados pelos servidores da Seção de Cadastro de Empresas – SICAF responsáveis pela condução dos processos de apuração, no entanto, nos processos nº 3 e nº 4, a unidade de origem identificada não foi a Seção de Cadastro, mas sim a Divisão de Material, unidade que abrange a Seção. Desse modo, registram-se as possibilidades de instauração dos processos que podem decorrer da solicitação feita por outras unidades ou pela própria Seção de Cadastro.

Instaurados os processos e inseridos os documentos iniciais que variaram entre os processos analisados (por exemplo, solicitação de apuração, comprovantes de inscrição da

empresa no CNPJ e/ou no SICAF com os dados de identificação e endereço para contato), verificou-se em seguida a presença de procedimentos e documentos relativos à fase de instrução do processo.

Dentre as principais etapas destacadas nos processos analisados que integram a fase de instrução podem ser citadas: (1) os ofícios de notificação dos interessados, concedendo prazo para apresentação de justificativas ou saneamento das pendências apontadas; (2) a elaboração de relatórios contendo descrição dos fatos, motivação e conclusão com sugestão de decisão para o ordenador de despesas; (3) ofícios de defesa encaminhados aos fornecedores para que possam apresentar defesa; e (4) a defesa apresentada pelo interessado.

Em seguida, com o relatório de análise da defesa eventualmente apresentada pelo fornecedor, inicia-se a fase de decisão. O relatório elaborado é remetido para apreciação do ordenador de despesas, que emitirá sua decisão, seguida de envio de ofício para recurso do interessado dentro do prazo legal.

As etapas principais que sucedem esse ofício de recurso são: (1) o eventual recurso apresentado pelo fornecedor; (2) relatório de análise do recurso; (3) a publicação da decisão final do ordenador de despesas no DOU ou, antes disso, o envio do recurso para análise de autoridade superior nos casos em que o recurso não seja provido pelo ordenador de despesas; (4) registro das ocorrências de sanções no SICAF; (5) inscrição do crédito de multa aplicada em Dívida Ativa da União; (6) anulação dos empenhos não entregues; e (7) conclusão dos processos com o seu arquivamento pela Seção de Cadastro.

Os setores pelos quais os processos de apuração e aplicação de sanções administrativas tramitam variaram dependendo das peculiaridades de cada processo, mas os setores comuns identificados em todos os processos analisados foram a Pró-Reitoria de Administração e Seção de Cadastro de Empresas. Nos processos nº 5 e nº 6, nos quais houve a aplicação da sanção de multa, por exemplo, também houve tramitação dos processos pela Coordenação de Contabilidade e Finanças, Divisão de Contabilidade e pela Procuradoria Jurídica.

No processo nº 11, consta a tramitação pela unidade da Reitoria - Secretaria Geral das Assessorias. O motivo do envio para a Reitoria foi o não provimento pelo ordenador de despesas (Pró-Reitor de Administração) do recurso apresentado pelo interessado, o que, segundo o art. 56 da Lei Federal nº 9.874/99, enseja o encaminhamento do recurso à autoridade superior. A autoridade superior para o caso em questão foi a Reitora da UFPB, que após consulta à Procuradoria Jurídica, manteve a decisão do ordenador de despesas.

Quanto à tramitação de processos pela Divisão de Material, como dito anteriormente, dois processos foram criados pelos servidores da Seção de Cadastro utilizando o vínculo da

unidade, uma vez que a Seção de Cadastro compõe a Divisão de Material. Além disso, nos casos em que os fornecedores foram sancionados ou não havia mais possibilidade de entrega, os processos foram remetidos à Divisão de Material para a realização de cancelamento dos empenhos não entregues.

No que se refere às sanções administrativas aplicadas aos fornecedores, cinco dos processos analisados não resultaram em aplicação de penalidades aos fornecedores. Segundo consta nos processos nº 3, nº 12 e nº 13, os empenhos pendentes foram entregues após o cadastro dos processos e envio de ofícios aos fornecedores, resultando na decisão de arquivamento dos processos sem aplicação de sanções.

Por sua vez, no processo nº 4, não houve aplicação de sanção diante da impossibilidade de entrega do material empenhado e o seu devido pagamento, tendo a Administração cancelado os empenhos sem atribuição de responsabilidade e de penalidades ao fornecedor. Já o processo nº 9 foi concluído sem que houvesse aplicação de sanções pelo fato de que o fornecedor resolveu as pendências constatadas nas entregas já realizadas, decidindo a Administração pelo arquivamento do processo.

Dentre os oito processos que resultaram em aplicação de sanções aos fornecedores, seis deles abrangeram a aplicação da sanção de suspensão de participar em licitação e impedimento de contratar com a Administração. Os prazos de suspensão variaram entre 3 (três) meses a 24 (vinte e quatro) meses.

Nos outros dois processos restantes, o nº 5 e o 11, foi aplicada a sanção de impedimento de licitar e contratar com a União por 6 (seis) e 3 (três) meses respectivamente.

Além das sanções mencionadas nesses oito processos, quatro deles contêm também a aplicação cumulativa da sanção de multa: nº 5, nº 6, nº 7 e o nº 8. As multas aplicadas variaram entre os valores de R\$ 79,80 a R\$ 697,68. Considerando que nenhum dos valores foram iguais ou superiores a R\$ 1.000,00 – segundo condição prevista no art. 1º da Portaria nº 685/06 (BRASIL, 2006b), mencionado na seção 5.8.5 –, não constam nos processos analisados procedimentos relativos à inscrição de devedores no CADIN.

Em relação à inscrição dos créditos em Dívida Ativa da União, com exceção do processo nº 7, no qual consta o comprovante de pagamento pelo fornecedor da multa aplicada, os demais processos foram enviados à Procuradoria Jurídica para que fosse feita a inscrição dos créditos das multas aplicadas e não pagas.

Diante dos dados obtidos a partir da análise dos processos de aplicação de sanções conduzidos pela Seção de Cadastro de Empresas da UFPB, é possível perceber que existem

muitos detalhes a serem observados nos processos para que ocorra uma uniformização entre eles.

Dentre os aspectos observados, foram constatadas algumas variações nos processos quanto às espécies de documentos inseridos nos processos; à nomenclatura utilizada quando da instauração dos processos para o tipo do processo, assunto do processo e assunto detalhado; à redação dos ofícios de defesa quanto à informação de rescisão contratual; à presença de lista de verificação de cumprimento de todas as etapas do processo antes do envio para a Procuradoria Jurídica realizar a inscrição em Dívida Ativa da União; aos comprovantes de dados e endereço do fornecedor para realização das intimações; e às consultas sobre o pagamento ou não das multas antes de envio para inscrição em Dívida Ativa da União.

A devida instrução processual envolve aspectos legais nem sempre expressos ou de interpretação pacificada, e não só os atos administrativos vinculados, mas também os discricionários. Considerando a análise apresentada nesta seção, entende-se que os muitos aspectos presentes nos processos de aplicação de sanções reforçam ainda mais a necessidade de um manual para uniformização dos procedimentos, ainda que sem a pretensão de esgotar todos os aspectos, procedimentos e etapas que envolvem esse tipo de processo administrativo.

Nesse sentido, na próxima seção, será apresentada uma proposta de manual de procedimentos de aplicação de sanções aos fornecedores pela Seção de Cadastro de Empresas da UFPB.

5 PROPOSTA DE MANUAL DE PROCEDIMENTOS DE APLICAÇÃO DE SANÇÕES ADMINISTRATIVAS AOS FORNECEDORES

A proposta de manual apresentada nesta seção contém os procedimentos administrativos que subsidiam a aplicação de sanções administrativas aos fornecedores pela Seção de Cadastro de Empresas da UFPB, unidade da Divisão de Material da Pró-Reitoria de Administração responsável pelo acompanhamento das entregas e aplicação de sanções aos fornecedores de materiais da UASG 153065.

A finalidade da proposição de um manual é contribuir para o melhor desempenho das atividades desenvolvidas pela Seção de Cadastro e, conseqüentemente, para a eficiência e eficácia da execução orçamentária realizada pela UASG 153065. Assim, o sucesso da execução orçamentária poderá contribuir para a qualidade dos serviços prestados pela UFPB, sem olvidar dos direitos e deveres atribuídos aos fornecedores e à Administração Pública.

A estrutura do manual apresentado a seguir é feita com base nas fases essenciais do processo administrativo, conforme classificação recorrente de doutrinadores do direito administrativo citados no referencial teórico (ver seção 2.9.4), quais sejam: a instauração, instrução e decisão. A partir dessas fases, são feitas considerações gerais sobre cada uma, incluindo previsão legal e seus requisitos, prazos e documentos que devam constar nos autos do processo.

Também são descritas as medidas necessárias para a execução da decisão administrativa de aplicação de sanções, como o registro das sanções no SICAF, SIPAC, inclusão do devedor no CADIN, inscrição de crédito em Dívida Ativa da União, cancelamento de empenhos, cujos materiais não foram entregues, e arquivamento do processo. Visando facilitar a compreensão de todas as atividades do processo, é apresentada uma lista de checagem dos procedimentos que o compõem e o seu fluxo.

Desse modo, o manual visa abranger os procedimentos de acordo com cada fase processual necessária para a aplicação de sanções administrativas aos fornecedores com considerações pertinentes, fundamentação legal, modelos de documentos, orientações sobre a devida instauração e instrução processual que fundamentarão a decisão do administrador público responsável, bem como o adequado fluxo do processo.

5.1 INSTAURAÇÃO DO PROCESSO

Os processos de apuração de infração contratual cometidas por empresas licitantes, por aquelas constantes em ata de registro de preços e pelas empresas contratadas, são conduzidos pela Seção de Cadastro a partir de provocação externa, por exemplo, de outros setores, ou pela própria atividade de acompanhamento e fiscalização realizada pelo setor. São realizadas cobranças e notificações prévias para que a empresa possa apresentar justificativas em relação às infrações constatadas e sanar o problema. Quando o problema persiste sem justificativas plausíveis, o processo segue adiante com todos os documentos comprobatórios reunidos pela Seção de Cadastro para a devida instrução processual, que é a fase seguinte à instauração.

Em relação ao prazo prescricional para que a Administração aplique sanções na fase licitatória ou contratual aos fornecedores, o Caderno de Logística do MPOG (BRASIL, 2015, p. 22) explana que não há previsão legislativa específica sobre o assunto. A análise da questão está então a cargo da doutrina e jurisprudência que têm o entendimento comum de um prazo prescricional de 5 (cinco) anos contados do cometimento da infração ou, se pela natureza do fato, este não puder ser imediatamente conhecido, o prazo prescricional deverá ter início a partir da ciência do fato pela autoridade administrativa.

5.1.1 Notícia ou verificação de irregularidades

Havendo a constatação de que houve algum tipo de descumprimento das obrigações dos fornecedores, seja na etapa licitatória, durante a contratação ou execução contratual, cabe a quem tomar ciência noticiar o fato logo que possível à autoridade competente para que sejam tomadas as providências cabíveis. A notícia pode ser dada pelo pregoeiro, gestor do contrato, fiscal do contrato, ou qualquer outro servidor, incluindo os que exercem a atividade de requisitantes dos materiais para suas unidades, além de particulares.

A autoridade competente a ser noticiada no caso da UASG 153065 será o ordenador de despesas, que corresponde ao Pró-Reitor de Administração da UFPB, pois é a autoridade que assina os editais de licitação, atas de registro de preços, contratos e notas de empenhos relativos à execução de despesas pela UASG 153065.

Considerando que a Seção de Cadastro realiza o cadastro e a condução do processo sancionatório para que o processo seja devidamente instruído e reúna elementos que embasem a decisão do ordenador de despesas, a notícia de possíveis infrações e o envio dos documentos comprobatórios podem ser feitos também diretamente à unidade.

A comunicação da ocorrência deve ser feita por escrito (arts. 6º e 22, § 1º, da Lei 9.784/99) da forma mais clara e detalhada possível, contendo ao menos requisitos mínimos que embasem as alegações e possibilitem maiores investigações e instrução do processo sancionatório. São exemplos desses requisitos, no que couber a cada caso, informações como:

- a) Órgão ou autoridade administrativa a que se dirige;
- b) Identificação do interessado/noticiante ou de quem o represente, contendo dados como nome, cargo, unidade de exercício;
- c) Domicílio do noticiante ou local para recebimento de eventuais comunicações;
- d) Identificação do edital de licitação, contrato, ata de registro de preços ou empenho que supostamente tiveram suas disposições descumpridas pelo fornecedor, podendo ser necessário a anexação de cópias dos documentos;
- e) Formulação do pedido, com exposição dos fatos e circunstâncias, apontando eventuais consequências, danos e situações que possam agravar ou atenuar a conduta noticiada;
- f) Indicação das obrigações possivelmente infringidas previstas em lei, edital ou contrato;
- g) Tentativas prévias de solucionar o problema;
- h) Local, data e assinatura do noticiante; e
- i) Documentos comprobatórios das alegações.

É importante que conste na notícia informações e comprovantes das tentativas prévias de contato já realizadas com o fornecedor para que sua conduta fosse corrigida e o problema sanado de forma amigável. Dificuldade para contato, ausência de respostas, prorrogações não cumpridas e reincidências, por exemplo, devem ser comunicadas, pois podem influenciar as futuras etapas do processo sancionatório e a decisão sobre como graduar eventuais sanções a serem aplicadas de acordo com a gravidade das infrações e condutas do fornecedor.

Diante da importância do histórico de contatos realizados e seu teor, devem os responsáveis por tal comunicação junto aos fornecedores manter um registro sobre esses contatos e dar preferências às formas de comunicação escritas, como ofícios e e-mails, com certificação de que foram recebidos e a respectiva data.

Por exemplo, no caso de correspondências, incluir o Aviso de Recebimento (AR) assinado por quem recebeu e devolvido pelos Correios; no caso de e-mails, incluir a resposta

do fornecedor comprovando que recebeu a mensagem; ou ainda cópia do documento original de notificação contendo a data e assinatura de quem o recebeu representando a empresa.

Conversas e acertos por telefone devem ser evitados ou posteriormente reforçados e formalizados de modo escrito para que seja possível comprovar posteriormente tais fatos. Isso resguarda a Administração durante a condução de um processo sancionatório, como, por exemplo, nos casos em que os fornecedores aleguem desconhecimento ou a ausência da solicitação de fornecimento para justificar a ausência de entrega de material.

Caso não sejam apresentados elementos suficientes para justificar o prosseguimento de um processo sancionatório, a autoridade competente poderá deixar de dar prosseguimento ao processo através de decisão motivada pela ausência de elementos que configurem uma hipótese de infração ou que a comprove. Se cabível, também poderá ser feita solicitação ao noticiante de que complemente as informações ou apresente documentos comprobatórios necessários para a análise do caso.

Quando o acompanhamento e constatação de possível infração é realizado pela Seção de Cadastro, os contatos prévios para tentar solucionar a questão e eventualmente dispensar a necessidade de abertura de processo sancionatório devem ser feitos preferencialmente por meio de ofícios enviados pela via postal com Aviso de Recebimento (AR) e e-mails. Nas situações em que seja necessária a abertura do processo, a unidade utiliza os registros desses contatos para instruir o processo sancionatório.

5.1.2 Notificação do fornecedor para apresentação de justificativas

Nos casos em que a Seção de Cadastro realiza os contatos com fornecedores para a cobrança de entregas ou resolução de pendências diversas, o ofício de notificação para apresentação de justificativas e saneamento das pendências deverá ser preferencialmente criado como documento inserido dentro do processo de apuração de infração criado previamente.

Caso a notificação surta o efeito desejado e o problema seja resolvido sem maiores transtornos à Administração, ou a justificativa apresentada pelo interessado seja acatada, não será necessário seguir com a instrução processual e a apuração das infrações, devendo o processo ser arquivado.

A notificação realizada para apresentação de justificativas do fornecedor, cujo modelo consta no Apêndice A, deverá conter elementos como:

- a) identificação da Administração que realiza a notificação, no caso a UFPB e, mais especificamente, a Pró-Reitoria de Administração;
- b) identificação da pessoa jurídica ou física que está sendo notificada;
- c) descrição do descumprimento obrigacional imputado ao fornecedor;
- d) concessão de prazo para apresentação de justificativas de 5 (cinco) dias úteis, utilizando-se como fundamento o art. 87 da Lei nº 8.666/93;
- e) a ciência ao fornecedor de que, caso não corrija o problema ou apresente justificativa aceitável, está sujeito à aplicação das sanções administrativas previstas na Lei nº 8.666/93, em contrato ou no edital de licitação;
- f) informações sobre endereço e contatos da Administração para os quais pode ser encaminhada a resposta do fornecedor à notificação; e
- g) local, data e assinatura da autoridade competente.

As tentativas prévias de resolução de pendências, como as que são feitas através do envio de ofício de notificação, estão amparadas, por exemplo, pela previsão do art. 69 da Lei de Licitações e Contratos, que prevê a obrigação do contratado em “reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados”.

As notificações para apresentação de justificativas não estão previstas na legislação e, portanto, não se configuram como etapa obrigatória do processo administrativo. Porém, essa possibilidade de o fornecedor apresentar justificativas pode indicar que, apesar dos indícios encontrados pela Administração, a infração não ocorreu.

Além disso, essas notificações podem contribuir para solucionar as inconsistências identificadas de forma amigável junto à empresa e evitar a continuidade do processo sancionatório. Seguir com os procedimentos de apuração e aplicação de sanções não é interessante nem para a empresa, que vai sofrer as consequências de uma possível sanção, nem para a Administração, que também terá prejuízos de diferentes naturezas com o descumprimento obrigacional do fornecedor e com os trâmites de um processo sancionatório.

Nem sempre será pertinente realizar uma notificação para apresentação de justificativas. São exemplos os casos em que a ocorrência da infração está comprovada, não cabendo mais a tomada de providências para reparação, ou casos em que já houve algum tipo de resposta do fornecedor demonstrando sua ciência das irregularidades, mas não foi realizada

a devida reparação. Nessas situações, a notificação a ser realizada já será para a apresentação de defesa prévia durante a fase de instrução, conforme tratado na próxima seção.

5.1.3 Cadastro do processo no SIPAC

Após a provocação externa ou a partir das atividades de acompanhamento e fiscalização feitas pela própria Seção de Cadastro, esta unidade realiza o cadastro e condução do processo para apuração e aplicação de sanções administrativas aos fornecedores. Para que haja uniformidade nos processos administrativos sancionatórios abertos pela Seção de Cadastro, facilitando inclusive as consultas e controle posterior das atividades do setor e seus documentos, sugere-se que o preenchimento dos dados para cadastro do processo de apuração de infração no SIPAC observe os seguintes dados:

- Origem do processo: Processo Interno.
- Tipo do processo: PENALIDADES.
- Assunto do processo: 030 - MATERIAL, NORMAS, REGULAMENTAÇÕES, DIRETRIZES, PROCEDIMENTOS, ESTUDOS E/OU DECISÕES DE CARÁTER GERAL.
- Assunto detalhado: APURAÇÃO DE INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA;
- Natureza do processo: Ostensivo.
- Observação: Campo de preenchimento facultativo em que podem ser inseridas informações específicas do processo, a exemplo do tipo infração a ser apurada e da identificação do procedimento licitatório, contrato e/ou empenho, cujos termos foram descumpridos.
- Interessado: Escolher a categoria “Credor” e selecionar o nome do fornecedor.
- Unidade de destino: Em geral, será a PRÓ-REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO (PRA) (11.00.47), ou a própria unidade da Seção de Cadastro, PRA - SEÇÃO DE CADASTRO DE EMPRESAS (11.01.08.95.02) nos casos em que for necessário realizar novos atos ou aguardar para anexar novos documentos, por exemplo, antes de encaminhar o processo para o Pró-Reitor de Administração.

Quanto aos documentos mínimos a serem inseridos no processo de apuração de infração quando da realização de seu cadastro, podem ser citados os seguintes:

- a) ofício de notificação do fornecedor para apresentação de justificativas (Apêndice A), conforme o caso;
- b) comprovante de recebimento do ofício (Aviso de Recebimento ou e-mail);
- c) resposta do fornecedor à notificação, se houver;
- d) demais documentos comprobatórios de contatos com o fornecedor para a resolução do problema e que comprovam a ciência da empresa;
- e) notícia e documentos comprobatórios nos casos em que o processo decorre de provocação externa;
- f) cópia de edital, contrato, ata de registro de preços, ou nota de empenho, conforme o caso;
- g) dados cadastrais da empresa no SICAF;
- h) comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral na Receita Federal; e
- i) demais documentos que possam contribuir para a análise do processo.

Os documentos inicialmente inseridos no processo contribuem também para a instrução do processo e posterior tomada de decisão. A fase de instrução do processo sancionatório será tratada de forma mais detalhada na seção seguinte.

5.2 INSTRUÇÃO PROCESSUAL

Quando o problema constatado persiste sem justificativas plausíveis mesmo após as tentativas realizadas pela Administração, o processo instaurado segue adiante com todos os documentos comprobatórios reunidos pela Seção de Cadastro para a devida instrução processual. A segunda fase do processo administrativo, denominada de instrução, é composta por atividades destinadas a averiguar e comprovar os dados necessários à tomada de decisão pela autoridade administrativa competente.

Essas atividades se realizam de ofício ou mediante impulsão do órgão responsável pelo processo, sem prejuízo do direito dos interessados de propor atuações probatórias. Ademais, o órgão competente para a instrução fará constar dos autos os dados necessários à decisão do processo, sendo inadmissíveis no processo as provas obtidas por meio ilícito (arts. 29 e 30 da Lei nº 9.784/99).

A fase de instrução abrange a apuração dos fatos relativos ao cometimento da suposta infração, as pessoas envolvidas em tais fatos, os prejuízos causados à Administração, os

dispositivos legais infringidos e que fundamentem a tomada de decisão da administração sobre a aplicação ou não de sanções e a gradação destas.

De modo geral, sem adentrar nas peculiaridades de cada caso, podem ser citadas como exemplos de atividades passíveis de serem realizadas pela Seção de Cadastro de Empresas para a apuração dos fatos as seguintes:

- a) consultas ao SIPAC dos empenhos emitidos;
- b) consultas ao SIPAC dos empenhos enviados aos fornecedores;
- c) consultas ao SIPAC dos empenhos que já tiveram o recebimento pelo fornecedor confirmado;
- d) consultas ao SIPAC dos empenhos que já possuem nota fiscal ou processo de pagamento aberto;
- e) consulta aos pregões SRP no SIPAC e aos registros de preços vigentes;
- f) consulta aos processos no SIPAC;
- g) consulta às planilhas do Almoxarifado Central ou solicitação direta ao setor com pedido de informações;
- h) consulta às planilhas de controle elaboradas pela própria Seção de Cadastro;
- i) consulta ao Portal da Transparência;
- j) consulta ao SIAFI;
- k) consulta ao Tesouro Gerencial;
- l) consulta à Gestão de Atas;
- m) consulta ao Comprasnet: editais dos pregões, itens homologados, propostas, contatos etc.;
- n) consulta ao setor de expedição;
- o) consulta aos setores requisitantes de material;
- p) consulta aos e-mails;
- q) consulta à Coordenação de Contabilidade e Finanças;
- r) consulta a fabricantes e distribuidores;
- s) consulta a servidores com conhecimentos técnicos adequados;
- t) consulta ao fornecedor;
- u) realização de notificações por e-mail e/ou via postal; e
- v) análise de justificativas apresentadas pelos fornecedores;

5.2.1 Elaboração de relatório de apuração de infrações

Após o levantamento e análise dos documentos comprobatórios reunidos pela Seção de Cadastro para a devida instrução processual e a inserção destes no respectivo processo, a unidade dará andamento à apuração com a elaboração de relatório detalhando todos os fatos e infrações eventualmente constatados, a motivação e fundamentação jurídica para penalização ou não da empresa e a sugestão de decisão, incluído se for o caso, a gradação das sanções a serem aplicadas.

Considerando o disposto no art. 50 da Lei n.º 9.784/99, no relatório elaborado pela Seção de Cadastro, deverá constar (o modelo de relatório de apuração de infrações consta no Apêndice B):

- a) resumo dos fatos e das atividades de instrução, como tentativas prévias de contato para resolução do problema, os prejuízos eventualmente sofridos pela Administração com consequente lesão ao interesse público;
- b) a apreciação das provas;
- c) a motivação e a fundamentação jurídica para aplicação ou não de sanções (momento em devem ser indicados os dispositivos de lei, edital e/ou contratos infringidos e os que preveem as sanções a serem aplicada para o caso); e
- d) as conclusões do agente que presidiu o processo ou da comissão processante. Essas conclusões incluirão sugestão de decisão para serem analisadas pela autoridade competente para a tomada de decisão sobre a aplicação das sanções.

Feito o relatório com sugestão de decisão, o processo é então encaminhado para que o ordenador de despesas avalie os documentos e o relatório, decidindo a partir disso quais as próximas medidas a serem adotadas. A autoridade administrativa poderá acatar as sugestões dadas no relatório ou não. No caso de decidir de modo diverso ao sugerido, deverá então a autoridade motivar de forma mais detalhada sua decisão, considerando os elementos presentes no processo.

Conforme a análise da autoridade administrativa, o processo poderá ser encerrado se não houver elementos que justifiquem a aplicação de sanções; ser despachado para que sejam realizados novos procedimentos e então o ordenador possa decidir sobre o arquivamento ou prosseguimento do processo; ou seguir adiante com a autorização do ordenador para que a

Seção de Cadastro realize a próxima etapa do processo sancionatório, que será a intimação do fornecedor para apresentação de defesa prévia.

5.2.2 Notificação do fornecedor para apresentação de defesa

Em atenção ao previsto no art. 87 da Lei nº 8.666/93, a Administração deverá comunicar ao interessado a intenção de aplicar-lhe sanções administrativas em decorrência das infrações identificadas e atribuídas à responsabilidade deste fornecedor. A comunicação dará ciência ao fornecedor da instauração do processo administrativo sancionatório, possibilitando o acompanhamento do processo e a apresentação de defesa ao que lhe está sendo imputado. Dessa forma, assegura-se que o direito do interessado ao contraditório e à ampla defesa seja observado.

A notificação para que o interessado apresente defesa poderá ser feita por via postal, com Aviso de Recebimento a ser devolvido pelos Correios. O AR contendo a assinatura de quem recebeu a correspondência servirá como comprovação da ciência do interessado, devendo ser inserido no processo.

A notificação também poderá ser feita por e-mail, desde que haja como comprovar que a mensagem foi recebida; de forma presencial com a coleta de assinatura do representante da empresa no próprio documento de notificação com a data de tal ciência para ser juntado ao processo; por telegrama; ou por outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado.

Quando as tentativas de notificação pelas vias anteriores falharem, os interessados forem indeterminados, desconhecidos ou com domicílio indefinido, a intimação deve ser efetuada por meio de publicação no Diário Oficial da União - DOU.

O ofício de notificação do fornecedor para que seja dada ciência da instauração do processo sancionador e possibilidade de apresentação de defesa prévia, conforme modelo constante no Apêndice C, deverá conter as seguintes informações:

- a) identificação da Administração que realiza a notificação, no caso a UFPB e, mais especificamente, a Pró-Reitoria de Administração;
- b) identificação da pessoa jurídica ou física que está sendo notificada;
- c) descrição do descumprimento obrigacional imputado ao fornecedor;
- d) concessão de prazo para apresentação de justificativas de 5 (cinco) ou 10 (dez) dias úteis, utilizando-se como fundamento o art. 87, §§ 2º e 3º, da Lei nº 8.666/93 e o art. 44 da Lei nº 9.784/99;

- e) número do processo administrativo sancionatório e menção expressa à possibilidade de obtenção de cópia ou vista junto à Administração;
- f) número do Contrato ou da Licitação;
- g) as cláusulas contratuais e/ou legais infringidas e as sanções que a Administração pretende aplicar nos termos da Lei nº 8.666/1993, Lei nº 10.520/2002, contrato e/ou edital conforme o caso;
- h) indicação da possibilidade de produção de provas pelo interessado;
- i) informação da continuidade do processo independentemente de apresentação de defesa pelo interessado;
- j) ciência sobre eventual rescisão contratual;
- k) informações sobre endereço e contatos da Administração para os quais pode ser encaminhada a defesa do fornecedor em resposta à notificação, bem como as provas que desejar produzir;
- l) informações sobre os documentos em anexo que acompanham o ofício; e
- m) local, data e assinatura da autoridade competente.

Junto com o ofício de notificação para apresentação de defesa prévia, deverá ser anexado o relatório inicial elaborado pela Seção de Cadastro, quando o entendimento do ordenador for pelo acatamento das conclusões do relatório, ou a posição fundamentada do ordenador de despesas sobre a continuidade do processo e a intenção de aplicar sanções. Esses documentos conterão informações mais detalhadas sobre os fatos e fundamentos legais que justificam a intenção da Administração de aplicar as sanções administrativas elencadas no ofício e que serviram como parâmetro para a decisão do ordenador de despesas em prosseguir com o processo de aplicação de sanções.

A Lei de Licitações e Contratos prevê o prazo de 5 (cinco) dias úteis para a defesa prévia do interessado no caso das sanções de advertência, multa e suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração. No caso da sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, esse prazo é de 10 (dez) dias.

Quanto à sanção de impedimento de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, a Lei nº 10.520/02 não menciona prazo para apresentação de defesa. Diante dessa ausência, recomendamos observar o art. 44, da Lei nº 9.784/99, o qual prevê o prazo máximo de dez dias após encerramento da instrução, salvo se outro prazo for legalmente fixado, para que o interessado tenha o direito de manifestar-se.

Além disso, a defesa apresentada fora do prazo concedido poderá ser conhecida, a critério da Administração, ser for enviada antes da decisão do ordenador de despesas. Esse conhecimento é cabível diante da possibilidade que a Administração tem de rever os processos administrativos de que resultem sanções, a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada (art. 65 da Lei nº 9.784/99).

Quanto à forma de contagem dos prazos, o art. 110 da Lei nº 8.666/93 dispõe que na contagem dos prazos estabelecidos na respectiva Lei, excluir-se-á o dia do início e incluir-se-á o do vencimento. Além disso, serão considerados os dias consecutivos, exceto quando for explicitamente disposto em contrário, e só se iniciam e vencem os prazos referidos na Lei em dia de expediente no órgão ou na entidade.

Os contatos do fornecedor, como telefone, e-mail e endereço são obtidos preferencialmente através de consulta ao cadastro feito pela própria empresa no SICAF, que conforme descrito na seção 2.7.5 constitui um registro cadastral do Poder Executivo Federal com informações sobre a habilitação jurídica, regularidade fiscal e qualificação econômico-financeira das empresas. Essas informações são importantes para a habilitação dos fornecedores nos processos licitatórios e ao longo da execução dos contratos.

O art. 7º, da IN nº 03/2018, dispõe que é de responsabilidade do cadastrado conferir a exatidão dos seus dados cadastrais no SICAF e mantê-los atualizados junto aos órgãos responsáveis pela informação, devendo providenciar a correção ou alteração tão logo identifique incorreção ou desatualização dos registros.

Assim, quando a Administração não lograr êxito nas notificações por e-mail ou via postal utilizando os contatos obtidos pelo SICAF, poderá valer-se também de consulta ao site da Receita Federal do Brasil para emissão do Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral, pois eventualmente poderá conter endereços ou contatos diferentes dos registrados no SICAF².

Outra possibilidade para obtenção de contatos válidos é a consulta aos documentos enviados pela empresa quando de sua participação no processo licitatório. As propostas que as empresas enviam podem conter dados como endereço, telefone e e-mail para contato também diferentes dos que estão cadastrados no SICAF.

² A consulta ao Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral disponível no site da Receita Federal do Brasil é pública e pode ser realizada através do seguinte link: https://servicos.receita.fazenda.gov.br/servicos/cnpjreva/cnpjreva_solicitacao.asp.

Consultar o SIPAC também é uma opção que pode auxiliar na busca por meios de comunicação com a empresa, pois nele consta um cadastro dos fornecedores que eventualmente possa ser diferente do obtido em consultas anteriores. E ainda, como mais uma alternativa para a Administração, há a possibilidade de busca na Internet, pois a empresa pode ter um site próprio com opções de contato.

Por fim, considerando o previsto no art. 26, § 4º, da Lei n.º 9.784/99, quando as tentativas de notificação pelas vias anteriores falharem, os interessados forem indeterminados, desconhecidos ou com domicílio indefinido, a intimação para apresentação de defesa prévia deve ser efetuada por meio do Diário Oficial da União.

Para que seja realizado o envio dos ofícios pela via postal, a Seção de Cadastro deverá preparar os ofícios, envelopes contendo o devido endereçamento de remetente e destinatário, o Aviso de Recebimento e uma relação de correspondência para controle dos envios junto à Divisão de Protocolo e Expedição de Documentos - DPEX da UFPB.

As etiquetas de endereçamento e o aviso de recebimento podem ser emitidos através do site dos Correios, utilizando a ferramenta Endereçador – Cartas. Assim, os documentos são gerados dentro dos padrões desejáveis pelos Correios³. Já o modelo de relação de correspondência a ser utilizado pode ser consultado no Apêndice D.

Quando a correspondência é entregue ao destinatário, os Correios devem devolver ao remetente o Aviso de Recebimento assinado por quem recebeu a carta. Assim, para comprovar a intimação do fornecedor para apresentação de defesa prévia e sua ciência quanto ao processo sancionatório em andamento, o AR deve ser juntado ao processo.

Nos casos em que o envio da notificação para apresentação de defesa pela via postal ou por e-mail não for bem sucedido, a depender do motivo, a Administração poderá repetir a notificação utilizando outros endereços que consiga obter referentes ao fornecedor. Se ainda assim, não for possível a comunicação, a intimação deverá ser realizada por meio de publicação no DOU.

O modelo de notificação para apresentação de defesa prévia através de publicação no Diário Oficial da União pode ser consultado no Apêndice E. Uma vez elaborado, o arquivo contendo o texto para publicação deverá ser enviado por e-mail para o contato da Assessoria do Gabinete do Reitor, responsável pelas publicações da UFPB no DOU. A consulta à

³ A utilização da ferramenta Endereçador – Cartas presente no site dos Correios pode ser feita através do link: <http://www2.correios.com.br/enderecador/cartas/default.cfm>.

publicação poderá ser feita através do site da Imprensa Nacional⁴, e o comprovante deverá ser anexado ao processo.

Feita a intimação do fornecedor pela via postal, por e-mail ou através de publicação no Diário Oficial, inicia-se o prazo para que o interessado apresente sua defesa junto à Universidade contado na forma do art. 110 da Lei nº 8.666/93.

Quando o fornecedor solicitar vista ao processo sancionatório, esta solicitação deverá ser preferencialmente formalizada por escrito, seja por meio físico ou eletrônico, para que possa ser anexada aos autos do processo. Considerando que os processos da UFPB desde 2019 devem ser totalmente eletrônicos, a Administração poderá enviar ao interessado cópia dos autos através de mensagem eletrônica, sendo necessária a confirmação de recebimento da empresa. Poderá também informar sobre a possibilidade de acompanhamento do processo através de consulta pública ao SIPAC.

Se o interessado apresentar sua defesa, esta deverá ser analisada previamente pela Seção de Cadastro de Empresas através da elaboração de um novo relatório detalhado. O novo relatório deverá conter a apreciação dos argumentos apresentados pela empresa e de eventuais documentos comprobatórios apresentados de forma fundamentada.

Como conclusão do relatório será feita uma sugestão de decisão ao ordenador de despesas, inclusive, se for o caso, das sanções cabíveis ao caso devidamente quantificadas. O processo será então remetido ao Pró-Reitor de Administração para que, avaliando todo o processo, inclusive a defesa apresentada pela empresa, decida pela aplicação ou não da sanção administrativa.

Nos casos em que o prazo para apresentação de defesa prévia finda sem resposta do interessado, o processo deve ser prontamente enviado ao Pró-Reitor de Administração para que decida pela aplicação ou não de sanção administrativa mesmo sem a manifestação prévia da empresa já devidamente cientificada. A decisão ocorrerá com base no que foi apurado até então.

Completada a instrução processual e remetido o processo à autoridade competente para emitir decisão sobre a aplicação de sanções administrativas ao fornecedor, terá início a fase seguinte do processo administrativo que é a fase decisória, a ser tratada na próxima seção.

⁴ <https://www.in.gov.br/inicio>

5.3 FASE DECISÓRIA OU DE JULGAMENTO

A fase decisória ou de julgamento corresponde à fase em que a autoridade competente emitirá decisão em sede do processo administrativo, considerando os procedimentos e documentos comprobatórios constantes no processo.

Sobre a tomada de decisões, o art. 48 da Lei nº 9.784/99 dispõe sobre o dever da Administração de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações em matéria de sua competência. Ao encontro dessa previsão e ressaltado o poder-dever da Administração em apurar e aplicar sanções administrativas, apresenta-se adiante o Acórdão 2916/2013 – Plenário do Tribunal de Contas da União sobre o tema: “Enunciado: O não cumprimento do contrato enseja aplicação das sanções previstas à empresa contratada, não se tratando de decisão discricionária dos gestores”.

O prazo para a Administração decidir, após a conclusão da instrução de processo administrativo, é de até trinta dias, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada (art. 49 da Lei nº 9.784/99).

Ainda conforme a Lei do Processo Administrativo Federal, no parágrafo único do seu art. 2º, consta que nos processos administrativos deverão ser observadas a adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público; e a indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão.

Logo, a decisão da Administração deve ser justificada a partir de fatos e de fundamentos legais cabíveis ao caso, sendo necessário também observar a adequação das medidas impostas pelo poder público em relação aos fatos. São medidas que visam garantir princípios como os da legalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade e interesse público.

Ademais, quanto à motivação dos atos administrativos, o art. 50 da Lei nº 9.784/99 estabelece que:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

- I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
- II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
- III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;
- IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
- V - decidam recursos administrativos;
- VI - decorram de reexame de ofício;
- VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, **podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas**, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

§ 2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.

§ 3º A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito (grifo nosso).

Diante do exposto, entende-se que, ao receber o processo administrativo sancionatório após a fase de instrução, caberá à autoridade administrativa se posicionar sobre o relatório de análise da defesa constante no processo, acatando ou não a sugestão de decisão apresentada. Nos casos em que concordar com a sugestão de decisão, a autoridade poderá ratificar o relatório, no qual já constará a fundamentação jurídica necessária.

Sendo o relatório prévio ao julgamento uma peça informativa e opinativa, sem efeito vinculante, a autoridade julgadora poderá não o acatar por interpretação diversa das normas legais ou por chegar a conclusões fáticas diversas das constantes no relatório. Nesse caso deverá motivar sua posição com maiores detalhes, indicando os fundamentos jurídicos de sua decisão, considerando os elementos presentes no processo ou a ausência destes (por exemplo, a falta de provas).

No caso dos processos sancionatórios, o ordenador de despesas poderá entender que não cabe a aplicação de sanções, emitindo posição que indique não haver sido constatada a infração das normas licitatórias ou contratuais ou que estas não possam ser imputadas ao fornecedor. Caberá então ao ordenador autorizar o arquivamento do processo, devendo a empresa ser notificada da decisão. Antes do arquivamento, sendo o caso, deverá também o ordenador se pronunciar sobre a anulação das notas de empenhos não executadas.

Quando o ordenador de despesas entender que devam ser aplicadas sanções administrativas ao fornecedor, por haver sido constatada a infração das normas licitatórias ou contratuais e que estas podem ser atribuídas ao fornecedor, deverá indicar, ou acatar relatório que indique, a infração cometida, a sanção correspondente que será aplicada e se o contrato será rescindido.

Destaca-se que a discricionariedade do ordenador para a tomada de decisão estará limitada pelas normas e princípios aplicáveis ao processo, podendo produzir provas e graduar sanções quando não houver parâmetros específicos estabelecidos em lei para a dosimetria das penalidades.

Sobre a ausência de tipicidade para aplicação das sanções previstas na Lei de Licitações e Contratos e na Lei dos Pregões, o Caderno de Logística do MPOG (BRASIL, 2015, p. 17) apresenta o entendimento doutrinário preponderante de que, apesar da impossibilidade de se prever todos os comportamentos reprováveis possíveis para responsabilização administrativa, tal fato não impede que o administrador, ao utilizar o poder disciplinar, aplique a penalidade dosando a mais adequada ao caso concreto.

5.3.1 Notificação do fornecedor para apresentação de recurso

Proferida decisão de aplicação de sanções administrativas pela autoridade competente nos autos do processo sancionatório, caberá à Administração informar ao interessado da decisão e possibilitar a apresentação de recurso.

Nos termos do art. 109 da Lei nº 8.666/93, a apresentação de recurso pode ser feita no prazo de 5 (cinco) dias úteis a contar da intimação do ato, ou da lavratura da ata nos casos de infrações que ocorram durante o processo licitatório. Esse prazo vale para as sanções de advertência, multa e suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração.

Quando a sanção aplicada for a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, caberá pedido de reconsideração de decisão do Ministro de Estado no prazo de 10 (dez) dias úteis da intimação do ato. Quanto à sanção de impedimento de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, a Lei nº 10.520/02 não menciona prazo para recurso. Assim, é pertinente aplicar ao caso o art. 59 da Lei nº 9.784/99, o qual informa que, “salvo disposição legal específica, é de dez dias o prazo para interposição de recurso administrativo, contado a partir da ciência ou divulgação oficial da decisão recorrida”.

Considerando os diferentes prazos, a depender das sanções a serem aplicadas, sugere-se utilizar de modo uniforme para todos os casos, incluindo a sanção de impedimento de licitar e contratar, o prazo de 10 (dez) dias úteis contados da intimação do ato ou divulgação oficial da decisão recorrida.

A notificação para que o fornecedor seja cientificado da decisão administrativa de aplicação de sanções e do prazo para apresentação de recurso poderá ser feita pelos mesmos meios que a notificação para apresentação de defesa prévia.

Assim, a notificação poderá ser feita por via postal, com Aviso de Recebimento a ser devolvido pelos Correios contendo a assinatura de quem recebeu a correspondência e que

servirá como comprovação da ciência do interessado a ser inserida no processo. Também poderá ser feita por e-mail, desde que haja como comprovar que a mensagem foi recebida; de forma presencial, com a coleta de assinatura do representante da empresa no próprio documento de notificação com a data de tal ciência para ser juntado ao processo; por telegrama; ou por outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado.

Do mesmo modo, quando as tentativas de notificação pelas vias anteriores falharem, os interessados forem indeterminados, desconhecidos ou com domicílio indefinido, a intimação deve ser efetuada por meio de publicação no Diário Oficial da União - DOU.

O ofício de notificação do fornecedor para que seja dada ciência da decisão de aplicação de sanções administrativas e possibilidade de apresentação de recurso, conforme modelo constante no Apêndice F, deverá conter as seguintes informações:

- a) identificação da Administração que realiza a notificação, no caso a UFPB e mais especificamente a Pró-Reitoria de Administração;
- b) identificação da pessoa jurídica ou física que está sendo notificada;
- c) descrição do descumprimento obrigacional imputado ao fornecedor;
- d) concessão de prazo para apresentação de recurso de 10 (dez) dias úteis, contados na forma do artigo 110 da Lei nº 8.666/93;
- e) número do processo administrativo sancionatório e menção expressa à possibilidade de obtenção de cópia ou vista junto à Administração;
- f) número do Contrato ou da Licitação;
- g) as cláusulas contratuais e/ou legais infringidas e as sanções que a Administração aplicou nos termos da Lei nº 8.666/1993, Lei nº 10.520/2002, contrato e/ou edital conforme o caso;
- h) indicação da possibilidade de produção de provas pelo interessado;
- i) informação da continuidade do processo independentemente de apresentação de recurso pelo interessado;
- j) ciência sobre a decisão de rescisão contratual, se for o caso;
- k) informações sobre endereço e contatos da Administração para os quais pode ser encaminhado o recurso do fornecedor em resposta à notificação, bem como as provas que desejar produzir;
- l) informações sobre o envio de documentos em anexo, que acompanham o ofício, a exemplo de GRU; e
- m) local, data e assinatura da autoridade competente.

Junto com o ofício de notificação para apresentação de recurso deverá ser anexado o relatório de análise da defesa elaborado pela Seção de Cadastro, quando a decisão do ordenador tiver ratificado a sugestão do referido documento, ou a decisão fundamentada do ordenador de despesas. Esses documentos conterão informações mais detalhadas sobre os fatos e fundamentos legais que justificaram a aplicação das sanções administrativas elencadas no ofício e que serviram como parâmetro para a decisão do ordenador de despesas em penalizar a empresa.

Quando houver a aplicação de multa, esta deverá ser recolhida por meio de Guia de Recolhimento da União (GRU). Assim, quando ocorrer notificação para apresentação de recurso, a Administração deve providenciar a emissão de GRU contendo a identificação das partes e o prazo de vencimento para o documento e enviá-la junto com o ofício de notificação para apresentação de recurso. Para tanto, a Seção de Cadastro deverá solicitar ao ordenador de despesas a emissão da Guia pelo setor da PRA competente, neste caso, a Divisão de Administração e Finanças - DAF, unidade que integra a Coordenação de Contabilidade e Finanças.

Não havendo prazo estipulado em edital ou contrato, recomenda-se a emissão de GRU com prazo de vencimento de 45 (quarenta e cinco dias) contados da emissão, considerando o intervalo de tempo entre a emissão do documento, o retorno do processo à Seção de Cadastro, o envio do ofício de notificação com a GRU ao interessado e a data efetiva de recebimento da notificação.

Assim como nos envios de notificações anteriores pela via postal, a Seção de Cadastro deverá preparar o ofício, envelopes contendo o devido endereçamento de remetente e destinatário, o Aviso de Recebimento e a relação de correspondência para controle dos envios junto à Divisão de Protocolo e Expedição de Documentos - DPEX da UFPB.

Como mencionado na seção anterior, as etiquetas de endereçamento e o aviso de recebimento podem ser emitidos através do site dos Correios, utilizando a ferramenta Endereçador – Cartas. O modelo de relação de correspondência a ser utilizado pode ser consultado no Apêndice D.

Quando a correspondência for entregue ao destinatário, os Correios devem devolver ao remetente o Aviso de Recebimento assinado por quem recebeu a carta. O AR deve ser juntado ao processo como comprovação de realização da intimação do fornecedor para apresentação de recurso.

Nos casos em que o envio da notificação para apresentação de recurso pela via postal ou por e-mail não for bem sucedido, a depender do motivo, a Administração poderá repetir a notificação utilizando outros endereços que consiga obter referentes ao fornecedor. Não sendo possível a comunicação por esses meios, a intimação deverá ser realizada por meio de publicação no DOU.

O modelo de notificação para apresentação de recurso através de publicação no Diário Oficial da União pode ser consultado no Apêndice G. Após elaboração pela Seção de Cadastro, o arquivo contendo o texto para publicação deverá ser enviado por e-mail para o contato da Assessoria do Gabinete do Reitor, responsável pelas publicações da UFPB no DOU. A consulta à publicação poderá ser feita através do site da Imprensa Nacional⁵, e o documento comprobatório deverá ser anexado ao processo.

Feita a intimação do fornecedor pela via postal, por e-mail ou através de publicação no Diário Oficial, inicia-se o prazo para que o interessado apresente seu recurso junto à Universidade. Nos casos em que o prazo para apresentação de recurso transcorrer sem resposta do interessado, o processo seguirá seu trâmite com a emissão de decisão final do ordenador de despesas sobre a aplicação das sanções a ser publicada no Diário Oficial da União.

Reitera-se que, se o fornecedor solicitar vista ao processo, a solicitação deverá ser preferencialmente formalizada por escrito, seja por meio físico ou eletrônico, para que possa ser anexada aos autos do processo. E ainda, considerando que os processos da UFPB desde 2019 devem ser totalmente eletrônicos, a Administração poderá enviar ao interessado cópia dos autos através de mensagem eletrônica, sendo necessária a confirmação de recebimento da empresa. A Administração poderá também informar ao fornecedor a possibilidade de acompanhamento do processo através de consulta pública disponível no SIPAC.

5.3.2 Análise de recurso

No caso de o interessado apresentar recurso, este deverá ser analisado previamente pela Seção de Cadastro de Empresas através da elaboração de um novo relatório detalhado. Primeiro, deve ser verificada a existência de pressupostos recursais, visando evitar o exercício arbitrário da possibilidade que os administrados têm de impugnar atos administrativos.

⁵ <https://www.in.gov.br/inicio>

As classificações na doutrina são diversificadas, mas, a título de orientação, sugere-se a classificação que apresenta a divisão entre os pressupostos subjetivos, que são a legitimidade (art. 58 da Lei nº 9.784/99) e interesse recursal (pressupõe uma lesão ao recorrente); e objetivos, que são a existência de ato administrativo de cunho decisório passível de recurso, a tempestividade, a forma escrita, a fundamentação e o pedido de nova decisão (BRASIL, 2015, p. 39). O art. 63, § 2º, da Lei nº 9.784/99 dispõe ainda que “o não conhecimento do recurso não impede a Administração de rever de ofício o ato ilegal, desde que não ocorrida preclusão administrativa”.

Sendo o caso de sua admissibilidade, o relatório de análise do recurso deverá conter ainda apreciação dos argumentos apresentados pela empresa e de eventuais documentos comprobatórios apresentados de forma fundamentada. Como conclusão do relatório, será feita uma sugestão de decisão ao ordenador de despesas, indicando se o recurso deve ser acatado, ainda que parcialmente, ou não. O processo será então remetido ao Pró-Reitor de Administração para que, após análise, inclusive do recurso apresentado pela empresa, decida pela manutenção ou modificação da decisão de aplicação de sanção.

Salvo disposição legal em contrário, o recurso não tem efeito suspensivo, porém, se houver justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução, a autoridade recorrida ou a imediatamente superior poderá, de ofício ou a pedido, dar efeito suspensivo ao recurso (art. 61 da Lei nº 9.784/99).

Conforme o art. 109, § 4º, da Lei nº 8.666/93:

Art. 109 [...]

§ 4º O recurso será dirigido à autoridade superior, por intermédio da que praticou o ato recorrido, a qual poderá reconsiderar sua decisão, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, ou, nesse mesmo prazo, fazê-lo subir, devidamente informado, devendo, neste caso, a decisão ser proferida dentro do prazo de 5 (cinco) dias úteis, contado do recebimento do recurso, sob pena de responsabilidade.

Assim, nos casos em que o recurso é acatado pela autoridade que emitiu a decisão, a sanção será retirada e não haverá necessidade de o recurso ir para a autoridade superior. Caberá à Administração comunicar ao interessado, proceder com os trâmites para anulação de empenhos, se for o caso, e com o arquivamento do processo.

Quando a autoridade acatar o recurso apenas parcialmente ou simplesmente não acatar, deverá encaminhar o processo à autoridade superior. No caso, o Pró-Reitor de Administração deverá encaminhar o processo para o Reitor da UFPB decidir sobre a questão.

Se a decisão de aplicação de sanção for mantida, ou acatada apenas parcialmente, o processo seguirá seu trâmite para que seja publicada a decisão final. Já nos casos em que o recurso for acatado pela autoridade hierarquicamente superior por decisão fundamentada, a sanção será retirada, o interessado deverá ser comunicado, e a Administração deverá proceder com os trâmites para anulação de empenhos, se for o caso, e arquivamento do processo.

Ressalta-se que, se após análise do recurso puder decorrer gravame à situação do recorrente, como a aplicação de sanções mais rígidas, este deverá ser cientificado para que formule suas alegações antes da decisão (art. 64, parágrafo único, da Lei nº 9.784/99).

5.3.3 Decisão final

Encerrado o prazo para a interposição de recurso ou após a decisão sobre recurso interposto, deve ser providenciada a publicação da decisão final no Diário Oficial da União nos casos em que forem aplicadas as sanções de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, impedimento de licitar e contratar com a União, Estado, DF ou Municípios, declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública e multa compensatória.

Por outro lado, se as sanções aplicadas forem a advertência ou multa de mora, a publicação na imprensa oficial é dispensada, conforme previsto no art. 109, § 1º, da Lei nº 8.666/93. O modelo de extrato para publicação da decisão final de aplicação de sanções consta no Apêndice H e deverá conter as seguintes informações:

- a) identificação da Administração que realiza a notificação, no caso a UFPB e, mais especificamente, a Pró-Reitoria de Administração;
- b) identificação da pessoa jurídica ou física que está sendo notificada;
- c) descrição do descumprimento obrigacional imputado ao fornecedor;
- d) número do processo administrativo sancionatório;
- e) número do Contrato ou da Licitação;
- f) as cláusulas contratuais e/ou legais infringidas e as sanções que a Administração aplicou nos termos da Lei nº 8.666/1993, Lei nº 10.520/2002, contrato e/ou edital conforme o caso;
- g) informação sobre a decisão de rescisão contratual, se for o caso;
- h) informações sobre o registro das sanções no SICAF;

- i) ciência de que o não pagamento da multa poderá ensejar inscrição do devedor no CADIN e inscrição do crédito em Dívida Ativa da União; e
- j) nome da autoridade competente que aplicou as sanções.

Uma vez realizada a publicação, deverá ser feita consulta por meio do site da Imprensa Nacional⁶ para a obtenção de documento comprobatório e inclusão deste ao processo administrativo.

Após a possibilidade de interposição de recurso, as decisões da Administração podem ainda ser objeto de revisão, anulação, revogação e convalidação mesmo após a emissão de decisão final. Caberá a anulação de atos administrativos praticados durante o processo sancionatório quando eivados de vício de legalidade. A depender do caso, poderá ser necessário refazer algum procedimento ou até mesmo todo o processo administrativo.

A revogação de atos administrativos pode ocorrer por conveniência e oportunidade da Administração, respeitados os direitos adquiridos. Já a convalidação dos atos pela própria Administração será possível quando estes apresentarem defeitos sanáveis e restar evidente que não acarretam lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros.

Conforme o art. 65 da Lei nº 9.784/99, a revisão dos processos administrativos de que resultem sanções pode ocorrer a qualquer tempo, a pedido do interessado ou de ofício pela própria Administração, quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada. Nos casos em que ocorrer a revisão do processo, essa modificação não poderá resultar em agravamento da sanção (art. 65, parágrafo único).

5.4 REGISTRO DAS SANÇÕES NO SICAF

Segundo o art. 1º da IN nº 03/2018, o SICAF, registro cadastral do Poder Executivo Federal, é mantido pelos órgãos e entidades que compõem o Sistema de Serviços Gerais – SISG. Integram o SISG os órgãos e unidades da Administração Federal direta, autárquica e fundacional, incumbidos das atividades de administração de edifícios públicos e imóveis residenciais, material, transporte, comunicações administrativas e documentação.

Com o intuito de manter o cadastro sempre atualizado para fins de consulta e habilitação de fornecedores, o art. 3º da IN nº 03/2018 estipula que o SICAF conterá os

⁶ <https://www.in.gov.br/inicio>

registros da habilitação jurídica, da regularidade fiscal e da qualificação econômico-financeira, bem como das sanções aplicadas pela Administração Pública, principalmente as que acarretem a proibição de participação em licitações e celebração de contratos com o Poder Público.

Sendo assim, quando os processos de apuração de infração resultarem em decisão de aplicação de sanções, o órgão ou entidade integrante do SISG, ou que aderiu ao SIASG, responsável pela aplicação da sanção administrativa deverá registrar a ocorrência no SICAF, sendo responsável pela veracidade das informações inseridas.

Não há previsão expressa sobre o momento ao longo do processo sancionatório em que as sanções devem ser registradas no SICAF. Considerando que a decisão de aplicação de sanções ainda pode ser objeto de recurso e de modificações, mesmo que o recurso não tenha a princípio efeito suspensivo, recomenda-se aguardar o fim do prazo recursal e a publicação da decisão final no DOU.

Uma vez publicada a decisão final, o cadastro das sanções no SICAF deverá ser imediatamente providenciado, pois será considerada como data inicial das sanções o dia seguinte ao da publicação. Assim, para que a situação cadastral da empresa no SICAF esteja devidamente atualizada e a decisão de aplicação das sanções produza seus efeitos, deve-se evitar a demora nesse registro e eventual lapso de tempo entre a data inicial de aplicação das sanções e o seu registro no sistema.

Em regra, não será necessário que a Administração providencie a remoção ou alteração das ocorrências de sanções no SICAF quando o prazo da penalidade findar. Decorrido o período da sanção, ela não mais produzirá efeitos impeditivos de participação em licitações ou contratações públicas. A única exceção é se a sanção aplicada for a declaração de inidoneidade, pois, nesse caso, cabe ao fornecedor requerer a reabilitação perante a autoridade que aplicou a penalidade.

O art. 32 da IN nº 03/2018 dispõe que o órgão ou entidade integrante do SISG, ou que aderiu ao SIASG, responsável pela aplicação de sanção administrativa, prevista na legislação de licitações e contratos, deverá registrar a ocorrência no SICAF. A Secretaria de Gestão disponibilizará *login* e senha de acesso para que o órgão ou entidade que não faça parte do SISG ou que não tenha aderido ao SIASG possa efetivar diretamente o registro da ocorrência no SICAF (art. 32, § 1º).

No § 2º do mesmo artigo, está previsto que a observância da validade e da veracidade das informações inseridas no SICAF é de responsabilidade do órgão ou entidade que registrar a sanção, que poderá responder pelas incorreções, insubsistências e inclusive pela apuração

administrativa das inconsistências encontradas nos registros por ela validados. Já o § 3º do art. 32, expressa o dever dos servidores detentores de senha de acesso ao SICAF em assegurar o sigilo e a integridade dos dados do sistema.

Conforme o art. 33, para a inclusão das ocorrências de sanções no SICAF, deverão ser informados os dados a seguir:

- a) o número do processo;
- b) CPF ou CNPJ do sancionado;
- c) o tipo de sanção, conforme previsão legal;
- d) as justificativas e fundamentação legal;
- e) o número do contrato, se for o caso;
- f) o órgão ou entidade aplicador da sanção; e
- g) o período em que a sanção deve ficar registrada, se for o caso.

Assim, quanto aos processos sancionatórios conduzidos pela Seção de Cadastro, o registro das sanções poderá ser feito pelos servidores da própria unidade através dos seguintes passos:

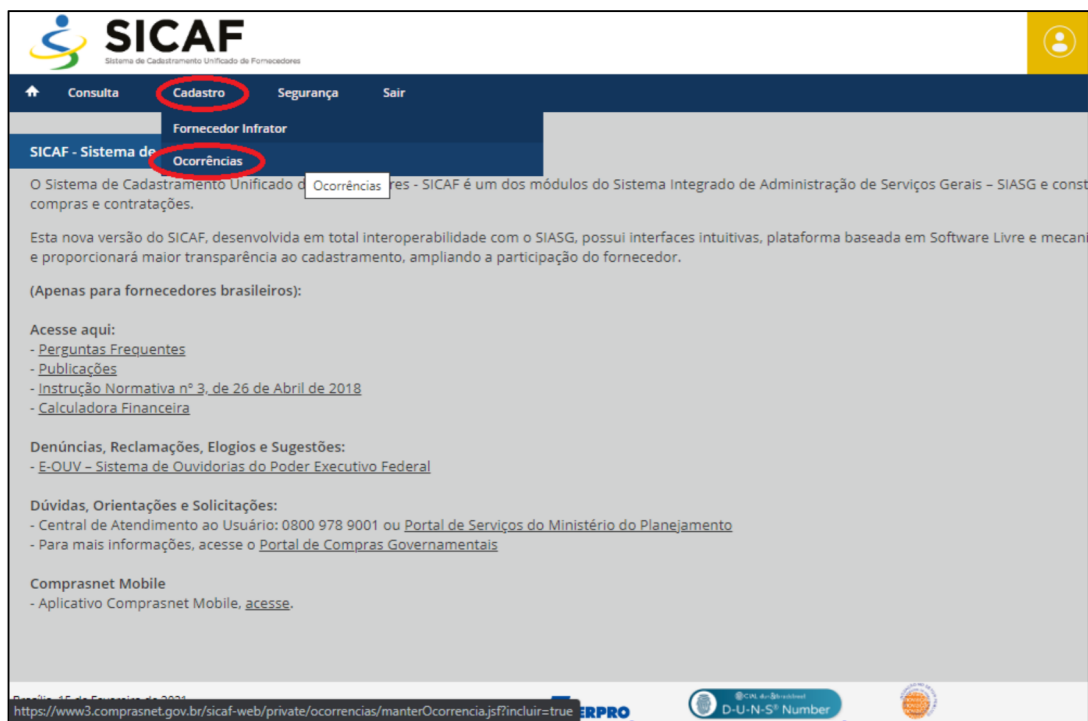
- 1) Acessar o site do SICAF (<https://www3.comprasnet.gov.br/SICAF-web/index.jsf>), escolher a credencial “governo” e inserir CPF e senha do usuário para entrar no sistema.

Figura 5 - Página inicial para acesso ao SICAF

Fonte: SICAF (2021).

- 2) Escolher a opção “Cadastro”, e em seguida “Ocorrências”.

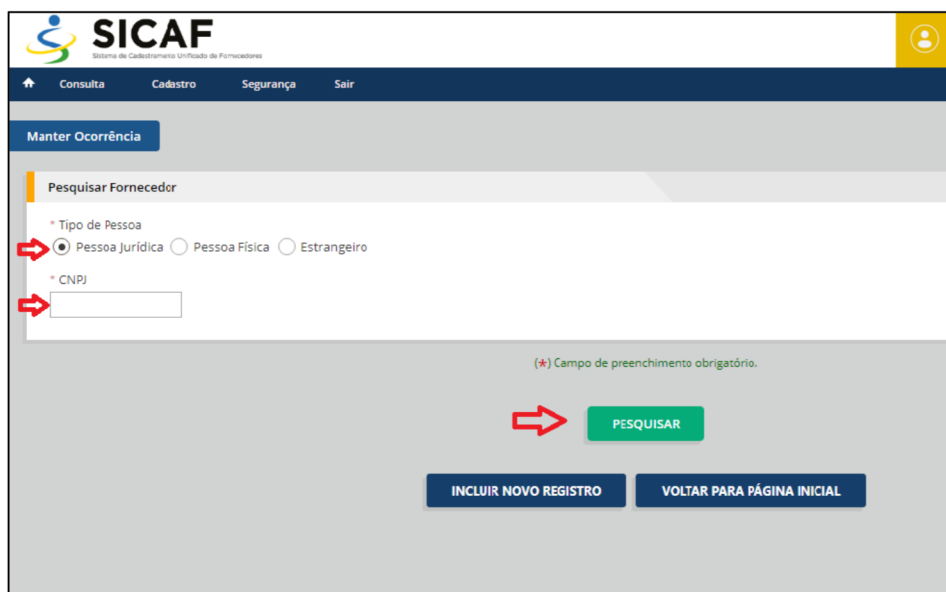
Figura 6 - Caminho para cadastro de ocorrências no SICAF



Fonte: SICAF (2021).

- 3) Selecionar o tipo de pessoa, inserir o CNPJ ou CPF do fornecedor sancionado e clicar em “pesquisar”.

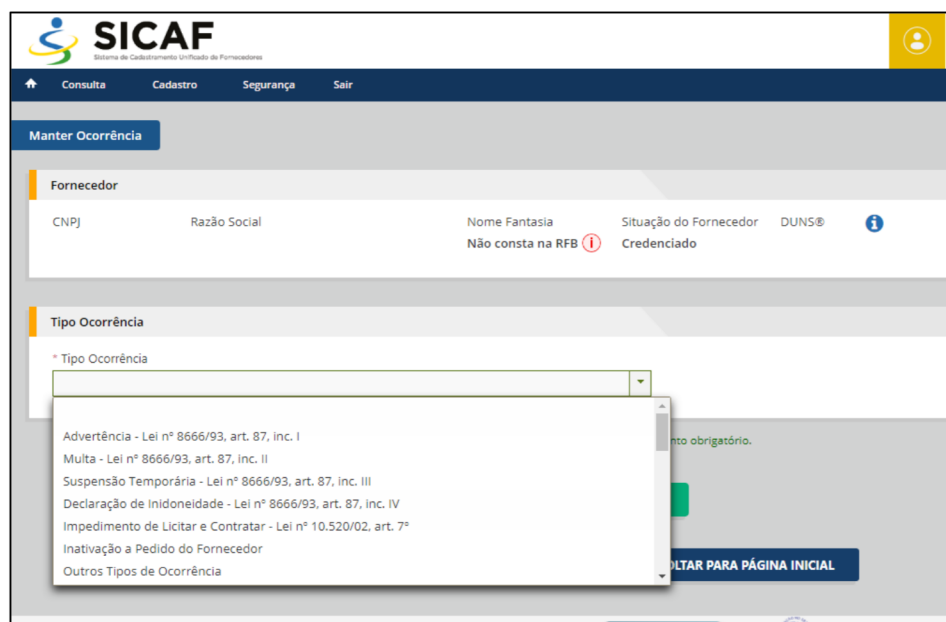
Figura 7 – Identificação do fornecedor para cadastro de ocorrências no SICAF



Fonte: SICAF (2021).

- 4) Selecionar o tipo de ocorrência.

Figura 8 - Seleção do tipo de ocorrência a ser cadastrada no SICAF



Fonte: SICAF (2021).

- 5) Preencher os campos relativos ao motivo do registro da ocorrência, descrição/justificativa, prazo (determinado ou indeterminado a depender do tipo de sanção), data inicial (dia seguinte ao da publicação da decisão final no DOU; ou, caso não tenha sido necessária a publicação no DOU, dia em que transitou em julgado a decisão administrativa), data final, número processo sancionatório e número do contrato (preenchimento facultativo). Os campos de órgão e UASG/entidade sancionador(a) são preenchidos automaticamente pelo site com base nas informações de cadastro do usuário. O campo de âmbito/abrangência da sanção pode ser preenchido automaticamente ou não, a depender da ocorrência selecionada anteriormente.

Figura 9 - Preenchimento dos campos obrigatórios para cadastro de ocorrência no SICAF

* Motivo

☐ Recusa em celebrar contrato

☐ Não apresentação de documentação exigida no certame ou apresentação de documentação falsa

☐ Retardamento da execução do objeto ou não manutenção da proposta

☐ Falha ou fraude na execução do contrato

☐ Comportamento inidôneo ou fraude fiscal

☐ Em razão de decisão judicial

* Descrição/Justificativa

* Órgão

26240 - UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAIBA

* Uasg/Entidade Sancionador(a)

153065 - UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA - CAMPOS I

* Âmbito/Abrangência da Sanção

* Prazo

☒ Determinado ☐ Indeterminado

* Data Inicial

* Data Final

* Número Processo

Número Contrato

Fonte: SICAF (2021).

- 6) Os campos a serem preenchidos podem sofrer algumas variações dependendo do tipo de ocorrência selecionada. No caso da multa, por exemplo, os campos a serem preenchidos serão o de motivo, descrição/justificativa, valor da multa, data de

aplicação, número do processo sancionatório e número do contrato (preenchimento facultativo).

Figura 10 - Preenchimento dos campos obrigatórios para cadastro de multa no SICAF

* Tipo Ocorrência
Multa - Lei nº 8666/93, art. 87, inc. II

Ocorrência

* Motivo
☐ Inabilitação ou desclassificação por irregularidade ou inexecução total ou parcial do contrato
☐ Inexecução total ou parcial do contrato
☐ Recusa em celebrar contrato
☐ Outros

* Descrição/Justificativa

* Órgão
 26240 - UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAIBA

* Uasg/Entidade Sancionador(a)
 153065 - UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAIBA - CAMPOS I

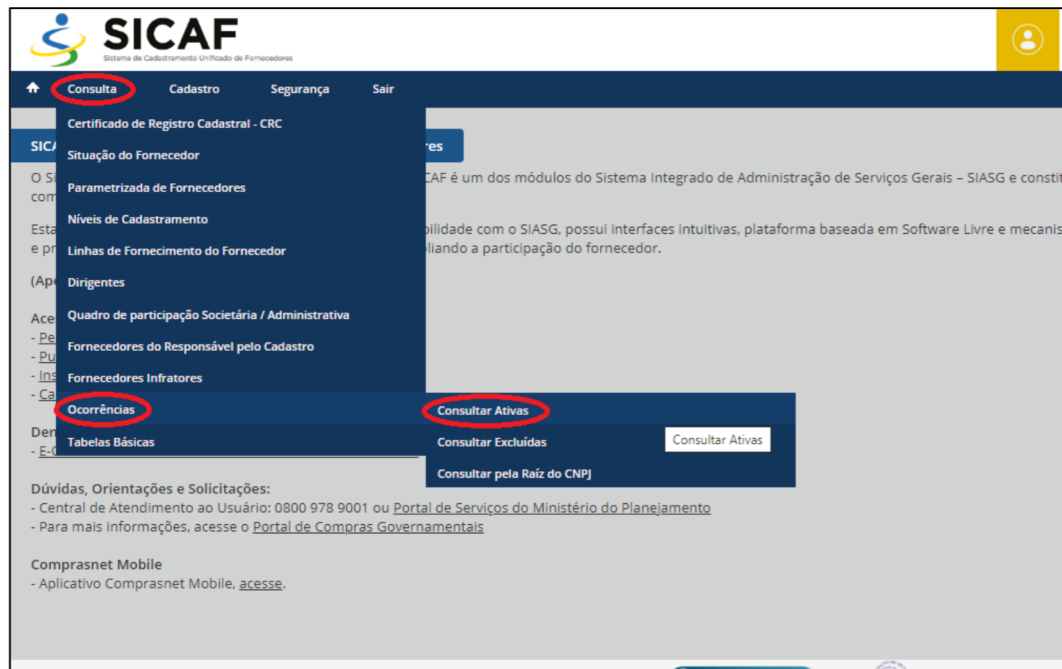
* Valor Multa * Data Aplicação

* Número Processo Número Contrato

Fonte: SICAF (2021).

- 7) Uma vez preenchidos os campos necessários à identificação da ocorrência a ser registrada e verificada a correção das informações, clicar em “Salvar”. A ocorrência será registrada e a página de confirmação deverá ser salva para inclusão no processo administrativo sancionatório. Também será possível obter o comprovante de registro da ocorrência através do caminho “Consultas” > “Ocorrências” > “Consultar Ativas”.

Figura 11 - Consulta de ocorrências no SICAF



Fonte: SICAF (2021).

Caso seja necessário retificar ou excluir alguma ocorrência já cadastrada no SICAF, o caminho a ser realizado é o mesmo já apresentado na Figura 10 para realização de consulta a ocorrências. Ao realizar a consulta, quando a ocorrência desejada for selecionada para a ação de detalhamento estarão disponíveis os ícones para editar ou excluir a ocorrência.

5.5 REGISTRO DAS SANÇÕES NO SIPAC

Quanto ao registro das ocorrências no SIPAC, é um procedimento interno da Administração recomendável para controle próprio dos fornecedores que sofrem penalidades. Os passos para o registro das ocorrências a ser feito pelos servidores da Seção de Cadastro são:

- 1) Acessar o sistema com o usuário e senha cadastrados através do endereço <https://sipac.ufpb.br/sipac/>, e selecionar o módulo de liquidação de despesas pelos caminhos possíveis (“Módulos” ou “Mudar de sistema”).

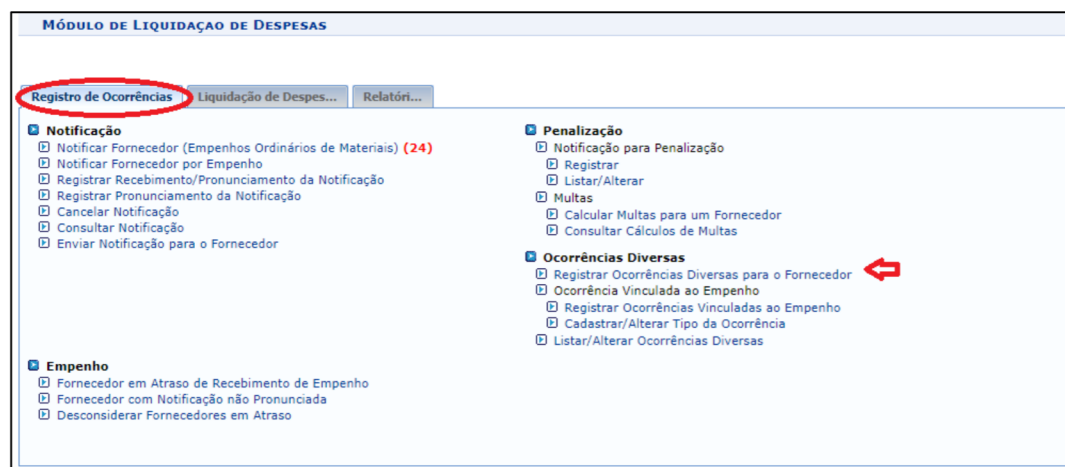
Figura 12 - Acesso ao módulo de liquidação de despesas do SIPAC



Fonte: SIPAC (2021).

- 2) No módulo de liquidação de despesas, selecionar o “Registro de Ocorrências” e em seguida clicar em “Registrar Ocorrências Diversas para o Fornecedor”.

Figura 13 - Caminho do registro de ocorrências diversas para o fornecedor no SIPAC



Fonte: SIPAC (2021).

- 3) Informar o fornecedor, selecionar o tipo de ocorrência e clicar em “Continuar”.

Figura 14 - Preenchimento de informações da ocorrência no SIPAC

Fonte: SIPAC (2021).

- 4) Em seguida, será necessário escolher os empenhos associados à ocorrência utilizando como filtros de busca a “Unidade Gestora” (selecionar UFPB), o número do processo de compra (processo referente aos procedimentos licitatórios) ou a partir da modalidade/número/ano da licitação. Após preenchimento dos filtros, clicar em “Buscar”.

Figura 15 - Busca de empenhos para registro de ocorrência no SIPAC

BUSCAR EMPENHOS

Unidade Gestora: ★ UFPB

☐ Nº do Processo: 23074 . 0 / 2021 - 0 (radical.número/ano-dv)
(Caso não saiba os dígitos verificadores, informe 99)

☒ Licitação(Modalidade/Número/Ano): PR / 0 / 2021

Buscar << Voltar Cancelar

Fonte: SIPAC (2021).

- 5) O sistema apresentará os empenhos encontrados para que sejam selecionados. Após a seleção, clicar em “Adicionar Empenhos”.

Figura 16 – Seleção de empenhos associados à ocorrência no SIPAC

BUSCAR EMPENHOS

Unidade Gestora: ★ UFPB

☒ Nº do Processo: 23074 . / / (radical.número/ano-dv)
(Caso não saiba os dígitos verificadores, informe 99)

☐ Licitação(Modalidade/Número/Ano): PR / /

Buscar << Voltar Cancelar

EMPENHOS ENCONTRADOS (2)			
Todos	Número	Valor	Unidade Gestora
☒	80 / 2017	R\$ 829,00	UFPB - UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
☐	80 / 2017	R\$ 1.014,82	UFPB - UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Adicionar Empenhos

Fonte: SIPAC (2021).

- 6) A tela apresentará os empenhos adicionados. Em seguida, clicar em “Continuar”.

Figura 17 - Adição de empenhos associados à ocorrência no SIPAC

BUSCAR EMPENHOS

Unidade Gestora: * -- SELECIONE --

☐ N° do Processo: 23074 . 0 / 2021 - 0 (radical.número/ano-dv)
(Caso não saiba os dígitos verificadores, informe 99)

☒ Licitação(Modalidade/Número/Ano): CC / 0 / 2021

Buscar << Voltar Cancelar

EMPENHOS ENCONTRADOS (2)

Todos	Número	Valor	Unidade Gestora
☐	80 / 2017	R\$ 829,00	UFPB - UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
☐	80 / 2017	R\$ 1.014,82	UFPB - UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Adicionar Empenhos

Remove Empenho

EMPENHOS ADICIONADOS (1)

Número	Valor	Unidade Gestora
80 / 2017	R\$ 829,00	UFPB - UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Continuar >>

Fonte: SIPAC (2021).

- 7) Na tela seguinte, será necessário informar o número do processo administrativo sancionatório que será associado à ocorrência. Inserido o número do processo, clicar em “Continuar”.

Figura 18 - Seleção do processo sancionatório associado à ocorrência no SIPAC

PROCESSO DE PROTOCOLO

Processo: 23074 . 0 / 2021 - 0 (Formato: Radical.Número/Ano - Dígitos)
(Caso não saiba os dígitos verificadores, informe 99)

<< Voltar Cancelar Continuar >>

Fonte: SIPAC (2021).

- 8) Após informar o número do processo associado, será apresentada uma tela com as informações gerais da ocorrência. Caso seja pertinente, o usuário pode adicionar algum texto ao registro da ocorrência no campo de “Observação” (por exemplo, a duração da sanção aplicada). Para prosseguir com o registro da ocorrência, clicar em “Confirmar”.

Figura 19 - Confirmação do registro de ocorrência no SIPAC

INFORMAÇÕES DA OCORRÊNCIA

Processo: 23074. / -

Fornecedor:

Tipo de Ocorrência: IMPEDIMENTO DE LICITAR E CONTRATAR COM A UNIÃO

EMPENHOS ASSOCIADOS

Número	Valor	Unidade Gestora
80 / 2017	R\$ 829,00	UFPB - UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Observação:

Confirmar << Voltar Cancelar

Fonte: SIPAC (2021).

- 9) Por fim, o sistema indicará que a ocorrência foi cadastrada com sucesso e apresentará os dados da ocorrência.

Figura 20 - Informações de ocorrência cadastrada no SIPAC

• Ocorrência cadastrado(a) com sucesso!

INFORMAÇÕES DA OCORRÊNCIA

Número:

Fornecedor:

Tipo de Ocorrência: IMPEDIMENTO DE LICITAR E CONTRATAR COM A UNIÃO

Observação: Impedimento de licitar e contratar com a União em 6 (seis) meses e, cumulativamente, aplicação da multa compensatória no valor de R\$ 82,90 (oitenta e dois reais e noventa centavos).

EMPENHOS ASSOCIADOS

Número	Valor	Unidade Gestora
80 / 2017	R\$ 829,00	UFPB - UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Fonte: SIPAC (2021).

Essa tela de confirmação do registro da ocorrência com as respectivas informações poderá ser salva e incluída como documento comprobatório no processo administrativo sancionatório ainda em tramitação. O procedimento apresentado para cadastro de penalidades no SIPAC, também poderá ser repetido nos casos em que houver mais de uma sanção aplicada. No exemplo em questão, além da ocorrência de impedimento de licitar e contratar com a União, deverá ser cadastrada uma nova ocorrência para registro da multa aplicada.

Além disso, dentre as ocorrências constantes no SIPAC, também estão as referentes à inscrição no CADIN e na Dívida Ativa da União. Sendo o caso, também poderão ser registradas tais ocorrências com a devida associação ao processo sancionatório que lhes deu causa. No entanto, essas duas ocorrências, só deverão ser registradas após a realização da inscrição do devedor no CADIN e da inscrição do crédito em Dívida Ativa da União. Os

procedimentos para a realização dessas inscrições, quando for o caso, serão tratados na próxima seção.

5.6 INSCRIÇÃO DE DEVEDOR NO CADIN

Quando a Administração houver aplicado a sanção de multa ao fornecedor e este não realizar o pagamento até o vencimento ou solicitar parcelamento da dívida, o fornecedor poderá ser inscrito no CADIN. Também poderão acarretar inscrição de devedor no CADIN as multas aplicadas para fins de ressarcimento à Administração no próprio processo de apuração de infrações.

Assim, para verificar a existência de pagamento da multa, a Seção de Cadastro deverá despachar o processo administrativo sancionatório para que o ordenador de despesas solicite ao setor competente da PRA a verificação de existência ou não de pagamento da GRU enviada ao fornecedor. No caso, o setor competente será a Divisão de Contabilidade, unidade que integra a Coordenação de Contabilidade e Finanças, Divisão de Contabilidade da PRA.

Há ainda a possibilidade de a consulta ser feita pela própria Seção de Cadastro através do Sistema de Gestão do Recolhimento da União (SISGRU). Seguem os passos:

- 1) O acesso ao Sistema pode ser feito através do endereço eletrônico <https://www.SISGru.tesouro.gov.br/SISGru/public/pages/login.jsf>. O *login* é feito com o preenchimento dos campos de “usuário” (informar o CPF), “senha” (senha SIAFI) e código apresentado na tela.

Figura 21 – Página de acesso ao SISGRU

* Usuário:
 * Senha:
 * Informe o código abaixo:
 7h2rb
 Atualizar Ouvir

*Campo de preenchimento obrigatório

SISGRU - Sistema de Gestão do Recolhimento de União

Fonte: SISGRU (2021).

- 2) Feito o *login*, na página inicial do sistema selecionar “Menu” e, em seguida, clicar em “Consultar GRU”.

Figura 22 - Caminho para consultar GRU no SISGRU



Fonte: SISGRU (2021).

- 3) Preencher os campos de “Unidade Gestora Arrecadadora” (no caso, a 153065), “Contribuinte” (digitar o CNPJ do fornecedor sem dígitos) e “Unidade Gestora Emitente da RA” (também é a 153065).

Figura 23 - Preenchimento dos campos para consulta no SISGRU

Dados da GRU

* Unidade Gestora Arrecadadora: 153065 UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAIBA

Código Recolhimento:

Contribuinte:

Competência:

Número de Referência:

Espécie de GRU:

1: Cobrança
2: Simples
3: Judicial
4: Depósito

Tipo de GRU:

1: Arrecadação
2: Retificação
3: Restituição
4: Cancelamento de Restituição

Espécie de Ingresso:

1: Receita Primária Fonte Tesouro
2: Receita Primária Fonte Própria
3: Receita Financeira Fonte Tesouro
4: Receita Financeira Fonte Própria

Situação:

Pendente de Restituição
Retificado
Pendente de Retificação
Cancelado

Forma de Pagamento:

03: Outros
04: Débito em Conta
05: Cartão de Crédito
06: Pix

Data de Vencimento:

Autenticação Bancária:

Documento de Origem (OB/GR/PT/PP/PL):

Valor Total:

Dados de Contabilização

* Unidade Gestora Emite da RA: 153065

Código de Recolhimento Contabilizado:

Fonte: SISGRU (2021).

- 4) Ainda na mesma tela, preencher a “Data Inicial” e a “Data Final” relativa ao período do pagamento. Em seguida, clicar em “Avançar”.

Figura 24 - Preenchimento dos campos e finalização da consulta de GRU no SISGRU

Serviço:

Outros Dados

Período de Pagamento

* Data Inicial: * Data Final:

Período de Geração

Data Inicial: Data Final:

Período de Retificação

Data Inicial: Data Final:

Período de Transferência

Data Inicial: Data Final:

Origem da Arrecadação: Origem da GRU:

Avançar Limpar

Fonte: SISGRU (2021).

- 5) Caso seja necessário corrigir alguma informação, o sistema indicará. Não havendo necessidade de correções, será retornada a informação de que não há nenhum resultado para a consulta ou tela para escolha das formas de apresentação dos resultados. Neste último caso, basta deixar marcado a opção “Nenhum” e clicar em “Avançar”.

Figura 25 - Seleção de forma de apresentação para consultar GRU no SISGRU

Fonte: SISGRU (2021).

- 6) Na tela seguinte, clicar em qualquer das informações apresentadas para que as informações da GRU sejam detalhadas.

Figura 26 - Resultado de consulta à GRU no SISGRU

Número Identificador do Registro de GRU	UG Emitente da RA	UG Arrecadadora	Data de Pagamento	Data de Processamento da RA	Código de Recolhimento Contabilizado	Contribuinte	Número de Referência	R\$ Valor Total	Situação
	153065	153065							Contabilizado
	153065	153065							Contabilizado

Fonte: SISGRU (2021).

- 7) A tela apresentará os detalhes da GRU, incluindo informações sobre seu pagamento. Clicar em “Exportar” para obter as informações em arquivo PDF e incluir nos autos do processo administrativo sancionatório como comprovante de que o pagamento foi efetuado.

Figura 27 - Exportação do resultado de consulta à GRU no SISGRU

Origem da Arrecadação:	Origem da GRU:
Data de Pagamento:	Forma de Pagamento:
Data de Transferência:	Autenticação Bancária:
Data de Geração:	Espécie de Ingresso:
Dados de Contabilização	
Unidade Gestora Emitente da RA: 153065 - UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAIBA	Código de Recolhimento Contabilizado:
Número RA de Contabilização:	Data de Processamento da RA:
Observação	
Voltar Exportar Alterar Consulta Nova Consulta	

Fonte: SISGRU (2021).

Nos casos em que for verificada a ausência de pagamento, deverá ser providenciada a inscrição do devedor no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN). O CADIN é um banco de dados no qual são registrados os nomes de pessoas físicas e jurídicas em débito para com a Administração Pública Federal.

As orientações de caráter normativo sobre o CADIN são expedidas pela Secretaria do Tesouro Nacional e ao Banco Central do Brasil cabe administrar e disponibilizar, através do SISBACEN, as informações constantes no banco de dados do cadastro (BRASIL, 2020b). Atualmente, a Lei nº 10.522/02 (BRASIL, 2002c) e a Portaria nº 685/06 (BRASIL, 2006b), expedida pela Secretaria do Tesouro Nacional regulamentam o CADIN.

Conforme previsto no art. 2º, §§ 1º e 2º, da Lei nº 10.522/02, a inscrição de pessoas físicas ou jurídicas que se enquadrem nas hipóteses previstas na lei será realizada pelos órgãos e as entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, segundo normas próprias e sob sua exclusiva responsabilidade. E ainda, a inclusão no CADIN deverá ser feita 75 (setenta e cinco) dias após a comunicação ao devedor da existência do débito passível de inscrição no Cadastro, fornecendo-se todas as informações pertinentes ao débito.

Outro ponto importante para a Administração está disposto no art. 1º da Portaria nº 685/06. Segundo o referido artigo, as dívidas iguais ou inferiores a R\$ 999,99 não serão inscritas no CADIN; as que forem iguais ou superiores a R\$ 1.000,00, até o limite de R\$ 9.999,99, poderão ser inscritas a critério da própria Administração; e dívidas iguais ou superiores a R\$ 10.000,00 deverão obrigatoriamente ser inscritas no Cadastro.

Diante do exposto, a Seção de Cadastro deverá atentar para, quando as multas aplicadas pelo ordenador de despesas nos processos sancionatórios forem iguais ou superiores a R\$ 1.000,00 e quando o fornecedor não as tiver pagado, aguardar transcorrer o intervalo de

75 (setenta e cinco) dias após a comunicação ao devedor da existência do débito passível de inscrição no Cadastro (contados a partir do dia seguinte ao de publicação da decisão final no DOU, ou quando não houver tal publicação, contados da data em que transitou em julgado a decisão administrativa).

Transcorridos os 75 (setenta e cinco) dias após a comunicação e verificada a ausência de pagamento, o processo sancionatório deverá ser despachado para que o Pró-Reitor de Administração solicite ao setor competente (Divisão de Administração e Finanças - DAF, unidade que integra a Coordenação de Contabilidade e Finanças - CCF da PRA) a inclusão do devedor no CADIN.

Para tanto, será providenciada a elaboração de um ofício a ser cadastrado no processo sancionatório e assinado pelo ordenador de despesas. No documento, constará a solicitação da autoridade administrativa para que o registro do devedor seja realizado. Também deverão constar informações como:

- a) Identificação da pessoa jurídica ou física que será registrada na condição de devedora;
- b) O número do processo administrativo sancionatório, por meio do qual foi aplicada a multa;
- c) O montante devido pelo fornecedor, com a data de sua última atualização, pois se necessário antes da inscrição no CADIN o valor deverá ser atualizado;
- d) Confirmação de que foi oportunizado ao devedor o direito de ampla defesa e contraditório; e
- e) Declaração da realização de comunicação ao devedor de que o não pagamento no vencimento ou a não solicitação de parcelamento da multa implicará no encaminhamento do processo para fins de registro no Cadastro Informativo de Débitos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN) e posterior envio dos autos à Procuradoria Geral Federal para fins de cobrança judicial.

O modelo do ofício de solicitação de inclusão do devedor no CADIN pode ser consultado no Apêndice I. Elaborado o ofício e devidamente assinado pelo ordenador de despesas, o processo deverá ser encaminhado à Coordenação de Contabilidade e Finanças da PRA para que realize a inscrição. Após a realização da inscrição do devedor no CADIN com a adição dos documentos comprobatórios ao processo eletrônico, este deverá retornar para a Seção de Cadastro de Empresas.

Uma vez feito o registro no CADIN, poderá ocorrer a suspensão de tal registro quando o devedor comprovar que tenha ajuizado ação, com o objetivo de discutir a natureza da obrigação ou o seu valor, com o oferecimento de garantia idônea e suficiente ao Juízo, na forma da lei; ou esteja suspensa a exigibilidade do crédito objeto do registro, nos termos da lei (art. 7º da Lei nº 10.522/02).

Além disso, o registro poderá sofrer baixa quando comprovado pelo devedor ter sido regularizada a situação que deu causa à inclusão no CADIN. Caberá ao órgão ou à entidade responsável pelo registro proceder, no prazo de 5 (cinco) dias úteis após recebimento da comprovação, à respectiva baixa. Na impossibilidade de a baixa ser efetuada no prazo indicado, o órgão ou a entidade credora fornecerá a certidão de regularidade do débito, verificada também a ausência de outros débitos pendentes de regularização (art. 2º, §§ 5º e 6º, da Lei nº 10.522/02).

5.7 INSCRIÇÃO DE CRÉDITO EM DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO

Os procedimentos para a inscrição de crédito em Dívida Ativa da União nos autos do processo administrativo sancionatório ocorrerão quando a Administração houver aplicado a sanção de multa moratória ou compensatória ao fornecedor e este não realizar o pagamento até o vencimento, nem solicitar parcelamento da dívida. Outra possibilidade é a dos casos em que no próprio processo de apuração de infrações seja aplicada multa para fins de ressarcimento à UFPB.

Como informado na sessão anterior, para verificar a existência de pagamento da multa, a Seção de Cadastro deverá despachar o processo administrativo sancionatório para que o ordenador de despesas solicite ao setor competente da PRA a verificação de existência ou não de pagamento da GRU enviada ao fornecedor. O setor competente para realizar essa verificação é a Divisão de Contabilidade, unidade que integra a Coordenação de Contabilidade e Finanças, Divisão de Contabilidade da PRA. Ou a consulta poderá ser realizada pela própria Seção de Cadastro através do SISGRU.

Constatada a ausência de pagamento, deverá ser providenciada a inscrição do devedor no CADIN, a depender do valor da dívida e conforme procedimentos apresentados na sessão anterior, bem como deverá ser providenciada a inscrição do crédito da Administração em Dívida Ativa da União.

Conforme apresentado na sessão 2.7.6, a expressão “dívida ativa” parece contraditória, pois, em termos contábeis, ativos são aspectos positivos do patrimônio (bens e direitos), e passivos são aspectos negativos (obrigações), de modo que toda dívida seria passiva. Porém, considerando a perspectiva da Fazenda Pública, a dívida do sujeito passivo é um ativo e o principal objetivo da inscrição de um crédito tributário em dívida ativa é constituir um título executivo para compor ação de execução fiscal ajuizada pelo Estado objetivando a satisfação de seu direito (ALEXANDRE, 2016, p. 550).

A Lei das Execuções Fiscais, Lei nº 6.830/80 (BRASIL, 1980) é a lei que rege a execução judicial para cobrança da Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e respectivas autarquias. Em seu art. 2º, *caput*, a referida lei considera como Dívida Ativa da Fazenda Pública aquela definida como tributária ou não tributária na Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 1964), com as alterações posteriores, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. O § 2º, do mesmo artigo, complementa que a Dívida Ativa da Fazenda Pública, compreendendo a tributária e a não tributária, abrange também a atualização monetária, juros e multa de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato.

A definição de dívida ativa tributária e não tributária na Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 1964) está expressa em seu art. 39, § 2º. A dívida ativa tributária é aquela referente ao crédito proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas. Já a dívida ativa não tributária é relativa aos demais créditos da Fazenda Pública, a exemplo dos provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, indenizações, reposições, restituições, de contratos em geral ou de outras obrigações legais. Apesar dessa diferenciação, a Lei das Execuções Fiscais trata da mesma forma a execução de ambas as modalidades (ALEXANDRE, 2016, p. 550).

Segundo informações do Manual SIAFI (BRASIL, 1996):

A inscrição em Dívida Ativa deve ser analisada levando-se em consideração o órgão competente para a inscrição e cobrança. No âmbito federal, os créditos inscritos em Dívida Ativa compõem o cadastro de Dívida Ativa da União. As autarquias e fundações públicas federais devem manter cadastro e controle próprio dos créditos inerentes às suas atividades, cuja gestão administrativa e judicial desses créditos é da Procuradoria-Geral Federal (PGF). A competência para a apuração da certeza e liquidez, da inscrição em Dívida Ativa, bem como a gestão administrativa e judicial dos créditos dos demais órgãos é da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

Sendo a UFPB uma autarquia, a gestão administrativa e judicial dos créditos inerentes a suas atividades é realizada pela Procuradoria-Geral Federal. Compete à PGF a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial (art. 10 da Lei nº 10.480/02).

Nesse sentido, a Portaria nº 172/16 (BRASIL, 2016b), da PGF, em seu art. 29, dispõe que as Procuradorias Federais junto às autarquias e fundações públicas federais, que são dirigidas por Procuradores-Chefes, são os órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal responsáveis pela consultoria e assessoramento jurídicos às autarquias e fundações públicas federais.

Ademais, o art. 30, XII, da referida portaria, descreve como competência das Procuradorias Federais junto às autarquias e fundações públicas federais auxiliar os demais órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal na apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às atividades da autarquia ou fundação pública federal, para inscrição em dívida ativa e respectiva cobrança amigável ou judicial.

Conforme o art. 4º, parágrafo único, da Portaria nº 936/18 (BRASIL, 2018b), da PGF, as rotinas de inscrição em dívida ativa, protesto extrajudicial, conciliação pré-processual e ajuizamento de execução fiscal serão realizadas pela Equipe Nacional de Cobrança – ENAC. Assim, quando se faz necessária a inscrição de créditos da UFPB em dívida ativa, cópias dos processos administrativos sancionatórios são remetidos à ENAC através da Procuradoria Jurídica (PJ) junto à Universidade.

Diante do exposto, uma vez constatada a ausência de pagamento de multa devida ou de pedido de parcelamento e providenciada a inscrição do devedor no CADIN, se for o caso, caberá à Seção de Cadastro de Empresas despachar o processo para que o Pró-Reitor de Administração o remeta à Procuradoria Jurídica junto à UFPB e seja providenciada pela Equipe da PFG a inscrição do crédito.

Antes de solicitar ao ordenador de despesas a remessa do processo para a Procuradoria Jurídica junto à Universidade, recomenda-se que a Seção de Cadastro preencha e inclua aos autos do processo sancionatório o documento contendo uma lista de verificação de cobrança disponibilizada pela própria PJ junto à UFPB para esse tipo de processo. A medida pode evitar a devolução dos processos pela ENAC com solicitações de esclarecimentos ou realização de novos procedimentos. Um exemplar da lista de verificação pode ser consultado no Anexo A.

Nos casos em que os procuradores da ENAC verificam a necessidade de alguns esclarecimentos, a realização de algum procedimento ou adição de documentos comprobatórios ao processo administrativo sancionatório para que a inscrição seja realizada, a comunicação é feita à Procuradoria Jurídica junto à UFPB, e esta despacha o processo para ciência e eventuais providências do ordenador de despesas. Após respostas à solicitação da ENAC, o processo deve ser novamente remetido à PJ junto à Universidade para tomada de providências relativas à inscrição do crédito ou emissão de novas recomendações.

Uma vez estando presentes todos os procedimentos, documentos comprobatórios e informações necessárias à inscrição do crédito em dívida ativa, a ENAC fará a inscrição e a PJ junto à UFPB devolverá o processo administrativo à PRA, contendo o Termo de Inscrição em Dívida Ativa.

Segundo o art. 2º, § 5º, Lei nº 6.830/80, o Termo de Inscrição de Dívida Ativa deverá conter: o nome do devedor, dos corresponsáveis e, sempre que conhecido, o domicílio ou residência de um e de outros; o valor originário da dívida, bem como o termo inicial e a forma de calcular os juros de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato; a origem, a natureza e o fundamento legal ou contratual da dívida; a indicação, se for o caso, de estar a dívida sujeita à atualização monetária, bem como o respectivo fundamento legal e o termo inicial para o cálculo; a data e o número da inscrição, no Registro de Dívida Ativa; e o número do processo administrativo ou do auto de infração, se neles estiver apurado o valor da dívida.

Feita a inscrição, a cobrança do crédito será realizada pela Procuradoria-Geral Federal. E, caso seja necessário, caberá à Administração fornecer as informações ou esclarecimentos solicitadas pela PGF através da PJ junto à UFPB quando da representação judicial em demandas decorrentes dos processos administrativos sancionatórios.

5.8 CANCELAMENTO DOS EMPENHOS E ARQUIVAMENTO DO PROCESSO

Seguidas todas as etapas anteriores, guardadas as peculiaridades de cada caso, o processo retornará da Procuradoria Jurídica junto à Universidade para a PRA com o Termo de Inscrição de Dívida Ativa, indicando que a inscrição foi realizada. Após esse retorno, caberá à Seção de Cadastro de Empresas verificar a necessidade de cancelamento dos empenhos cujos materiais não foram entregues pelo fornecedor sancionado.

Havendo empenhos válidos relacionados com o descumprimento já apurado no processo sancionatório, caberá o despacho do processo solicitando ao ordenador de despesas

que autorize o cancelamento dos respectivos empenhos. A medida evitará o acúmulo de restos a pagar não processados, cujas medidas de cobrança já foram exauridas pela Administração ao longo do processo de apuração de infração.

Autorizada a anulação pelo ordenador de despesas, o processo deverá ser encaminhado à Divisão de Material para que o cancelamento do empenho seja realizado. Após o cancelamento e juntada dos documentos comprobatórios ao processo administrativo sancionatório, este deverá retornar à Seção de Cadastro.

Verificado o cumprimento de todos os procedimentos cabíveis ao processo administrativo e a presença dos documentos comprobatórios pertinentes, restará à Seção de Cadastro despachar o processo ao ordenador de despesas solicitando autorização para proceder com o seu arquivamento. Retornando o processo à Seção de Cadastro com a autorização solicitada, o processo será arquivado na própria Seção.

5.9 LISTA DE CHECAGEM DOS PROCEDIMENTOS

- 1) Instauração do processo e devida instrução com a inclusão de documentos comprobatórios coletados ou elaborados, por exemplo: notificação para apresentação de justificativas, AR, cópia de edital, contrato, ata de registro de preços, ou nota de empenho, dados cadastrais da empresa no SICAF e Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral na Receita Federal;
- 2) Elaboração de relatório de apuração de infrações com fatos, motivação, fundamentação jurídica e sugestão de decisão para o ordenador de despesa;
- 3) Envio do processo contendo o relatório para análise do ordenador de despesas e emissão de autorização para prosseguir com o processo sancionatório;
- 4) Elaboração de ofício para defesa do fornecedor, envio pelos Correios com Aviso de Recebimento (junto com o relatório previamente laborado ou com decisão fundamentada do ordenador, caso este não acate o relatório) e posterior inclusão dos comprovantes no processo;

- 5) Elaboração de texto para publicação de notificação para defesa no Diário Oficial da União e posterior inclusão do comprovante no processo quando o envio pela via postal ou e-mail não for exitoso;
- 6) Elaboração de relatório de análise da defesa apresentada com sugestão de decisão para o ordenador de despesas;
- 7) Envio do processo contendo o relatório para análise do ordenador de despesas e emissão de decisão quanto à aplicação ou não de sanções;
- 8) Elaboração de ofício para recurso do fornecedor e envio pelos Correios com Aviso de Recebimento (junto com o relatório previamente laborado ou com decisão fundamentada do ordenador, caso este não acate o relatório) e posterior inclusão dos comprovantes no processo;
- 9) Elaboração de texto para publicação de notificação para apresentação de recurso no Diário Oficial da União e posterior inclusão do comprovante no processo quando o envio pela via postal ou e-mail não for exitoso;
- 10) Elaboração de relatório de análise do recurso apresentado com sugestão de decisão para o ordenador de despesas;
- 11) Envio do processo contendo o relatório para análise do ordenador de despesas e emissão de decisão quanto ao recurso apresentado;
- 12) Remessa do processo para a autoridade hierarquicamente superior (Reitor) analisar o recurso do fornecedor quando o ordenador de despesas não acatar os pedidos do recurso ou acatar apenas parcialmente;
- 13) Elaboração de texto para publicação de decisão final no Diário Oficial da União e posterior inclusão do comprovante no processo;
- 14) Registro das sanções no SIPAC e SICAF;

- 15) Após aguardar 75 dias da data de comunicação ao devedor da existência do débito passível de inscrição no CADIN, verificar a existência ou não de pagamento ou parcelamento de multa aplicada. Feita a verificação, elaborar ofício para solicitação de inclusão do devedor no CADIN quando houver multa acima de R\$ 999,99 não paga;
- 16) Preenchimento da lista de verificação de cobrança e envio do processo para o ordenador de despesas solicitando a remessa do processo à Procuradoria Jurídica para proceder com a inscrição do crédito em Dívida Ativa da União quando houver multa não paga;
- 17) Cadastro das novas ocorrências no SIPAC: inclusão do devedor no CADIN e inscrição do crédito em dívida ativa;
- 18) Solicitação de autorização do ordenador de despesas para cancelamento dos empenhos não entregues;
- 19) Solicitação de autorização do ordenador de despesas para arquivamento do processo; e
- 20) Arquivamento do processo pela Seção de Cadastro de Empresas.

5.10 FLUXO DO PROCESSO

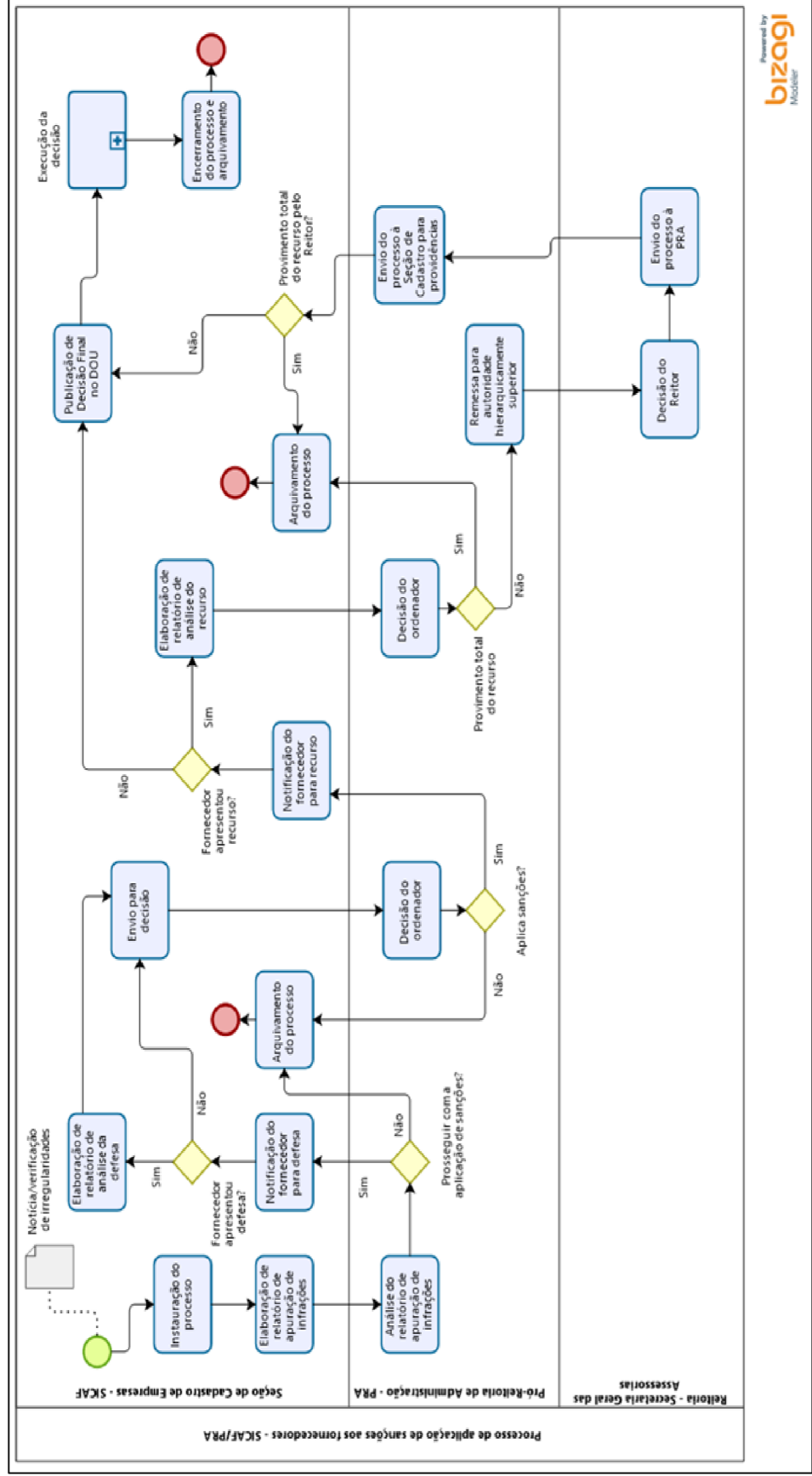
Nesta seção, é apresentado o fluxo do processo de aplicação de sanções aos fornecedores com o objetivo de facilitar a compreensão das fases do processo apresentadas anteriormente, demonstrar como as atividades estão organizadas e se relacionam, bem como propiciar melhor controle sobre os procedimentos necessários à aplicação de sanções aos fornecedores.

A Figura 27 contém o fluxo do processo sancionatório, que se inicia com a fase de instauração pela Seção de Cadastro após a notícia ou verificação de irregularidades. Considerando um fluxo completo do processo, que inclui de fato a aplicação de sanções, o processo segue para a fase de instrução com a elaboração de relatório de apuração de infração, autorização do ordenador para prosseguimento da aplicação de sanções, notificação do fornecedor para defesa e envio do processo ao ordenador para decisão.

Na fase de decisão ou julgamento, havendo aplicação de sanções, o fornecedor é notificado para recurso; o ordenador e, sendo o caso, o Reitor decidem pelo provimento ou não de recurso apresentado; a decisão final de aplicação de sanções deverá ser publicada no DOU (exceto advertência e multa moratória); a decisão será executada; e o processo será arquivado pela Seção de Cadastro.

Na Figura 28, consta o fluxo do subprocesso de execução da decisão administrativa de aplicação de sanções, que antecede a atividade de encerramento e o arquivamento do processo descrita no fluxo da Figura 27. O modelo foi elaborado considerando a aplicação de multa que, a depender da ausência de pagamento, demandará a inscrição do devedor no CADIN (montante superior à R\$ 999,99) e inscrição do crédito em Dívida Ativa da União. No fluxo do subprocesso também constam as atividades necessárias para os casos em que existem empenhos a serem anulados.

Figura 28 - Fluxo do processo de aplicação de sanções aos fornecedores – SICAF/PRA



Fonte: Elaborado pela autora a partir do Bizagi (2021).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para executar suas finalidades e alcançar seus objetivos, a Administração Pública necessita realizar compras públicas por meio de procedimentos licitatórios para seleção e contratação de fornecedores. Ocorre que essa relação que se estabelece com o particular está sujeita a descumprimentos legais que precisam ser devidamente apurados e penalizados pela Administração com fundamento na supremacia do interesse público e no exercício de seu poder disciplinar.

A legislação sobre o assunto não atende a todas as situações que se colocam para o gestor quando os fornecedores cometem infrações e descumprem normas ou acordos. Eis que surge a necessidade de os gestores buscarem meios de executar as atividades de apuração e infração e aplicação de sanções a fornecedores sem olvidar dos preceitos legais, incluindo os que versam sobre direitos e garantias dos possíveis infratores.

Nesse contexto, a Seção de Cadastro de Empresa da UFPB, unidade responsável pela condução dos processos sancionatórios relativos a fornecedores de materiais da UASG 153065, executa suas atividades sem o auxílio de normas ou manuais internos que contribuam para a padronização e orientação dos procedimentos a serem realizados.

Com o intuito de contribuir com as atividades da referida unidade, a presente pesquisa teve como objetivo geral a elaboração de uma proposta de manual de procedimentos administrativos para especificação e padronização das atividades relativas à aplicação de sanções aos fornecedores pela Seção de Cadastro de Empresas da UFPB.

Para tanto, buscou-se identificar elementos doutrinários, instrumentos legais e orientações dos órgãos de controle sobre procedimentos administrativos referentes à execução das despesas públicas, licitação, contratos e processos administrativos que propiciassem embasamento teórico para a elaboração de uma proposta de manual.

Também foram analisados os processos de aplicação de sanções conduzidos pela Seção de Cadastro de Empresas da UFPB entre os anos de 2019 e 2020, desde a instauração até a conclusão dos processos. A análise forneceu dados importantes para atingir o objetivo da pesquisa, tais como a verificação dos documentos inseridos nos processos, identificação de etapas e dos setores por onde os processos costumam tramitar, as sanções aplicadas aos fornecedores e as atividades relativas à execução dessas decisões.

Foram utilizados ainda, para o atingimento dos fins da pesquisa, manuais existentes sobre a aplicação de sanções, utilizados por outros órgãos da Administração Pública. Assim, foi possível identificar informações que contribuíram para a elaboração da proposta de

manual, a exemplo de elementos comuns, etapas do processo sancionatório e modelos de documentos utilizados.

O produto desse estudo foi a apresentação de uma proposta de manual de procedimentos de aplicação de sanções administrativas aos fornecedores. No manual elaborado, foram descritas as atividades a serem realizadas em cada fase do processo: instauração, instrução e decisão.

Além disso, foram descritos os procedimentos necessários para a execução da decisão, como registro das sanções no SICAF, SIPAC, registro do devedor no CADIN, inscrição do débito em Dívida Ativa da União, cancelamento de empenhos e arquivamento do processo.

Para contribuir com o entendimento e controle de todas as atividades a serem realizadas, foram incluídos no manual uma lista de checagem dos procedimentos, o fluxo dos processos e os modelos de documentos a serem elaborados pelos servidores responsáveis.

Espera-se que a proposta contribua para um melhor desempenho das atividades relativas ao processo de aplicação de sanções, propiciando um ganho em eficiência na condução dos processos e, conseqüentemente, contribua para o sucesso da execução de despesas e do alcance das finalidades da Universidade. Considera-se que os servidores da Seção de Cadastro terão uma ferramenta importante para auxiliá-los durante a condução dos processos sancionatórios.

É pertinente mencionar que o manual não é um instrumento estático, pois é passível de alterações e adequações pelos seus usuários, como as decorrentes de melhorias no fluxo do processo, mudanças de entendimentos sobre preceitos legais ou mesmo alterações na legislação vigente.

Por fim, entende-se pertinente a realização de estudos relativos a impactos administrativos, legais e financeiros gerados com uma possível utilização do manual de procedimentos proposto, incluindo a percepção dos usuários diretos. Outro estudo importante relativo ao assunto seria um que objetivasse a elaboração de uma proposta de dosimetria para a aplicação das sanções pela autoridade administrativa. Faz-se pertinente ainda a recomendação de pesquisa visando à redação de norma interna para a Universidade Federal da Paraíba que disponha sobre a penalização de empresas.

REFERÊNCIAS

- ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530980542/>. Acesso em: 30 jul. 2020.
- ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário esquematizado**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016.
- ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS MANAGEMENT PROFESSIONALS BRAZIL. **BPM CBOK**: Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio: Corpo Comum de Conhecimento: ABPMP BPM CBOK, v. 3.0. Brasil: ABPMP, 2013. Disponível em: http://ep.ifsp.edu.br/images/conteudo/documentos/biblioteca/ABPMP_CBOK_Guide__Portuguese.pdf. Acesso em: 06 ago. 2020.
- ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à metodologia do trabalho científico**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2010. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522478392/>. Acesso em: 17 jan. 2020.
- BERWIG, Aldemir. **Direito Administrativo**. Ijuí: Unijuí, 2019. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788541902939/cfi/3!/4/4@0.00:56.3>. Acesso em: 11 ago. 2020.
- BORGES, Cyonil; SÁ, Adriel. **Direito administrativo facilitado**. São Paulo: Método, 2015.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 20 jan. 2020.
- BRASIL. **Decreto nº 3.555**, de 8 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, 2000a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm. Acesso em: 13 ago. 2020.
- BRASIL. **Decreto nº 3.722**, de 9 de janeiro de 2001. 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, 2001a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3722.htm. Acesso em: 04 set. 2020.
- BRASIL. **Decreto nº 7.892**, de 23 de janeiro de 2013. 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: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm. Acesso em: 21 ago. 2020.
- BRASIL. **Decreto nº 10.024**, de 20 de setembro de 2019. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da

República, 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10024.htm. Acesso em: 13 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 07 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 3.835**, de 13 de dezembro de 1960. Federaliza a Universidade da Paraíba e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1960. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L3835.htm. Acesso em: 30 jul. 2020.

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: 20 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.830**, de 22 de setembro de 1980. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm. Acesso em: 08 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.248**, de 23 de outubro de 1991. Dispõe sobre a capacitação e competitividade do setor de informática e automação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8248.htm. Acesso em: 13 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 30 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.987**, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm. Acesso em: 13 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.472**, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9472.htm. Acesso em: 18 ago. 2020.

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: 30 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.986**, de 18 de julho de 2000. Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9986.htm. Acesso em: 15 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.480**, de 2 de julho de 2002. Dispõe sobre o Quadro de Pessoal da Advocacia-Geral da União, a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade de Apoio Técnico-Administrativo na AGU – GDAA, cria a Procuradoria-Geral Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2002a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10480.htm. Acesso em: 08 set. 2020.

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, 2002b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm#:~:text=LEI%20No%2010.520%2C%20DE%2017%20DE%20JULHO%20DE%202002.&text=Regulamento.,comuns%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 13 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.522**, de 19 de julho de 2002. Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2002c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110522.htm. Acesso em: 05 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.079**, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm. Acesso em: 13 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.232**, de 29 de abril de 2010. Dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2010a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112232.htm. Acesso em: 13 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.462**, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm. Acesso em: 13 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.303**, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 2016a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em: 13 ago. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 30 jul. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 123**, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte [...]. Brasília, DF: Presidência da

República, 2006a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 13 ago. 2020.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**, de 21 de setembro de 1995. Brasília, DF, 1995b. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. **Manual SIAFI**. Brasília, DF, 1996. Disponível em: https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=1603:021112-divida-ativa-da-uniao&catid=755&Itemid=376. Acesso em: 08 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. **Portaria nº 13.623**, de 10 de dezembro de 2019. Brasília, DF, 2019b. Estabelece diretrizes para redimensionamento do quantitativo de Unidades Administrativas de Serviços Gerais - Uasg, pelos órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-13.623-de-10-de-dezembro-de-2019-232936466>. Acesso em: 21 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia/Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital/Secretaria de Gestão. **Instrução normativa nº 10**, de 10 de fevereiro de 2020. Altera a Instrução Normativa nº 3, de 26 de abril de 2018, que estabelece regras de funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF, no âmbito do Poder Executivo Federal. Brasília, DF, 2020a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-10-de-10-de-fevereiro-de-2020-242572238>. Acesso em: 04 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. CAPES. (2019). **Produção técnica**. Brasília, DF, 2019c. Disponível em: http://www.capes.gov.br/images/novo_portal/documentos/DAV/avaliacao/10062019_Produ%C3%A7%C3%A3o-T%C3%A9cnica.pdf. Acesso em: 26 dez. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão/Secretaria de Gestão. **Instrução normativa nº 03**, de 26 de abril de 2018. Estabelece regras de funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF, no âmbito do Poder Executivo Federal. Brasília, DF, 2018a. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/911-in-SICAF>. Acesso em: 25 ago. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria nº 306**, de 13 de dezembro de 2001. Aprova a implantação do Sistema de Cotação Eletrônica de Preços - módulo do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG. Brasília, DF, 2001b. Disponível em: http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/portarias/p306_01.htm. Acesso em: 03 set. 2020.

BRASIL. Portal de Compras do Governo Federal. **Comunicado Importante**: cotação eletrônica. Brasília, DF, 2019d. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/noticias/comunicado-importante-cotacao-eletronica>. Acesso em: 03 set. 2020.

BRASIL. Procuradoria-Geral Federal. **Portaria nº 172**, de 21 de março de 2016. Dispõe sobre a estrutura, a organização e as atribuições das Procuradorias Regionais Federais, das Procuradorias Federais nos Estados, das Procuradorias Seccionais Federais, das Procuradorias Federais junto às autarquias e fundações públicas federais e dá outras providências. Brasília, DF, 2016b. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21173497/do1-2016-03-23-portaria-n-172-de-21-de-marco-de-2016-21173300. Acesso em: 16 fev. 2021.

BRASIL. Procuradoria-Geral Federal. **Portaria nº 936**, de 18 de dezembro de 2018. Altera a Portaria n. 172, de 21 de março de 2016, que dispõe sobre a estrutura, a organização e as atribuições das Procuradorias Regionais Federais, das Procuradorias Federais nos Estados, das Procuradorias Seccionais Federais e das Procuradorias Federais junto às autarquias e fundações públicas federais, e a Portaria n. 688, de 28 de setembro de 2016, que institui e fixa diretrizes para a implantação, no âmbito da Procuradoria-Geral Federal, do Gerenciamento de Contencioso e dá outras providências. Brasília, DF, 2018b. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57496990. Acesso em: 08 set. 2020.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Portaria nº 685**, de 14 de setembro de 2006. Revoga a Portaria STN nº 280, de 20 de setembro de 1996, e dá outras providências. Brasília, DF, 2006b. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=37&data=15/09/2006>. Acesso em: 05 set. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Glossário**. Brasília, DF, [20-?]. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario?search_letter=u. Acesso em: 03 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula vinculante nº 13**. Diário Oficial da União, de 29/08/2008, p. 1, Brasília, DF, 2008. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula761/false>. Acesso em: 21 out. 2020.

BRASIL. Tesouro Nacional. **CADIN**. Brasília, DF, 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/perguntas-frequentes/CADIN>. Acesso em: 05 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 754/2015**. Plenário. Relator: Ministra Ana Arraes. Sessão de 08/04/2015. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/acord%25C3%25A3o%2520754%252F2015/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=29e657b0-0e56-11eb-b74e-a73e9738ed50>. Acesso em: 14 out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1793/2011**. Plenário. Relator: Ministro Valmir Campelo. Sessão de 06/07/2011. 2011b. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/acord%25C3%25A3o%25201793%252F2011/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=74dcd6c0-0e4e-11eb-9d31-470ecc63e8a5>. Acesso em: 14 out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2077/2017**. Plenário. Relator: Ministro Augusto Sherman. Sessão de 20/09/2017. Disponível em:
https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/*/NUMACORDAO%253A2077%2520ANOACORDAO%253A2017%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/0/sinonimos%253Dtrue?uuid=3305d3f0-0e4e-11eb-9d4d-6d715699eb38. Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2916/2013**. Plenário. Relator: Ministro José Jorge. Sessão de 30/10/2013. Disponível em:
<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/2916%252F2013/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em: 20 fev. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos**: orientações e jurisprudência do TCU. 4. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência; Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010b.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública e reforma gerencial. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 58, p. 29-48, 2020. Disponível em:
<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/5228>. Acesso em: 29 dez. 2020.

CALASANS JUNIOR, José. **Manual da Licitação**: orientação prática para o processamento de licitações, com roteiros de procedimento, modelos de carta-convite e de editais, de atas de sessões públicas e de relatórios de julgamento de propostas. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015. Disponível em:
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522499823/cfi/4!/4/4@0:00:0.00>. Acesso em: 13 ago. 2020.

CARLOS, José Antônio. Inovação Organizacional no Setor Público. In: AGUNE, Roberto *et al.* **Dá pra fazer** - Gestão do Conhecimento e Inovação no Setor Público. São Paulo: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, 2014. Cap. 3. p. 50-73.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020. Disponível em:
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024982/cfi/6/30!/4/490/8@0:100>. Acesso em: 13 jul. 2020.

CECÍLIO, Antônio; PIRES, Moreira. **Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013. Disponível em:
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522483839/cfi/130!/4/2@100:0.00>. Acesso em: 11 ago. 2020.

CHINELATO FILHO, João. **O&M integrado à informática**: uma obra de alto impacto na modernidade das organizações. 14. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2011. Disponível em:
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-216-2278-9/>. Acesso em: 16 out. 2020.

CURY, Antonio. **Organização e métodos: uma visão holística**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2017. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597010039/>. Acesso em: 16 out. 2020.

CNMP. **Manual do Ordenador de Despesas**. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2014. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/COMPLETO_Manual_do_Ordenador_WEB.pdf. Acesso em: 31 jul. 2020.

COUTO, Reinaldo. **Curso de Direito Administrativo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553610853/>. Acesso em: 31 mar. 2020.

CRESWELL, John W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens [recurso eletrônico]**. Tradução: Sandra Mallmann da Rosa; Revisão técnica: Dirceu da Silva. 3. ed. Dados eletrônicos. Porto Alegre: Penso, 2014. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788565848893/cfi/1!/4/4@0.00:50.2>. Acesso em: 18 jan. 2020.

CRUZ, Tadeu. **Manual para Gerenciamento de Processos de Negócio: Metodologia DOMP™: Documentação, Organização e Melhoria de Processos**. São Paulo: Atlas, 2015. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522499700/>. Acesso em: 05 ago. 2020.

CUNHA, Bruno Santos. **Aplicabilidade da Lei Federal de Processo Administrativo**. São Paulo: Almedina, 2017. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788584932924/cfi/147!/4/2@100:0.00>. Acesso em: 11 ago. 2020.

DAVENPORT, Thomas H. **Reengenharia de processos: como inovar na empresa através da tecnologia da informação**. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530984830/cfi/6/10!/4/24/2@0:47.1>. Acesso em: 10 abr. 2020.

DRUMOND, Alexandre Matos; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos; SILVA, Edson Arlindo. Predominância ou coexistência? Modelos de administração pública brasileira na Política Nacional de Habitação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 3-25, jan./fev. 2014. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/16042>. Acesso em: 12 jul. 2020.

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 12.846/13)**. Dissertação (Mestrado em Direito). 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: 24 ago. 2020.

FREITAS, Ernani Cesar; PRODANOV, Cleber Cristiano. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. Livro eletrônico.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. Disponível em:
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522484959/cfi/67!/4/4@0.00:31.9>.
 Acesso em: 17 jan. 2020.

GOMES, Fábio Bellote. **Elementos de Direito Administrativo**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2012. Disponível em:
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502160255/cfi/113!/4/4@0.00:52.7>.
 Acesso em: 11 ago. 2020.

GULLEDGE JR., T. R.; SOMMER, R. A. Business process management: public sector implications. **Business Process Management Journal**, v. 8, n. 4, p. 364-376, 2002. Disponível em:
<https://pdfs.semanticscholar.org/3c8c/ab4a842eeb6b98955fb72ed5f450f51afd94.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2020.

KNOPLOCK, Gustavo Mello. **Manual de Direito Administrativo**. 11 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018. Disponível em:
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530980849/>. Acesso em: 29 mar. 2020.

LOSSO, Maria Eduarda. **A possibilidade de pactuação de acordos substitutivos da sanção administrativa mesmo diante do veto ao inciso II do § 1º do artigo 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina. Santa Catarina, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/203282>. Acesso em: 19 out. 2020.

LOURENÇO, Nivaldo Vieira. **Administração pública: modelos, conceitos, reformas, e avanços para uma nova gestão**. Curitiba: InterSaberes, 2016. Livro eletrônico. Disponível em:
<https://plataforma.bvirtual.com.br/Leitor/Publicacao/37153/pdf/38?code=IQm8ACa3VxD05S WHYI9MSVKa9SQVv12n4Tox2DDfMKDyoZlzOIto36nVRFziIwAqfBQiEUxHmOLwGhn oI+NhKw==>. Acesso em: 20 jul. 2020.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. Disponível em:
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553600724/cfi/68!/4/4@0.00:0.0144>.
 Acesso em: 21 jan. 2020.

MATIAS-PEREIRA, José. **Administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2018. Disponível em:
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597016093/cfi/6/10!/4/14/6@0:0>.
 Acesso em: 28 dez. 2020.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024753/>. Acesso em: 11 jul. 2020.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru; NOHARA, Irene Patrícia. **Gestão pública: abordagem integrada da Administração e do Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2017.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553600533/cfi/4!/4/4@0.00:0.00>. Acesso em: 10 abr. 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

MICHAELIS. **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. Editora Melhoramentos, 2015. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/publico>. Acesso em: 25 nov. 2020.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espírito das leis**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2963710/mod_resource/content/0/Montesquieu-O-espirito-das-leis_completo.pdf. Acesso em: 13 jul. 2020.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597025262/cfi/6/10!/4/16/2@0:97.3>. Acesso em: 13 ago. 2020.

NOHARA, Irene Patrícia; MAHARA, Thiago. **Processo administrativo: Lei nº 9.784/99 comentada**. São Paulo: Atlas, 2009.

NONAKA, Ikujiro; TAKEUCHI, Hirotaka. **Gestão do conhecimento**. Porto Alegre : Bookman, 2008. Livro eletrônico.

NUNES JR., Vidal Serrano *et al.* **Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo II: direito administrativo e constitucional**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Livro eletrônico. Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/pdfs/seguranca-publica_58ec2252bf9b3.pdf. Acesso em: 19 out. 2020.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Administração de processos: conceitos – metodologia – práticas**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2019a. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597021301/cfi/6/10!/4/2@0:0>. Acesso em: 05 ago. 2020.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Administração Pública: foco na otimização do modelo administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522490042/cfi/30!/4/2@100:0.00>. Acesso em: 28 jan. 2020.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Sistemas, organização e métodos: uma abordagem gerencial**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2019b. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522482115/>. Acesso em: 16 out. 2020.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Método, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530989460/cfi/6/10!/4/20@0:28.9>. Acesso em: 10 abr. 2020.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e Contratos Administrativos: teoria e prática**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2019. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530985387/cfi/6/24!/4/1040/2/2@0:0>. Acesso em: 18 ago. 2020.

OLIVEIRA, Virgílio César da Silva. Modelos de Administração Pública. *In.*: SANABIO, M.T.; SANTOS, G. J.; DAVID, M. V. (Org.) **Administração pública contemporânea: política, democracia e gestão**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2013.

PAIM, Rafael *et al.*. **Gestão de Processos: pensar, agir e aprender**. Porto Alegre: Bookman, 2009. Livro eletrônico. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788577805327/cfi/2!/4/4@0:00:57.1>. Acesso em: 05 ago. 2020.

PARAÍBA. **Lei Estadual nº 1.366**, de 02 de dezembro de 1955. Cria a Universidade da Paraíba e dá outras providências. Disponível em: http://sapl.al.pb.leg.br/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/468_texto_integral. Acesso em: 30 jul. 2020.

PASCOAL, Valdecir. **Direito Financeiro e Controle Externo**. 10. Ed. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2019. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530986568/>. Acesso em: 30 jul. 2020.

PESTANA, Marcio. **Licitações públicas no Brasil: exame integrado das Leis 8.666/1993 e 10.520/2002**. São Paulo: Atlas, 2013. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522477463/cfi/4!/4/2@100:0.00>. Acesso em: 02 set. 2020.

PISCITELLI, Tatiane. **Direito Financeiro**. 6. Ed. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2018. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530977412/>. Acesso em: 30 jul. 2020.

RECH, Talyz William. Aplicação do Direito Administrativo Sancionador no combate à corrupção. **Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense**, v. 13, n. 28, p. 158-188, jun./nov. 2018. Disponível em: <https://seer.mpsc.mp.br/index.php/atuacao/article/view/32>. Acesso em: 14 out. 2020.

ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito Administrativo: parte I**. 5 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553600151/cfi/4!/4/4@0.00:0.00>. Acesso em: 11 ago. 2020.

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: 06 ago. 2020.

UFPB. Pró-Reitoria de Planejamento. **Plano de Centralização de Contratações Públicas**. João Pessoa, 2021a. Disponível em: <http://www.proplan.ufpb.br/proplan/contents/documentos/acoes/comissao-de-redimensionamento-de-uasgs>. Acesso em: 05 abr. 2021.

UFPB. Pró-Reitoria de Planejamento. **Plano de Desenvolvimento Institucional UFPB – PDI (2019-2023)**. João Pessoa, 2019a. Disponível em: http://www.proplan.ufpb.br/proplan/contents/documentos/pdi/pdi_2019-2023_posconsuni-1.pdf. Acesso em: 16 jul. 2020.

UFPB. Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC). **Consulta de empenhos**. 2021b. Disponível em: <https://sipac.ufpb.br/sipac/consultaEmpenho.do?aba=liquidacao-menuliquidacao>. Acesso em: 06 jan. 2021.

UFPB. Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC). **Relatório de Despesas por Natureza da Despesa**. Material de consumo, período 01/01/2019 a 31/12/2019. 2021c. Disponível em: https://sipac.ufpb.br/sipac/orcamento/relatorios/gastos/inicio_rel_gastos_por_natureza.jsf#. Acesso em: 06 jan. 2021.

UFPB. Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC). **Relatório de Despesas por Natureza da Despesa**. Material de consumo, período 01/01/2020 a 31/12/2020. 2021d. Disponível em: https://sipac.ufpb.br/sipac/orcamento/relatorios/gastos/inicio_rel_gastos_por_natureza.jsf#. Acesso em: 06 jan. 2021.

UFPB. Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC). **Relatório de Despesas por Natureza da Despesa**. Material permanente, período 01/01/2019 a 31/12/2019. 2021e. Disponível em: https://sipac.ufpb.br/sipac/orcamento/relatorios/gastos/inicio_rel_gastos_por_natureza.jsf#. Acesso em: 06 jan. 2021.

UFPB. Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC). **Relatório de Despesas por Natureza da Despesa**. Material permanente, período 01/01/2020 a 31/12/2020. 2021f. Disponível em: https://sipac.ufpb.br/sipac/orcamento/relatorios/gastos/inicio_rel_gastos_por_natureza.jsf#. Acesso em: 06 jan. 2021.

UFPB. **Relatório de Gestão 2019 da UFPB**. João Pessoa, 2019b. Disponível em: <http://www.proplan.ufpb.br/proplan/contents/menu/ploplan/relatorio-de-gestao>. Acesso em: 17 jul. 2020.

UFPB. **Resolução nº 7**, de 01 de outubro de 2002. Aprova o Estatuto da Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa: Conselho Universitário, 2002. Disponível em: <https://www.ufpb.br/sods/contents/menu/estatuto>. Acesso em: 16 jul. 2020.

UFPB. **Resolução nº 257**, de 05 de setembro de 1979. Aprova o Regimento da Reitoria da UFPB. João Pessoa: Conselho Universitário, 1979. Disponível em: https://www.ufpb.br/sods/contents/menu/copy_of_regimentos/regimento-da-reitoria. Acesso em: 16 jul. 2020

WEBER, Max. **O que é a Burocracia**. Brasília: Conselho Federal de Administração, 1991. Disponível em: <https://mega.nz/#F!VwcyQaSb!ODmOiPL3UVY0tdc-CsoK4g>. Acesso em: 29 dez. 2020.

APÊNDICE A – Modelo de ofício de notificação para apresentação de justificativas



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
PRÓ-REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO**

OFÍCIO. Nº xxxx/xxxx (ano) /SICAF/PRA

João Pessoa, xx (dia) de xxxx (mês) de xxxx (ano).

Ao Senhor/À Senhora

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Representante da Empresa XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Av. XXXXXXXXXXXXXXX, nº XXXXX – Bairro XXXXX

CEP. XX. XXX-XXX, Cidade-UF

Assunto: Não cumprimento integral dos objetos dos empenhos XXXXXXXXXXXX, XXXXXXXXXXXX e XXXXXXXXXXXX.

Senhor (a) Representante,

1 A Pró-Reitoria de Administração da Universidade Federal da Paraíba, através do **Pró-Reitor de Administração**, em atenção aos princípios do contraditório, da ampla defesa e demais normas pertinentes, vem notificar pela **1ª vez** a empresa XXXXXXXXXXXX, inscrita no CNPJ sob nº XXXXXXXX/XXXX-XX, para no **prazo de cinco dias úteis**, contados do recebimento da presente notificação, cumprir integralmente os objetos dos empenhos acima especificados, sob pena de aplicação das sanções administrativas, definidas no art. 87 e seguintes da Lei 8.666/93, c/c o parágrafo único do art. 78 da mesma Lei.

2 Ressaltamos que encaminhamos todas as notas de empenhos mencionadas pelo PORTAL DO FORNECEDOR – SIPAC. As instruções para acessar o sistema foram devidamente encaminhadas e reencaminhadas por e-mail, mas não obtivemos nenhum retorno.

3 O envio de quaisquer documentos que se relacionem com esta notificação deverá ser feito diretamente para esta Pró-Reitoria de Administração da UFPB, aos cuidados da Divisão de Material, no endereço indicado no quadro abaixo (Identificação da Contratante):

Identificação da Contratante
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA REITORIA/PRA/DIVISÃO DE MATERIAL - 1º Andar CAMPUS I - S/N - CASTELO BRANCO III JOÃO PESSOA - PB CEP: 58.051-900 Telefone: (83) xxxx-xxxx/xxxx-xxxx E-mail: xxxxxx@xxx.xxxx.xx

Atenciosamente,

XXXXX XXXXX XXXXX
PRO-REITOR (A) DE ADMINISTRAÇÃO

APÊNDICE B – Modelo de relatório de apuração de infrações

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
PRÓ-REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO**

RELATÓRIO Nº xxxx/xxxx (ano) /SICAF/PRA

João Pessoa, xx (dia) de xxxx (mês) de xxxx (ano).

À PRA,

A instauração do presente processo, nº XXXX.XXXXXX/XXXX-XX, tem o objetivo de apurar a responsabilidade contratual de XXXXXXXXXXXXXXXX, CNPJ XX.XXX.XXX/XXXX-XX, com sede na Rua XXXXXXXXXXXX, nº XX, Bairro XXXX, Cidade X - UF, pela participação no Pregão nº XX/XXXX, UASG XXXXXX, referente ao processo de compra nº XXXXX.XXXXXX/XXXX-XX, cujo objeto é aquisição de materiais de XXXXXXXXXXXXXXXX para atender à demanda dos diversos setores da Universidade Federal da Paraíba, seguida de inexecução total na entrega de X notas de empenho realizadas no ano de XXXX, referente ao item X (xis).

DOS FATOS

Nota 1: Descrever os fatos que ensejaram a abertura do processo de apuração de infrações administrativas, incluindo informações sobre documentos, comunicações e datas dos acontecimentos. Exemplo:

No decorrer do ano de XXXX, foram emitidas X notas de empenho, das quais X não foram entregues pela empresa. Segue abaixo o número e valor das notas de empenhos não entregues:

(...)

Pretende-se imputar responsabilidade contratual à Fornecedora pela inexecução total do contrato, sem justa causa, descumprindo, em tese, as obrigações previstas no item XXX do Termo de referência do Edital, que lhe vinculam, sujeitando-se, desta forma, às sanções administrativas previstas na Lei nº 8.666 de 1993, na Lei nº 10.520, de 2002, no Decreto nº 10.02, de 2019 e no Edital do Pregão Eletrônico nº XX/XXXX.

Em 09/11/XXXX as notas de empenho nº XXXXX e XXXXX foram encaminhadas ao fornecedor através do endereço eletrônico XXXX.

Em 22/05/XXXX, solicitamos, via e-mail, informações sobre a entrega dos empenhos. Em 29/05/XXXX, a empresa respondeu alegando atraso em decorrência de (...).

Em 30/08/XXXX, após 3 meses do último contato, e em resposta ao nosso e-mail, a empresa informa que em 10/09/XXXX (...) referentes ao empenho XXXXXX.

Em 09/10/XXXX, o fornecedor encaminha e-mail com fotos do material e solicita anuência da entrega. Porém, identificamos que a marca apresentada na foto não correspondia à marca informada na proposta do Pregão. Diante dessa inconsistência, o fornecedor se comprometeu a enviar amostra do material para adequado aceite da marca sugerida.

Em 27/11/XXXX, após análise da amostra encaminhada, comunicamos ao fornecedor a recusa da amostra apresentada, pois não atendia as especificações do Termo de Referência.

Em 18/12/XXXX, após análise da segunda amostra apresentada, comunicamos a recusa da amostra apresentada, pois não atendia as especificações do Termo de Referência.

Em 26/02/XXXX, o fornecedor informa que uma terceira amostra seria enviada para análise.

Em 15/04/XXXX, após reiterados e-mails solicitando previsão de entrega da terceira amostra, encaminhamos o Ofício nº XXXX/XXXX - PRA - SICAF de notificação de entrega do empenho, cujo recebimento ocorreu em 16/04/XXXX.

Em 02/05/XXXX, após recebimento e análise da terceira amostra, comunicamos ao fornecedor a autorização da troca de marca, devendo, portanto, cumprir com a entrega de acordo com a amostra aprovada.

Após a autorização da troca de marca, mantivemos contatos com a empresa por e-mail solicitando informações de entrega. Até a presente data a empresa nos respondeu apenas duas vezes, em 21/05/XXXX, quando informou que os materiais estão sendo confeccionados, e em 15/07/XXXX, quando informou que está terminando a fabricação. Ressaltamos que o último e-mail encaminhado à empresa foi em 01/08/XXXX, e não obtivemos resposta até a presente data.

Consulta foi realizada no controle de entrega do Almoxarifado e não localizamos registro de entrega dos materiais até a presente data.

É o relatório.

DA MOTIVAÇÃO

Nota 2: Descrever as consequências acarretadas pelos fatos anteriormente elencados, como os prejuízos sofridos pela Administração em decorrência de eventual infração ou motivos que possam justificar o arquivamento do processo. Exemplo:

Dado que inexistentes os efeitos da revelia no processo administrativo, à Administração cumpre a prova da imputação.

Os empenhos foram encaminhados em 09/11/XXXX, o que representa 640 dias sem a realização da entrega.

O primeiro contato da empresa ocorreu 6 meses após o envio dos empenhos, e somente em resposta ao contato de cobrança da Seção de Cadastro.

A instituição sofreu a perda de R\$ XX.XXX,XX (XXXXX reais e XX centavos) em recurso orçamentário, pois não poderá recuperar o orçamento empenhado em favor da empresa XXXXXXXXXXXXX, por se tratar de orçamento de exercício anterior.

Neste sentido, ocorreu total inadimplemento atribuído à Fornecedora - consubstanciado na não entrega do item XX originado do Pregão Eletrônico nº XX/XXX, que lhe foi adjudicado em regular e homologado procedimento licitatório anterior.

DA CONCLUSÃO

Nota 3: Descrever as conclusões do agente que presidiu o processo. Essas conclusões incluem sugestão de decisão juridicamente fundamentada, com a dosimetria de eventuais sanções, para serem analisadas pela autoridade competente que tomará a decisão sobre o prosseguimento do processo com a intenção de aplicação das sanções ou sobre o seu arquivamento. Exemplo:

Do exposto, conclui-se que XXXXXXXXXXXXXXXX, CNPJ XX.XXX.XXX/XXXX-XX, por não efetuar, sem justa causa, a entrega do item X do Pregão Eletrônico nº XX/XXXX, dando causa, por consequência, à inexecução total do contrato, descumpriu as obrigações que lhe vincula o item X (Anexo I- Termo de referência) do Pregão XX/XXXX abaixo transcrito:

X. efetuar a entrega do objeto em perfeitas condições, conforme especificações, prazo e local constantes no Edital e seus anexos, acompanhado da respectiva nota fiscal, na qual constarão as indicações referentes a: marca, fabricante, modelo, procedência e prazo de garantia ou validade;

E a conduta ilícita atrai a capitulação punitiva prevista no item X do Termo de referência do Pregão Eletrônico nº XX/XXXX, segundo o qual:

X. A Contratada que cometer qualquer das infrações discriminadas no subitem acima ficará sujeita, sem prejuízo da responsabilidade civil e criminal, às seguintes sanções:

X.X advertência por faltas leves, assim entendidas aquelas que não acarretem prejuízos significativos para a Contratante;

X.X multa moratória de 0,33% (trinta e três centésimos por cento) por dia de atraso injustificado sobre o valor da parcela inadimplida, até o limite de 30 (trinta) dias;

X.X multa compensatória de 10% (dez por cento) sobre o valor total do contrato, no caso de inexecução total do objeto;

X.X em caso de inexecução parcial, a multa compensatória, no mesmo percentual do subitem acima, será aplicada de forma proporcional à obrigação inadimplida;

X.X suspensão de licitar e impedimento de contratar com a Administração, pelo prazo de até dois anos;

X.X impedimento de licitar e contratar com a União com o consequente descredenciamento no SICAF pelo prazo de até cinco anos;

XX 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 a Contratada ressarcir a Contratante pelos prejuízos causados;

Assim, **o valor da multa a ser aplicada à Fornecedora é de R\$ XXXX,XX** (XXXX reais e XX centavos), correspondente a 10% do valor total da nota de empenho não entregue.

Considerando que a conduta culposa omissiva da Fornecedora não apenas frustrou a pretensão da Administração em adquirir bens indispensáveis ao bom e regular funcionamento da máquina administrativa, pelo que compensará pecuniariamente a Administração através da multa aplicada, mas também obrigará o Poder Público a repetir o procedimento licitatório com vistas à aquisição de material para atender (...) da Universidade Federal da Paraíba, o que, inequivocamente, importa dispêndio de recursos públicos, é de se aplicar cumulativamente à Fornecedora o impedido de licitar e contratar com a União, dada a possibilidade prevista no artigo 7º da Lei nº 10.520, de 2002.

Considerando que lhe são desfavoráveis o grau de culpabilidade demonstrado no evento, a frustração da pretensão da Administração e a repetição da licitação;

Considerando na dosimetria a observância das finalidades preventiva, educativa e repressiva da apenação, sugerimos fixar o critério temporal do **impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios em 2 (dois) anos e, cumulativamente, aplicação da multa compensatória.**

À consideração superior.

Respeitosamente,

XXXXX XXXXX XXXXX

RESPONSÁVEL PELA EMISSÃO DO RELATÓRIO

APÊNDICE C – Modelo de ofício de notificação para apresentação de defesa prévia



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
PRÓ-REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO**

OFÍCIO. Nº xxxx/xxxx (ano) /SICAF/PRA

João Pessoa, xx (dia) de xxxx (mês) de xxxx (ano).

Ao Senhor/À Senhora

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Representante da Empresa XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Av. XXXXXXXXXXXXXXX, nº XXXXX – Bairro XXXXX

CEP. XX. XXX-XXX, Cidade-UF

Assunto: Notificação para defesa prévia quanto à aplicação de multa e impedido de licitar e contratar com a União.

Senhor (a) Representante,

1 A Pró-Reitoria de Administração da Universidade Federal da Paraíba, através do **Pró-Reitor de Administração**, em atenção aos princípios do contraditório, da ampla defesa e demais normas pertinentes, nos termos dos autos do processo administrativo XXXXX.XXXXXX/XXXX-XX e na qualidade de Contratante, comunica o entendimento prévio de que, **segundo relatório em anexo**, a empresa XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, CNPJ nº XX.XXX.XXX/XXXX-XX, por não efetuar, sem justa causa, a entrega de XX empenhos originados do Pregão Eletrônico nº XX/XXXX, descumpriu as obrigações previstas no item X do respectivo edital, que lhe vincula, portanto será aplicada a sanção de **impedimento de licitar e contratar com a União pelo período de 2 (dois) anos, com o consequente descredenciamento no SICAF, além da multa compensatória de R\$ XXXX,XX (XXXX reais e XX centavos).**

2 Ressaltamos que encaminhamos todas as notas de empenhos mencionadas pelo PORTAL DO FORNECEDOR - SIPAC, as instruções para acessar o sistema foram devidamente encaminhadas e reencaminhadas por e-mail, mas não obtivemos nenhum retorno.

3 Comunicamos ainda que os contratos serão rescindidos, visto que o descumprimento obrigacional da empresa também constitui motivo para a rescisão contratual, em observância ao artigo 78 da Lei nº 8.666/1993.

4 Conforme dispõe o parágrafo 2º do artigo 87 da Lei nº 8.666/93, fica concedido ao interessado o prazo de 5 (cinco) dias úteis, contados na forma do artigo 110 da mesma lei, para apresentar, se querendo, sua **DEFESA PRÉVIA**, bem como as **provas que desejar produzir**.

5 Fica também **franqueada vista ao processo** que originou este procedimento.

6 O processo será impulsionado de ofício independentemente de apresentação de defesa, conforme o art. 2, XII, da Lei nº 9.784/1999.

7 O envio de quaisquer documentos que se relacionem com esta notificação deverá ser feito diretamente para esta Pró-Reitoria de Administração da UFPB, aos cuidados da Divisão de Material, no endereço indicado no quadro abaixo (Identificação da Contratante):

Identificação da Contratante
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA REITORIA/PRA/DIVISÃO DE MATERIAL - 1º Andar CAMPUS I - S/N - CASTELO BRANCO III JOÃO PESSOA - PB CEP: 58.051-900 Telefone: (83) xxxx-xxxx/xxxx-xxxx E-mail: xxxxxx@xxx.xxxx.xx

Atenciosamente,

XXXXX XXXXX XXXXX
PRO-REITOR (A) DE ADMINISTRAÇÃO

APÊNDICE D – Modelo de relação de correspondência

	UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA ARQUIVO CENTRAL DIVISÃO DE PROTOCOLO E EXPEDIÇÃO DE DOCUMENTOS - DPEX	RELAÇÃO DE CORRESPONDÊNCIAS	Nº
---	--	---	-----------

SETOR DE ORIGEM: PRA/ DIVISÃO DE MATERIAL	SIMPLES ☐ POSTAGEM REGISTRADA ☐ A. RECEBIMENTO ☐
--	--

Nº ORDEM	TIPO DA CORRESPON DÊNCIA	CONTEÚDO	DESTINATÁRIO		DESTINO	
			NOME	ENDEREÇO	CIDADE	PAÍS

--	--	--	--	--	--	--

EMITIDA		RECEBIDA	
DATA:	ASSINATURA	DATA:	ASSINATURA
HORA:		HORA:	

APÊNDICE E – Modelo de notificação para apresentação de defesa prévia através de publicação no Diário Oficial da União

##ATO AVISO DE INTENÇÃO DE APLICAÇÃO DE PENALIDADES CONTRATUAIS.

##TEX O Pró-Reitor de Administração da Universidade Federal da Paraíba no uso das suas atribuições e tendo em vista o que consta do processo XXXXX.XXXXXX/XXXX-XX, torna público a quem interessar possa, especialmente à empresa XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, inscrita no CNPJ nº XX.XXX.XXX/XXXX-XX, e ao seu representante legal, o Sr(a). XXXXXXXXXXXX, que em razão de a referida empresa haver participado do certame licitatório na modalidade pregão (nº XX/XXXX) e consequentemente haver sido emitidas X (xis) Notas de Empenho no valor de R\$ XXXX,XX (XXXX reais e XX centavos), sem, contudo, entregar o objeto na forma pactuada e considerando a impossibilidade de fazer comunicação por via postal, haja vista ter se mudado do endereço cadastrado no SICAF, respeitando o contraditório e a ampla defesa, comunica a intenção de aplicar à referida empresa a penalidade de impedimento de licitar e contratar com a União pelo período de X (xis) anos, com o consequente descredenciamento no SICAF, além de multa compensatória de R\$ XXX,XX (XXXX reais e XX centavos). Fica concedido à empresa o prazo de 5 (cinco) dias úteis, para apresentar, se querendo, defesa prévia e as provas que desejar produzir. Ressaltamos que o nosso contrato será rescindido, visto que o descumprimento obrigacional da empresa também constitui motivo para a rescisão contratual, em observância com o artigo 78 da Lei nº 8.666/1993. Fica também franqueada vista ao processo, que será impulsionado de ofício independentemente de apresentação de defesa (art. 2, XII, da Lei Federal 9.784/1999).

##ASS XXXXX XXXXX XXXXX

##CAR PRÓ-REITOR DE ADMINISTRAÇÃO

APÊNDICE F – Modelo de ofício de notificação para apresentação de recurso



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
PRÓ-REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO**

OFÍCIO. Nº xxxx/xxxx (ano) /SICAF/PRA

João Pessoa, xx (dia) de xxxx (mês) de xxxx (ano).

Ao Senhor/À Senhora

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Representante da Empresa XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Av. XXXXXXXXXXXXXXX, nº XXXXX – Bairro XXXXX

CEP. XX. XXX-XXX, Cidade-UF

Assunto: Notificação para recurso quanto à decisão de aplicação de multa e impedimento de licitar e contratar com a União.

Senhor (a) Representante,

8 A Pró-Reitoria de Administração da Universidade Federal da Paraíba, através do **Pró-Reitor de Administração**, em atenção aos princípios do contraditório, da ampla defesa e demais normas pertinentes, nos termos dos autos do processo administrativo XXXXX.XXXXXX/XXXX-XX e na qualidade de Contratante, comunica a decisão de que, **segundo relatório em anexo**, a empresa XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, CNPJ nº XX.XXX.XXX/XXXX-XX, por não efetuar, sem justa causa, a entrega de XX empenhos originados do Pregão Eletrônico nº XX/XXXX, descumpriu as obrigações previstas no item X do respectivo edital, que lhe vincula, portanto foi aplicada a sanção de **impedimento de licitar e contratar com a União pelo período de 2 (dois) anos, com o consequente descredenciamento no SICAF, além da multa compensatória de R\$ XXXX,XX (XXXX reais e XX centavos).**

9 Comunicamos ainda a decisão de rescisão contratual, visto que o descumprimento obrigacional da empresa também constitui motivo para a rescisão contratual, em observância ao artigo 78 da Lei nº 8.666/1993.

10 A multa aplicada pode ser paga através da GRU que acompanha este ofício ou, se for de interesse da empresa, poderá solicitar o parcelamento da dívida. A ausência de

pagamento da referida GRU, de solicitação de parcelamento ou de apresentação de recurso, terá como consequência a inscrição do crédito em Dívida Ativa da União e a inscrição do devedor no CADIN.

11 Conforme possibilidade prevista no artigo 109 da Lei nº 8.666/93, fica concedido ao interessado o prazo de 10 (dez) dias úteis, contados na forma do artigo 110 da mesma lei, para apresentar, se querendo, **RECURSO**, bem como as **provas que desejar produzir**.

12 Fica também **franqueada vista ao processo** que originou este procedimento.

13 O processo será impulsionado de ofício independentemente de apresentação de recurso, conforme o art. 2, XII, da Lei nº 9.784/1999.

14 O envio de quaisquer documentos que se relacionem com esta notificação deverá ser feito diretamente para esta Pró-Reitoria de Administração da UFPB, aos cuidados da Divisão de Material, no endereço indicado no quadro abaixo (Identificação da Contratante):

Identificação da Contratante
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA REITORIA/PRA/DIVISÃO DE MATERIAL - 1º Andar CAMPUS I - S/N - CASTELO BRANCO III JOÃO PESSOA - PB CEP: 58.051-900 Telefone: (83) xxxx-xxxx/xxxx-xxxx E-mail: xxxxxx@xxx.xxxx.xx

Atenciosamente,

XXXXX XXXXX XXXXX
 PRO-REITOR (A) DE ADMINISTRAÇÃO

**APÊNDICE G – Modelo de notificação para apresentação de recurso através de
publicação no Diário Oficial da União**

##ATO AVISO DE APLICAÇÃO DE PENALIDADES CONTRATUAIS.

##TEX O Pró-Reitor de Administração da Universidade Federal da Paraíba, no uso das suas atribuições e tendo em vista o que consta do processo XXXXX.XXXXXX/XXXX-XX, torna público e a quem interessar possa, especialmente a empresa XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, inscrita no CNPJ nº XX.XXX.XXX/XXXX-XX, e ao seu representante legal, o Sr(a). XXXXXXXXXXXX, que em razão de a referida empresa haver participado do certame licitatório na modalidade pregão (nº XX/XXXX) e consequentemente haver sido emitidas X (xis) Notas de Empenho no valor de R\$ XXXX,XX (XXXX reais e XX centavos), sem, contudo, entregar o objeto na forma pactuada e considerando a impossibilidade de fazer comunicação por via postal, haja vista ter se mudado do endereço cadastrado no SICAF, respeitando o contraditório e a ampla defesa, comunica a aplicação da penalidade de impedimento de licitar e contratar com a União pelo período de X (xis) ano(s), com o consequente descredenciamento no SICAF, além de multa compensatória de R\$ XXX,XX (XXXX reais e XX centavos). Comunica-se ainda a decisão de rescisão contratual, conforme o artigo 78 da Lei nº 8.666/1993. Fica concedido à empresa o prazo de 10 (dez) dias úteis, para apresentar, se querendo, recurso e as provas que desejar produzir. Fica também franqueada vista ao processo, que será impulsionado de ofício independentemente de apresentação de recurso (art. 2, XII, da Lei Federal 9.784/1999). A ausência de pagamento da multa terá como consequência a inscrição do crédito em Dívida Ativa da União e do devedor no CADIN.

##ASS XXXXX XXXXX XXXXX

##CAR PRÓ-REITOR DE ADMINISTRAÇÃO

**APÊNDICE H – Modelo de notificação sobre decisão final de aplicação de sanções
através de publicação no Diário Oficial da União**

##ATO DECISÃO FINAL DE APLICAÇÃO DE PENALIDADES CONTRATUAIS.

##TEX O Pró-Reitor de Administração da Universidade Federal da Paraíba no uso das suas atribuições e tendo em vista o que consta do processo XXXXX.XXXXXX/XXXX-XX, torna público e a quem interessar possa, especialmente a empresa XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, inscrita no CNPJ nº XX.XXX.XXX/XXXX-XX, e ao seu representante legal, o Sr(a). XXXXXXXXXXXX, que em razão de a referida empresa haver participado do certame licitatório na modalidade pregão (nº XX/XXXX) e consequentemente haver sido emitidas X (xis) Notas de Empenho no valor de R\$ XXXX,XX (XXXX reais e XX centavos), sem, contudo, entregar o objeto na forma pactuada, comunicamos a decisão final de aplicação da sanção de impedimento de licitar e contratar com a União pelo período de X (xis) anos, com o consequente descredenciamento no SICAF, além de multa compensatória de R\$ XXX, XX (XXXX reais e XX centavos). Comunica-se ainda a decisão de rescisão contratual, conforme o artigo 78 da Lei nº 8.666/1993. Caso a multa aplicada não seja paga, o crédito será inscrito na Dívida Ativa da União e a empresa será incluída no CADIN.

##ASS XXXXX XXXXX XXXXX

##CAR PRÓ-REITOR DE ADMINISTRAÇÃO

APÊNDICE I – Modelo de Solicitação de Inclusão de Devedor no CADIN



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
PRÓ-REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO**

OFÍCIO. Nº xxxx/xxxx (ano) /SICAF/PRA

João Pessoa, xx (dia) de xxxx (mês) de xxxx (ano).

PRA - COORDENAÇÃO DE CONTABILIDADE E FINANÇAS

Título: Solicitação de Inclusão de Devedor no CADIN

Ao Sr(a). Coordenador(a) de Contabilidade e Finanças

XXXXXXXX XXXXXX XXXXXX

1 Solicitamos inclusão do nome do devedor da UFPB XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, inscrito no CNPJ nº XX.XXX.XXX/XXXX-XX, no Cadastro Informativo de Débitos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN (Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002 e Portaria/STN nº 685, de 14 de setembro de 2006), em face do não atendimento do devedor ao OFÍCIO nº XXX/XXXX/SICAF/PRA.

2 Informamos que o débito foi apurado por meio do Processo Administrativo Nº XXXXX.XXXXXX/XXXX-XX e se refere à multa compensatória no montante de R\$ R\$ XXX,XX (XXXX reais e XX centavos), atualizado até XX/XX/XXXX, sendo o devedor devidamente notificado a efetuar o pagamento do mencionado débito.

3 Comunicamos que foi oportunizado ao devedor o direito de ampla defesa e contraditório, dando início à cobrança administrativa.

4 Informamos ainda que o devedor foi devidamente alertado de que o não pagamento no vencimento ou a não solicitação de parcelamento implicará no

encaminhamento do processo para fins de registro no Cadastro Informativo de Débitos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN e posterior envio dos autos à Procuradoria Geral Federal para fins de cobrança judicial, nos termos da Lei nº. 10.522/02 e do art. 10 da Lei nº 10.480,02, respectivamente.

5 Após inclusão do devedor no CADIN, remeter os autos à Seção de Cadastro de Empresas da PRA.

Atenciosamente,

XXXXX XXXXX XXXXX

PRO-REITOR (A) DE ADMINISTRAÇÃO

ANEXO A – Lista de verificação de cobrança

16/02/2021

https://sipac.ufpb.br/sipac/protocolo/documento/documento_visualizacao.jsf?imprimir=true&dDoc=882766



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAIBA

FORMULÁRIO Nº 903 / 2019 - PRA - SICAF (11.01.08.95.02)

Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO

João Pessoa-PB, 28 de Maio de 2019

LISTA DE VERIFICAÇÃO DE COBRANÇA

REQUISITOS

INDICAÇÃO DO DOCUMENTO/PÁGINA DO PROCESSO

- | | |
|--|----|
| 1. Número do processo administrativo da licitação/contrato que originou o processo de cobrança, devidamente apensado ao processo administrativo de origem. | 20 |
| 2. Origem da dívida (multa por infração administrativa, taxa de fiscalização, uso de espaço público, etc.) com documento indicando o valor atualizado a ser restituído. | 22 |
| 3. Dados pessoais do interessado ou dados cadastrais da empresa: nome, CPF/CNPJ e endereço completo. Também deverá conter os dados de eventuais responsáveis. | 4 |
| 4. Fundamento legal do crédito, em conformidade com o item 1. Indicar dispositivo legal e cláusula contratual infringida. | 21 |
| 5. Comissão de servidores ou setor ou servidor que conduzirá os procedimentos de cobrança. | 22 |
| 6. Ato de notificação do fornecedor para apresentar defesa contendo: a identificação da pessoa física ou jurídica; a sua finalidade; o prazo e o local para manifestação do devedor; a necessidade de o intimado atender à notificação | 25 |

https://sipac.ufpb.br/sipac/protocolo/documento/documento_visualizacao.jsf?imprimir=true&dDoc=882766

18/02/2021

https://spac.ufpb.br/ispac/protocolo/documento/_visualizacao.jsf?imprimir=true&idDoc=882768

pessoalmente ou a possibilidade de se fazer representar; a continuidade do processo independentemente da manifestação do intimado; a indicação dos fatos e fundamentos legais pertinentes; a sanção a ser aplicada e sua gradação, nos termos da Lei nº 8.666/93 e/ou da Lei 10.520/02.

7. Comprovante de recebimento da notificação pelo devedor.	32
8. Diligências adotadas para tentar localizar o devedor (caso infrutífera a notificação via correios).	-
9. Comprovante de publicação de comunicação editalícia (caso não tenha sido bem-sucedida a notificação via correios).	-
10. Defesa eventualmente apresentada pelo devedor.	-
11. Relatório de conclusão da Comissão ou setor ou servidor (com ou sem apresentação de defesa pela empresa).	39
12. Decisão fundamentada com valor principal e vencimento da dívida. Recomenda-se a elaboração de relatório da decisão, que deverá conter: Descrição detalhada da situação que deu origem ao dano, lastreada em documentos, narrativas e outros elementos probatórios que deem suporte à comprovação de sua ocorrência; as datas e os meios que foram efetivados todas as notificações ao interessado; e a descrição sintética das alegações e documentos juntados pelo devedor.	39
13. Notificação específica, acompanhada de cópia do relatório de conclusão da instrução, tendo o prazo de 5 (cinco) dias úteis para interpor recurso (comprovação do recebimento pelo devedor).	39
14. Recurso para autoridade que proferiu a decisão/encaminhamento à 2ª instância	-
15. Decisão do Recurso em 2º grau (Pró-Reitor, Prefeito Universitário ou Diretor de Centro).	-
16. Notificação para pagamento ou parcelamento do débito, com prazo de 15 dias. A Notificação deverá informar o valor consolidado do débito, atualizado até o último dia útil do mês, o prazo para pagamento ou solicitação de parcelamento e as previsões das consequências decorrentes do inadimplemento.	39
17. Certidão de encerramento do processo administrativo.	46
18. Inscrição no Cadin.	52
19. Valor corrigido do débito a ser objeto de cobrança judicial contendo todos os elementos do cálculo (juros aplicados, critérios de correção etc.).	-

https://spac.ufpb.br/ispac/protocolo/documento/_visualizacao.jsf?imprimir=true&idDoc=882768

16/02/2021

https://sipac.ufpb.br/sipac/protocolo/documento_documento_visualizacao.jsf?imprimir=true&idDoc=882766
(Assinado digitalmente em 28/05/2019 11:32)

Processo Associado:

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sipac.ufpb.br/documentos/> informando seu número: **903**, ano: **2019**, documento(especie): **FORMULÁRIO**, data de emissão: **28/05/2019** e o código de verificação:

https://sipac.ufpb.br/sipac/protocolo/documento_documento_visualizacao.jsf?imprimir=true&idDoc=882766