

Como sancionar fornecedores de uma Universidade Federal?

NELSON BARBOSA JUNIOR

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA (UFU)

ETIENNE CARDOSO ABDALA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA (UFU)

LUCIANA ORANGES CEZARINO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA (UFU)

Sanções Administrativas em Compras de Universidade Federal

RESUMO

Este trabalho teve como objetivo descrever o processo de implantação do modelo de apenação de fornecedores em uma universidade federal de Minas Gerais identificando as contribuições e limites do modelo de sanções administrativas em compras públicas. Por meio de pesquisa qualitativa obteve-se triangulação de fonte de dados entre utilização de entrevistas com roteiros semiestruturados, análise documental de registros de compras da universidade e diário de campo. Constatou-se o ganho de eficiência no tempo de entrega dos itens comprados mas também necessidade de algumas melhorias como: divulgação do serviço ofertado, ampliação do escopo de atuação e capacitação dos usuários no intuito de extrair todo o potencial que a estrutura implantada oferece. Por fim, conclui-se que, este modelo contribui para o aprimoramento da gestão das sanções administrativas, servindo como um modelo de referência para o serviço público, auxiliando o gestor público de universidade federal a cumprir a lei com ganhos de eficiência.

Palavras-chave: Compras Públicas, Sanções Administrativas, Apenação, Fornecedores, Universidade Federal.

1 INTRODUÇÃO

Cabe à administração imputar punições para garantir a rigidez da ordem pública, na busca da prevenção e repressão de condutas que violam o bem jurídico geral, punindo comportamentos que desrespeitam deveres de obediência na busca do interesse geral (NOBRE JÚNIOR, 2000).

Contudo, apesar de previsto na legislação, verifica-se que uma parcela significativa dos órgãos públicos não possui estrutura ou processo formal com o objetivo de autuar empresas que pratiquem atos ilícitos. No período de 27 de novembro a 07 de dezembro de 2015 foi realizada uma consulta por telefone e pesquisados os sítios eletrônicos de onze Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) sediadas no Estado de Minas Gerais (UNIFAL, UNIFEI, UFJF, UFLA, UFMG, UFOP, UFSJ, UFV, UFRJ, UFTM e UFVJM), e verificou-se a inexistência de estrutura ou processo formal de cobrança de empenho. Esta constatação é corroborada pelo Acórdão 1793/2011 do TCU, que em seu tópico 3.3 – item 109 reforça a necessidade de criação destes meios e alerta que a não autuação sem justificativa poderá culminar com a aplicação de sanções aos gestores. Em 2015, posteriormente, o novo Acórdão 754/2015 volta a esta temática ampliando a sua discussão.

Apesar da legislação ser rigorosa tanto com os atos inadequados praticados pelas empresas inidôneas, como com o gestor que não aplica as sanções previstas na lei, não foi encontrado na literatura conteúdo orientador para a implantação desse serviço como um processo organizacional da administração pública. A ausência deste instrumento dificulta a execução de sanções administrativas com segurança jurídica para o órgão e para o administrador público, provocando no gestor uma insegurança sobre a forma adequada de aplicação da legislação.

A criticidade deste tema se demonstra em função da necessidade de êxito na relação público-privado na busca dos objetivos do órgão público, e as consequências que são causadas pela frustração destes contratos, por vezes inviabilizando o fornecimento de serviços essenciais à comunidade.

Diante deste contexto, o artigo tem por objetivo descrever o processo de implantação em 2010 do modelo de apenação de fornecedores na Universidade Federal de Uberlândia (UFU), demonstrando suas contribuições na aplicação de sanções previstas em contratos

firmados entre entidades públicas e privadas, identificando suas contribuições sob a visão de diferentes atores envolvidos, gestor público, agentes públicos e órgãos de controle, com o intuito de contribuir com a difusão deste modelo em outros órgãos públicos, colaborando com a disseminação de aspectos práticos e teóricos, refletindo no aprimoramento do serviço implantado e na aplicação mais eficiente dos recursos públicos, e consequentemente no oferecimento de melhores serviços à sociedade.

2 MÉTODO

O presente trabalho se caracteriza como exploratório e utilizou a abordagem qualitativa para atingir seus objetivos. Como técnica de coleta de dados utilizou-se a triangulação da análise de conteúdo de entrevistas com roteiros semiestruturados (dados primários) e análise documental de registros de compras da universidade e diário de campo da implantação do processo de apenação (dados secundários).

Tratam-se de duas fontes de dados primários. A primeira foi composta pela observação participante instrumentalizada a partir de um caderno de campo, que será resgatado a partir da memória do pesquisador durante a realização deste estudo. Neste contempla-se o cronograma dos acontecimentos, relatando como o tema surgiu, seus primeiros passos, as aproximações realizadas e quais foram os primeiros resultados alcançados. Trata-se de uma observação assistemática acerca da sequência de atividades que compuseram a implantação do processo na universidade.

A segunda fonte primária foram as entrevistas semiestruturadas realizadas entre dezembro/2016 e junho/2017 com diferentes agentes envolvidos com o processo implementado, buscando percepções de sete diferentes atores envolvidos no processo: Reitor, Diretor de Compras, Presidente da Comissão de Licitação, Auditor, Coordenador do Patrimônio, Coordenador do Serviço de Cobrança de Empenho e Usuário, escolhidos em função das relações que estas funções possuem com o modelo implementado.

A análise das entrevistas seguiu o procedimento de análise de conteúdo sugerido por Bardin (1977, p. 31) representado na Figura 1. Segundo a análise de conteúdo "não se trata de um instrumento, mas de um leque de apetrechos; ou, com maior rigor, será um único instrumento, mas marcado por uma grande disparidade de formas e adaptável a um campo de aplicação muito vasto: as comunicações."



Figura 1 – Fases do Processo de Análise de Conteúdo
Fonte: Adaptado pelo pesquisador com base em Bardin (1977).

Expostos os procedimentos de coleta de dados primários, parte-se para a explicação da origem dos dados secundários. A fonte será feita com base em análise documental dos dados de tombamentos de equipamentos da UFU no período de 2010 a 2016, extraídos dos sistemas de informação da universidade a fim de se verificar se houve melhoria da eficiência no processo de compra pública. Neste caso trata-se da utilização da técnica de levantamento documental para coleta de dados (ZYLBERSZTAJN, 2005; DI PIETRO, 2002).

3 REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 Princípios do processo administrativo disciplinar

A Lei 8.666/93 não estabelece qual o rito processual deve ser seguido no objetivo de atribuir responsabilidade administrativa e aplicar sanções administrativas, a Controladoria Geral da União (CGU) entende que os órgãos poderão utilizar a forma processual que julgar adequada.

Contudo, a CGU em seu Manual de Processo Administrativo Disciplinar, que tem foco na relação entre a administração pública e seus servidores, contempla um tópico que condiciona a aplicação de sanções a fornecedores, por analogia, a aplicação dos mesmos princípios utilizados nos Processos Administrativos Disciplinares, aplicados na relação entre a administração pública e seus servidores.

Sendo assim, no processo administrativo que envolva a administração pública e seus servidores, por analogia deve obedecer ao Princípio do Devido Processo Legal e o Princípio do Contraditório e a Ampla Defesa (CGU, 2016).

Conforme Mello (2012) e Carvalho Filho (2014) o Princípio do Devido Processo Legal previsto no art. 5º, inciso LIV, da Constituição Federal, é o princípio fundamental do direito administrativo, onde os demais princípios se sustentam, garantindo que a Administração Pública não condene ninguém sem que lhe seja assegurado o direito à defesa, permitindo ao acusado responder às acusações que a ele são imputadas.

Segundo Carvalho Filho (2014) no processo legal é usual a referência ao Princípio do Contraditório e Ampla Defesa. Contudo, o contraditório é consequência natural da ampla defesa, sendo um princípio fundamental e inarredável. Assim, o Princípio do Contraditório e Ampla Defesa consiste na necessidade de apreciação e decisão de situações litigiosas, decorrentes de interesses conflituosos, garantindo o direito a contestação, de redarguição e acusações, de impugnação de atos e atividades.

Mello (2012) acrescenta que a Administração Pública antes de tomar decisões sobre um processo, deve garantir a oportunidade do contraditório e da ampla defesa, incluindo o direito de recorrer das decisões tomadas.

3.2 Sanções Administrativas

A relação cliente (organização pública) e fornecedor (organização privada) apresenta aspectos variados que, por vezes, depara-se com a necessidade de aplicar punições que assegurem a ordem pública ou o funcionamento dos serviços sob sua responsabilidade, sancionando comportamentos que infrinjam o dever de obediência ou de colaboração com a atividade das organizações públicas, na busca do interesse da sociedade (PEREIRA, 2000).

A sanção administrativa tem atributos preventivos, educativos e repressivos, uma vez que ao sancionar uma organização além da busca da proteção do erário público, se evita preventivamente que a conduta do agente sancionado se repita em outro órgão público, e em função desta ação repressiva da ação inadequada é abarcada a ação educativa às demais organizações privadas que porventura tenham interesse de contratar com a organização pública (BRASIL, 2015).

Mello (2012, p. 863) afirma que infração e sanção administrativa são temas indissolúveis, uma vez que a infração está prevista em uma parte da legislação a sanção estará em outra, portanto, ambas devem ser estudadas conjuntamente, sob pena de dificuldade de entendimento de uma delas em separado. O autores conceitua a infração administrativa como descumprimento voluntário de uma norma que prevê sanção.

Contudo, apesar da relevância do tema, Vitta (2008) alerta que as penalidades e sanções, temas pertencentes ao direito administrativo, vem recebendo pouca atenção por causa da inexistência de lei específica, bem como em função de sua proximidade com princípios e fundamento do direito penal, a doutrina tem encontrado dificuldades, para gerir de forma adequada tópicos relacionados às infrações e sanções administrativas.

3.2.1 Sanções Previstas na Lei 8.666/93

É importante salientar que as sanções descritas abaixo somente poderão ser aplicadas por intermédio da instauração e finalização de procedimento administrativo autônomo, onde sejam assegurados ao contratado o direito ao contraditório e a ampla defesa.

Advertência (Art. 87, I) – É a sanção mais branda, utilizada para eventuais inexecuções parciais de cláusulas contratuais. Serve para advertir o contratado para que sane pendências ou imperfeições, sob pena de aplicação de sanções mais graves. Esta sanção deve ser aplicada apenas uma vez, sendo caracterizada de natureza moral, contudo, deixando registrada o intuito da administração de garantir a indisponibilidade do interesse público. Em tese não acarreta rescisão contratual, mas a reincidência da conduta pode culminar com a rescisão contratual (VIEIRA, 2011).

Multa (Art. 87, II) – A multa e penalidade pecuniária causada pelo descumprimento de dever legal ou contratual. O valor deve ser proporcional ao dano cometido ou conduta esperada, possuindo a função de dissuadir condutas ilegais. É imprescindível que o percentual da multa esteja previsto no instrumento convocatório ou no contrato. Em tese não acarreta rescisão contratual, mas a reincidência da conduta pode culminar com a rescisão contratual (Vieira, 2011).

Suspensão Temporária (Art. 87, III) – Consiste na suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração por um prazo não superior a dois anos. Nesta penalidade o fornecedor fica impossibilitado de se habilitar em licitação e contratação com a administração pública, contudo, este tema não é pacífico por causa da utilização em momentos distintos do termo “administração” e “administração Pública”, gerando um impasse quanto à abrangência da sanção (Vieira, 2011).

Declaração de Inidoneidade (Art. 87, IV) – Esta penalidade representa a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com o serviço público, durante o tempo que permanecer os motivos determinantes da punição ou até que seja realizada a reparação junto ao órgão que aplicou a penalidade. Esta sanção tem prazo indeterminado, com no mínimo dois anos e abrangendo toda a administração pública, incluindo as entidades de personalidade de direito privado sob o controle do poder público e as fundações por ele criadas ou mantidas (Vieira, 2011).

Estas punições tem o intuito de tornar o sistema mais justo e garantir a eficiência no serviço público, impossibilitando que fornecedores inidôneos continuem prejudicando as atividades, comprometendo a aplicação de recursos públicos e causando prejuízos ao usuário final.

4 RESULTADOS

Aqui são apresentados os resultados alcançados no registro do processo de implantação do processo de apenação da UFU através do Diário de Campo, a análise das entrevistas conforme proposto na Figura 1 e a apresentação dos resultados da análise documental, compondo a triangulação de dados proposta no método.

4.1 Diário de Campo

A Universidade Federal de Uberlândia – UFU inicia-se nos anos de 1950 e foi federalizada em 24 de maio de 1978 (Lei n.º 6.532), organizada atualmente em 32 unidades acadêmicas com 68 cursos de graduação, 46 programas de pós-graduação que oferecem 39 cursos de mestrado acadêmico, 07 cursos de mestrado profissional e 21 cursos de doutorado, atuando em diversos campi, distribuídos nas cidades de Uberlândia, Ituiutaba, Patos de Minas e Monte Carmelo.

Assim como as demais Universidades Públicas do Brasil, seu financiamento é exclusivamente advindo dos cofres públicos e distribuído entre as instituições com base no Decreto n.º 7.233, 19/07/2010. Distribuídos os recursos, as instituições têm autonomia de execução financeira, conforme estabelecido no art. 207 da Constituição Federal.

Para realizar a gestão dos recursos públicos a UFU possui uma estrutura responsável pela gestão administrativa e financeira é a Pró-Reitoria de Planejamento e Administração – PROPLAD, que é composta por cinco diretorias, Diretoria de Orçamento – DIROR, Diretoria de Compras e Licitação – DIRCL, Diretoria de Administração de Materiais – DIRAM, Diretoria de Administração Financeira – DIRAF e Centro de Tecnologia da Informação – CTI, esta estrutura organizacional proporciona a adequada segregação de atribuições na execução orçamentária dos recursos públicos.

A Diretoria de Administração de Materiais (DIRAM) da UFU é a área responsável pela recepção de todo material de consumo e permanente adquirido pela instituição, manutenção de equipamentos e controle patrimonial. Em 2009 foi identificada uma dificuldade operacional no processo de recepção de material de consumo e permanente, tanto no atraso de entrega como na gestão de entregas divergentes com o especificado em edital.

As iniciativas de gestão deste processo ocorriam no caso de material de consumo através da Divisão de Almoxarifado (DIALM) e no caso de material permanente pela Divisão de Patrimônio (DIPAT), atuando de forma isolada. Esta atuação atingia uma baixa taxa de efetividade em função da falta de instrumento de pressão junto aos fornecedores. As situações que obtinham sucesso de solução dependiam da capacidade de persuasão do servidor interlocutor da UFU e da boa vontade do fornecedor.

Como resultado foi identificado uma recorrente desobediência dos prazos de entrega acordados em edital e um grande volume de restos a pagar, empenhos firmados e não honrados pelos fornecedores, de exercícios anteriores. Na maioria dos casos, no findar de um longo processo de compras o usuário não tinha êxito no atendimento de sua necessidade e eventualmente perdia o recurso, comprometendo as atividades finalísticas da instituição.

Esta situação ocorria porque diferentemente da iniciativa privada, a execução contratual no serviço público acontece na forma de contingenciamento, uma vez finalizado o processo de compra, o recurso é reservado para aquele contrato, e como a União executa o orçamento por exercício, a frustração da entrega do produto ou serviço contratado gera uma perda orçamentária para o contratante, que fica sem o recurso e sem o objeto contratado.

Vale ressaltar que o objetivo de um órgão público não é punir um fornecedor, contudo, caso a conduta danosa para o erário público não seja desmotivada, o maior prejudicado é o usuário final do serviço prestado pela instituição e a sociedade de forma geral. Portanto, as sanções administrativas em licitações e contratos têm como finalidade reprovar a conduta praticada pelo sancionado, desestimular a sua reincidência, bem como prevenir sua prática futura pelos demais licitantes e contratados. Essa ação tem caráter preventivo, educativo, repressivo e visa à reparação de danos pelos responsáveis que causem prejuízos ao erário público.

No intuito de aprimorar o processo, a DIRAM iniciou uma busca em diversos órgãos públicos de modelos de processo de cobrança de empenho que pudessem ser adotados pela

UFU, porém, não foi encontrada uma solução estruturada que pudesse ser usada como modelo nas diversas instituições consultadas. Por fim, foi necessária uma discussão interna que envolveu a DIRAM, DIRCL e Procuradoria no desenvolvimento de um modelo de processo.

Com base na legislação vigente a DIRAM formulou algumas propostas de processos estruturados que garantissem o acesso ao direito de ampla defesa e contraditório pelos fornecedores, e que também resguardassem a instituição de possíveis ações jurídicas advindos da aplicação das penalidades.

Cabe destacar a dificuldade de se conseguir parecer jurídico institucional que proporcione segurança de implantação, as orientações são verbais e nem sempre precisas, portanto, somente após a aplicação é possível ver como os envolvidos no processo reagiriam ao fluxo proposto

O modelo de apenação foi chamado de Setor de Cobrança de Empenhos (SECOE). O SECOE foi implantado em 2010 e foram necessários pequenos ajustes no decorrer de sua implantação completa até 2012, passando a contar com uma estrutura física mais adequada, equipamentos e servidores para conduzir o processo. Já, em 2013 ocorreu a mudança de gestão da instituição, contudo, o processo de cobrança foi mantido.

Nesta nova proposta os processos de cobrança deixariam de ser feitos empenho por empenho e passariam a ser realizados por CNPJ, contemplando todos os empenhos em atraso de forma unificada, tanto de material de consumo como de material permanente.

A Figura 2 representa em uma linha de tempo com identificação de fatos relevantes relacionados ao início da instituição, legislação de compras e licitação com respectiva previsão de penalidades e a implantação do SECOE. Destaca-se que a partir de 1986 a legislação respaldava a aplicação de penalidades, contudo, no intervalo de 23 anos, até a implantação do SECOE, não foram encontrados registros de sua aplicação. Com a implantação do SECOE, em 2010, teve início a instauração de processos de apenação e em seis anos de utilização do novo modelo, tornando a gestão da relação com os fornecedores mais eficiente.

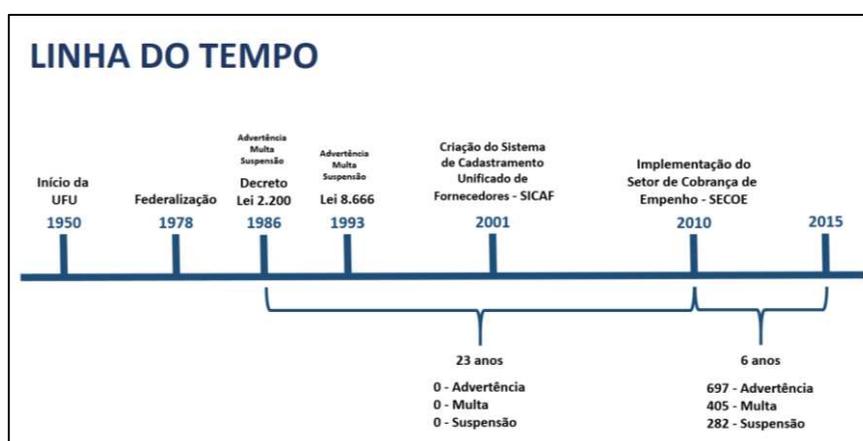


Figura 2 - Linha do tempo da Legislação de Sanções e implantação do SECOE.

Fonte: Elaborado pelo autores

É importante salientar que apesar do modelo de processo implantado ter suspenso 282 empresas de licitar com o serviço público por dois anos, portanto, uma situação extrema de divergência no relacionamento público-privado, a UFU não foi acionada judicialmente em nenhuma ocasião, demonstrando a segurança jurídica do processo.

Foram realizados testes com versões de documentos que foram se aprimorando durante o processo de implantação, em função das respostas recebidas dos fornecedores e cobertura de fragilidades identificadas. Este processo de depuração levou alguns meses até que os documentos constituíssem um modelo de processo satisfatório, que assegurasse o respeito aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência, resultando em

um conjunto de atos ordenados em uma sequência lógica que visa à apuração de um fato ou infração administrativa que pode resultar em uma possível aplicação de sanção, representado na Figura 3.

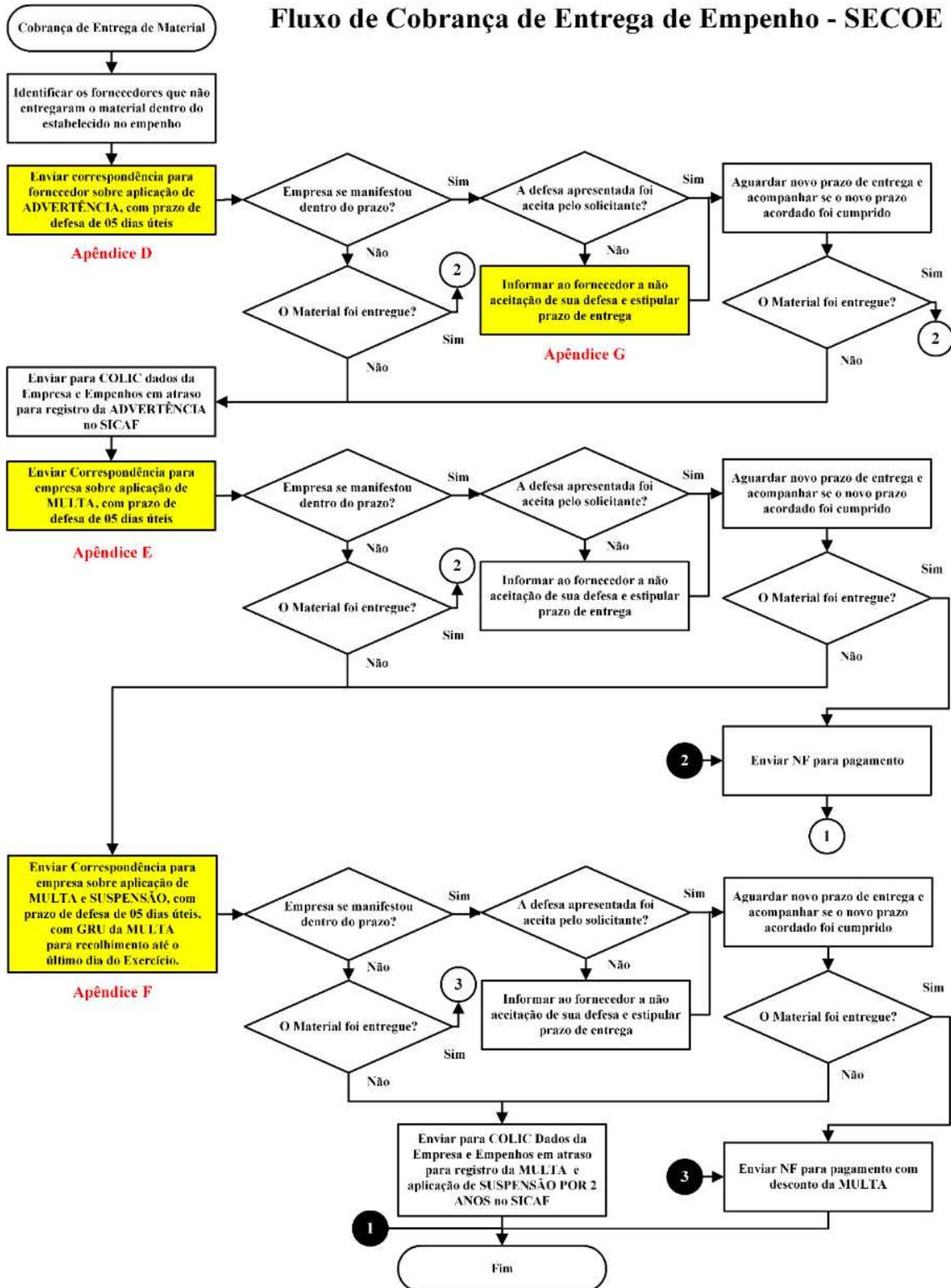
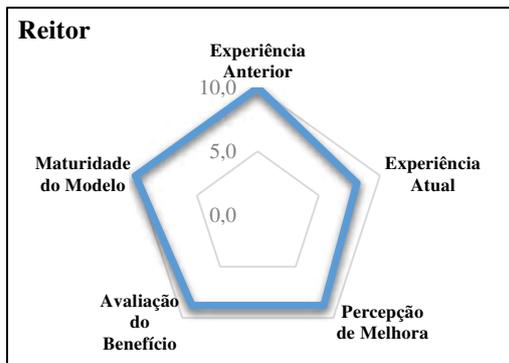


Figura 3– Fluxograma
 Fonte: Elaborado pelo autores

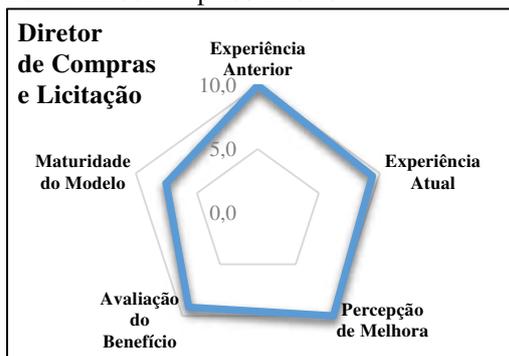
4.2 Análise de Conteúdo das Entrevistas

Nesta seção foi analisada como cada *stakeholder* se relaciona com o processo implantado baseado com base nas respostas das entrevistas.



Reitor da UFU, servidor há 41 anos, tendo um grande conhecimento da estrutura anterior a implantação do SECOE, conhecimento do processo implantado como usuário indireto, possui uma visão positiva da melhora dos processos e dos benefícios alcançados e não identifica necessidade imediata de aprimoramento do processo, considera o modelo uma iniciativa importante para a proteção institucional do gestor público.

Figura 4 – Tabulação entrevista com o Reitor
Fonte: Elaborada pelos autores



Diretor de Compras da UFU, servidor há 35 anos, atuando nesta função há 17 anos, possui conhecimento da estrutura anterior a implantação do SECOE, conhecimento do processo implantado como usuário direto, possui uma visão positiva da melhora dos processos e dos benefícios alcançados e identifica necessidade de aprimoramento do processo, com a redução de prazo para início da cobrança e maior investimento em capacitação para os operadores do processo.

Figura 5 - Tabulação entrevista com o Diretor de Compras e Licitação
Fonte: Elaborada pelos autores



Presidente da Comissão de Licitação da UFU, servidor há 25 anos, atuando nesta função há 17 anos. Os resultados mostram que possui conhecimento da estrutura anterior a implantação do SECOE, não é usuário direto do processo implantado, tem uma visão negativa relativa à melhora alcançada pelo modelo, por entender que o contato formal não atinge o mesmo nível de efetividade que o contato verbal proporciona. Apresenta uma percepção de limitação de benefícios gerados pelo novo processo e identifica necessidade de aprimoramento do processo formal de cobrança.

Figura 6 - Tabulação entrevista com o Presidente da Comissão de Licitação
Fonte: Elaborada pelos autores

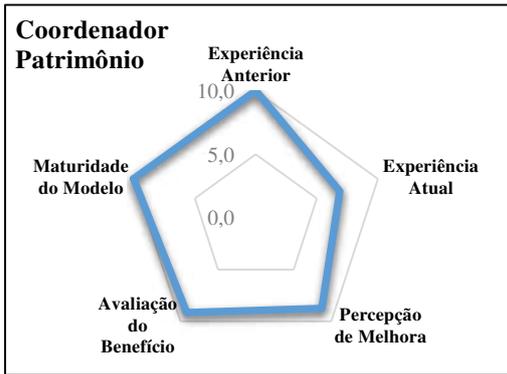


Figura 7 - Tabulação entrevista com o Coordenador do Patrimônio

Fonte: Elaborada pelos autores

Coordenador de Patrimônio da UFU, servidor há 39 anos, atuando nesta função há 17 anos, tendo um grande conhecimento da estrutura anterior a implantação do SECOE, conhecimento do processo implantado como usuário indireto, possui uma visão positiva da melhora dos processos e dos benefícios alcançados e não identifica necessidade imediata de aprimoramento do processo.

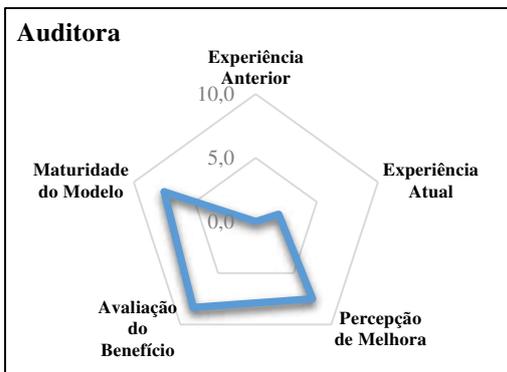


Figura 8 - Tabulação entrevista com o Auditora

Fonte: Elaborada pelos autores

Auditora da UFU, servidora há 32 anos, atuando nesta função há 26 anos. Os resultados mostram que não possuía conhecimento da estrutura anterior a implantação do SECOE, conhece parcialmente o processo implantado, ficou com uma visão positiva da melhora dos processos e dos benefícios alcançados e identifica necessidade de aprimoramento na divulgação do serviço, criação de manuais de funcionamento e ressalta a importância de implementação de iniciativas como esta, que promovem a inserção de controle e governança nas atividades da UFU.

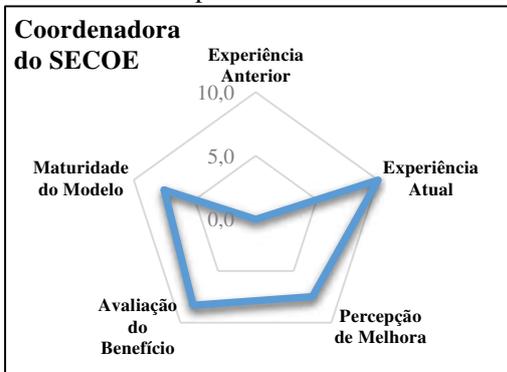


Figura 9 - Tabulação entrevista com a Coordenadora do SECOE

Fonte: Elaborada pelos autores

Coordenadora do SECOE, servidora há 6 anos, atuando nesta função desde o ingresso na instituição, portanto, não possui conhecimento da estrutura anterior a implantação do SECOE, conhece o processo implantado e tem uma visão positiva dos benefícios alcançados, identifica a necessidade de aprimoramento na divulgação do serviço, ampliação do conhecimento jurídico dos servidores que atuam no processo de cobrança, ressalta a importância do tratamento isonômico na condução do processo, e o papel decisivo que o apoio institucional tem na condução das atividades.

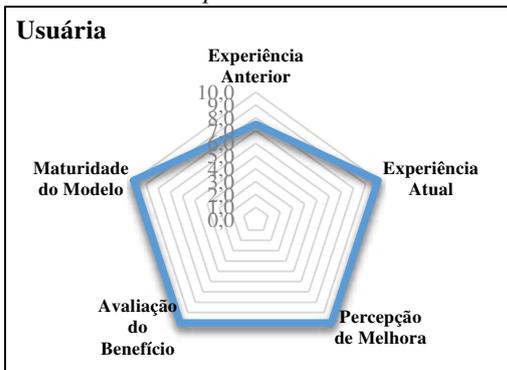


Figura 10 - Tabulação entrevista com a Usuária

Usuária dos serviços do SECOE, servidora há 7 anos, atuando no controle de compra de materiais e equipamentos de uma unidade acadêmica da UFU, possui conhecimento parcial da estrutura anterior a implantação do SECOE, conhece o processo implantado e tem uma visão positiva da melhora dos processos e dos benefícios alcançados, não identifica a necessidade de aprimoramento do processo, contudo, salienta que mais serviços da UFU que se encontram com dificuldades de execução, deveriam ser estruturados seguindo o modelo de eficiência proposto para o SECOE.

Fonte: Elaborada pelos autores

Em suma, foi possível identificar que o processo apresenta evolução ao modelo anterior, gerou benefícios diretos a grande parte dos *stakeholders* envolvidos e tem necessidades de aprimoramento.

4.3 Análise Documental

Foram utilizadas como base para a análise documental os dados de ofícios do SECOE, na Tabela 01 apresenta-se o histórico de envio de ofícios do SECOE de 2010 a 2016:

Tabela 1 - Quadro demonstrativo de Aplicações de penalidades na UFU – 2010/2016

Fonte: SECOE

Ano	Ofício de Advertência	Registro de Advertência no SICAF	Ofício de Multa	Ofício de Multa e Suspensão	Registro de Suspensão no SICAF por 2 anos
2010	242	63	63	43	35
2011	509	125	125	64	47
2012	365	98	98	50	38
2013	455	123	123	84	46
2014	341	105	105	53	31
2015	227	75	75	46	39
2016	338	108	108	65	46
Total	2477	697	697	405	282
Média	354	100	100	58	40

De cada 100 empresas que descumpriram o prazo de entrega ou entregaram com divergência, o envio do Ofício de Advertência resolveu em 72% dos casos, das 28 empresas restantes que tiveram a advertência registrada no SICAF o Ofício de Multa tem resultado em 58% dos casos, das 16 empresas restantes o Ofício de Multa e suspensão tem resultado em 30% dos casos, restando somente 11 empresas que serão suspensas no SICAF por dois anos.

Portanto, conforme Tabela 5 o acionamento de cobrança de 2.477 empresas no período de seis anos resultou em suspensão de 282 empresas, representando um índice de resolutividade de 89% nos processos de cobrança, indicando um alto índice de eficiência alcançado pelo processo.

As fontes de dados que serão utilizadas como base para a análise documental são os dados de tombamentos de equipamentos adquiridos pela UFU no período de 2010 a 2016, e os dados de registros de empenho da UFU gerados durante o processo de compra, a combinação destas duas bases de dados irão determinar o tempo decorrido desde a geração do empenho até a efetivação da entrega.

Com a informação do tempo médio de entrega de equipamentos é possível verificar se houve melhoria da eficiência do processo de compra pública, identificando se ocorreu redução do tempo médio de entrega após a implantação do serviço. (Zylbersztajn, 2005) e (DI PIETRO, 2002)

Para a verificação de dados de entrega optou-se por utilizar a verificação de informações referentes a aquisição de equipamentos, em função de ser um recurso de investimento escasso e importante para a instituição, o Figura 11 demonstra o percentual de aquisição por conta contábil que foi utilizado para determinar qual grupo de equipamentos representa o maior volume de compras, neste caso, o grupo de equipamentos de processamento de dados.

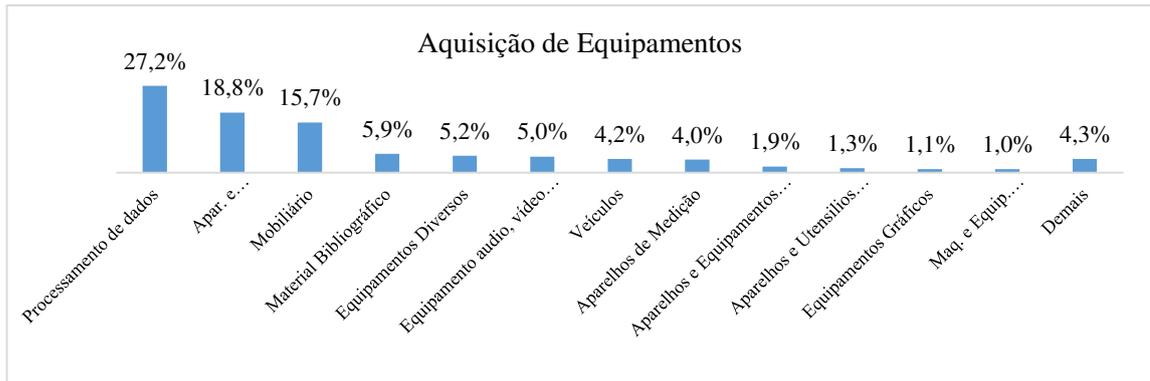


Figura 11 - Aquisição de Equipamentos pela UFU no período de 2010 a 2016
Fonte: Elaborado pelos autores

Na fase seguinte foram identificados os itens com maior representatividade no grupo de processamento de dados, conforme demonstra o Figura 12, há computadores, notebooks, netbooks, tablets, impressoras e estabilizadores, correspondendo a 70% do volume de compras de processamento de dados.

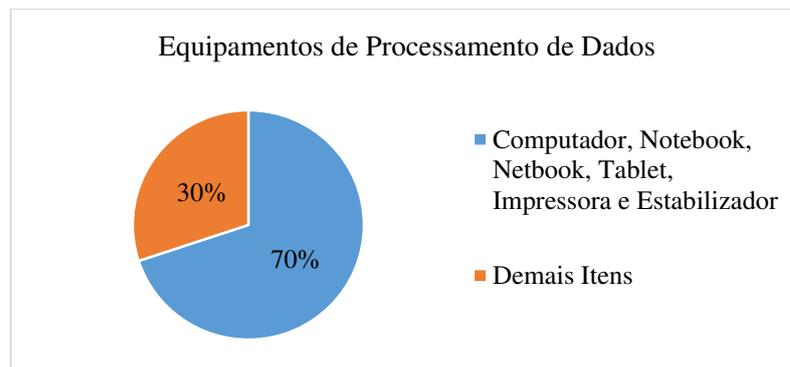


Figura 12 - Participação do grupo de Equipamentos na Conta Contábil de Processamento de Dados
Fonte: Elaborado pelos autores

A seguir iniciou-se a análise de três grupos, o primeiro incluindo computadores, notebooks, netbooks, e tablets, o segundo com as impressoras e o terceiro com os estabilizadores. Outro exemplo é dos itens computadores, notebooks e *tablets* que em 2010 tiveram seu tempo médio de entrega de 115,82 dias reduzido para 47,27 dias, alcançando uma redução de 59,19%. O grupo de impressoras apresentava prazo de 166,45 dias e no final do período de implantação do SECOE em 2012 foi reduzido para 61,03 dias, alcançando uma redução de 63,33%. OS estabilizadores reduziram o tempo de 111,42 dias para 46,64 dias.

A Figura 13 corresponde à junção de todos os itens anteriores, em 2010 o tempo médio de entrega do conjunto era de 119,38 dias e no final do período de implantação do SECOE em 2012 foi reduzido para 48,31, alcançando uma redução de 59,33% do tempo médio de entrega, a partir de 2013 ocorreram oscilações do tempo médio, contudo, mantendo uma redução média de 35,67% do prazo inicial.

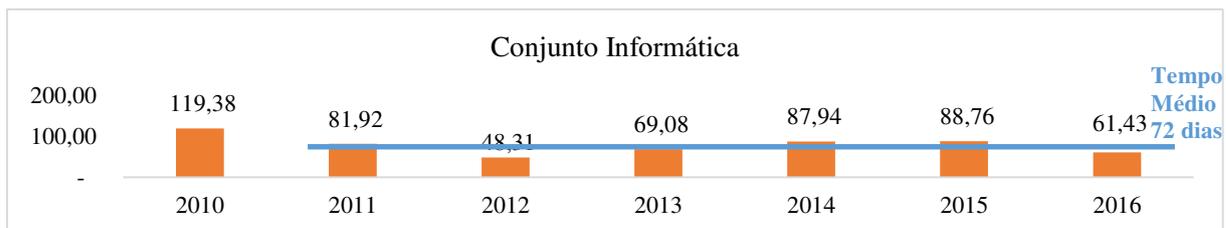


Figura 133 - Tempo Médio de Recebimento do Conjunto de Informática

Fonte: Elaborado pelo Autores

Foi possível notar uma redução no tempo médio de entrega, corroborando os dados primários coletados, indicando maior eficiência do processo de aquisição e reduzindo o tempo de atendimento das necessidades dos usuários, maximizando o resultado, com menor perda e menos dispêndio de esforços conforme propõem Zylbersztajn, (2005) e Di Pietro, (2002).

5 PROPOSTA DE APRIMORAMENTO MODELO DE APENAÇÃO

O trabalho visa à identificação das contribuições e limites do processo implantado e a proposição de melhorias identificadas pelos diferentes *stakeholders* envolvidos no processo.

Neste sentido foi levantada, por meio das respostas das entrevistas, a necessidade de melhorar a divulgação do serviço ofertado e correspondente capacitação dos usuários no intuito de extrair todo o potencial que a estrutura implantada oferece.

O SECOE tem atuado quando identifica que o prazo de entrega não foi cumprido. Por esta razão não foi elaborado uma divulgação estruturada dos serviços que o setor realiza. Os usuários somente tomam conhecimento do serviço quando consultados sobre algum posicionamento relacionado à defesa apresentada pela empresa, portanto, entende-se necessário a organização de uma divulgação dos serviços ofertados.

A atuação do SECOE está restrita ao momento do processo de compras posterior a geração do empenho. Contudo, os Acórdãos do TCU apontam para a necessidade de penalização de fornecedores com conduta danosa a instituição no processo de pregão eletrônico, se negando a honrar proposta ofertada nesta fase do processo e sendo igualmente prejudicial para a instituição.

Neste mesmo sentido é necessário que o processo amplie o seu escopo de atuação e que além de instaurar processos relacionados ao material de consumo e permanente, atendam de forma estruturada a penalização na execução do pregão, nos contratos de prestação de serviço e no acionamento de garantia e manutenção dos equipamentos.

Outro aspecto relevante é a necessidade do SECOE de ampliar o número de servidores, em função do volume de processos que precisam ser gerenciados e em função do aumento de escopo de atuação, sendo necessário também investimento em capacitação destes servidores, principalmente na ampliação do âmbito jurídico e processual.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi descrever o processo de implantação em 2010 do modelo de apenação de fornecedores na Universidade Federal de Uberlândia, através de contratos firmados entre entidades públicas e privadas dentro das relações estabelecidas em contrato, demonstrando suas contribuições sob o espectro de diferentes agentes, neste sentido, o processo foi plenamente descrito e as contribuições foram apresentadas.

O diário de bordo mostrou as dificuldades de se estruturar um processo formal de cobrança que não coloque a instituição em situação de vulnerabilidade e não deixe de realizar

a defesa dos interesses da instituição. Neste sentido de servir como modelo, entende-se que o objetivo foi alcançado com a descrição do processo de implantação e disponibilização do fluxograma do processo implementado.

Entrevistas com os diferentes *stakeholders* envolvidos no processo, evidenciam o quanto o processo é crucial para a instituição, seja no sentido de proteger o gestor ou atender com mais eficiência o usuário final; portanto, a gestão pública precisa se estruturar para minimizar os artifícios utilizados por fornecedores inidôneos, que tem o claro objetivo de tirar proveito das fragilidades burocráticas do serviço público.

A maioria dos entrevistados identificou melhora no processo de cobrança em detrimento do processo existente anteriormente e os benefícios gerados pela sua implementação apresentaram contribuições relacionadas aos aprimoramentos que poderiam ocorrer na estrutura que visam tanto a ampliação do escopo, como melhoras na divulgação, capacitação e estrutura.

Os dados secundários de execução do processo de cobrança realizado pelo SECOE no período de 2010-2016 demonstraram o índice de resolutividade em 89% dos processos de cobrança de empenho.

Os dados secundários gerados da junção das bases de dados de tombamento de bens e geração de empenho apresentaram uma redução no tempo médio de entrega dos equipamentos em 59% no final do período de implantação em 2012 e a manutenção da redução no patamar de 36% nos quatro anos a seguir em relação ao prazo inicial.

Neste sentido, cabe uma breve reflexão a respeito do aumento do prazo médio após o término de sua implantação em 2012. Segundo Gouvêa (1994) não é somente um aspecto isolado que determina o sucesso de uma iniciativa, mas sim um conjunto de elementos que subsidiam os fatores de eficiência. Conforme levantado pela Coordenadora do SECOE em entrevista, é essencial o compromisso da gestão superior em relação à defesa dos interesses institucionais e a padronização isonômica de atuação nos processos de cobrança. Em 2012 iniciou uma nova gestão gerando um novo ciclo de aprendizado, o que pode justificar o aumento do tempo médio neste determinado período, porém, vencido este período de adaptação, podemos identificar em 2016 que o tempo médio de entrega volta a cair.

A dificuldade em olhar a questão da burocracia começa ao percebermos que, não são só os condicionantes estruturais, nem só os interesses de grupo, nem só os traços fundadores que compõem o tipo ideal weberiano, nem só o corporativismo, nem só o contexto, mas tudo ao mesmo tempo, e muitas coisas mais delimita o espaço de poder da burocracia, bem como o modo na sua lógica de ação (GOUVÊA, 1994)

O processo demonstrou ser consistente e eficiente, uma vez que, a instituição, suspendeu 282 empresas de licitar com o serviço público por dois anos, e, não foi acionada judicialmente em nenhuma ocasião. Este aspecto é relevante em função da insegurança inicial na implantação, e no sentido de tranquilizar os demais órgãos públicos que porventura utilizem nosso modelo como base para implementação do serviço em suas instituições.

De acordo com Zylbersztajn (2005) e Di Pietro (2002) a eficiência é importante para a administração pública, logo esse modelo comprova que a eficiência foi aumentada, pela percepção dos *stakeholders* internos, índice de resolutividade do processo de cobrança, redução do tempo médio de entrega, cumprimento de exigências legais e consequente proteção dos gestores e atendimento das necessidades dos usuários internos com qualidade, possibilitando um melhor oferecimento de serviço à sociedade.

Espera-se que este estudo tenha contribuído com o debate sobre este importante tema, e, ainda, amplie a discussão sobre a importância de a gestão pública criar mecanismos que modernizem a gestão.

Pela exiguidade de pesquisas científicas que investigam os efeitos da aplicação de sanções administrativas em compras públicas, entende-se que este estudo colabora com as

matérias sobre as compras governamentais, apenações administrativas, relações público-privadas, somado a outros estudos que despontam nesse mesmo sentido.

Essa pesquisa se configurou como um estudo de caso e, como tal, produziu resultados que, se não puderem ser generalizados a toda a gestão pública, poderão contribuir para a resolução de problemas em outros órgãos públicos.

Para futuras pesquisas sobre o tema, sugerem-se investigações sobre a representatividade financeira que os 11% de empresas suspensas têm em relação ao orçamento da UFU, identificar se a aplicação do modelo interfere na geração de restos a pagar e avaliar os resultados da aplicação do modelo de cobrança de empenho da UFU em outro órgão público.

REFERÊNCIAS

- ANSARI, A., MODARRESS, B. **Just-in-time purchasing**. New York, Free Press, 1990.
- BARDIN, L., **Análise de conteúdo**. Lisboa, Edições 70, 1977.
- BOBBIO, N., MATTEUCII N. e PASQUINO G., **Dicionário de Política** – Volume 1, traduzido Carmen C, Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1998, p. 124.
- 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>. Acesso em: 26/08/2016.
- BRASIL, **Sanções Administrativas**: Diretrizes para formulação de procedimento administrativo específico, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2015
- CAMPELO G. S. B., Administração Pública no Brasil: Ciclos entre Patrimonialismo, Burocracia e Gerencialismo, uma Simbiose de Modelos, **Ci. & Tróp.**, Recife, v.34, n. 2, p. 297-324, 2010.
- CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2014.
- COSTA, N. N. **Processo administrativo e suas espécies**. Rio de Janeiro, Forense, 1994.
- DALLARI, D. A. Contrato regido por cláusulas uniformes. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**, São Paulo, p. 29-32, maio, 1993.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. São Paulo, Atlas, 2002.
- FACHIN, O. **Fundamentos de Metodologia**. São Paulo, Saraiva. 2005.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2002.
- GOUVÊA, G. P. **Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil**, São Paulo: Paulicéia, 1994.
- MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23. ed., São Paulo, Malheiros Editores, 1998.
- MELLO, R. M. Princípios constitucionais do direito administrativo sancionador, São Paulo, Malheiros, 2007. In PUCETTI, R. F. **Infrações e sanções administrativas aplicáveis aos particulares em licitações e contratos**, São Paulo, 2010.
- MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.
- MOREIRA, A. M. F. **Estado, Governo e Administração Pública**. Disponível em <<http://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/283367/artigos-estado-governo-e-administracao-publica>>. Acesso em: 10/09/2016, 22:00.
- NOBRE JÚNIOR, E. P. Sanções administrativas e princípios de direito penal. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 219, p. 127-151, mar. 2000.
- PEREIRA, E. N. J. Sanções Administrativas e Princípios do Direito Penal, **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, P. 127-151, 2000.

SCHRAMM, W. Notes on case studies of instructional media projects. **Working paper, the Academy for Educational Oevelopment**, Washington, OC, 1971.

VIEIRA, V. R. **Infrações e sanções administrativas nas licitações e contratos administrativos.** Disponível em: <http://institutoprocesso.com.br/2012/wp-content/uploads/2011/12/5_edicao1.pdf>. Acesso em: out 2016.

VITTA, H. G. **A sanção no Direito Administrativo.** São Paulo: Editora Malheiros, 2003.

VITTA, H. G. Aspectos da imposição de penalidades administrativas. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XI, n. 53, maio 2008. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2644>. Acesso em out 2016.

ZYLBERSZTAJN, Décio; SZTAJN, Rachel (Orgs). **Direito & Economia.** Rio de Janeiro, Campus, 2005.