

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GILBERTO CORREIA ROCHA FILHO

**O PROCESSO DE PENALIZAÇÃO DE FORNECEDORES: UM ESTUDO DE CASO  
DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS**

MACEIÓ

2021

GILBERTO CORREIA ROCHA FILHO

**O PROCESSO DE PENALIZAÇÃO DE FORNECEDORES: UM ESTUDO DE CASO  
DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS**

Dissertação orientada pelo Prof. Dr. Andrew Beheregarai Finger e apresentada à Universidade Federal de Alagoas como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap), para obtenção do título de mestre.

MACEIÓ

2021

**Catálogo na Fonte**  
**Universidade Federal de Alagoas**  
**Biblioteca Central**  
**Divisão de Tratamento Técnico**

Bibliotecário: Marcelino de Carvalho Freitas Neto – CRB-4 – 1767

R672p Rocha Filho, Gilberto Correia.  
O processo de penalização de fornecedores : um estudo de caso da  
Universidade Federal de Alagoas / Gilberto Correia Rocha Filho. – 2021.  
148 f. : il.

Orientador: Andrew Beheregarai Finger.  
Dissertação (mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de  
Alagoas. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Programa de  
Mestrado Profissional em Administração Pública. Maceió, 2021.

Bibliografia: f. 126-131.  
Apêndices: f. 132-148.

1. Compras (Serviço público). 2. Fornecedores - Penalização. 3. Teoria dos  
custos de transação. I. Título.

CDU: 35.073.53



Serviço Público Federal  
**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS**  
**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE**  
**CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Ata da 56ª Sessão de Defesa de Dissertação do Mestrado em Administração Pública/PROFIAP da Universidade Federal de Alagoas.

Aos 27 (vinte e sete) dias do mês de outubro de 2021 foi instalada a 56ª sessão de Defesa de Dissertação do Mestrado em Administração Pública/PROFIAP da Universidade Federal de Alagoas, às 16h00min, no Ambiente Virtual Google Meet [meet.google.com/efb-qvpi-zem](https://meet.google.com/efb-qvpi-zem), a que se submeteu o/a mestrando/a **GILBERTO CORREIA ROCHA FILHO**, apresentando o trabalho: "**O PROCESSO DE PENALIZAÇÃO DE FORNECEDORES: UM ESTUDO DE CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS**", como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Administração Pública, conforme o disposto no regulamento deste Programa, e tendo como Banca Examinadora, Prof.ª Dr.ª ANDREW BEHEREGARAI FINGER (PROFIAP/FEAC/UFAL), Prof.ª Dr.ª WENNER GLAUCIO LOPES LUCENA – (PROFIAP/UFCG), Prof.ª Dr.ª LEONARDO CAIXETA DE CASTRO MAIA – (UFU) e o/a Prof.ª Dr.ª BRUNO SETTON GONÇALVES (PROFIAP/FEAC/UFAL) sob a presidência do/a orientador/a Prof.ª Dr.ª ANDREW BEHEREGARAI FINGER (PROFIAP/FEAC/UFAL).

Analisando o trabalho a Banca atribui a seguinte menção:

APROVADO     APROVADO COM RESSALVA     REPROVADO

**OBSERVAÇÕES:** A banca ressaltou a qualidade do trabalho e sugeriu algumas revisões, como ampliar e melhorar a introdução e considerações finais; adequação a ABNT e gramatical; e aprofundar a discussão dos resultados com TCT, mas revisões que não interferem na qualidade do trabalho e sua aprovação.

Maceió, 27 de outubro de 2021.

---

Prof.ª Dr.ª ANDREW BEHEREGARAI FINGER (PROFIAP/FEAC/UFAL)

---

Prof.ª Dr.ª WENNER GLAUCIO LOPES LUCENA – (PROFIAP/UFCG)

---

Prof.ª Dr.ª LEONARDO CAIXETA DE CASTRO MAIA – (UFU)

---

Prof.ª Dr.ª BRUNO SETTON GONÇALVES

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais, Marta e Gilberto, à minha companheira, Kely Regina, e ao maior presente que recebemos de Deus, nosso amado filho, Gustavo. Vocês dão sentido à minha vida, obrigado por estarem sempre ao meu lado.

## RESUMO

O estudo buscou compreender como são desenvolvidos os processos de sanção de empresas contratadas no âmbito da Universidade Federal de Alagoas. Para isso, buscou-se identificar as principais condutas dos fornecedores que representam descumprimentos contratuais. Através de análise documental e de entrevistas realizadas com servidores da Instituição, se buscou descrever, também, as principais dificuldades relacionadas ao desenvolvimento desses processos, bem como as alternativas existentes para enfrentamento das dificuldades. Por meio da perspectiva da Teoria dos Custos de Transação, se verificaram evidências que caracterizam a incidência dos pressupostos do comportamento oportunista e da racionalidade limitada, entre as quais se destacam a percepção por parte dos entrevistados de que algumas empresas contratadas pela Universidade buscam agir de forma oportunista, objetivando maximizar seus ganhos. Com relação à racionalidade limitada, esta ficou evidenciada a partir de falhas de comunicação nos documentos internos que disciplinam a sanção de empresas contratadas nos processos administrativos desenvolvidos com essa finalidade. Ao final, baseado nas contribuições dos entrevistados e fundamentado na teoria adotada, o estudo apresenta propostas de intervenção que visam mitigar sobretudo o atributo da incerteza, facilitando o desenvolvimento desses processos com vistas a melhorar as aquisições realizadas pela Entidade.

**Palavras-Chave:** Compras públicas; Penalização de fornecedores; Custos de transação.

## ABSTRACT

The study sought to understand how the sanctioning processes of companies contracted within the scope of the Federal University of Alagoas are developed. For this, we sought to identify the main behaviors of suppliers that represent breaches of contract. Through document analysis and adapted choice with the Institution's employees, it was also sought to define the main complications related to the development of these processes, as well as existing alternatives to face the difficulties. Through the perspective of the Transaction Cost Theory, evidence was verified that characterize a number of assumptions of opportunistic behavior and limited rationality, among which the perception by the interviewees that some companies hired by the University seek to act in a manner stand out. opportunist, aiming to maximize your earnings. With respect to limited rationality, this was evidenced by failures in communication in the internal documents that regulate the sanction of companies contracted in administrative processes developed with these processes. In the end, based on the contributions of the interviewees and based on the theory adopted, the study presented intervention proposals that aim to mitigate above all the attribute of uncertainty, facilitating the development of these processes with a view to improving the acquisitions made by the Entity.

**Keywords:** Public purchases; Supplier penalty, Transactions costs.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Aquisições de materiais da Administração Federal nos anos de 2018 e 2019.....	39
Figura 2	Aquisições de materiais da UFAL nos anos de 2018 e 2019 .....	40
Figura 3	Fluxograma preliminar dos processos de penalização.....	59
Figura 4	Fluxograma da UFAL para os processos de penalização de fornecedores	68

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Objetivos estratégicos da UFAL para o quinquênio 2019-2023.....	48
Quadro 2	Documentos analisados .....	53
Quadro 3	Entrevistados .....	54
Quadro 4	Penalizações realizadas pela UFAL nos anos de 2018 e 2019 .....	55
Quadro 5	Relação entre infrações previstas e penas aplicáveis segundo a NLLC.....	64
Quadro 6	Resumo principais observações realizadas na análise dos processos .....	83
Quadro 7	Pressupostos comportamentais e os códigos de categorização das entrevistas.....	86
Quadro 8	Síntese das referências aos pressupostos comportamentais nas falas dos entrevistados.....	110
Quadro 9	Expectativas dos entrevistados em relação aos processos de penalização	111
Quadro 10	Medidas Apresentadas pelos Participantes.....	118
Quadro 11	Comparação entre os objetivos propostos e os resultados discutidos na pesquisa .....	119

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Distribuição das atas de registro de preços da UFAL em 2018 e 2019.	50
Tabela 2	Penalizações realizadas pela UFAL nos anos de 2018 e 2019.....	72

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
BIOCEN	Biotério Central
BC	Biblioteca Central
CASS	Coordenadoria de Administração, Suprimentos e Serviços
CCC	Comissão Central de Compras
CAMPUS A. C. SIMÕES	Campus Aristóteles Calazans Simões
C. ARAPIRACA	Campus Arapiraca
C. SERTÃO	Campus Sertão
CECA	Centro de Ciências Agrárias
CTEC	Centro de Tecnologia
CEU	Centro de Extensão Universitário
CMPV	Coordenação de Manutenção Predial e Viária
CONSUNI	Conselho Universitário
CURA	Conselho de Curadores
CPA	Comissão Própria de Avaliação
CPP	Comissão Permanente de Padronização
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DOU	Diário Oficial da União
EDUFAL	Editora Universitária
ETA	Escola Técnica de Artes
ESENFAR	Escola de Enfermagem e Farmácia
EC	Espaço Cultural
FANUT	Faculdade de Nutrição
FOUFAL	Faculdade de Odontologia
GAP	Gerência de Almoxarifado e Patrimônio
GC	Gerência de Compras
GCON	Gerência de Contratos
GR	Gabinete da Reitoria
GRU	Guia de Recolhimento da União
GM	Gerência de Manutenção
HVET	Hospital veterinário
ICBS	Instituto de Ciências Biológicas e da Saúde

ICF	Instituto de Ciências Farmacêuticas
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IGDEMA	Instituto de Geografia, Desenvolvimento e Meio Ambiente
IQB	Instituto de Química e Biotecnologia
LABMAR	Laboratório do Mar
LLC	Lei de Licitações e Contratos (Lei 8.666/1993)
LPE	Lei do Pregão Eletrônico (Lei 10.520/2002)
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MHN	Museu de História Natural
MTB	Museu Théo Brandão
MP	Medida Provisória
NLLC	Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021)
ORSE	Orçamento de Obras de Sergipe
PDI	Plano de desenvolvimento Institucional
PINAC	Pinacoteca
PROEX	Pró-Reitoria de Extensão
PROGEP	Pró-Reitoria de Pós-Graduação
PROGINST	Pró-Reitoria de Gestão Institucional
PROGRAD	Pró-Reitoria de Graduação
PROPEP	Pró-Reitoria de Pesquisa
RU ARAP.	Restaurante Universitário do Campus Arapiraca
RU MACEIÓ	Restaurante Universitário de Maceió
RU SERTÃO	Restaurante Universitário do Campus Sertão
SERPRO	Serviço Federal de Processamento de Dados
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SICAF	Sistema de Cadastramento de Fornecedores
SINFRA	Superintendência de Infraestrutura
SIPAC	Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos
SRLTI	Secretaria de Recursos Logísticos e Tecnologia da Informação
SRP	Sistema de Registro de Preços
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TCT	Teoria dos Custos de Transação
TCU	Tribunal de Contas da União
UFAL	Universidade Federal de Alagoas

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>13</b>
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA .....	15
1.2	OBJETIVOS .....	17
<b>1.2.1</b>	<b>Geral</b> .....	<b>17</b>
<b>1.2.2</b>	<b>Específicos</b> .....	<b>17</b>
1.3	JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DA PESQUISA .....	17
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO/ NORMATIVO</b> .....	<b>19</b>
2.1	A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	19
2.2	AS COMPRAS PÚBLICAS NAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS .....	20
2.3	CONTRATOS ADMINISTRATIVOS .....	22
2.4	EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS .....	27
2.5	TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO .....	28
2.6	PRINCÍPIOS NORTEADORES DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS .....	32
2.7	A INCIDÊNCIA DO PREGÃO ELETRÔNICO .....	37
2.8	O REGISTRO DE PREÇOS E OS PROCESSOS DE PENALIZAÇÃO .....	40
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	<b>44</b>
3.1	CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA .....	44
3.2	DELIMITAÇÃO DO ESTUDO .....	46
3.3	TÉCNICAS DE COLETAS DE DADOS .....	52
3.4	INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS .....	54
3.5	ASPECTOS ÉTICOS .....	57
<b>4</b>	<b>RESULTADOS</b> .....	<b>59</b>
4.1	ANÁLISE DOS DADOS DOCUMENTAIS .....	60
<b>4.1.1</b>	<b>As Sanções nos Normativos da Universidade</b> .....	<b>60</b>
<b>4.1.2</b>	<b>Atribuições de Competências</b> .....	<b>65</b>
<b>4.1.3</b>	<b>Os Prazos do Processos</b> .....	<b>70</b>
<b>4.1.4</b>	<b>Análise dos Processos de Penalização</b> .....	<b>72</b>
4.2	ANÁLISE DOS DADOS DAS ENTREVISTAS .....	85
<b>4.2.1</b>	<b>O Comportamento Oportunista nos Processos de Penalização</b> .....	<b>86</b>
<b>4.2.2</b>	<b>A Racionalidade Limitada nos Processos de Penalização</b> .....	<b>102</b>

4.2.3	Medidas Apresentadas pelos Participantes.....	112
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	122
	REFERÊNCIAS .....	127
	APÊNDICE 1 – Guia de Entrevista Semiestruturada – GRUPO I.....	131
	APÊNDICE 2 – Guia de Entrevista Semiestruturada – GRUPO II .....	135
	APÊNDICE 3 – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido .....	139
	APÊNDICE 4 – Produto Técnico.....	142

## 1 INTRODUÇÃO

Segundo de Di Pietro (2021), em sentido objetivo, a Administração Pública abrange as atividades exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de atender, de forma concreta, os interesses da sociedade, exercendo, para isso, as funções relacionadas ao fomento, à polícia administrativa e ao serviço público. Este, por sua vez, consiste em toda atividade que a Administração Pública executa, direta ou indiretamente, sob o regime jurídico predominantemente público, para atender ao interesse dessa coletividade.

Para atender aos interesses da sociedade, quando não dispõe de todos os recursos necessários para isso, a Administração Pública pode lançar mão da formalização de contratos administrativos, estabelecendo relações jurídicas para o fornecimento de bens ou para a prestação de serviços de interesse social.

Por este motivo, segundo Pércio (2020), o contrato é o instrumento pelo qual o interesse público se realiza. É em busca desse interesse que se justifica a movimentação de todo o aparato representado pela licitação pública. Todavia, a falta de zelo na execução do contrato pode ocasionar a frustração dos motivos que autorizaram a movimentação dessa estrutura.

Mesmo diante de todas as precauções que possam ser tomadas para tornar o contrato de prestação de serviços ou de fornecimento de produtos uma boa oportunidade para o desenvolvimento das organizações envolvidas, ocorre que por vezes as obrigações de uma das partes não são cumpridas, podendo causar transtornos ao desenvolvimento das atividades daquela organização que se viu desabastecida do serviço ou do produto contratado.

Diferentemente do que se espera do relacionamento entre parceiros privados, em que os dois polos do contrato possuem ampla liberdade para selecionar seus parceiros segundo os critérios que julgarem mais adequados, nas parcerias envolvendo a administração pública essa possibilidade é mais restrita, posto que em decorrência do princípio da legalidade, a Administração Pública incorre em uma série de restrições e exigências na seleção de seus fornecedores.

Assim, enquanto uma empresa privada possui liberdade para identificar e contratar, por exemplo, um fornecedor localizado próximo às suas instalações, treiná-lo, inclusive capacitando-o para desenvolver produtos mais adequados às suas necessidades, o ente público limita-se à elaboração do edital de licitação contendo os requisitos mínimos de habilitação e de especificação do material, com o qual estará vinculado até o termo final do contrato.

Mesmo que, eventualmente, o fornecedor venha a cumprir com suas obrigações contratuais de forma satisfatória, ao final do período, inexoravelmente, a Administração deverá iniciar novo contrato com o vencedor da nova licitação, dissipando, dessa forma, toda e qualquer evolução que tenha ocorrido na relação entre fornecedor e cliente ao longo da execução do contrato.

Por outro lado, os fornecedores que durante a execução do contrato causaram embaraços ao seu cumprimento, se não tiverem sido oportunamente julgados e penalizados pela Administração Pública com a suspensão do direito de realizar novas contratações, nos casos mais graves, poderão novamente concorrer em novos certames, reincidir nas práticas nocivas ao interesse público e frustrar as expectativas da nova contratação.

Sob essa perspectiva, a restrição temporal dos contratos celebrados pela Administração implica na necessidade de estabelecimento de processos eficientes de julgamento e, conforme o caso, de penalização dos fornecedores que descumpriram suas obrigações contratuais.

A esse respeito, Pércio (2020) destaca que a sanção não tem como objetivo a mera punição aos agentes faltosos com a infligência de um castigo, tampouco a obtenção de proveitos econômicos aos cofres públicos, mas, sim, desestimular as práticas de condutas juridicamente reprováveis.

Por sua vez, a não penalização dos fornecedores faltosos, representa a aceitação tácita pelo ente público das ações do particular que causaram transtorno ao desenvolvimento das funções administrativas. Sobre isso, Niebuhr (2020) indica serem frequentes os prejuízos causados à Administração em virtude de comportamento de licitantes e de contratados que agem buscando ampliar seus benefícios em detrimento do interesse público.

A esse respeito, o mesmo autor destaca que em muitos casos a Administração não adota as providências necessárias para coibir tais comportamentos, faltando com a instauração de processos administrativos para apuração da responsabilidade desses fornecedores inadimplentes. Segundo o autor, essa postura acaba por produzir efeitos negativos, posto que semeia o sentimento de impunidade, incentivando novos atentados ao interesse público.

Diante do exposto, os processos que implicam em penalização dos maus fornecedores acabam, indiretamente, por constituir uma forma de melhorar a qualidade dos produtos ofertados à Administração Pública na medida em que indicam a não aceitação de condutas que causam transtornos aos contratos administrativos celebrados.

Além disso, a penalização das condutas mais graves, com o impedimento do fornecedor faltoso em celebrar de novos contratos públicos, acaba por constituir um mecanismo à disposição da administração na seleção de seus fornecedores, não obstante a efetivação dessa penalização constitua obrigação da Administração Pública.

Diante disso, Pércio (2020) reforça que frente a necessidade de inibir o cometimento de novas infrações, impedir o infrator de celebrar novos contratos é a única conduta administrativa admissível. Destaca, com isso, a ilicitude dos casos em que, ciente da irregularidade, a Administração se mantém inerte, a despeito da necessidade de impor a sua prerrogativa sancionatória.

Ocorre, entretanto, que para efetivação de penalizações válidas, em prazo razoável e assegurando o direito de defesa e o contraditório, faz-se necessário a participação efetiva dos agentes públicos envolvidos. Para isso, torna-se fundamental a oportuna identificação das faltas, bem como o cumprimento estrito das disposições legais, o que implica, necessariamente, no amadurecimento dos processos administrativos internos.

Com o objetivo de compreender o funcionamento desses processos e contribuir para o seu amadurecimento no âmbito da organização pública analisada, o estudo lançou mão da teoria dos custos de transação, especialmente dos conceitos que auxiliam a discutir os achados provenientes da pesquisa documental e de entrevistas realizadas com servidores da Instituição.

Considerando que a instituição analisada, a Universidade Federal de Alagoas (UFAL), está inserida no mesmo contexto legal de outras organizações no que se refere às aquisições públicas, entende-se que a análise realizada vem a contribuir com as discussões relacionadas às compras governamentais, sobretudo na etapa que corresponde à execução contratual.

A relevância do estudo relacionado à execução dos contratos e que tem a referida Instituição como objeto de análise também pode ser constatada levando-se em consideração o orçamento de 75.6 bilhões destinado ao Ministério da Educação no ano de 2021, conforme disposição da Lei Orçamentária Anual Nº 14.144 de 22 de abril de 2021.

Sob o aspecto da relevância social, o Censo da Educação Superior (2019) indicou a existência de 110 Instituições Federais de Educação Superior (IFES), das quais 63 correspondem a Universidades Federais. Segundo o referido Censo, embora as IFES representem 4,2% do total das instituições superiores existentes no Brasil, são responsáveis por 16,5 % da oferta de cursos de graduação. Se consideradas as instituições mantidas por estados e municípios, os cursos de graduação ofertados pela rede pública representam 26,5% de um total 40.427 cursos existentes.

## 1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Atuar assertivamente para o amadurecimento dos processos de penalização constitui tarefa de interesse da entidade administrativa envolvida, neste caso a UFAL, a qual deve buscar constantemente a melhoria da qualidade de seus serviços. Por outro lado, o desenvolvimento regular e eficiente dos processos de penalização constitui também mecanismo que visa coibir práticas prejudiciais às suas funções.

Por sua vez, para os servidores envolvidos, ter processos de penalização bem desenhados, com atribuições de responsabilidades bem delimitadas e com procedimentos bem definidos, constitui um suporte necessário ao desenvolvimento das atividades, tendo em vista que reduzem a possibilidade de falhas que poderiam ser compreendidas como faltas administrativas ou omissões a ensejar a apuração de responsabilidades.

A esse respeito, o Tribunal de Contas da União (TCU) observa que a constatação de ação do contratado classificada como ilícita gera à Administração Pública o dever de punição. Nesse sentido, o *Manual de Sanções (2019)*, publicado pelo referido Órgão de controle externo, no ano de 2019, alerta para o entendimento de que a omissão de punição ao ilícito constitui ato tão antijurídico como a prática do próprio ato ilícito.

Portanto, segundo o entendimento do Tribunal, a decisão de punir ou de não punir foge à discricionariedade da Administração, inclusive podendo ser configurada como crime a conduta do agente público que deixa de adotar as medidas destinadas a promover a punição do sujeito que praticou o ilícito.

Cumpra, todavia, destacar que nem todas as falhas possíveis de ocorrer durante o julgamento e penalização de maus fornecedores estão relacionadas exclusivamente à gestão de processos. Além desse aspecto, deve ser considerado também a complexidade da legislação em vigor, a qual exige os esforços dos servidores públicos envolvidos no sentido de identificar as normas aplicáveis a cada uma das diversas possibilidades apresentadas no cotidiano das funções administrativas.

Registra-se, ainda, que a atuação dos servidores públicos é regida pelo princípio da legalidade, bem como pelos demais princípios que, implícita ou explicitamente, regem a atuação administrativa, o que torna imperativo ao servidor o conhecimento e a correta aplicação da legislação em seu contexto de trabalho, a despeito da complexidade das normas existentes.

Além da necessidade de uma boa gestão de processos, da correta decodificação e aplicação da normatização, incluindo as normas internas já existentes, torna-se imprescindível também a consolidação institucional do conhecimento adquirido, de forma não só a impedir a restrição do conhecimento produzido a um número limitado de pessoas, mas, sobretudo, para garantir que os resultados desses esforços, com o passar do tempo, continuem a produzir benefícios para a administração.

Sendo o autor deste trabalho servidor do quadro técnico da UFAL, e já tendo atuado na função de pregoeiro, de fiscal e de gestor de contrato, identificou a oportunidade de se discutir o processo de penalização de fornecedores de forma a verificar as principais dificuldades percebidas pelos servidores da Universidade, propondo melhorias que contribuam com as aquisições realizadas pela Instituição.

Como resultado, podem ser identificadas oportunidades de melhorias que objetivam resguardar os interesses da Universidade contra comportamentos prejudiciais às suas funções, sobretudo considerando que nem sempre as demandas inerentes ao desempenho das funções administrativas permitem a realização de uma análise mais aprofundada sobre as atividades desenvolvidas.

Neste sentido, o presente trabalho se propôs a responder à seguinte questão-problema: como a Universidade Federal de Alagoas tem realizado a penalização de fornecedores em seus processos de aquisição, em especial nas aquisições processadas com utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP)?

Como consequência da publicação da Nova Lei de Licitações e Contrato (NLLC), impôs-se também a necessidade de revisão dos instrumentos desenvolvidos pela Universidade relacionados à gestão e fiscalização dos contratos, especificamente na parte pertinente à sanção de fornecedores. Considerando que as novas regras somente passarão a produzir efeitos a partir de 1º de abril de 2023, vislumbra-se uma oportunidade de implementação de melhorias que possam contribuir com o desenvolvimento dos processos de sanção.

Nesse sentido, considerando que o presente estudo teve como objetivo não somente compreender como ocorrem os processos de penalização dos fornecedores de materiais no âmbito da UFAL, mas também como consequência propor melhorias no modelo de processo que permitam o desenvolvimento dos processos de sanção, a NLLC foi incluída como fonte documental submetida a análise.

## 1.2 OBJETIVOS

Diante da problemática apresentada, a pesquisa teve como objetivos:

### **1.2.1 Geral**

Compreender como ocorrem os processos de penalização dos fornecedores de materiais no âmbito da Universidade Federal de Alagoas (UFAL).

### **1.2.2 Específicos**

- Identificar as condutas dos fornecedores da UFAL que representem descumprimento contratual e que impliquem em prejuízos ao fornecimento do produto;
- Descrever as principais dificuldades percebidas pelos servidores entrevistados em relação à abertura e desenvolvimento dos processos de penalização;
- Descrever as possíveis alternativas identificadas pelos servidores entrevistados para solução dessas dificuldades;
- Propor melhorias no modelo de processo que permitam o desenvolvimento dos processos de sanção de forma a impactar positivamente as aquisições realizadas pela Universidade.

## **1.3 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DA PESQUISA**

O estudo possui relevância na medida em que analisa um aspecto importante da gestão dos contratos administrativos, qual seja, os processos de sanção dos fornecedores inadimplentes. Compreender a forma como esses processos de penalização são desenvolvidos e se os mesmos estão sendo adequadamente utilizados como ferramenta da gestão de contratos significa entender importante aspecto da prestação dos serviços ofertados pela Universidade, haja vista que a qualidade dos insumos adquiridos representa um importante elemento no desenvolvimento de suas atividades administrativas e acadêmicas.

Além disso, o estudo sobre os processos de penalização de fornecedores constitui requisito indispensável à proposição de melhorias capazes de impactar diretamente a qualidade das aquisições da UFAL e, por consequência, os serviços prestados à sociedade. Para isso, é fundamental a realização de análises que promovam discussões acerca do

atendimento das normas e processos internos em relação às disposições da legislação correlata.

Sobre este assunto, destacando a relevância das compras públicas na função alocativa do Estado, Costa (2019) assinala que a ocorrência de falhas nas aquisições governamentais pode resultar em grandes prejuízos ao cumprimento do papel social da Administração. Diante disso, pondera que de forma semelhante aos incentivos, as sanções, ou incentivos negativos, buscam garantir a execução do contrato e de evitar possíveis prejuízos à sociedade.

Costa (2019) observa, entretanto, que apesar da importância do assunto, a literatura não se debruça suficientemente sobre o tema das sanções administrativas relacionadas aos contratos celebrados com a Administração Pública, deixando lacunas sobre aspectos relacionados a sua utilização e efeito.

Araújo e Jesus (2018) destacam, ainda, a preocupação com a gestão do contrato, tendo em vista que, por mais que a Administração Pública se preocupe com o correto desenvolvimento do processo licitatório, não é possível prever o que ocorrerá após a assinatura do acordo celebrado com o particular.

Por essas razões, considera-se relevante compreender como ocorrem os processos de penalização dos fornecedores de materiais no âmbito da Universidade Federal de Alagoas. Com isso, espera-se que por meio do estudo dessa importante etapa dos processos aquisitivos se possa produzir conhecimentos relevantes para pesquisadores e gestores públicos que atuam na área, com resultados positivos a para a sociedade, beneficiária final desses processos.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO/ NORMATIVO

### 2.1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Di Pietro (2021) defende que, em sentido objetivo, a Administração Pública corresponde às atividades exercidas por todas as pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de atender aos interesses da sociedade. De forma complementar a esse entendimento, Justen Filho (2018) informa que o conceito jurídico de função está relacionado a um poder de natureza instrumental previsto para realização de uma finalidade transcendente ao interesse pessoal do sujeito que a desempenha.

Destacando que além de um poder, a função administrativa também constitui um dever, Justen Filho (2018) esclarece que por não se tratar de uma competência atribuída em função do interesse egoístico do sujeito que o exerce, mas com a finalidade de alcançar a satisfação de direitos fundamentais dos administrados, o Estado não pode se omitir do seu exercício.

A função administrativa, portanto, envolve não somente um conjunto de atribuições, mas, sobretudo, um conjunto de atribuições que devem ser desempenhadas pelo Estado em função do imperioso exercício dos direitos fundamentais das pessoas alcançadas pelas instituições do Estado.

Mas, para bem realizar essa tarefa, Bresser Pereira (2006) informa que é preciso que o Estado se organize, promova articulações com a sociedade, defina critérios de gestão capazes de reduzir custos e cobrir resultados. Nesse sentido, assinala que a necessidade de aumentar a eficiência do Estado é também uma obrigação.

Essa estrutura organizada, responsável por desempenhar as atividades administrativas, corresponde à definição apresentada por Di Pietro (2021) como a Administração Pública em sentido subjetivo. Portanto, a parte instrumental representada pelas entidades e órgãos da administração responsáveis por exercer concretamente a função administrativa.

Considerou-se importante fazer essa separação entre Administração Pública em sentido subjetivo e objetivo, para efeito desse estudo, devido à necessidade identificar com clareza, por um lado, o que são as estruturas do Estado responsáveis pela prestação dos serviços e, por outro, o que são os serviços públicos e como os mesmos são prestados. Apesar dessa separação, para efeito de análise, cumpre destacar que os dois sentidos atribuídos à Administração Pública por Di Pietro (2021) são definições complementares.

## 2.2 AS COMPRAS PÚBLICAS NAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS

Fernandes (2016), ao analisar a trajetória das contratações públicas no Brasil, indica que esta atividade estatal está diretamente relacionada às compras públicas, sendo geralmente essas duas funções tratadas como uma única área. Feita essa observação, identifica a persistente incapacidade de construção de uma estrutura organizacional capaz de contribuir para consolidação de uma visão e identidade da área de compras e contratações no Brasil. Apesar dessa dificuldade, o autor reconhece uma trajetória de busca por uma delimitação de atuação que envolve a criação de um arcabouço de lei e a estruturação de normas e procedimentos.

Para o Fernandes (2016), a experiência inaugural das contratações consistiu na centralização das compras nos anos de 1930, passando pela frustrada implementação do Sistema de Material no âmbito do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) até a junção, nos anos de 1990, com a área de tecnologia da informação em uma mesma unidade organizacional.

Conforme relatado por Wahrlich (1974), O DASP foi o líder incontestado da reforma administrativa dos anos de 1930 e 1940, assumindo, em grande parte, o papel de executor. Com entendimento semelhante, Bresser Pereira (2006) indica que a atuação do DASP marcou não só a primeira reforma administrativa do país, mas também significou a afirmação dos princípios de centralização e de hierarquia da burocracia clássica.

Para Araújo (2017), dentre as principais iniciativas adotadas estava a criação da Comissão Permanente de Padronização (CPP). Instituída pelo decreto n. 562, de 31 de dezembro de 1935, a CCP possuía caráter permanente, objetivando manter um estudo contínuo com vistas à uniformização de padrões dos materiais fornecidos à administração pública federal.

Araújo (2017) observa ainda que esta Comissão possuía subordinação direta ao Presidente da República, o que era explicado pelo interesse comum a todos os departamentos ministeriais. Era composta por cinco membros escolhidos pelo próprio Presidente e nomeados por decreto.

Com o Decreto-lei nº 2.206, de maio de 1940, Fernandes (2016) observa alguns avanços importantes. Entre eles a reestruturação da Comissão Central de Compras (CCC), ampliando o escopo da organização para abranger o processo de administração de materiais, incluindo o levantamento da demanda, o recebimento, o consumo e o descarte, etapas estas deixadas de fora na organização anterior.

Entretanto, mesmo considerando o saldo da reforma positivo em virtude da introdução de ideias modernizadoras, Wahrlich (1974) observa que em seu conjunto, as inovações acabaram conferindo à reforma a feição de um sistema fechado, de forma que, ao perder o respaldo do regime autoritário, entrou em processo de entropia, do qual não mais se recuperou totalmente.

No mesmo sentido, Fernandes (2016) assinala que o período que se seguiu foi marcado pelo esvaziamento da Divisão de Materiais e pelo seu enfraquecimento para um escopo menos ambicioso. Somente no período militar a reforma emergiu novamente na agenda do governo através do Decreto-lei nº 200, o qual trazia um modelo mitigado da ideia de centralização defendida pelos técnicos egressos do DASP.

Mas para Bresser Pereira (2006), o Decreto-lei nº 200 representou uma tentativa de superação da rigidez caracterizada pela administração pública burocrática. Nesse sentido, a partir do pressuposto de rigidez da administração direta, a nova proposta dava ênfase à administração descentralizada, transferindo a produção de bens e serviços para as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Mais tarde, conforme observado por Fernandes (2016), a área passou por mudanças de organização que resultaram em um novo arranjo sob a égide de uma unidade que passava a assumir atribuições relativas aos serviços gerais e aos serviços de tecnologia da informação. A informatização dos serviços gerais representava uma tendência natural em face do aproveitamento de uma plataforma desenvolvida pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) para arrecadação tributária, e que resultou no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI).

Fernandes (2016) destaca ainda que o desenho organizacional adotado no período acabou por desempenhar um papel facilitador para o alcance dos resultados pretendidos. Nesse sentido, a Secretaria de Recursos Logísticos e Tecnologia da Informação (SRLTI) foi criada como resultado da área de compras e contratações, desempenhando o papel de órgão central do sistema responsável pela política, coordenação, supervisão, técnica, monitoramento e normatização dessas atividades sobre o conjunto da Administração Federal.

Assim, para o autor, as resistências a um órgão centralizador que marcaram a experiência do DASP foram atenuadas pela permeabilidade e abrangência dos processos informatizados. Além disso, esse avanço da informatização se deu ao mesmo tempo de uma mobilização da atenção pública em torno de aspectos políticos relacionados à corrupção e direcionamento dos contratos.

Para Medeiros e Guimarães (2014), a crise fiscal, à qual se seguiram movimentos de reforma administrativa, levou o governo a buscar a melhoria dos serviços prestados, sendo a tecnologia entendida como ferramenta útil para tornar a administração menos dispendiosa e mais capaz de fornecer melhores serviços aos usuários dos serviços públicos.

Esse cenário, segundo Fernandes (2016), levou ao fortalecimento do arcabouço legal e normativo das aquisições e contratações públicas, o que, na prática, representou a diminuição da margem de discricionariedade dos gestores públicos. Diante desse quadro, nem mesmo as iniciativas da reforma gerencial, conduzida pelo Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), conseguiram reverter o excesso de rigidez, uniformidade e detalhismo e da Lei de Licitações e Contratos (LLC).

Em 1997, segundo Niebuhr (2020), o Governo Federal publicou, no Diário oficial da União, anteprojeto de lei visando disciplinar a licitação pública e o contrato administrativo, solicitando, para isso, sugestões da comunidade jurídica para o aperfeiçoamento da proposta antes de seu envio definitivo ao Congresso Nacional.

Conforme relatado por Niebuhr (2020), inspiradas nos procedimentos já adotados para a realização de concursos públicos, bem como nos utilizados nos regulamentos de organismos internacionais, as propostas foram enviadas com destaques que previam a inversão de fases, característica peculiar da modalidade licitatória conhecida atualmente como pregão. Contudo, o anteprojeto do Governo não vingou, tendo em vista o elevado número de críticas e sugestões a ele lançadas.

Niebuhr (2020) assinala também que em paralelo a isso, o pregão surge pela primeira vez no ordenamento jurídico com a Lei nº 9.472, de 16 de junho de 1997, aplicado exclusivamente pela ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações). Em vista das vantagens identificadas, o autor informa que esta nova modalidade foi estendida à administração Pública Federal através da Medida Provisória nº 2.026, de 04 de maio de 2000. Após passar por várias reedições e modificações de seu conteúdo, a MP foi renumerada e passou a se apresentar sob o número 2.182.

### 2.3 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Informando ser a escola francesa a responsável pelo desenvolvimento da teoria do contrato administrativo, Pércio (2020) esclarece sobre a influência exercida sobre a doutrina brasileira. Nesse sentido, para a referida teoria, contrato administrativo é aquele que apresenta

supremacia de uma das partes da relação justificada pela prevalência do interesse público sobre o privado.

Essa supremacia, segundo o autor (PÉRCIO, 2020), resulta na instabilidade da relação pela possibilidade de se modificar ou extinguir um contrato unilateralmente, pela autoridade do agente público manifestada pela presunção de legitimidade de seus atos e pela possibilidade de infligir sanções ao agente privado.

Para Bittencourt (2016), essa supremacia do interesse público sobre o particular nos contratos administrativos emerge nas chamadas “cláusulas exorbitantes”, as quais não constam nos contratos tradicionais por conferirem prerrogativas de poder e de privilégio à Administração Pública.

Por sua vez, Justen Filho (2018) informa que o contrato administrativo é um acordo de vontades em que ao menos uma das partes atua no exercício de funções administrativas e que tem a finalidade de constituir, modificar e extinguir direitos e obrigações. O mesmo autor destaca ainda a definição estabelecida na LCC, a qual considera contrato todo ajuste entre órgão ou entidades da Administração Pública e particulares em que se verifique um acordo de vontades para a formação de um vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

Também discutindo a disposição do referido artigo 2º LCC, Pércio (2020) dá destaque à expressão “acordo de vontades”, considerado requisito subjacente à ideia de contrato, seja este público ou privado. Com isso, assinala que a celebração de um contrato pressupõe a livre e espontânea concordância às disposições pactuadas, incluindo as consequências acarretadas por um eventual inadimplemento. Nesse sentido, complementa que apesar de não haver liberdade ao particular para deliberação quanto ao conteúdo do contrato, cabe ao ente privado a decisão de participar da licitação, aceitar os termos do contrato ou, eventualmente, impugná-los.

Além do pressuposto da livre concordância, também merece ser trazida à discussão outra característica do contrato administrativo, qual seja, a estipulação de obrigações recíprocas. Para Bittencourt (2016), essas obrigações estão consubstanciadas nos direitos e deveres das partes que celebram o contrato, destacando que, além das regras previstas no instrumento, outras tantas voltadas à teoria geral do contrato também regerão o acordo, desde que guardem pertinência com o objeto pactuado.

Assim, segundo Pércio (2020), com a estipulação de obrigações recíprocas, uma parte se beneficia com o cumprimento das obrigações atribuídas à outra, sendo esta, para o autor, a principal característica a diferenciar os contratos dos convênios administrativos em que as

obrigações de ambos os lados convergem para um objetivo comum, não havendo prestação e contraprestação.

Essa diferença é enfaticamente defendida por Bittencourt (2016), que esclarece que convênio é um acordo administrativo, mas jamais um contrato. Para o autor, apesar de os dois instrumentos possuírem pontos convergentes, sendo ambas espécies do gênero acordo, nos contratos as partes têm interesses diversos, enquanto no convênio o interesse é comum.

A partir dessa classificação proposta por Justen Filho (2018), o contrato administrativo, em sentido amplo, compreende uma diversidade de figuras jurídicas divididas em três grupos, quais sejam: os acordos de vontade da Administração, os contratos administrativos em sentido estrito e os contratos de direito privado celebrados pela Administração Pública.

Os contratos administrativos em sentido estrito, para Justen Filho (2018), compreendem duas figuras: os contratos de delegação de competência e os contratos de colaboração. Enquanto os primeiros têm por objetivo a delegação a entes particulares o exercício de competências públicas, os contratos de colaboração se caracterizam pela assunção por particulares da prestação de serviços ou de fornecimentos voltados a satisfazer diretamente as necessidades da Administração. Tais contratos têm por objeto as compras, mas podem compreender também as alienações gratuitas ou onerosas realizadas pela Administração.

Outra característica importante que Pércio (2020) indica estar presente na definição de contratos administrativos disposta no artigo 2º da Lei de Licitações consiste na “prevalência do conteúdo sobre o rótulo”, o qual traz o nítido propósito de evitar a fuga do dever de licitar, firmando contratos administrativos sob rótulos diferentes, como convênio, termo de acordo, termo de ajuste, entre outros.

Considerando que as compras públicas pertencem ao grupo definido por Justen Filho (2018) como contratos de colaboração, a prevalência do conteúdo sobre o rótulo cumpre o papel de evitar que a denominação do contrato sob outros termos não implique na fuga das características que o definem enquanto contratos administrativos em sentido restrito.

Por esse motivo Pércio (2020) esclarece que verificada a presença das características acima, especialmente o acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, a natureza contratual prevalecerá, a despeito do signo que tenha sido atribuído à avença. Será irrelevante, pois, o nome de batismo do ajuste. Desse modo, será ilegal um ajuste com características contratuais que tenha sido celebrado como convênio, nos

termos do art. 116 da Lei de Licitações e Contratos (LLC), ensejando a apuração das responsabilidades dos agentes envolvidos.

Mesmo sem adotar a classificação proposta por Justen Filho (2010), Bittencourt (2016) compreende que nos contratos celebrados sob o regime jurídico privado a Administração situa-se no mesmo nível do ente privado. Por outro lado, nos contratos sob a prevalência do direito público, há a incidência da supremacia do interesse público e, conseqüentemente, das cláusulas exorbitantes.

Esse entendimento também é adotado por Di Pietro (2021), que defende que nos contratos privados a Administração se nivela ao particular, caracterizando-se a relação pela marca da horizontalidade. Por outro lado, nos contratos submetidos ao direito público, a Administração age com todo o seu poder de império, conferindo à relação jurídica o traço da verticalidade.

Ainda sobre a classificação dos contratos celebrados pela Administração Pública, Di Pietro (2021) identifica a existência dos contratos de direito privado, parcialmente derogados por normas publicistas, e os contratos administrativos, que se dividem entre os que não possuem paralelo no direito privado, tais como as concessões de serviço público e as obras públicas, e os que possuem paralelo no direito privado, mas que são regidos pelo direito público, como o empréstimo, o depósito e a empreitada.

Neste ponto específico, observa-se um entendimento diferente em relação a Justen Filho (2018) e Pércio (2020) a respeito da natureza dos contratos regidos pela LLC. Enquanto para esses autores os contratos sob vigência da LLC estão disciplinados, predominantemente, pelas normas de direito público, caracterizados pela atribuição à administração pública de competências extraordinárias, que se aplicariam independentemente da previsão explícita no instrumento contratual, para Di Pietro (2021), os referidos contratos regem-se basicamente pelo direito privado, com derrogação das normas de direito público.

Para Di Pietro (2021), portanto, a aplicação das normas gerais da LLC não faz com que os contratos de fornecimento celebrado pela administração deixem de ser compreendidos na esfera do direito privado, muito embora algumas cláusulas exorbitantes sejam próprias dos contratos administrativos, como o poder de alteração e de rescisão unilateral, de fiscalização e de aplicação de sanções.

Independente das divergências existentes, e das correntes que considerem o contrato de fornecimento inserido, prevalentemente, no campo do direito público ou privado e a despeito do entendimento pela existência de uma relação de verticalidade ou de horizontalidade com o particular, os autores pesquisados concordam que as cláusulas

exorbitantes conferem à Administração poderes especiais com a função de resguardar o interesse público.

Mas ainda em relação à discussão sobre estarem os contratos administrativos inseridos predominantemente sobre o direito público ou privado, cabe apresentar o ensinamento de Justen Filho (2018), o qual esclarece que o regime jurídico de direito público consiste em um conjunto de normas que disciplinam poderes, deveres e direitos vinculados diretamente à supremacia e à indisponibilidade dos direitos fundamentais. A titularidade desses poderes, direitos e deveres é conferida à Administração Pública para promover a satisfação desses interesses indisponíveis.

Ainda para Justen Filho (2018), o regime de direito privado, por sua vez, é norteado pela autonomia da vontade na escolha de valores a realizar, reconhecendo-se a legitimidade de condutas tomadas para satisfação de necessidades egoísticas.

Diante das divergências doutrinárias apresentadas, essa conceituação proposta por Justen Filho (2018) parece suficiente para reconhecer que os contratos administrativos estão mais relacionados ao regime jurídico público. Primeiramente por não ser norteado pela autonomia da vontade pessoal. Da mesma forma, não se reconhece que os objetivos a serem perseguidos pelas compras governamentais se destinam a atender interesses egoísticos, mas sim a promover a satisfação dos interesses da coletividade.

A própria existência da licitação pública e da celebração dos contratos de fornecimentos decorrem da busca pelo atendimento das necessidades sociais, as quais se buscam satisfazer através da adequada prestação dos serviços públicos. Nesse sentido a ausência injustificada da Administração na prestação desses serviços poderá ser compreendida como omissão, ensejando a apuração e penalização do agente público que lhe houver dado causa.

## 2.4 EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

Discutindo o contexto administrativo, Pinto e Coronel (2017) observam a existência dos conceitos da eficiência e da eficácia, ambos utilizados para analisar o desempenho das organizações. Enquanto o primeiro está relacionado ao melhor aproveitamento dos recursos, o segundo está focado nos resultados que foram ou que poderão ser alcançados a partir da atuação administrativa.

Diante disso, Pinto e Coronel (2017) assinalam que os dois aspectos podem ser utilizados para medir o desempenho das organizações, haja vista ações administrativas

poderem ser eficientes e eficazes ao mesmo tempo, o que é considerada a situação ideal, mas também poderem ser eficientes sem ser eficazes ou eficazes sem ser eficientes.

No mesmo sentido, Chiavenato (2020), após destacar que o desempenho das organizações deve ser analisado por esses critérios, destaca que nem sempre a eficácia e a eficiência andam juntas, havendo organizações que atendem a apenas um dos requisitos, outras que não atendem a nenhum e as que conseguem alcançar a excelência, obtendo, de forma concomitante, a eficiência e a eficácia de suas operações.

A esse respeito, Moreno (2018) destaca que, por mais evidente que seja a diferença dos conceitos de eficácia e eficiência, frequentemente os termos são tomados como sinônimos. Entretanto, para o autor, a principal distinção consiste em que, enquanto a eficiência está focada no processo, a eficácia enfatiza os resultados.

Seguindo o mesmo entendimento, Oliveira *et al.* (2020) esclarecem que, enquanto a eficiência significa desenvolver uma atividade utilizando a menor quantidade de recursos possível, racionalizando o uso dos insumos utilizados no processo, a eficácia está relacionada à meta a ser alcançada, os resultados que se desejam obter.

Apresentando um exemplo aplicado a um sistema de saúde pública, após ratificar que a eficiência pode ser medida pelo grau de atingimento das metas definidas dado um volume de recursos, George Quintero *et al.* (2017) esclarecem que se melhores resultados forem obtidos com menos despesas, a ação governamental poderá ser reconhecida como mais eficiente.

Portanto, se em um indicador se introduz um elemento que considere volume de recursos, a eficiência estará sendo avaliada. A efetividade das organizações, por sua vez, segundo Marinho e Façanha (2001), está associada à permanência dos resultados alcançados, a qual é alcançada por meio da construção de regras confiáveis, dotadas de credibilidade, e que integram em um ambiente.

A partir dos conceitos acima apresentados, em relação aos processos de penalização de fornecedores, entende-se que a eficiência pode ser medida a partir do número de servidores envolvidos nos processos, bem como pelo tempo dispendido para a sua conclusão.

Por sua vez, a eficácia se traduz na relação existente entre o descumprimento contratual e a conclusão do processo de sanção, a qual poderá resultar na efetiva penalização do contratado ou no entendimento de que este não deu causa ao descumprimento.

Há de se considerar, entretanto, que fazer a associação entre descumprimento contratual e conclusão de processo de penalização exige a definição de mecanismos que assegurem a formalização dos pedidos de apuração, o que, por si mesmo, pode representar

uma dificuldade administrativa, tendo em vista que as execuções contratuais estão descentralizadas entre diversos agentes administrativos, cada um responsável pela gestão de sua ata de registro de preços.

Por conseguinte, definir os procedimentos que esses descumprimentos contratuais serão comunicados para a abertura de processo de sanção constitui um desafio a ser enfrentado para que se possa criar índices capazes de medir a relação entre descumprimento contratual e conclusão dos processos de penalização. Superados esses desafios, vislumbra-se a possibilidade de criar indicadores de eficácia a serem utilizados na gestão dos contratos mantidos pela Universidade.

Por fim, considerando que a efetividade, conforme indicado por Marinho e Façanha (2001), está associada à permanência dos resultados e se dá a partir da construção de regras confiáveis, entende-se que pode ser buscada a partir do aprimoramento das regras internas que disciplinem o processo de penalização no âmbito da UFAL.

Dessa forma, a partir da assimilação, incorporação e consolidação dessas regras pelos diversos agentes envolvidos, será possível buscar resultados permanentes com efeito nos processos aquisitivos da Universidade.

## 2.5 TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO

Segundo Kupfer e Hasenclever (2013), embora se reconhecessem que os atos de comprar e vender representavam custos organizacionais, os recursos envolvidos na produção ainda eram o principal aspecto abordado pela teoria econômica até a publicação do artigo *The nature of the firm*, por Ronald Coase, em 1937.

Na visão de Coase (1988) um dos aspectos que diferenciavam essa nova abordagem era a incorporação de análises sobre o papel da empresa. Nesse sentido, Coase (1988) buscou aprofundar o conceito de empresa, antes discutida apenas como uma organização que transformava entradas em saídas.

Para Coase (1988), portanto, a empresa era vista como uma “figura sombria”, sendo as análises relacionadas ao mercado restritas a discussões em torno de diferentes possibilidades de escolhas que consideravam quais fatores de produção empregar, quais serviços e produtos a serem disponibilizados e em quais quantidades.

Com efeito, para Garnica e Ibarra (2012) o trabalho de Coase consistia em uma perspectiva alternativa à teoria econômica neoclássica, a qual tinha como pressupostos centrais a existência de um grande número de pequenos compradores, vendedores, produtos e

serviços homogêneos e que deixava de explicar aspectos como a integração vertical e horizontal, consideradas de interesses centrais para Coase (1937).

Conforme indicado por Garnica e Ibarra (2012), para explicar a integração vertical e horizontal, bem como a origem da empresa, Coase (1937) inaugurou o conceito de custo de transação, entendido como o custo de se recorrer ao mercado, o qual inclui os custos de organizar a produção através dos mecanismos de preços, realizar a negociação, a contratação e o monitoramento dos acordos celebrados.

No mesmo sentido, Jensen e Meckling (2008) indicam também que o trabalho de Coase (1937) passou a reconhecer que as atividades tenderiam a ser desenvolvidas pelas firmas sempre que os custos de se recorrer aos contratos via mercado fossem maiores do que os custos de utilização da autoridade direta.

A esse respeito, Coase (1988) esclarece que os mercados são instituições que historicamente existem para facilitar as trocas a partir da redução dos custos a elas relacionadas. A partir da formação dos novos mercados, os quais passaram a ocorrer em instalações físicas dispersas e de propriedade de um grande número de pessoas com diferentes interesses o desenvolvimento do comércio passou a exigir a criação de novas regras com o objetivo de reduzir os custos de transação.

Assim, segundo Coase (1988), para realizar uma transação de mercado é necessário descobrir com quem se deseja negociar, informar que deseja negociar e em que termos, conduzir negociações que levem a uma barganha, redigir o contrato, realizar a inspeção necessária para se certificar de que os termos do contrato estão sendo observados, e assim por diante.

Para Augusto (2013), a partir desse trabalho inicial de Coase a Teoria dos Custos de Transação (TCT) passou a se desenvolver, sobretudo com a contribuição de Oliver Williamson (1985; 1996) e Oliver Hart (1995), os quais levam em consideração a confrontação existente entre os custos relacionados à organização interna e os relacionados à aquisição via mercado.

Para Augusto (2013), embora esses estudos tenham como foco principal a relação entre as estruturas de governança e os atributos de transação, os fatores comportamentais também exercem papel determinante na forma como essas estruturas são configuradas.

Segundo Williamson (1985) as transações realizadas pelas instituições são caracterizadas por três atributos, sendo eles a frequência, a incerteza e a especificidade dos ativos. Para o autor, o atributo frequência está associado à quantidade de vezes que os agentes realizam uma transação. Nesse sentido, quanto menos frequentemente são realizadas essas

transações, maior a possibilidade de os negociantes buscarem aumentar seus ganhos em detrimento da outra parte da relação contratual.

Por sua vez, o atributo da incerteza, para Williamson (1985), está relacionado à complexidade do ambiente de negócios, a qual impossibilita avaliações totalmente precisas. Já a especificidade dos ativos ocorre nas transações em que o mercado apresenta poucos fornecedores ou compradores disponíveis para a realização das transações.

Kupfer e Hasenclever (2013) observam ainda que um problema associado à especificidade dos ativos decorre da vinculação que se estabelece na relação. Isso porque, diante das poucas possibilidades de aquisição ou de fornecimento do produto, os negociantes passam a se relacionar de forma quase exclusiva. Nessas circunstâncias, um eventual descumprimento de contrato demandaria uma realocação dos ativos, os quais não podem ser redirecionados para outra transação sem a realização de novos investimentos.

Sobre a especificidade dos ativos, Grover e Malhotra (2003) observam também que os investimentos que são feitos dentro de uma relação transacional dão origem a custos mais elevados. Especificamente, o risco de transação aumenta para organização que fez o investimento, a qual poderá se ver confrontada com comportamentos oportunistas da outra parte, como, por exemplo, a exigência de preços mais elevados para o fornecimento de produtos ou serviços.

Há que se considerar, no entanto, que no caso específico da Administração Pública, a qual realiza suas aquisições via licitações, e diante da maior dificuldade de rever os valores acordados, sobretudo a partir da utilização do registro de preços, uma possibilidade de ação oportunista poderia consistir na tentativa de redução da qualidade dos itens fornecidos.

Assim, mesmo que a TCT originalmente não tenha se voltado para a análise das compras públicas, os conceitos da teoria podem ser aplicados nas transações governamentais na medida em que a própria licitação acaba por consistir em um investimento capaz de colocar a Administração em condições de maior vulnerabilidade em face de eventuais comportamentos oportunistas dos parceiros privados.

Em decorrência das especificidades dos ativos, Rindfleish e Heide (1997) observam que criar mecanismos para resguardar a instituição passou a ser uma preocupação sob a qual se têm se debruçado as pesquisas no campo da TCT. Diante disso, uma variedade desses mecanismos de salvaguardas foi identificada, sendo reconhecido o contrato, o monitoramento, os procedimentos de qualificação e até mesmo promessas realizadas entre os parceiros que constituem a relação.

Outro aspecto importante observado por Rindfleish e Heide (1997), e que segundo os autores, diferenciam a TCT, pertencente ao paradigma da Nova Economia Institucional em contraste com a economia neoclássica tradicional, reside no fato de que a TCT passou a compreender de forma explícita a empresa como uma estrutura de governança alternativa aos mercados e que difere deste no que se refere aos custos de transação. A esse respeito, observam que Coase (1937) propõe que em certas condições os custos de se recorrer aos mercados poderiam superar os de organizar a troca dentro da própria organização.

Nesse contexto, Rindfleish e Heide (1997) destacam, ainda, que os custos de transação correspondem aos ônus de funcionamento do sistema, incluindo os custos realizados *ex ante*, os quais podem ser representados pelos esforços dispendidos no processo de negociação e redação do contrato, e os custos *ex post*, como o monitoramento e as ações necessárias para garantir o cumprimento do acordo.

Além dos atributos já mencionados, a TCT utiliza o conceito dos pressupostos comportamentais. Nesse sentido, Williamson (1991) discorre sobre os aspectos relacionados à racionalidade limitada e ao comportamento oportunista, relacionando esses fatores e afirmando que a sua associação contribui para as dificuldades de intercâmbio existentes nas organizações.

Para Zanella *et al.* (2015), o conceito de racionalidade limitada, considerado um dos pilares da obra de Williamson, está relacionado à limitação do comportamento humano, o qual, mesmo buscando agir racionalmente, é limitado por restrições neurológicas e de linguagem que impossibilitam a plena capacidade de acumular, processar e transmitir informações.

No mesmo sentido, Grover e Malhotra (2003) também compreendem que a racionalidade limitada é caracterizada pela limitação neurofisiológica e de linguagem dos indivíduos. Em um contexto organizacional, esse pressuposto comportamental implica em restrições na capacidade de receber, armazenar, recuperar e comunicar informações sem erros. Em ambientes de incerteza, a racionalidade limitada acaba por se tornar um problema, tendo em vista uma maior dificuldade de especificar completamente as condições que envolvem uma troca.

Kupfer e Hasenclever (2013) complementam informando que, mesmo que fosse possível, em tese, calcular todas as probabilidades relacionadas a uma transação, isso seria extremamente difícil e custoso em ambientes complexos e de incerteza em virtude da racionalidade limitada dos agentes participantes.

Rindfleish e Heide (1997) observam, assim, que de acordo com a TCT, as restrições decorrentes da racionalidade limitada se tornam problemáticas, sobretudo em ambientes incertos, nos quais as circunstâncias que envolvem a troca não podem ser totalmente compreendidas *ex ante* e as performances dos contratantes não podem ser facilmente verificadas *ex post*.

Para Grover e Malhotra (2003), tão importante quanto o conceito de racionalidade limitada, o oportunismo é identificado pela TCT como um pressuposto do comportamento humano que indica que as trocas poderão ser guiadas por ações com o objetivo de se alcançar os próprios interesses, o que incluem possibilidades de trapaceas, mentiras e outras formas sutis de violação dos acordos. Em suma, para Grover e Malhotra (2003), as suposições da racionalidade limitada e do comportamento oportunista representam facetas distintas na TCT, que juntas dão origem aos custos de transação.

No entanto, Zanella *et al.* (2015) esclarecem que a TCT se estrutura a partir não somente dos dois pressupostos comportamentais acima identificados, mas também da correlação desses com os atributos da frequência, da incerteza e da especificidade dos ativos. A partir de então torna-se possível compreender porque os custos relacionados às transações se tornam maiores ou menores em diferentes situações.

Somado a isso, a Kupfer e Hasenclever (2013) destacam ainda a relevância do conceito de assimetria de informações, entendida como a diferença no nível de informações que as partes possuem sobre o objeto da transação. Para a TCT, a racionalidade limitada associada a ambientes de incerteza leva à formação de assimetrias de informações entre as partes envolvidas. Essa assimetria, conforme apontado pelo autor, cria as condições para que os participantes da transação adotem comportamentos oportunistas, transmitindo informações incompletas, realizando promessas sem intenção de cumpri-las, enfim, manipulando a relação com a intenção de aumentar seus ganhos em prejuízo da outra parte.

Por fim, outro conceito indicado por Grover e Malhotra (2003), o do risco de transação, que consiste na possibilidade de que a outra parte se esquive dos compromissos assumidos, é aumentado pela incidência da assimetria de informações, as quais podem compreender informações sobre os produtos, os preços, a disponibilidade, bem como os custos de troca rápida de mudanças do projeto com o fornecedor.

Na Administração Pública, Andrade e Abreu (2019) observam que o tema da TCT passou a ter relevância diante das operações realizadas pelas organizações governamentais, seja em decorrência da prestação direta de serviços, seja pela atuação desses órgãos nas transações realizadas via mercado.

Buscando compreender especificamente os custos de transação nas compras públicas realizadas por uma organização estatal, uma Diretoria Regional da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, Neuenfeld *et al.* (2017) verificaram a existência da racionalidade limitada na especificação dos produtos a serem licitados e nos preços praticados nas transações realizadas com os agentes particulares.

Para os fornecedores, Neuenfeld *et al.* (2017) observam que a racionalidade limitada se evidencia diante da incerteza do fornecimento, tendo em vista que não há como os fornecedores saberem se os produtos licitados serão efetivamente adquiridos pela organização pública, tampouco é possível prever a fração dos itens licitados que serão efetivamente demandados pelo órgão promotor do certame.

Segundo Pessali e Fernández (2001), a partir do desenvolvimento da TCT, reconhecidamente com as contribuições de Williamson, a teoria passa a receber críticas da abordagem evolucionista, a qual tem a inovação como conceito central de seu arcabouço teórico.

Para a abordagem evolucionista, segundo Pessali e Fernández (2001), uma das críticas à TCT residia e seu caráter estático, a qual restringiria governança empresarial a uma questão de escolha entre as diferentes estruturas possíveis, desconsiderando o aspecto dinâmico caracterizado pelo desenvolvimento criativo de diferentes arranjos institucionais.

Indicando que muitos problemas associados à teoria da firma podem ser discutidos levando em consideração a teoria da agência, Jensen e Meckling (2008) destacam que essas abordagens assumem uma complementariedade. Nesse sentido, define a relação de agência como um contrato sob o qual uma pessoa (o principal) emprega outra (o agente) para realizar, em seu nome, serviços que impliquem no exercício do poder, observando que essa relação pode surgir em qualquer situação que envolva esforço cooperativo.

## 2.6 PRINCÍPIOS NORTEADORES DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Segundo Bittencourt (2016), os princípios jurídicos são normas expressas ou implícitas que servirão como bússola nos processos de contratação da Administração Pública. Referindo-se aos princípios do direito administrativo, Justen Filho (2018) esclarece que em inúmeras oportunidades a escolha da conduta a ser adotada dependerá das circunstâncias, o que não significa que o agente público poderá decidir conforme bem entender.

Nessas situações os princípios serão instrumentos para evitar escolhas inadequadas, visto que serão inválidas as decisões incompatíveis com os valores protegidos pela norma

jurídica. Relacionados por Pércio (2020) como princípios constitucionais, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência são assim denominados por estarem gravados no Artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

Segundo Di Pietro (2021), o princípio da legalidade, juntamente com o controle da Administração pelo Poder Judiciário, nasceu a partir do Estado de Direito, constituindo uma das principais garantias aos direitos individuais. Isso porque, ao mesmo tempo em que a lei define esses direitos, também estabelece limites à atuação da administrativa na busca pelos interesses da coletividade, de forma que se impeça que na busca por esse objetivo, acabe a Administração impondo limitação aos interesses privados não prevista em lei.

Justen Filho (2018), por sua vez, indica estar o princípio da legalidade alicerçado na concepção de democracia republicana. Significa, portanto, a expressão da lei, nesse caso da própria Constituição, de modo que a atividade administrativa encontra no ordenamento jurídico o seu fundamento e limite de validade.

O princípio da legalidade possui tamanha relevância nas ações administrativas que Bittencourt (2016) destaca que a falta da menção à legislação pertinente aos contratos administrativos, caso haja algum esquecimento por parte do elaborador do contrato, não impede a aplicação dos dispositivos legais correlatos durante a execução.

Em complemento ao princípio da legalidade, o princípio da impessoalidade também impõe limites à atuação Administrativa. Para Di Pietro (2021), este princípio está relacionado com a finalidade pública das ações do Estado, significando que este não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que deve orientar o seu comportamento.

Para Justen Filho (2018) o conteúdo desse princípio visa impedir que sujeitos específicos recebam tratamento mais vantajoso ou mais prejudicial do que o reservado ao conjunto da sociedade, o que não impede a realização de distinções pelo Estado para reduzir as desigualdades. Essas distinções, contudo, somente podem ser introduzidas através de previsões da própria Constituição ou da norma infraconstitucional.

A moralidade, por sua vez, está relacionada à compatibilidade da conduta administrativa a valores socialmente aceitos. Segundo Niebuhr (2020), reputam-se morais os comportamentos considerados como honestos e virtuosos pela sociedade. Com isso, o princípio agrega força com o fundamento da legalidade, evitando a deturpação das competências atribuídas legalmente aos agentes públicos. Assim, além de legalmente válidas, as ações administrativas devem estar revestidas de boa-fé do agente administrativo na busca pelo atendimento do interesse público.

O princípio da eficiência, também previsto no artigo 37 da Constituição Federal, está relacionado ao adequado uso dos meios disponíveis. Nesse sentido, Justen Filho (2018) esclarece que o princípio deriva da própria concepção republicana, a qual impõe o dever de utilização eficiente dos recursos públicos, o que pode ser entendido pela utilização mais produtiva, pela busca por melhores resultados e pela redução de desperdícios e falhas.

Sobre esse assunto vale trazer à discussão o importante destaque feito por Justen Filho (2018) ao se esclarecer que a busca pela eficiência não significa a pura e exclusiva racionalidade econômica. Diferentemente do que seria natural em uma empresa privada, onde o principal objetivo é a eficiência econômica, na atividade administrativa essa eficiência se traduz em valores de diversas ordens, e não apenas àqueles de cunho exclusivamente financeiros. Por esse motivo, o autor destaca que parte da doutrina tem preferido utilizar a expressão “princípio da eficácia administrativa”.

Mas para que sejam submetidos ao escrutínio público, o qual avaliará o atendimento da legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência, os atos praticados pela Administração devem ser divulgados. Esta divulgação, para Di Pietro (2021), se dá em obediência ao princípio da publicidade, o qual somente deve ser mitigado nos casos em que o sigilo for previsto em lei.

Para Justen Filho (2018), o princípio da publicidade visa assegurar a todos os interessados o direito de obter informações a respeito das ações e omissões praticadas pelos agentes na gestão dos recursos públicos. A garantia desse conhecimento constitui, portanto, fator de desincentivo à prática de atos reprováveis visto que os mesmos podem vir a ser revelados.

Para além do desincentivo a condutas reprováveis, Niebuhr (2020) destaca que a publicidade das ações do Estado visa legitimar os atos praticados pela administração pública ao permitir que os membros da sociedade tenham acesso a quaisquer dados de seu interesse. Segundo o mesmo autor, especialmente em relação ao pregão, o princípio da publicidade garante que as sessões sejam abertas ao público, independentemente de serem realizadas via internet.

Mas, na prática, a despeito dos atos administrativos serem devidamente publicados para análise do judiciário e da sociedade quanto ao atendimento dos princípios da legalidade, da eficiência e da moralidade administrativa, Gobardo (2017) esclarece que é possível o surgimento de conflitos de interesses legítimos entre particulares, bem como entre estes e a própria Administração Pública.

Para orientar a atuação do Estado em face destes conflitos que envolvem os interesses da coletividade e de particulares, Di Pietro (2021) apresenta o princípio da supremacia do interesse público, o qual inspira o legislador ao editar normas de direito público e orienta a Administração Pública ao aplicar essas normas nos casos concretos, estabelecendo que os interesses públicos têm supremacia sobre os individuais.

A esse respeito, Gobardo (2017) reforça que o interesse público somente prevalece sobre o privado nos casos em que restar comprovada a previsão legal que indique a aplicação do referido princípio no caso concreto. Para Silva (2020), embora sua concepção tenha sido alterada ao longo das transformações enfrentadas pelo Estado e pela Administração Pública, hodiernamente, resta clara a sua identificação com a busca pelo bem comum.

Confirmando essas transformações do princípio observadas por Silva (2020), Gobardo (2017) defende que a atual aplicação do mesmo no direito pátrio não se confunde com a noção incipiente da política liberal-revolucionária, ligada à vontade do povo, tampouco equivale ao conceito de interesse geral. Para este autor a perspectiva moderna guarda relação com um sistema constitucional positivo e soberano, cujo caráter social e interventor exige a convivência em equilíbrio com direitos subjetivos.

Aprofundando-se mais na discussão sobre o princípio da supremacia do interesse público, Gobardo (2017) rechaça as críticas que defendem que a subjetividade do conceito constitui óbice para sua aplicação. Segundo o autor, o fato de o conceito jurídico ser vago não retira a possibilidade de utilização, visto que grande parte dessa imprecisão desaparece quando contextualizada, sendo essa indeterminação, segundo o autor, positiva, pois fornece a flexibilidade necessária para identificação das melhores soluções aos casos concretos.

Para Silva (2020), tal princípio ocupa lugar central no direito administrativo moderno juntamente com o princípio da indisponibilidade do interesse público. Este, por sua vez, segundo Volpi *et al.* (2020), está relacionado ao fato de que os agentes públicos são meros tutores desses interesses, sendo a sociedade seu verdadeiro titular.

Contudo, Volpi *et al.* (2020) fazem importante ponderação a respeito da aplicação deste princípio indicando que o legislador caminha no sentido de mitigar a indisponibilidade do interesse público em determinados casos em face do princípio da eficiência. Argumentando sobre a necessidade dessa relativização, exemplifica o caso de um recurso judicial cuja probabilidade de êxito é extremamente baixa, mas que, irrazoavelmente, sobe a alegação de aplicação do princípio da indisponibilidade de interesse público, é levado a efeito em juízo.

Apesar de essas ponderações serem realizadas considerando a atuação da advocacia Estatal nos processos judiciais, considera-se oportuna a discussão também no âmbito dos processos administrativos, sobretudo nos processos de penalização de fornecedores, os quais, embora guiados pelo princípio da indisponibilidade do interesse público, também estão pautados pelos já mencionados princípios da legalidade e da eficiência.

A esse respeito, embora não entre propriamente no mérito incidência do princípio da indisponibilidade do interesse público, Niebuhr (2020) defende que nem todo inadimplemento contratual importa na obrigação de se aplicar sanção administrativa. Segundo o autor, nos casos de descumprimento de obrigações secundárias, de menor gravidade, e que não comprometam a execução do objeto e nem causem prejuízos à Administração, em vez de se aplicar a sanção administrativa, deve-se notificar o contratado para que este corrija os defeitos identificados.

Para Niebuhr (2020), portanto, há, nesse caso, margem de discricionariedade na atuação do agente administrativo, o qual deverá decidir se em face das faltas verificadas devem ser aplicadas sanções. O autor alerta, contudo, que essas ponderações deverão ser realizadas de forma motivada, levando-se sempre em consideração o princípio da proporcionalidade.

Entendendo de forma diferente, Pércio (2020) defende que a decisão de sancionar não comporta análise de conveniência e oportunidade, tendo em vista a obrigatoriedade de assegurar o tratamento isonômico dos administrados, impedir interferências de juízos pessoais e a incidência de objetivos alheios aos definidos pela legislação e que deverão ser buscados pela Administração Pública.

Diante dessa controvérsia verificada na literatura, opta-se pela recomendação constante no Manual de Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas da Controladoria-Geral da União (2018), o qual reforça a indisponibilidade do poder-dever de apurar a infração administrativa, sobretudo diante do art. 320 do Código Penal, que tipifica a figura da condescendência criminosa.

Com relação ao princípio da proporcionalidade, este é compreendido por Duque e Nascimento (2018) como importante instrumento para a solução de conflitos haja vista se utilizado no contrabalanço de princípios que se mostram conflitantes no caso concreto. Mas, Gonçalves (2021) alerta que no direito administrativo, este princípio assume outra perspectiva, não se tratando de técnica de hermenêutica, mas de um instrumento que visa analisar a proporção e razão das ações administrativas.

Especificamente, no julgamento das punições aplicadas pela Administração em virtude do cometimento de faltas pelos licitantes, Gonçalves (2021) advoga que o referido princípio permite fazer essas análises ao sancionar as empresas que incorrerem nas faltas previstas no artigo 7º da Lei Federal n. 10.520/2021 (LPE).

Para Gonçalves (2021) a aplicação do princípio da proporcionalidade consiste na busca pela adequação entre ação e reação, no sentido de não permitir que a reação Estatal não seja mais gravosa que a irregularidade cometida pelo particular, podendo o seu desatendimento ensejar a invalidação do ato administrativo de sanção.

Di Pietro (2021), por sua vez, ao discutir a Lei 9.784/99, que regula o processo administrativo na Administração Pública Federal, observa que embora o referido instrumento faça menção de forma separada aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, estaria o primeiro incluído no segundo. Isso porque, para a autora, o princípio da razoabilidade exige a proporcionalidade entre os meios que a Administração se utiliza para alcançar seus objetivos.

Nesse sentido, Di Pietro (2021) observa que em decorrência da razoabilidade se impõe à Administração Pública o dever de buscar a adequação entre os meios e os fins, vedando-se a imposição de obrigações, restrições ou sanções em medida superior à necessária para o atingimento da finalidade pública pretendida. Por este motivo, segundo a autora, se a medida adotada pela Administração exorbitar os limites suficientes para alcançar a finalidade legal, terá essa ação ultrapassado os limites da discricionariedade, ensejando a correção do ato.

## 2.7 A INCIDÊNCIA DO PREGÃO ELETRÔNICO

Segundo Pércio (2020), na fase do planejamento da contratação se identificam as necessidades, os setores envolvidos, se estabelecem os resultados a serem alcançados, bem como os métodos para sua aferição, se ponderam os riscos e se consideram os imprevistos. Enfim, se estudam as formas de satisfazer as necessidades, selecionando aquela considerada mais vantajosa, definindo, com isso, as ações necessárias para o sucesso da aquisição.

Pércio (2020), indica que é também na fase do planejamento que se define, conforme o caso, a modalidade de licitação, bem como se realiza a opção pela licitação tradicional ou pelo SRP. Somente em seguida inicia-se o preparo da licitação, ou da contratação direta, iniciando as ações voltadas para a obtenção do contrato. É, portanto, no planejamento da compra, o qual deve estar alinhado ao planejamento estratégico da organização, que se identifica

claramente o objetivo e o método mais eficientes para o alcance dos resultados, sendo o preparo da licitação entendida como uma etapa posterior.

Considerando, entretanto, as exigências impostas pela legislação, faz-se necessário trazer à discussão o estabelecido no artigo 29 da NLLC, o qual dispõe que deverá ser adotado o pregão, entendido este como modalidade licitatória com rito procedimental comum, sempre que o objeto a ser adquirido possuir padrões de desempenho e de qualidade que possam ser objetivamente caracterizados no edital por meio de especificações usuais de mercado.

As recentes disposições da NLLC contrastam com o estabelecido anteriormente pelo Art. 1º da Lei 10.520/02, a qual, nos casos de aquisição de bens e serviços comuns, apenas facultava a utilização da modalidade do pregão. Essa medida acaba por representar uma redução da margem de discricionariedade na etapa correspondente ao planejamento da aquisição.

Todavia, antes mesmo das novas disposições da NLLC limitarem o espaço de atuação do gestor público na escolha da modalidade licitatória, Niebuhr (2020) observava que os próprios decretos federais regulamentadores acabavam por restringir, no âmbito dos órgãos promotores de licitação, a discricionariedade da escolha. Nesse sentido, por disposição do Decreto Federal nº 3.555/00, a modalidade do pregão somente poderia ser preterida diante de fundamentadas razões que indicassem inconveniência para o interesse público.

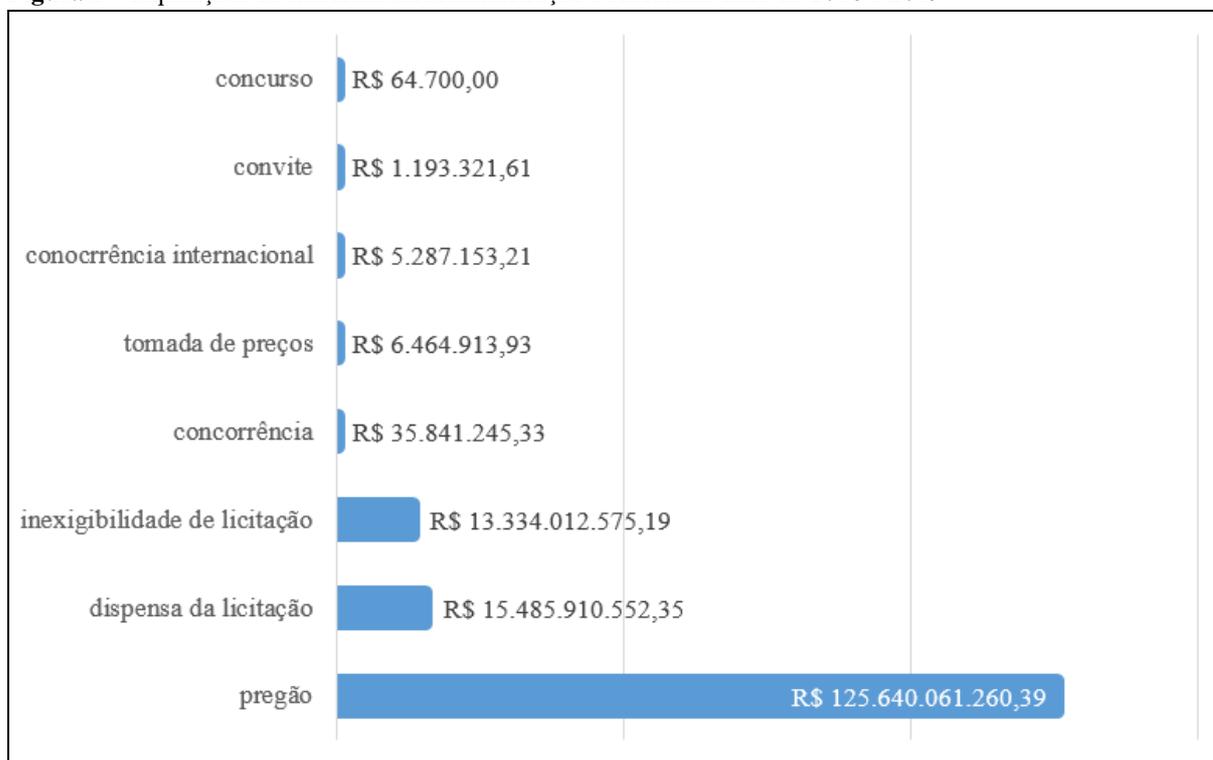
Considerando o pregão como modalidade licitatória que pode ser exercida de forma presencial ou eletrônica, Niebuhr (2020) pontua, ainda, que o Decreto Federal nº 5.450/05 passou a exigir a utilização preferencial da forma eletrônica. Observa, também, que mais recentemente, para consolidar esta opção, o Decreto Federal nº 10.024/19 já tinha estabelecido o pregão eletrônico como modelo obrigatório a ser adotado pela Administração Pública Federal.

Além disso, a partir da análise da jurisprudência do TCU, Andrade *et al.* (2017) verificou a existência de entendimento que recomenda o uso de pregão, notadamente na forma eletrônica. Nesse sentido, segundo o entendimento do Tribunal, quando a aquisição se tratar da aquisição de bens ou serviços caracterizados como comuns, a adoção do pregão não constitui ato discricionário.

Andrade *et al.* (2017) observa, ainda, a partir da análise da jurisprudência sistematizada do TCU, que o Tribunal recomenda o uso do pregão mesmos em casos nos quais inexistente normatização que obrigue a sua adoção. Com isso, o autor percebe um contexto de expectativas sociais em relação ao pregão, que, recomendado quase sem distinção, vem tendo seu uso generalizado para aquisição de bens e serviços comuns.

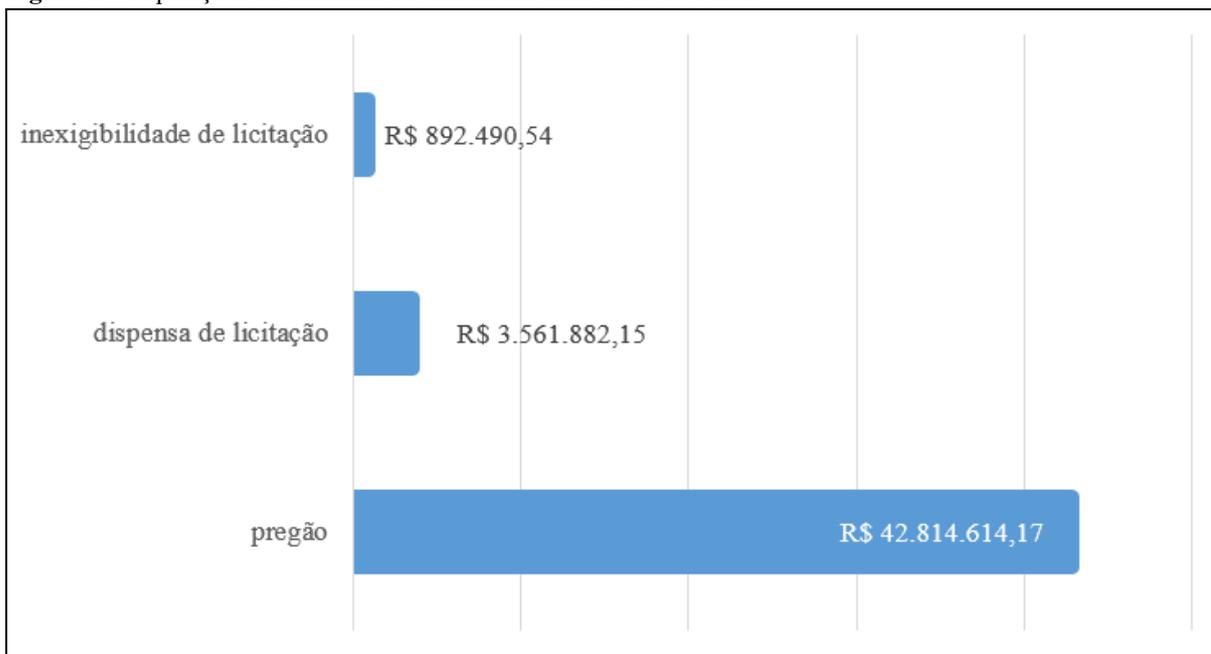
Com efeito, segundo informações disponíveis no Painel de Compras mantido pelo Ministério da Economia, é possível observar a predominância da utilização do pregão no âmbito da Administração Pública Federal, conforme se verifica na Figura 1.

**Figura 1** – Aquisições de materiais da Administração Federal nos anos de 2018 e 2019



Fonte: Painel de Compras do Ministério da Economia (2021).

Analisando as compras operacionalizadas pela UFAL no mesmo período, verifica-se, através da Figura 2, que a instituição segue a mesma tendência observada nas aquisições nacionais. Desta forma, dentre todas as formas de compras possíveis, o pregão eletrônico representou 90,58% em volume de recursos. Considerando apenas as modalidades licitatórias, os pregões representam 100% das licitações realizadas pela Universidade. Ainda segundo os dados do Painel de Compras, 65,20% dos pregões promovidos pela Instituição foram realizados com utilização do SRP.

**Figura 2** – Aquisições de materiais da UFAL nos anos de 2018 e 2019

Fonte: Painel de Compras do Ministério da Economia (2021).

## 2.8 O REGISTRO DE PREÇOS E OS PROCESSOS DE PENALIZAÇÃO

Apesar da limitação na escolha da modalidade licitatória, conforme observou Andrade *et al.* (2017), a adoção do sistema de registro de preços continua, em certa medida, como uma escolha discricionária. Neste sentido, Pércio (2020) assinala que é ainda no planejamento da aquisição que o gestor público pondera a viabilidade de atendimento da demanda através da licitação tradicional ou por meio do SRP.

Tridapalli *et al.* (2011) observaram que países como Chile, Itália, México e Portugal estão adotando o sistema de registro de preços, ou as chamadas cartas de aprovisionamento, objetivando agregar as demandas de vários órgãos através do compartilhamento de uma única licitação, a qual resulta na formação de um banco de preços centralizado com possibilidade de fornecimento em qualquer ponto do território nacional, variando o preço apenas em razão dos diferentes custos de transporte.

Tridapalli *et al.* (2011) assinalam, ainda, que o referido sistema tem sido utilizado para implementar procedimentos relacionados à efetivação no setor público de técnicas já difundidas na iniciativa privada, como lote econômico, ponto de ressuprimento, curva ABC, programação de entrega e outras que possam eliminar os elevados estoques capazes de comprometer o orçamento e de causar falhas com impacto negativo no atendimento da demanda.

Segundo Niebuhr (2020), previsto na legislação brasileira a partir da Lei nº 10.520/2002, o registro de preços introduz procedimentos que apresentam diversas especificidades com a finalidade de facilitar o gerenciamento dos contratos, sobretudo nas situações em que a necessidade da administração é contínua, como ocorre com material de expediente, com peças de reposição, com material de limpeza, etc.

Recentemente, a prática foi incorporada pela NLLC, a qual passou a definir o sistema de registro de preços como um conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços, obras e à aquisição e locação de bens para contratações futuras.

Ainda para Niebuhr (2020), o licitante, ao firmar a ata de registro de preços, obriga-se a fornecer o bem licitado pelo prazo fixado de um ano. O ponto fundamental é que a Administração não se obriga a contratar, ela contrata se quiser e na quantidade que quiser. Meirelles (2020) complementa que o SRP não constitui uma modalidade licitatória, mas sim uma forma de operacionalizar a aquisição pública, a qual fora realizada por meio de um processo licitatório.

No artigo 6º da NLLC é também informado que no documento correspondente à ata de registro de preços serão registrados o objeto, os preços, os participantes, as condições a serem praticadas, conforme as disposições dispostas do edital de convocação e nas propostas apresentadas pelos fornecedores.

Com vistas a reforçar a distinção entre a ata de registro de preços e o termo de contrato, é oportuno ainda trazer o ensinamento de Niebuhr (2020), o qual esclarece que o registro de preços cumpre a função de facilitar o gerenciamento de contratos. No mesmo sentido, Di Pietro (2021) também dispõe que o objetivo do registro de preços é facilitar as contratações futuras.

Contudo, segundo o artigo 95 da NLLC, a formalização do contrato constitui uma obrigatoriedade, salvo em hipóteses específicas, e poderá ser substituída por outro instrumento hábil, como a carta-contrato, a nota de empenho de despesa, a autorização de compra ou a ordem de serviços.

Assim, no caso do SRP, caso se confirme o interesse em adquirir o produto, esta compra se processa da mesma forma utilizada na dispensa, na inexigibilidade ou nas formas tradicionais de licitação, através da emissão de um contrato, o qual poderá ser, conforme o caso, substituído pela nota de empenho de despesa.

Mas, apesar das vantagens representadas pela maior transparência, agilidade na contratação, facilitação do gerenciamento do estoque e pela melhoria da execução

orçamentária, Barbosa (2012) alerta para a existência de alguns vícios que podem gerar ineficiências do ponto de vista financeiro e social.

Entre as essas desvantagens, Ribeiro (2017) aponta para a formalização de preços inexequíveis. Segundo a autora, isso pode ocorrer em virtude das disputas de preços típicas da fase de lances do pregão eletrônico. Esse fator, combinado com pregões realizados com grande número de concorrentes, pode resultar em acordos que no final se revelem desvantajosos para o ente privado, gerando atrasos ou até mesmo a não entrega dos itens licitados.

Reforçando o problema identificado por Ribeiro (2017) e Neuenfeld *et al.* (2017), Melo *et al.* (2016) afirmam que alguns licitantes apresentam preços muito abaixo do valor de mercado com o objetivo de vencer o certame.

Posteriormente, já como fornecedores, alegam defasagem nos preços, dificultando o fornecimento. Conforme observado por Neuenfeld *et al.* (2017), nos pregões eletrônicos, independentemente de se utilizar o SRP, cada participante da disputa apresenta seus preços sem conhecer os apresentados pelos demais.

Com isso, os fornecedores adotam a estratégia de reduzir os preços para vencer a licitação, diminuindo seus lucros com o objetivo de conseguir aditivos para os valores informados. Os mesmos autores esclarecem que o problema não pode ser identificado durante o certame licitatório, tendo em vista que não há como se realizar julgamento prévio da intenção do licitante.

Ainda para Melo *et al.* (2016), essa problemática poderia ser contornada por meio de uma gestão mais efetiva das etapas do processo com objetivo de diminuição de falhas. Segundo o autor, em relação aos problemas com os fornecedores, a aplicação mais rigorosa das penas previstas na legislação, inclusive do banimento de participação em licitações futuras, desestimularia que esses fornecedores continuassem buscando auferir vantagens ilícitas.

Outro problema relacionado à gestão do SRP também foi descrito por Melo *et al.* (2016) ao observar o registro de materiais com especificações que não atendiam às necessidades da administração. No estudo de caso realizado pelos autores se observou que descrições insuficientes dos produtos nos editais das licitações poderiam abrir oportunidades para o oferecimento de bens que não atendiam plenamente aos objetivos que motivaram a compra pública.

Observa-se, com isso, pertinência em relação ao estudo realizados por Neuenfeld *et al.* (2017), os quais, buscando compreender como se dão os custos de transação nas compras

realizadas por uma organização pública, especificamente nas aquisições processadas com utilização do SRP, identificaram a influência da racionalidade limitada na especificação dos produtos a serem adquiridos, bem como nos preços praticados nessas transações.

Além disso, os mesmos autores observaram que a baixa frequência das transações, relacionada à inexistência de garantia de que o mesmo fornecedor seja novamente selecionado em outra licitação, não favorece o surgimento de um ambiente de confiança entre as partes, aumentando as chances de comportamentos oportunistas para obtenção de ganhos de curto prazo.

Nesse contexto, Costa (2019) indica que as sanções, entendidas como incentivos negativos, buscam cumprir um papel igual ao dos demais incentivos, quais sejam: garantir a execução do contrato e evitar possíveis prejuízos à administração pública. Para o autor, discutir esse tema se torna importante devido não somente à necessidade de se fiscalizar os contratos, mas também pelos custos envolvidos nesse processo.

Para o autor (COSTA, 2019) um dos custos relacionados à sanção de fornecedores está representado pela necessidade de se iniciar uma nova licitação, o que pode implicar em atraso na prestação do serviço público. Nesse sentido, as sanções podem imputar à Administração Pública um custo social, dado que o bem-estar social é frequentemente associado à celeridade com que os bens públicos são entregues.

### 3 METODOLOGIA

Nesta seção serão apresentados os procedimentos metodológicos que nortearam a realização do presente estudo.

#### 3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Considerando que a presente pesquisa teve como objetivo compreender como ocorrem os processos de penalização dos fornecedores de materiais no âmbito da Universidade Federal de Alagoas, o estudo pode ser classificado como do tipo descritivo.

Segundo Cooper e Schindler (2016), o estudo descritivo é popular em virtude da sua versatilidade. Nas organizações sem fins lucrativos essa investigação é utilizada para a análise de políticas para o planejamento, monitoramento e avaliação. Nesse sentido, perguntas do tipo “como” podem abordar questões relacionadas à quantidade, custo, eficiência, eficácia e adequação.

Com relação à abordagem utilizada, o estudo adotou perspectiva qualitativa, visto que examinou a percepção dos principais atores no desenvolvimento dos processos de compra da Universidade. Para Cooper e Schindler (2016), caso se quisessem saber somente o que aconteceu e em que frequência, a pesquisa quantitativa seria mais apropriada. Entretanto, quando se busca entender os diferentes significados que as pessoas atribuem às suas experiências, bem como se aprofundar nas interpretações, motivações e entendimentos escondidos, a pesquisa qualitativa se apresenta como a alternativa mais oportuna.

Quanto ao procedimento, foi adotado o estudo de caso, por se compreender ser a vocação fundamental desse procedimento a exploração do objeto em análise. Segundo Cooper e Schindler (2016), o estudo de caso é uma metodologia poderosa que combina entrevistas com análises de registros e observação. Para isso, o pesquisador pode extrair informações de documentos da organização e da observação direta, combinando-os com dados das entrevistas realizadas com os participantes.

Diante da opção pela abordagem qualitativa e pelo estudo de caso, enquanto método de pesquisa, torna-se oportuno trazer os ensinamentos de Paiva Júnior, Leão e Mello (2011), os quais informam sobre a importância de se assegurar a validade e a confiabilidade da pesquisa, os quais podem ser alcançados através da adoção dos critérios da triangulação, da reflexividade, da construção do corpus de pesquisa, da descrição detalhada, da surpresa e do *feedback* dos informantes.

Buscando garantir a validade e a confiabilidade da pesquisa e, baseado nos critérios indicados por Paiva Júnior, Leão e Mello (2011), o presente trabalho lançou mão do critério da triangulação, o qual consiste na utilização de diferentes fontes de evidência visando mitigar os preconceitos e as inconsistências que porventura viessem a ocorrer com a utilização de uma única fonte.

Yin (2015) aborda a prática da triangulação como um princípio da coleta de dados que, quando usado adequadamente, contribui para o aumento da validade do estudo. A esse respeito, destaca que um ponto forte do estudo de caso está representado pela oportunidade de se lançar mão de diferentes fontes de evidências, quais sejam, a documentação, os registros em arquivos, as entrevistas, as observações diretas, a observação participante e os artefatos físicos.

Nesse sentido, para efeito do presente estudo, identificam-se como fontes disponíveis os documentos utilizados nos processos de penalização de fornecedores, e disponibilizados para análise pela Universidade, e as entrevistas a serem realizadas com os participantes.

Com relação às classificações apresentadas por Prodanov (2013), do ponto vista de sua natureza, o estudo constitui uma pesquisa aplicada, visto que busca gerar conhecimentos voltados à aplicação prática em situações específicas de interesse local. Nesse sentido, buscou-se gerar conhecimento sobre os processos de penalização de fornecedores da UFAL, possibilitando propor melhoria de suas aquisições e, conseqüentemente, na prestação dos serviços à sociedade.

Todavia, entende-se, também, que os conhecimentos produzidos localmente podem contribuir na realização de outras pesquisas semelhantes com o objetivo de melhorar os processos de penalização de fornecedores desenvolvidos por outras instituições, sobretudo naquelas com características semelhantes à Universidade Federal de Alagoas.

Quanto à execução, a pesquisa foi dividida nas seguintes etapas:

- Etapa 1: Análise dos documentos oficiais da UFAL com objetivo de identificar as etapas e os atores envolvidos nos processos de penalização de fornecedores.
- Etapa 2: Entrevistas com atores da Gerência de Almoxarifado e Patrimônio (GAP), da Faculdade de Odontologia (FOUFAL), do Biotério Central (BIOCEN) e da Superintendência de Infraestrutura (SINFRA) para identificar dificuldades na execução do processo e possíveis alternativas relacionadas à melhoria de eficiência. Posteriormente, foram incluídas entrevistas com servidores da Pró-Reitoria de Gestão Institucional (PROGINST), visto que este setor foi mencionado por diversas oportunidades nos depoimentos do primeiro grupo.

- Etapa 3: Elaboração de uma proposta de intervenção nos processos de penalização de fornecedores com base nos conhecimentos produzidos nas etapas 1, 2 e 3.

### 3.2 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

A unidade de análise da pesquisa foi a Universidade Federal de Alagoas, instituição federal de educação superior criada pela Lei Federal nº 3.867, de 25 de janeiro de 1961, e mantida pela União com vínculo institucional com o Ministério da Educação.

Tendo o Campus A. C. Simões, em Maceió, como sua sede administrativa, a Universidade possui mais 15 instalações em funcionamento, distribuídas em 10 municípios do Estado, sendo 10 vinculadas ao Campus A. C. Simões, em Maceió, 3 ao Campus Arapiraca, localizado no Agreste do Estado, e 2 unidades ligadas ao Campus Sertão, o qual tem sua administração situada na Cidade de Delmiro Gouveia, no semiárido alagoano (UFAL, 2021). Mais recentemente, através da Resolução Nº 53/2019-CONSUNI/UFAL, o Centro de Ciências Agrárias (CECA) foi transformado em Campus Fora de Sede, no Município de Rio Largo.

Constituem instalações descentralizadas ligados ao Campus A. C. Simões o EC, a Escola Técnica de Artes (ETA), o Museu de História Natural (MHN), o Museu Théo Brandão (MTB), o Laboratório do Mar (LABMAR), a Estação Quarentenária, todos esses localizados na própria Capital Alagoana; a Estação de Floração e Cruzamento, em Murici; a Fazenda São Luiz, em Viçosa; e a Casa Poeta Jorge de Lima, em União dos Palmares (UFAL, 2021).

Ao Campus Arapiraca estão vinculados, além de própria sede, os polos localizados nas cidades de Palmeira dos Índios e Penedo, bem como o Centro de Extensão Universitário (CEU), este também localizado na cidade de Penedo. Por fim, ao Campus do Sertão estão vinculados a sua própria sede administrativa, na Cidade de Delmiro Gouveia, bem como o polo de ensino no Município de Santana do Ipanema (UFAL, 2021).

Formalmente, a Universidade está organizada por meio de seu estatuto, aprovado pela PORTARIA Nº 4.067, de 29 de DEZEMBRO de 2003, e de seu regimento interno, homologado em 16 de janeiro de 2006 pela da RESOLUÇÃO Nº 01/2006CONSUNI/CEPE (UFAL, 2006).

Segundo seu Estatuto, são órgãos da UFAL o Conselho Universitário (CONSUNI), o Conselho de Curadores (CURA), a Reitoria, as unidades acadêmicas e os órgãos de apoio. Órgão de deliberação superior da Universidade, o CONSUNI é composto de representação docente, discente e técnica-administrativa (UFAL, 2006).

Por sua vez o CURA, órgão de fiscalização econômico-financeira, é formado por um representante do Ministério da Educação, um representante de cada conselho regional, de Economia, Contabilidade e de Administração, além de um representante do corpo docente, um do corpo discente e um do corpo Técnico (UFAL, 2006).

A Reitoria é o órgão máximo de execução administrativa e acadêmica que, dirigida pelo Reitor, possui a competência para administrar, coordenar e supervisionar todas as atividades da UFAL, dar cumprimento às resoluções do CONSUNI e editar atos não privativos deste (UFAL, 2006).

As unidades acadêmicas, organizadas por área do conhecimento, desenvolvem as atividades de ensino, pesquisa e extensão da Universidade, administrando-as de forma autônoma, observadas as diretrizes do CONSUNI e a supervisão da Reitoria. Cada Unidade acadêmica deve oferecer, no mínimo, um curso de graduação. Além dos cursos de graduação, a integram também todos os cursos e programas de pós-graduação, projetos e atividades de extensão, grupos e linhas de pesquisa relativas à área de conhecimento (UFAL, 2006).

Em 2018, segundo os dados disponíveis mais atualizados, se registrava que a Universidade era composta por 26 unidades acadêmicas integradas por 89 cursos de graduação com 27.568 alunos, 12 cursos técnicos profissionalizantes com 292 alunos, 55 cursos de pós-graduação *stricto sensu* com 1.865 alunos, e 06 cursos de pós-graduação *lato sensu* com 471 alunos matriculados. No mesmo ano base também se registravam 375 grupos de pesquisa e 346 projetos de extensão (UFAL, 2018).

Os órgãos de apoio, por sua vez, podem ter natureza administrativa ou acadêmica, e objetivam dar suporte às atividades de ensino, pesquisa e extensão. Podem pertencer à Reitoria, quando para atender às necessidades comuns da instituição; estar vinculados à Reitoria, quando possuam objetivos comuns a várias unidades acadêmicas ou ofertem serviços específicos à comunidade; ou estarem vinculados às unidades acadêmicas, quando sua natureza e finalidade predominante forem relacionadas às respectivas áreas de conhecimento. Atualmente, 06 órgãos de apoio administrativo e 07 órgãos de apoio acadêmico integram a estrutura da Universidade (UFAL, 2006).

No que se refere ao planejamento estratégico divulgado no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), elaborado para os anos de 2019 a 2023, a Universidade Federal de Alagoas tem por missão:

Produzir e socializar conhecimentos científicos, tecnológicos e culturais, a partir do ensino, da pesquisa e da extensão, de modo a formar acadêmica e

profissionalmente sujeitos capazes de atuar de forma ética, inclusiva e democrática na sociedade e por visão de futuro ser referência local, regional e internacional em ensino, pesquisa e extensão, de forma ética, inclusiva, transparente, democrática e socialmente referenciada, de modo a impactar positivamente a realidade social (UFAL, 2019, p. 52).

A partir dessa visão de futuro, o PDI estabelece os dez objetivos estratégicos indicados no Quadro 1, os quais são relacionados às atividades-fim e subdivididos na dimensão ensino de graduação, técnico e tecnológico, na dimensão pós-graduação, pesquisa, inovação e empreendedorismo e na dimensão extensão. O mesmo documento, após detalhar esses objetivos estratégicos e desdobrá-los em metas, atribui como responsáveis pelo seu monitoramento a Pró-Reitoria de Graduação (PROGRAD), a Pró-Reitoria de Pesquisa (PROPEP) e a Pró-Reitoria de Extensão (PROEX).

**Quadro 1** – Objetivos estratégicos da UFAL para o quinquênio 2019-2023

Objetivo 01	Elevar a qualidade dos cursos de graduação e de ensino profissional e tecnológico.
Objetivo 02	Ampliar a oferta de cursos graduação e de ensino profissional e tecnológico.
Objetivo 03	Ampliar o número de formandos anuais em relação aos ingressantes.
Objetivo 04	Elevar a qualidade da pós-graduação.
Objetivo 05	Aumentar o potencial de inovação da UFAL.
Objetivo 06	Expandir a incubação de empresas nos municípios onde tem campus ou unidade.
Objetivo 07	Ampliar a participação de estudantes de graduação em projetos de iniciação.
Objetivo 08	Ampliar a oferta de vagas em cursos de pós-graduação <i>stricto sensu</i>
Objetivo 09	Ampliar o alcance e impacto das ações de extensão integrada ao ensino e à pesquisa.
Objetivo 10	Desenvolver aspectos pedagógico e organizativo a partir das diretrizes da extensão.

Fonte: Plano de Desenvolvimento Institucional (2019-2023).

A partir do estabelecimento desses objetivos estratégicos para o quinquênio 2019-2023, o PDI acaba por orientar o direcionamento também das ações realizadas pelas atividades-meio, as quais deverão estar voltadas para o alcance desses objetivos em todas as dimensões da política institucional da Universidade e em todas as suas instâncias.

Sendo as aquisições da Universidade compreendidas como atividades-meio, que perpassam as ações desenvolvidas nas três dimensões finalísticas definidas no PDI 2019-2023, verifica-se que o aprimoramento dos processos de compras e, mais especificamente, os processos de penalização de fornecedores, contribuem para o alcance dos objetivos estratégicos propostos, independentemente de essas aquisições estarem mais voltadas para as ações de ensino, pesquisa ou extensão.

Assim, com base nessas informações, a pesquisa foi delimitada da seguinte maneira:

- **Quanto à instituição pública escolhida:** a UFAL foi selecionada como Instituição Federal de Ensino Superior objeto do presente estudo por representar uma entidade com grande variedade de serviços e pela importância que esses serviços possuem ao desenvolvimento no âmbito do Estado de Alagoas. Além disso, a autonomia administrativa prevista no Art. 207 da Constituição Federal possibilita o aprimoramento em nível local dos processos desenvolvidos, a despeito desses processos deverem estar adequados às regras que disciplinam a atuação administrativa dos órgãos da Administração Pública.
- **Quanto à escolha dos processos analisados:** de todos os tipos de processos utilizados para compras de materiais pela instituição nos anos de 2018 e 2019, a saber, a inexigibilidade de licitação, a dispensa de licitação e o pregão, foram escolhidos esses últimos a serem analisados. A escolha se justifica por ser a forma de aquisição mais representativa, tanto em quantidade de itens adquiridos como em valores licitados. Assim, as compras processadas via dispensa de licitação e por inexigibilidade foram excluídas do estudo por não apresentarem peculiaridades relacionadas ao processo de penalização para além dos já verificados nas compras processadas através do pregão eletrônico. Não obstante, a exclusão também se justifica pela necessidade de delimitar a análise dos dados às condições operacionais da pesquisa.

Além disso, o ano de 2020 não foi incluído na análise em virtude do surgimento da Pandemia de COVID-19, o que representou a suspensão de diversas atividades realizadas pela UFAL, especialmente às relacionadas ao ensino. Ao impactar, como se espera, a demanda por produtos, trazendo novas e imprevisíveis implicações aos contratos celebrados a partir daquele momento, a Pandemia do COVID-19 possivelmente resultou em uma nova dinâmica na relação entre a Universidade e seus fornecedores, o que, por não constituir objeto desse estudo, não será incluído na análise.

Dentre as aquisições realizadas via pregão eletrônico, se optou por analisar os processos realizados via SRP, os quais, em sua operacionalização, contemplam etapas não existentes no pregão eletrônico tradicional. Uma dessas etapas compreende a assinatura da ata de registro de preços, a qual pode implicar em situações de especial interesse no processo de penalização de fornecedores, haja vista a possibilidade de o fornecedor vencedor do pregão se recusar a assinar a ata de registro de preços ou retardar a sua assinatura, causando prejuízos ao regular fornecimento dos produtos licitados. Dos 36 pregões eletrônicos realizados pela UFAL nos anos de 2018 e 2019,

23 correspondem a pregões eletrônicos com utilização de registros de preços. Cumpre destacar que foram incluídos na análise, também, dois processos de penalização que resultaram de uma contratação de serviços, sem utilização do SRP. A escolha se justifica pela baixa quantidade de processos de penalização realizados pela UFAL no período e pela oportunidade se incluir na amostra a aquisição de serviços, independentemente de este ter sido processado via SRP. Entende-se, com isso que a inclusão dos referidos processos na análise acaba por contribuir com a discussão, sobretudo diante do objetivo de propor melhorias nos processos de penalização de fornecedores realizados pela Universidade.

- **Quanto à escolha dos setores analisados:** Por sua vez, esses 23 processos correspondentes a aquisições processadas por registro de preços foram gerados a partir de 168 requisições realizadas por 25 órgãos da UFAL. Entre essas unidades, constam unidades acadêmicas, órgãos de apoio acadêmico, órgãos de apoio administrativo e unidades administrativas ligadas à Reitoria.

Enquanto alguns desses processos geraram atas de registro de preços para gestão exclusiva de algumas unidades, como a ata de registro de preços 03/2018, utilizada para aquisição de material de expediente e administrada exclusivamente pela Gerência de Almoxarifado e Patrimônio, outras foram utilizadas por mais de uma unidade, a exemplo da ata de registro de preços 08/2019, compartilhada entre os restaurantes universitários localizados nos campi A. C. Simões, Arapiraca e Sertão.

**Tabela 1** – Distribuição das atas de registro de preços da UFAL em 2018 e 2019

UNIDADE	ATA EXC. <sup>1</sup>	ATA COM. <sup>2</sup>	QTD. ATAS	QTD. ITENS	VALOR
GAP	5	0	5	113	3.225.255,56
FOUFAL	4	0	4	84	719.111,91
BIOCEN	3	0	3	5	413.238,36
BC	1	0	1	2	1.155.746,79
EDUFAL	1	0	1	21	653.820,97
PROGEP	1	1	2	21	856.722,81
SINFRA	1	0	1	207	1.683.934,18
C. ARAPIRACA	0	1	1	90	128.355,06
C. SERTÃO	0	1	1	12	1.275,62
CECA	0	1	1	43	98.180,62
CTEC	0	1	1	41	11.394,06
CPA	0	1	1	6	300.419,48
ESENFAR	0	1	1	38	14.005,74
FANUT	0	1	1	24	8.176,16
HVET	0	1	1	21	3.834,98
ICBS	0	1	1	52	143.771,59
ICF	0	1	1	49	68.766,33
IGDEMA	0	1	1	7	1.626,68
IQB	0	1	1	12	313.798,88
MHN	0	1	1	31	36.214,89
MTB	0	1	1	10	6.433,23
PINAC	0	1	1	5	995,08
RU MACEIÓ	0	5	5	152	9.220.924,08
RU ARAP.	0	5	5	149	3.414.430,67
RU SERTÃO	0	5	5	141	1.604.105,04

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos relatórios de requisições dos processos do SIPAC (2021).

<sup>1</sup> Quantidade de atas de registro de preços utilizadas exclusivamente pela unidade.

<sup>2</sup> Quantidade de atas de registro de preços utilizadas de forma compartilhada por mais de uma unidade.

<sup>3</sup> Quantidade de atas de registro de preços utilizadas pela unidade.

<sup>4</sup> Quantidade de itens incluídos nas atas de registro de preços utilizadas pela unidade.

Diante disso, para seleção dos setores analisados, se optou por aqueles que apresentaram, nos anos de 2018 e de 2019, um maior quantitativo de atas utilizadas exclusivamente sob sua gestão, quais sejam, a GAP, com 05 atas de registro de preços, a FOUFAL, com 04 atas, e o BIOCEN, com 03 atas.

Além destes, também foi incluída na pesquisa a SINFRA, tendo em vista que a mesma geriu, de forma exclusiva, a ata com maior quantidade de itens, entre as verificadas nos anos de 2018 e 2019. A referida ata de registro de preços, resultante do pregão

06/2018, correspondeu a 207 itens licitados para aquisição de materiais de manutenção predial destinados ao atendimento de toda a Universidade.

Com a seleção destas unidades, se contemplaram no estudo os quatro tipos de órgãos indicados no artigo segundo do estatuto da Universidade, a saber: uma unidade acadêmica (FOUFAL), uma unidade ligada à Reitoria (GAP), um órgão de apoio acadêmico (BIOCEN) e um órgão de apoio administrativo (SINFRA). Posteriormente foram incluídas na pesquisa quatro entrevistas realizadas com servidores da PROGINST, o que se justifica pela incidência de menções dos servidores incluídos no primeiro grupo de entrevistados.

### 3.3 TÉCNICAS DE COLETAS DE DADOS

Yin (2015) apontou que os estudos de caso podem ser realizados a partir da consulta de seis fontes diferentes, a saber, os documentos, os registros em arquivos, as entrevistas, a observação direta, a observação participante e os artefatos físicos. Para essa coleta de dados, destacou alguns princípios primordiais para se buscar qualidade do estudo de caso, sendo esses princípios a utilização de várias fontes de evidência, o uso de um banco de dados e o encadeamento das evidências.

Para operacionalização da pesquisa foram empregadas as seguintes fontes de dados:

**Análise Documental:** a técnica foi utilizada na etapa 1 da pesquisa de forma a buscar compreender o fluxo dos processos de penalização de fornecedores. Para isso, foram utilizados documentos de cunho normativo e administrativo. Nos documentos de cunho normativo, foram utilizados a Portaria GR Nº 944/2017 — que institui política institucional de gestão e fiscalização de contratos —; o Manual (Aplicação de Sanções); o Fluxo (Aplicação de Sanção); a Cartilha do Fiscal; o Manual de Gestão e Fiscalização; a Lei de Licitações e Contratos (Lei Nº 8.666/93); a Lei que institui o pregão e o SRP (Lei Nº 10.520/02); a Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei 14.133/21); e a Instrução Normativa 05/2017, que dispõe sobre as regras de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da administração federal.

Por sua vez, foram considerados documentos de cunho administrativos todos os documentos, físicos ou eletrônicos, produzidos em decorrência do desenvolvimento dos processos de compras ou de penalização de fornecedores, especificamente a requisição de compras, o edital de licitação e seus anexos, a ata de registro de preços, a nota de empenho, produzidas nos processos.

Os documentos analisados foram agrupados no Quadro 2, que os divide nos dois grupos anteriormente indicados.

**Quadro 2** – Documentos analisados

Documentos Normativos	01 - Portaria GR Nº 944/2017
	02 - Manual - Aplicação de Sanções
	03 - Fluxo - Aplicação de Sanção
	04 - Cartilha do Fiscal
	05 - Manual de Gestão e Fiscalização
	06 - Instrução Normativa 05/2017
	07 - Lei de Licitações e Contratos (Lei Nº 8.666/93)
	08 - Lei que institui o pregão e o SRP (Lei Nº 10.520/02)
	09 - Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei 14.133/21)
Documentos Administrativos	01 - Editais de Licitação
	02 - Relatórios de Ocorrências do SICAF
	03 - Requisições de compras
	04 - Atas de registro de preços
	05 - Notas de Empenho

Fonte: elaborado pelo autor (2021).

**Entrevista:** apontada por Yin (2015) como uma das fontes mais importantes no estudo de caso, é uma técnica a ser utilizada na etapa 2 do presente estudo que visou identificar o modelo utilizado pela Universidade para penalização de fornecedores. Na etapa 3, a entrevista buscou identificar divergências entre o modelo institucionalmente estabelecido e a prática da organização, buscando identificar soluções que visem melhorar a efetividade dos processos.

Para a realização das entrevistas na etapa 3 foram selecionados os servidores responsáveis pelas requisições de compras das quatro unidades selecionadas, a saber: GAP, FOUFAL, BIOCEN e SINFRA. Além desses servidores, também foram incluídos os responsáveis pelos atestes nas notas fiscais, procedimento este realizado durante a etapa de liquidação da despesa, quando se analisa se o produto entregue atendeu ou não às especificações do edital do certame.

Com isso, foram entrevistados inicialmente oito servidores da Universidade, entre técnicos administrativos e professores. Contudo, em virtude da recorrente menção, pelos entrevistados à Gerência de Compras (GC), à Gerência de Contratos (GCON) e à Coordenadoria de Administração, Suprimentos e Serviços (CASS), setores esses pertencentes à PROGINT, foram realizadas mais quatro entrevistas com servidores dessas áreas.

A inclusão desses quatro entrevistados se justifica, desta forma, por se considerar oportuno compreender as suas perspectivas acerca dos processos de sanção, sobretudo tendo em vista que seus setores foram constantemente mencionados pelos entrevistados anteriores, os quais estão relacionados às unidades requisitantes de compras.

**Quadro 3** – Entrevistados

Servidores requisitantes da emissão de empenho para cada unidade selecionada, identificados pelas requisições de material processadas por meio do SIPAC.	01 servidor do BIOCEN
	01 servidor da GAP
	01 servidor da FOUFAL
	01 servidor da SINFRA
Servidores que atestaram as notas fiscais dos produtos (fiscais) adquiridos para atendimento das demandas indicadas nas requisições de material.	01 servidor do BIOCEN
	01 servidor da GAP
	01 atestador da FOUFAL
Servidores da PROGINST que desenvolvem atividades relacionadas a gestão de contratos e a licitações públicas.	01 atestador da SINFRA
	04 servidores da PROGINST

Fonte: elaborado pelo autor (2021).

Todas as entrevistas realizadas foram gravadas mediante autorização dos entrevistados e posteriormente transcritas para auxiliar na análise. Desta forma, a partir da realização das doze entrevistas indicadas no Quadro 3, se deu início à análise dos dados.

### 3.4 INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS

A coleção dos documentos incluídos na análise foi realizada em duas etapas, sendo a primeira delas iniciada com a solicitação formal, através da abertura do protocolo 23546.0310002/2021-11, na Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação, mantida pela Controladoria-Geral da União. A resposta da Universidade foi apresentada em trinta e oito dias após o registro do protocolo no mencionado sistema.

Na referida plataforma foi solicitado à Universidade que relacionasse os números dos processos abertos ou movimentados nos anos de 2018 e 2019 para apuração de infrações em decorrência de recusas em assinar a ata de registro de preço, de atrasos na entrega, da não entrega de produtos, de desconformidade da especificação, etc., cometidas pelos seus fornecedores durante a etapa de execução de fornecimento de materiais e de serviços licitados via pregão eletrônico.

No mesmo pedido, foi solicitado, ainda, que dentre os processos relacionados, se indicasse quais resultaram na aplicação de penalidade, quais foram as penalidades aplicadas e de que forma as mesmas foram implementadas. Após responder que todos os processos de

penalidade abertos no período resultaram na aplicação de sanção, a Universidade encaminhou planilha eletrônica, indicando os processos correspondentes aos itens de 01 a 05 do Quadro 4.

**Quadro 4** – Penalizações realizadas pela UFAL nos anos de 2018 e 2019

Item	Processo	Penalização	Licitação
01	23065.012762/2018-37	multa	PE 120/2015
02	23065.009119/2018-26	multa	PE 114/2014
03	23065.010767/2018-25	multa e impedimento de licitar e contratar	PE 05/2017 (SRP)
04	23065.027235/2017-46	impedimento de licitar e contratar	PE 29/2019 (SRP)
05	23065.035831/2019-61	impedimento de licitar e contratar	PE 30/2018 (SRP)
06	23065.044350/2019-47	impedimento de licitar e contratar	PE 33/2017 (SRP)
07	23065.041313/2019-87	advertência	PE 04/2019 (SRP)

Fonte: Universidade Federal de Alagoas (2021).

Para realização das entrevistas realizadas com os participantes, foram utilizados como referências os Guias de Entrevista Semiestruturada disponíveis no Apêndice I. Para isso foram utilizados dois modelos, sendo um com 19 questões destinadas aos servidores lotados em unidades demandantes de compras e outro com 17 questões, direcionado aos entrevistados que estavam ligados à PROGINT.

A partir de uma busca nos arquivos da Universidade, com o fito de localizar os processos indicados, se constatou a existência de mais dois processos que não tinham sido anteriormente informados, a saber os itens 06 e 07 do Quadro 4, os quais também foram incluídos no estudo.

Cumprido esclarecer, também, que embora os itens 01 e 02 do Quadro 4 não representem aquisições processadas via SRP, se optou por manter os processos entre os arquivos a serem analisados. A escolha se justifica pela baixa quantidade de processos de penalização realizados pela UFAL no período e pela oportunidade de incluir na amostra a aquisição de serviços, independentemente de este ter sido processado via SRP.

Entende-se, com isso, que a inclusão dos referidos processos na análise acaba por contribuir com a discussão, sobretudo diante do objetivo de propor melhorias nos processos de penalização de fornecedores realizados pela Universidade. Acrescente-se, também, que dos processos de penalização movimentados no período, apenas os itens 01 e 02 do Quadro 4 corresponderam a aquisições realizadas via contrato administrativo para prestação de serviços.

No mesmo pedido, realizado via Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação, foi solicitado, também, a disponibilização dos documentos internos utilizados pela Universidade, como portarias, manuais, fluxogramas, etc., para orientação dos processos de penalização de fornecedores no âmbito das compras realizadas via pregão eletrônico com utilização do SRP.

Em resposta, foram fornecidos links de acesso para a *Portaria GR N° 944, de 01 de junho de 2017*, que trata da gestão e fiscalização de contratos, para o *Manual - Aplicação de Sanções*, para o *Fluxo - Aplicação de Sanção*, para a *Cartilha do Fiscal*, para o *Manual de Gestão e Fiscalização*, dentre outros documentos, incluindo modelos e pareceres referenciais, relacionados à gestão de contratos. Todos os documentos citados estão disponíveis para acesso ao público na seção destinada a contratos da aba “gestão do conhecimento”, mantida no portal eletrônico da UFAL.

Na mesma resposta, realizada pela Universidade, através da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação, também foram anexados seis *Relatórios de Ocorrências*, os quais constituem extratos dos registros das penalidades informadas no Sistema de Cadastramento de Fornecedores (SICAF), mantido pela Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

Na segunda etapa de coleção dos documentos foram incluídos os que, durante a análise, se entenderam necessários para melhor elucidação dos documentos indicados anteriormente e, conseqüentemente, para melhor compreensão dos processos de penalização desenvolvidos pela UFAL. Nesse sentido, em um segundo momento, foram incluídos os editais dos certames utilizados para contratação, que possuem relação com os processos de penalização realizados nos anos de 2018 e 2019, a LLC, a LPE, a NLLC — que posteriormente substituiu os dois instrumentos anteriores — e a Instrução Normativa 05/2017, a qual dispõe sobre regras referentes à gestão contratual de serviços sob o regime de execução indireta.

### 3.5 ASPECTOS ÉTICOS

Para atender aos aspectos éticos na condução da pesquisa, o estudo foi realizado somente após o consentimento da UFAL, realizado com a assinatura da folha de rosto para pesquisa envolvendo seres humanos disponibilizada pela Plataforma Brasil e preenchida pelo pesquisador. Além dessa autorização, também foram solicitadas anuências dos cinco gestores das unidades acadêmicas e administrativas pesquisadas, os quais autorizaram explicitamente o acesso aos dados e à condução das entrevistas.

Em relação aos entrevistados, a pesquisa foi conduzida após apresentação do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). Antes do início da entrevista por videoconferência na plataforma do Google Meet o referido termo foi disponibilizado via formulário eletrônico para leitura do entrevistado. Após disponibilização do formulário, o

pesquisador informou estar à disposição para esclarecimento de quaisquer dúvidas surgidas a partir da leitura do TCLE.

Ao concordar em participar da pesquisa, os entrevistados assinalaram a opção que indicava o seu consentimento em participar no estudo, indicando estarem conscientes dos seus direitos, responsabilidades, dos riscos e dos benefícios que implicariam a sua participação, concordariam em participar do estudo. Com isso, os convidados manifestaram seu consentimento de forma livre e isenta de qualquer coação.

Ao final do preenchimento do formulário, com o consentimento do entrevistado, o texto destacou a informação contida no TCLE previamente aprovado, indicando o endereço e o contato do Conselho de Ética da UFAL para eventual busca de mais esclarecimentos, informações de ocorrências, irregularidades ou danos durante a participação no estudo.

Verificada a anuência, o pesquisador entrou em contato com os participantes da pesquisa para acordar dia e horário para realização da entrevista. Definido esse dia, o link da videoconferência foi encaminhado via plataforma do Google Meet com as orientações para a participação. Ao iniciar a videoconferência, com a presença do participante, o pesquisador se apresentou, informando seu nome e a condição de aluno de mestrado da UFAL. Em seguida, reforçou o tema, objetivo e importância da entrevista para o estudo.

Na oportunidade, o pesquisador enfatizou também o respeito aos procedimentos éticos, conforme disposição do TCLE e da Resolução do Conselho Nacional de Saúde 510, de 07 de abril de 2016, reforçando a confidencialidade da entrevista.

Em seguida, o pesquisador informou que estava iniciando a gravação da entrevista pelo Google Meet, conforme disposição do TCLE. Por fim, foi reforçado ao participante que o pesquisador continuaria à disposição para quaisquer esclarecimentos através de *e-mail* e do número de telefone indicado no TCLE, do qual uma cópia fora enviada ao *e-mail* do entrevistado.

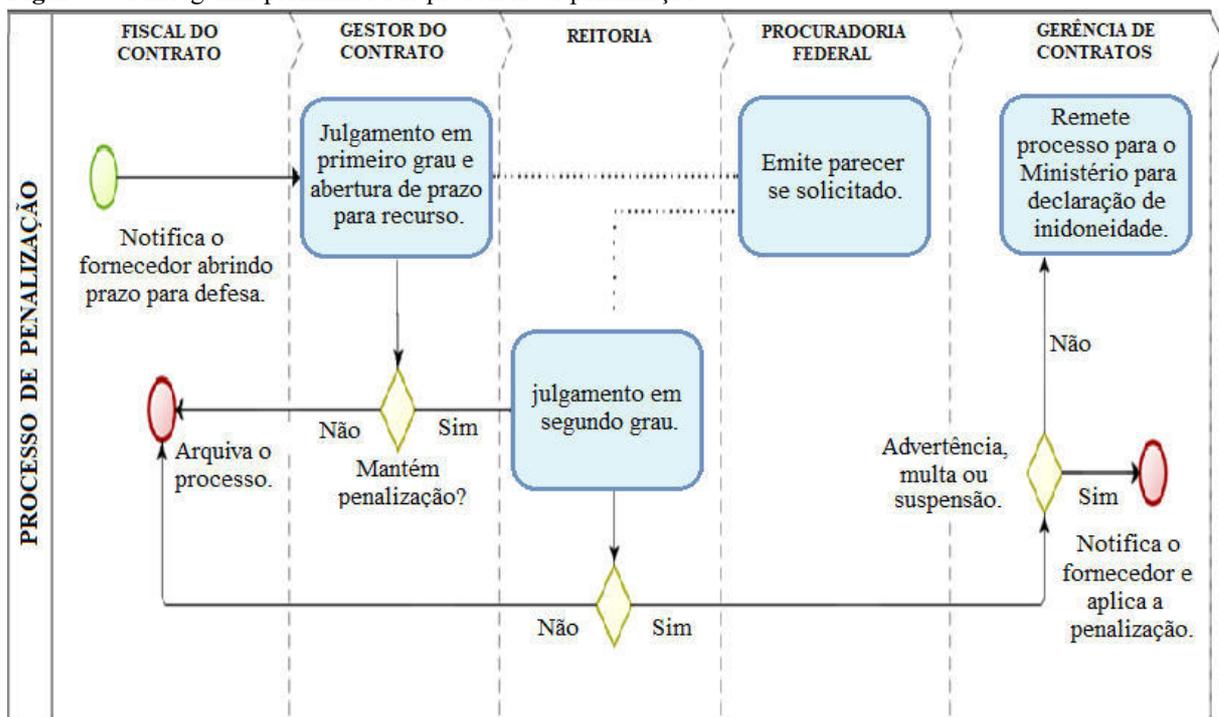
## 4 RESULTADOS

Os resultados do presente estudo formam divididos em três etapas, sendo a primeira correspondente à análise dos documentos oficiais da UFAL com o objetivo de identificar as sanções previstas nos normativos internos, os atores envolvidos nos processos de penalização de fornecedores, e a sequência de etapas necessárias à efetivação dessas penalizações.

A etapa número dois do presente estudo consistiu em entrevista realizada com os sujeitos dos processos. Para isso, se adotou como referencial teórico a teoria dos custos de transação, a qual possibilitou a realização de uma discussão a partir de inferências que relacionam as dificuldades enfrentadas por esses servidores e os conceitos bases da referida teoria.

Cumprir esclarecer que antes da realização das entrevistas estava prevista uma etapa que consistiria em, a partir das informações levantadas na etapa anterior, desenhar um fluxo com informações mais precisas em relação ao modelo inicialmente apresentado (Figura 3). Contudo, diante da falta de definição clara de algumas atribuições necessárias para estabelecimento desse fluxograma nos processos de penalização, conforme será melhor detalhado, não se pôde chegar a um modelo definitivo que caracterizasse o fluxo do processo de penalização da Universidade.

**Figura 3** - Fluxograma preliminar dos processos de penalização



Fonte: Elaborado pelo autor com utilização do *software* Bizagi (2021).

Por fim, a partir das principais inferências realizadas por meio das entrevistas e ainda fundamentado nos preceitos da TCT, o estudo apresenta, na terceira etapa, com propostas de intervenções consubstanciadas no Produto Técnico, apêndice 4 deste trabalho, com o objetivo de melhor definir os processos de penalização de fornecedores realizados pela Universidade.

#### 4.1 ANÁLISE DOS DADOS DOCUMENTAIS

Para compreender como foi institucionalizado o processo de penalização de fornecedores na UFAL, entendeu-se oportuno primeiramente identificar as sanções definidas, os atores envolvidos nos processos, bem como as etapas necessárias à sua concretização. Para isso, preliminarmente se lançou mão da Portaria Reitoral Nº 944, de 01 de junho de 2017, a qual tem como finalidade estabelecer as definições e atribuições de competências relativas à gestão e fiscalização de contratos na Universidade.

##### 4.1.1 As Sanções nos Normativos da Universidade

Considerando que a penalização de fornecedores constitui apenas um instrumento da gestão de contratos, sendo esta mais ampla, se buscou, na referida Portaria, bem como nos demais instrumentos posteriormente analisados, os termos relacionados efetivamente à sanção de fornecedores e que pudessem colaborar para o entendimento da forma como esses processos são desenvolvidos pela Instituição.

Ao analisar as atribuições definidas na Portaria Nº 944/2017 para julgamento das sanções a serem aplicadas, verifica-se que em seu Art. 3º é estabelecido como competência da UFAL julgar, em primeira instância, processos de penalidade de impedimento de licitar e contratar e julgar, em segunda instância, penalidades de advertência e de multa.

Não havendo no instrumento nenhuma outra menção relacionada às possibilidades de sanção, observa-se que o principal normativo da instituição referente ao tema, acaba por não indicar as outras possibilidades de aplicação de penalidade, quais sejam: a suspensão temporária de licitar com a Administração prevista no artigo 87, III da LLC, e declaração de inidoneidade, prevista também na LLC, em seu Art. 87, IV.

Contudo, em princípio, essa lacuna não acarretaria a impossibilidade de se fazer uso das demais medidas sancionatórias previstas, sobretudo em decorrência da supremacia

existente da LLC sobre os instrumentos normativos internos emanados pela própria Universidade.

Além disso, há que se considerar que os editais de licitações promovidos pela UFAL também reforçam a possibilidade de utilização das sanções previstas em lei, conforme se observa do excerto abaixo, extraído do Edital do Pregão Eletrônico N° 13/2018, o qual teve como objeto o registro de preços para aquisição de recarga de gases para os Restaurantes Universitários da UFAL:

20.3. O licitante/adjudicatário que cometer qualquer das infrações discriminadas no subitem anterior ficará sujeito, sem prejuízo da responsabilidade civil e criminal, às seguintes sanções: 20.3.1. Advertência por: (...) 20.3.2. Multa: (...) 20.3.3. Suspensão de licitar com o órgão, entidade ou unidade administrativa pela qual a Administração Pública opera e atua concretamente, pelo prazo de até 2 (dois) anos, no caso de inexecução parcial do contrato, a ser apurado e decidido em processo administrativo; (...) 20.3.4. Impedimento de licitar e contratar com a União com o consequente descredenciamento no SICAF, sem prejuízo da multa e das cominações legais, nos casos de: (...) 20.3.5. 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 (UFAL, 2018).

Essas sanções podem ser aplicadas em decorrência de eventuais descumprimentos verificados durante a realização do certame público como também em virtude de descumprimentos constatados na fase de execução dos contratos administrativos. Contudo, mesmo diante da possibilidade de utilização dos instrumentos previstos na LLC, o que se verifica nos processos de sanção realizados entre os anos de 2018 e 2019, (Quadro 4), é que as penalizações ficaram restritas à aplicação de multa e de impedimento de licitar e de contratar, justamente as modalidades adotadas pela Portaria GR N° 944/2017.

Oportunamente, há que se destacar que a penalidade de impedimento de licitar e contratar, trazida pela LPE, supostamente contemplaria, de forma ampla, os objetivos pretendidos pela Universidade em seus processos de penalização. Isso porque possibilita o afastamento, por até cinco anos, dos fornecedores faltosos, sendo, portanto, mais abrangente do que a suspensão temporária, a qual tem sua aplicação restrita a dois anos.

O instrumento da Suspensão Temporária, por sua vez, o qual não foi expressamente previsto na Portaria da UFAL, permitiria que esses fornecedores, embora impedidos temporariamente de celebrar novos contratos com a UFAL, continuassem participando

livremente de licitações realizadas por outros órgãos da Administração, podendo, por ser muito brando considerado desinteressante para os interesses da Universidade.

Por sua vez, a Declaração de Inidoneidade, mais severa, tendo em vista que impede a participação do fornecedor em certames realizados por outros entes da federação, exige a atuação de Ministro de Estado, conforme disposição do Art. 87, IV, § 3º da LLC, o que torna mais difícil a sua aplicação.

Outro fato que merece destaque em relação à Declaração de Inidoneidade é que, segundo o Art. 87, IV, § 3º, esta medida, assim como também a Suspensão Temporária e a Advertência, podem ser aplicadas juntamente com a Multa. Considerando que a Lei de Licitação e Contratos indicou expressamente essa possibilidade. É possível inferir que as penalidades de Advertência, Suspensão Temporária e de Declaração de Inidoneidade não podem, entre si, serem aplicadas concomitantemente.

Do mesmo modo que se presumiria a impossibilidade de aplicar, ao mesmo tempo, as sanções previstas na Lei de Licitação e Contratos, com exceção da Multa, é possível se chegar a um entendimento de que essas sanções também não poderiam ser acumuladas com o Impedimento de Licitar e Contratar com a Administração, prevista na LPE, por terem naturezas semelhantes.

Entendendo pela impossibilidade de se aplicar, ao mesmo tempo, a suspensão de licitar e contratar com a administração e a declaração de inidoneidade, e sendo essa de implementação mais difícil, visto que não prescinde da atuação de Ministro de Estado, é possível compreender a opção da Portaria GR N° 944/2017 pela sanção prevista na LPE.

Por outro lado, caso o entendimento legal seja pela possibilidade de aplicação cumulativa do impedimento de licitar e contratar com a declaração de inidoneidade, sendo possível a aplicação de forma mais célere da primeira, pelo prazo de até cinco anos, e com abrangência em todos os órgãos e entidades da administração federal, o que já pode ser visto como uma penalização severa, dificilmente se justificaria interesse administrativo em aplicar, de forma cumulativa, uma sanção que exigiria para sua concretização a tramitação do processo em nível Ministerial.

Do mesmo modo, diante da possibilidade de utilização da pena de impedimento de licitar e contratar prevista na LPE, a qual permite discricionariedade em sua gradação para redução do prazo de sua incidência para menos de cinco anos, dificilmente haveria interesse que justificasse a opção pela suspensão temporária prevista na LLC, a qual tem aplicação limitada ao próprio órgão contratante e tem prazo máximo de aplicação de até dois anos.

Com efeito, observando os quatro registros de ocorrências referentes ao Impedimento de Licitar e Contratar informados no SICAF pela UFAL nos anos de 2018 e 2019 (Quadro 4), se verifica que em dois deles se indicou o limite máximo de cinco anos estabelecido pelo Art. 7º da LPE. Os demais indicaram aplicação da pena pelo prazo de dois anos, o que indica que a discricionariedade na gradação das penas aplicadas está efetivamente sendo exercida pela Instituição.

Diante dessas considerações, a não inclusão da declaração de inidoneidade e da suspensão temporária ao rol de possibilidades previstas na Portaria GR Nº 944/2017 não significaria prejuízos aos processos de penalização promovidos pela Universidade. Ao contrário disso, pode se entender que a referida portaria acabou por tornar mais simples a escolha das penalidades a serem aplicadas, contribuindo, nesse ponto, com a aplicação das penalizações de fornecedores no âmbito da Autarquia.

Entretanto, caso exista vantagem administrativa na aplicação das demais sanções não indicadas expressamente na Portaria da UFAL, a falta de sua menção pode prejudicar o entendimento, pelo usuário da norma, das possibilidades de aplicação que estão efetivamente à sua disposição.

Considerando que um aspecto importante do conceito de racionalidade limitada, conforme indicado por Zanella *et al.* (2015), reside na incapacidade de transmitir informações, e considerando que a ineficiência da forma como essas informações são transmitidas também podem prejudicar o processamento e decodificação dessa mensagem, a falta da indicação expressa nos normativos da Universidade também pode, na perspectiva da TCT, implicar em maiores custos de transação durante o desenvolvimento do processo de penalização de fornecedores.

Contudo, a despeito dessa discussão sobre a inclusão ou não de todas as sanções previstas na LLC e LPE nos instrumentos normativos utilizados pela UFAL, a partir de 1º de abril de 2021 entrou em vigor a NLLC, a qual incorporou e modificou regras estabelecidas nas leis anteriores. Em seu Art. 193, a nova Lei de Licitações revoga integral e imediatamente a LPE.

Em relação à LLC, esta continuará com alguns de seus dispositivos aplicáveis durante dois anos, contados a partir de 1º de abril de 2021. Entre os dispositivos que permanecem produzindo efeitos até 31 de março de 2023 estão os relacionados à penalização de fornecedores nos contratos administrativos celebrados com o poder público.

Com a entrada em vigor do artigo 156 da NLLC, as sanções que estavam dispersas nos instrumentos revogados passam a integrar um único dispositivo. Nesse novo dispositivo se

observa também a extinção da sanção de suspensão de licitar, restando agora apenas quatro modalidades de sanção, a saber: I - advertência, II - multa, III - impedimento de licitar e contratar — agora com possibilidade de aplicação máxima de três anos — e IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar.

Em relação à penalidade de advertência, verifica-se que o artigo 156, § 2º, dispõe que a única possibilidade de aplicação da mesma é a ocorrência da infração administrativa correspondente à inexecução parcial do contrato, quando não se justifica imposição de penalidade mais gravosa.

Para distinguir os casos de aplicabilidade de uma e de outra sanção, os parágrafos § 4º e 5º, V, do artigo 156, dispõem que a sanção de impedimento de licitar e contratar deverão ser aplicadas nos casos de cometimento das infrações indicadas nos incisos II, III, IV, V, VII e VIII do artigo 155. Por sua vez, a declaração de inidoneidade será aplicada nos mesmos casos citados anteriormente, quando se justificar penalidade mais grave, bem como nos casos das infrações definidas nos incisos VIII, IX, X, XI e XII.

Para efeito de melhor compreensão, as infrações tipificadas no Art. 155 e as sanções definidas no Art. 156 foram esquematizadas no Quadro 5.

**Quadro 5** – Relação entre infrações previstas e penas aplicáveis segundo a NLLC

Infração (Art. 155, NLLC)	Advertência	Impedimento de Licitar	Declaração de Inidoneidade	Multa
I	x			X
II		x	x	X
III		x	x	X
IV		x	x	X
V		x	x	X
VI		x	x	X
VII		x	x	X
VIII			x	X
IX			x	X
X			x	X
XI			x	X
XII			x	X

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da NLLC (2021).

Importante também é observar outra diferença entre a LLC e a NLLC: enquanto a primeira não deixava claro as infrações que se enquadrariam em cada tipo de sanção, se restringindo a enunciar que pela inexecução total ou parcial do contrato, a Administração poderia aplicar qualquer das sanções nela indicadas. A NLCC define quatro tipos de sanções, as quais estão relacionadas a doze diferentes infrações administrativas:

Art. 155. O licitante ou o contratado será responsabilizado administrativamente pelas seguintes infrações: I - dar causa à inexecução parcial do contrato; II - dar causa à inexecução parcial do contrato que cause grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo; III - dar causa à inexecução total do contrato; IV - deixar de entregar a documentação exigida para o certame; V - não manter a proposta, salvo em decorrência de fato superveniente devidamente justificado; VI - não celebrar o contrato ou não entregar a documentação exigida para a contratação, quando convocado dentro do prazo de validade de sua proposta; VII - ensejar o retardamento da execução ou da entrega do objeto da licitação sem motivo justificado; VIII - apresentar declaração ou documentação falsa exigida para o certame ou prestar declaração falsa durante a licitação ou a execução do contrato; IX - fraudar a licitação ou praticar ato fraudulento na execução do contrato; X - comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza; XI - praticar atos ilícitos com vistas a frustrar os objetivos da licitação; XII - praticar ato lesivo previsto no art. 5º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (BRASIL, 2021).

Verifica-se, com isso, uma redução da margem de discricionariedade do agente público destinatário da norma. Se por um lado isso pode representar uma limitação das possibilidades de aplicação da lei ao fato concreto, por outro pode também permitir uma maior segurança do servidor na identificação da pena a ser aplicada, tendo em vista que os casos de infração estarão melhor descritos na lei.

Em decorrência dessas mudanças, se verifica uma oportunidade de revisão da Portaria GR Nº 944/2017 com vistas a se avaliar a pertinência de ajustes que permitam reduzir os custos de transação incidentes sobre os processos de penalização de fornecedores. Especialmente dos custos relacionados ao conceito de racionalidade limitada, os quais poderão ser mitigados com a adoção de uma comunicação mais clara e melhor ajustada às disposições da nova legislação.

#### **4.1.2 Atribuições de Competências**

Para compreender a forma que o processo administrativo de penalização de fornecedores está institucionalizado no âmbito da UFAL, se fez necessário também compreender como as diferentes atribuições foram distribuídas internamente. Buscando identificar onde se inicia o processo, bem como quem são os agentes que atuam para o seu desenvolvimento, se recorreu inicialmente à Portaria GR Nº 944/2017, a qual indica entre seus objetivos o de definir as atribuições e competências funcionais relativas aos processos de gestão e fiscalização de contratos no âmbito da UFAL.

Buscando alcançar esses propósitos, o instrumento define o gestor do contrato como o servidor responsável pelo planejamento, licitação contratação/aquisição e prestação/fornecimento do objeto contratado (Art 2º, I). Por sua vez, o fiscal do contrato é definido como o servidor, classificado como fiscal técnico ou fiscal administrativo, responsável por acompanhar e fiscalizar toda a execução do contrato, anotando as ocorrências observadas durante o exercício da fiscalização (Art. 2º, II).

Com relação às competências estritamente relacionadas aos processos de penalização de fornecedores, a referida portaria indica que cabe ao gestor do contrato designar, via portaria e sistema de gestão gerencial da UFAL, os fiscais técnicos e os fiscais administrativos dos contratos sob sua gestão. Caso não haja a designação do fiscal técnico, caberá ao fiscal administrativo exercer ambas as competências (Art. 3º, V) e, na ausência de designação de fiscal técnico e administrativo, essas competências serão assumidas pelo próprio gestor do contrato em caráter interino (Art. 3º, VII). No seu inciso III, Art. 3º, a mesma Portaria GR N° 944/2017 informa também que caberá ao gestor do contrato julgar os processos de penalidade de advertência e de multa em primeiro grau de decisão, após a defesa da contratada.

Em relação ao julgamento em segunda instância das sanções de advertência e de multa, a Portaria informa que serão de competência da UFAL (Art. 3º), contudo, sem esclarecer qual exatamente seria a autoridade competente para essa decisão.

Mesmo não deixando explícita a informação de que esse julgamento, em segundo grau, deve ser realizado pelo Reitor, é possível chegar a esse entendimento, tendo em vista ser a autoridade máxima da Universidade e que a representa administrativamente.

Contudo, há de se considerar que a falta dessa informação de forma explícita, pode constituir um fator de incerteza nos processos de penalização, haja vista não ser possível afirmar, de forma categórica, a partir das informações da referida norma, que seria o Reitor a segunda instância de decisão dos processos de penalização. Outra omissão semelhante é observada ainda no mesmo Art. 3º, o qual prescreve que compete à UFAL designar os gestores dos contratos.

A ausência expressa dessa indicação pode acarretar em uma incerteza ainda maior do que a observada anteriormente, haja vista que é a partir da designação do gestor do contrato que se torna possível a este designar os fiscais técnicos e administrativos definidos na mesma Portaria.

Por consequência, a falta de determinação explícita desta competência pode resultar em indefinições no decorrer da execução contratual, produzindo um efeito cascata com

impacto não somente nos processos de penalização de fornecedores, mas na própria fiscalização dos contratos administrativos da Universidade.

Essas incertezas identificadas são ainda acentuadas pela disposição do inciso II do Art. 3º da Portaria GR N° 944/2017, o qual prescreve que as sanções de impedimento de licitar e de contratar serão julgadas pela UFAL em primeiro grau de decisão. Leva-se a crer, com isso, que caso em um processo administrativo de penalização o fornecedor apresente um recurso, esse somente poderia ser decidido por autoridade hierarquicamente superior ao Reitor, o que não é condizente com o Art. 207 da Constituição Federal, o qual garante autonomia administrativa, financeira e patrimonial às universidades federais.

Do mesmo modo, uma interpretação que sugerisse a impossibilidade de impor uma penalidade de impedimento de licitar e contratar pela Universidade, levando em conta o Artigo 3º, inciso II, da Portaria GR N° 944/2017, não encontraria fundamentação na própria LLC, a qual exige a autorização ministerial apenas nos casos de declaração de inidoneidade, conforme indicado em seu Art. 87, IV, §3º.

A despeito dessas indefinições capazes de constituir incertezas com potencial de elevar os custos de transação nos processos de aquisições públicas, visto que implicam em maiores esforços dos agentes administrativos para desenvolvimento de seus processos de penalização, sobretudo em virtude da racionalidade limitada descrita pela TCT, o que se verifica é que as disposições da Portaria GR N° 944/2017 não impediram a aplicação das quatro sanções de impedimento de licitar e contratar com a administração (Quadro 4), as quais foram efetivadas sem a necessidade de recorrer a instância fora da estrutura da Universidade.

Quanto ao fiscal técnico do contrato, o normativo interno estabelece, entre outras atribuições, a de atestar a nota fiscal, conferir as documentações que a acompanham, notificar a contratada quanto à ocorrência de qualquer fato que cause descumprimento das cláusulas contratuais, estabelecendo prazo para correção, e encaminhar ao fiscal administrativo para arquivo, registro no sistema e, conforme o caso, para abertura de processo de penalidade (Art. 5º, XVIII, XIX, IX, X e XII). Cabe ainda ao fiscal técnico do contrato notificar a contratada quanto à aplicação de penalidade decorrente de descumprimentos anteriormente notificados e não sanados (Art. 5º, XI).

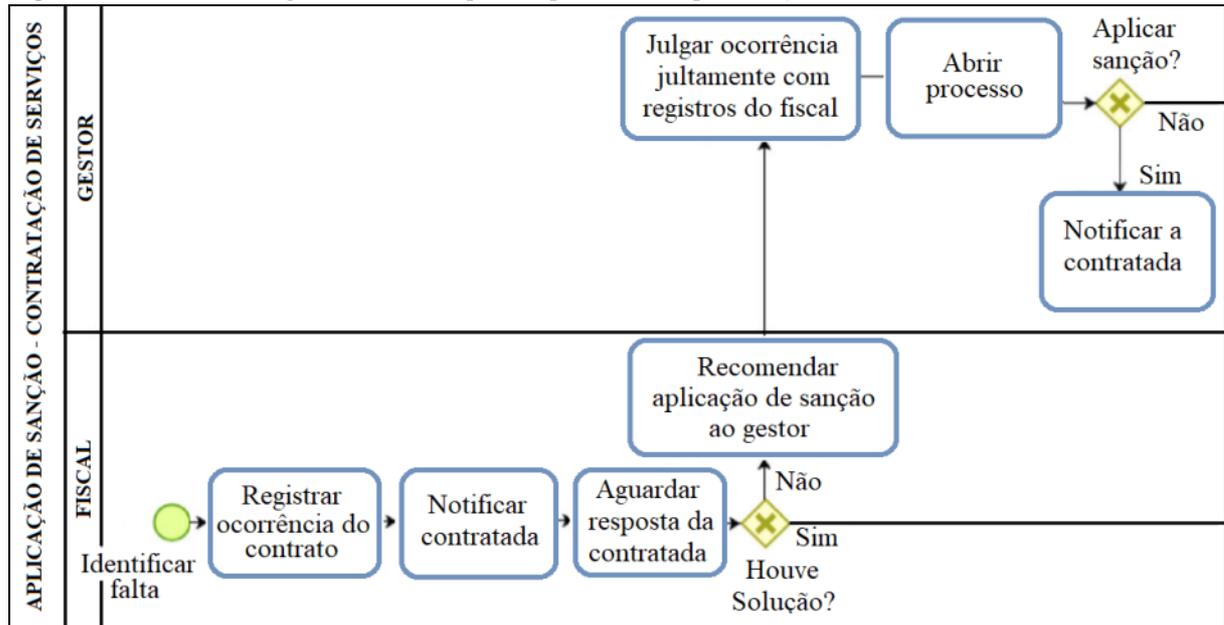
Em relação às atribuições do fiscal administrativo, a Portaria GR N° 944/2017, inciso Art. 6º, VII, informa que a esse cabe abrir o processo de aplicação de penalidade em face de eventuais inadimplementos das obrigações do contratado, o que deverá ser realizado através de fluxo específico padronizado pela Universidade para esse fim. Em seguida, ainda referente

ao mesmo fluxo correspondente ao processo de penalização, cabe ao Setor de Contratos registrar as sanções aplicadas no SICAF (Art. 8º, IV).

Em relação às formas de comunicação com o fornecedor, a Portaria analisada estabelece que todas as comunicações realizadas pelos fiscais devem ser feitas por escrito com a comprovação de recebimento. Todavia, não esclarece de forma mais precisa quais os meios apresentam efetivamente a comprovação de recebimento e que, por consequência, poderão ser considerados válidos, sobretudo diante da necessidade de comprovação de notificações encaminhadas aos fornecedores em decorrência dos processos de penalização.

Analisando o *Fluxo - Aplicação de Sanção* (Figura 4), incluído entre os documentos analisados no presente estudo, observa-se que a despeito de a portaria ter feito distinção entre o fiscal técnico e o fiscal administrativo, inclusive atribuindo diferentes atividades relacionadas aos processos de penalização de fornecedores, ambas as competências são tratadas em uma mesma raia do fluxo do processo, sob a denominação “fiscal”.

**Figura 4** – Parte do fluxograma da UFAL para os processos de penalização de fornecedores<sup>1</sup>



Fonte: Universidade Federal de Alagoas (2017)

<sup>1</sup> A imagem corresponde à parte inicial do fluxo correspondente ao processo de penalização

Observa-se também, que embora devesse guardar relação direta com as determinações normatizadas através da Portaria GR Nº 944/2017, o fluxograma oficial dos processos de penalização (Figura 4, acaba por seguir uma lógica diferente. Isso se constata, por exemplo, comparando a informação contida no fluxo de que seria o gestor do contrato o responsável por abrir o processo de penalização, a despeito de a Portaria GR Nº 944/2017 estabelecer essa obrigação ao fiscal administrativo de contrato, conforme determinação expressa do Art. 6º, VII:

Art. 6º São competências do FISCAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS: (...) VII Abrir processo de aplicação de penalidades ao contratado em face do inadimplemento das obrigações constatado e notificado pelo fiscal técnico por meio de processo instruído para esse fim, seguindo fluxo padronizado pela UFAL (UFAL, 2017).

A mesma situação pode ser observada também na atribuição de “notificar a contratada” a respeito da aplicação da sanção em segundo grau de decisão, antes do envio para registro da ocorrência no SICAF, pelo Setor de Contratos. Embora a Portaria GR Nº 944/2017 atribua essa incumbência ao fiscal técnico de contratos, conforme disposição do Art. 5º, inciso XI, o *Fluxo - Aplicação de Sanção* indica essa atividade ao gestor do contrato.

Embora seja um documento predominantemente visual, que se propõe a servir como ferramenta para melhor compreensão do processo de penalização, o *Fluxo - Aplicação de Sanção* não esclarece as outras questões anteriormente levantadas a respeito das competências

para julgamento em primeiro e segundo grau, sobretudo em virtude as diferentes possibilidades de penalizações indicadas no Art. 3º da Portaria GR Nº 944/2017, quais sejam, a advertência, a multa e o impedimento de licitar e contratar.

Com efeito, embora a Portaria GR Nº 944/2017 tenha atribuído diferentes graus de decisão, a depender da sanção a ser aplicada, o *Fluxo - Aplicação de Sanção* acaba por não fazer essas distinções, tratando, em todos os casos, o gestor do contrato como o primeiro e o Reitor como o segundo grau de julgamento das decisões relacionadas ao julgamento das sanções nos processos de penalização da UFAL, independentemente do tipo de penalização a ser aplicada.

Outro ponto importante relacionado ao fluxo do processo de penalização é que o instrumento não apresenta indicações expressas em relação à formalidade dos processos administrativos, os quais são constituídos de defesa, de pedido de reconsideração, de recurso, de julgamento da defesa, de julgamento de recurso em segundo grau, entre outras etapas que constituem os processos administrativos e visam assegurar a ampla defesa do administrado.

### 4.1.3 Os Prazos do Processos

Após a análise da Portaria GR N° 944/2017 e do fluxograma do processo de penalização, se constatou a ausência de informações explícitas sobre os prazos para manifestações dos contratados, bem como das autoridades que compõem o referido processo de sanção, informações essas que são disciplinadas legalmente através dos artigos 87 e 109 LLC.

Assim, no que se referem aos instrumentos normativos da UFAL, os prazos referentes aos procedimentos de penalização são explicitados somente no manual de normas e procedimentos, o qual indica o limite máximo de cinco dias para apresentação de “respostas ou solução” após comunicação realizada pelo fiscal, bem como, em um segundo momento, após notificação do gestor do contrato realizada em virtude da abertura do processo administrativo de penalização.

Com vistas ao melhor desenvolvimento dos processos, entretanto, considera-se que essas informações poderiam constar explicitamente em todos os documentos da Universidade que disciplinam e esclarecem sobre os processos de penalização de fornecedores, de forma a facilitar o entendimento dos agentes que se utilizam desses instrumentos para o desenvolvimento de suas atividades.

Com efeito, por não ter essas informações em todos os instrumentos internos que tratam do tema, e diante da inexistência de um único instrumento que aborde, de forma completa, os processos de penalização da UFAL, é possível que esses agentes acabem recorrendo à própria legislação, muitas vezes também dispersa, ou busquem informações com os setores que possuem maior expertise no julgamento de fornecedores.

Essa busca, entretanto, pode implicar em esforços que acabam por elevar os custos de transação do processo, prejudicando o seu desenvolvimento, sobretudo nas etapas que exigem a atuação de unidades administrativas e acadêmicas que, em decorrência de suas atividades finalísticas, não realizam essas atividades rotineiramente.

Outra questão importante a se observar é que não obstante o manual de normas e procedimentos indique os prazos para manifestação das empresas contratadas, o instrumento não informa o limite máximo em que as decisões deverão ser tomadas pelas próprias autoridades administrativas nos encaminhamentos e julgamentos realizados ao longo dos processos.

Apesar de constituir uma obrigação legal da UFAL que deverá ser respeitada na execução de seus processos, sob pena de responsabilidade, a explicitação de tais prazos nos

documentos internos acaba por representar também uma garantia ao administrado, tendo em vista que indica o limite máximo de tempo em que o mesmo deverá esperar até receber uma decisão, seja essa favorável ou desfavorável aos seus interesses.

Caso a decisão seja desfavorável, uma forma de reverter essa medida consiste na apresentação de recurso administrativo, o qual, segundo a LLC, será dirigido à autoridade superior por meio da que proferiu a primeira decisão. Esta, se não a reconsiderar no prazo de cinco dias, subirá o processo devidamente instruído para julgamento em segundo grau. A autoridade responsável pelo julgamento em segunda instância, por sua vez, terá também o prazo de cinco dias para confirmar ou modificar a decisão tomada anteriormente.

Em relação às disposições da NLLC no que se refere aos prazos do processo de penalização, se verifica, a partir da leitura do artigo 166, que foi facultado aos contratados a defesa dentro do limite de quinze dias úteis contados da intimação das penalidades de advertência, de multa e de impedimento de licitar e contratar.

Com relação aos recursos, estes foram definidos também em quinze dias úteis com a obrigação de serem analisados dentro de cinco dias pela autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não reconsiderar, encaminhará o processo para decisão da autoridade superior, que deverá proferir decisão final em até vinte dias úteis.

Com relação à penalidade de declaração de inidoneidade, cabe destacar uma importante inovação trazida pela NLLC. Se antes esta pena, no âmbito federal, era de competência exclusiva de Ministro de Estado, com as novas disposições do artigo 156, § 3º, passará a ser atribuída também à autoridade máxima de autarquias e fundações, fato esse que permite a sua aplicação no âmbito da UFAL.

Com relação aos prazos processuais, a declaração de inidoneidade não permite recurso hierárquico, devendo o pedido de reconsideração ser dirigido à autoridade máxima da Universidade no prazo de quinze dias úteis, contados da intimação, e decidido em até 20 dias úteis a partir do recebimento.

#### **4.1.4 Análise dos Processos de Penalização**

Na análise do processo 23065.012762/2018-37 — item 01 da Tabela 2 —, se observa que a penalização foi realizada em 289 dias, contados entre a abertura do processo e o registro da sanção de multa no SICAF. Conforme se verifica na análise a sanção se deu em decorrência de retardamento na prestação de serviços de manutenção de condicionadores de ar no Campus Arapiraca. Nesse sentido, o fiscal do contrato inicia o processo comunicando a

falha aos gestores contratuais e anexando *e-mails* e o Ofício F.C Nº 001/2018 que comprovam os diversos contatos realizados com a empresa para se buscar regularizar o serviço.

**Tabela 2** - Penalizações realizadas pela UFAL nos anos de 2018 e 2019

Item	Processo	Início do Processo	Aplicação da Pena	Tempo Decorrido
01	23065.012762/2018-37	16/04/2018	29/01/2019	289 dias
02	23065.009119/2018-26	14/03/2018	24/01/2019	315 dias
03	23065.010767/2018-25	28/03/2018	04/12/2018	114 dias
04	23065.027235/2017-46	18/08/2017	19/06/2018	305 dias
05	23065.035831/2019-61	02/09/2019	18/10/2019	46 dias
06	23065.044350/2019-47	16/12/2019	07/02/2020	53 dias
07	23065.041313/2019-87	18/11/2019	13/02/2020	92 dias

Fonte: Autor a partir de informações obtidas dos processos da UFAL (2021).

Após a abertura do processo de penalização, a Direção do Campus Arapiraca, através de despacho, acata o posicionamento do fiscal no sentido de encaminhar o processo para julgamento do fornecedor em relação aos descumprimentos contratuais verificados. Diante disso, em 10/05/2018, através do OFÍCIO Nº 14/2018 – CMPV/SINFRA/UFAL, é encaminhada a notificação ao contratado da pretensão da Universidade em aplicar multa estabelecida no edital da licitação e a sanção de “impedimento de licitar e contratar com o órgão”. Na mesma oportunidade, concede-se prazo de oito dias para defesa da contratada.

Em manifestação encaminhada via *e-mail*, a contratada apresenta sua defesa alegando dificuldades financeiras. Diante dessas dificuldades, informou que estava em processo de rescisão trabalhista com muitos de seus empregados. Nesse sentido, rogou para que a Universidade concedesse uma rescisão contratual amigável.

Após os documentos encaminhados pela contratada que demonstram as referidas rescisões contratuais, o próximo documento que se verifica no processo é um despacho de encaminhamento da reitoria solicitando a análise jurídica da Procuradoria Federal. Embora exista a menção a uma Cota 00058/2018/PROC/PFUFAL/PGF/AGU, esta não é localizada no processo. Verifica-se, assim, em atendimento à referida Cota, a anexação de cópia do edital, do pregão eletrônico, do termo de referência, do contrato, da portaria de designação dos fiscais.

Após a anexação desses documentos, se constata a existência da Nota n. 00061/2018/PROC/PFUFAL/PGF/AUG, documento no qual a consultoria jurídica da Universidade sugere a revisão do cálculo da multa, tendo em vista a possibilidade de elevação

dos valores em decorrência dos prejuízos causados. O mesmo documento informa sobre a possibilidade jurídica da aplicação de suspensão temporária em licitações (art. 87 III da LLC).

Atendendo à recomendação da Procuradoria Federal, através do ofício F.C Nº 0003/2018 – Gestão do Contrato 008/2016, a Universidade notifica a contratada da imposição de penalidade de multa no valor de R\$ 8.072,19 (oito mil e setenta e dois reais e dezenove centavos), encaminhando também o Guia de Recolhimento da União para pagamento do valor devido.

No entanto, não se verifica no processo nenhum documento que indique a quitação do débito, bem como outra providência relacionada à cobrança da dívida. Ao final, contudo, se observa o registro da penalidade de multa no SICAF, embora não tenha se localizado em momento algum a decisão reitoral que determinou a aplicação da penalidade em face do descumprimento contratual da empresa licitada.

Na análise do processo 23065.009119/2018-26, item 02 da Tabela 2, se observa que a penalização foi realizada em 315 dias, contados entre a abertura do processo e o registro da sanção no SICAF. Conforme se verifica na análise, a sanção se deu em decorrência de atraso na execução de serviços de manutenção predial, especificamente no que se refere à instalação de portas acústicas e ao acabamento no laboratório do Instituto de Ciências Biológicas e da Saúde (ICBS).

Após ser instada através do OFÍCIO Nº 01/2018 – CMPV/SINFRA/UFAL, a manifestar defesa, a contratada apresentou suas considerações alegando que o valor da porta acústica indicado em sua própria cotação de preços não era condizente com a atual realidade de mercado e que a recusa na conclusão de serviço se devia à negativa por parte do fiscal da Universidade em atualizar o valor do produto.

Esta defesa foi encaminhada para análise jurídica da Procuradoria Federal, a qual solicitou que se juntassem aos autos as cópias do edital, do termo de referência e do contrato. Após atender esse pedido, o processo retornou ao órgão consultivo, o qual se manifestou, através do PARECER n. 00044/2018/PROC/PFUFAL/PGF/AGU, favoravelmente ao entendimento do fiscal do contrato, reforçando que a justificativa da contratada de que o valor de mercado da porta acústica supera o valor contratado não seria suficiente para justificar o atraso do serviço.

Adicionalmente, o referido parecer esclareceu que a alegação deveria ter sido levantada em momento anterior e, ainda assim, a disparidade entre o valor cotado e a tabela de Orçamento de Obras de Sergipe (ORSE), instrumento utilizado nacionalmente como referência de preços na área da construção civil, teria de ser melhor comprovada, não

bastando a juntada de apenas uma cotação, como foi feito pelo fornecedor. A esse respeito, como observado pela Procuradoria Federal, a finalização do serviço estava programada para julho de 2017 e, apenas em fevereiro de 2018, a interessada alegou a defasagem do preço.

Considerando que foi concedido o direito de defesa, o referido órgão de assessoria jurídica manifestou concordância em aplicação de multa, a qual, após ter sido autorizada através de despacho da Reitoria, foi cobrada do fornecedor através de desconto na nota fiscal utilizada para pagamento e, em seguida, registrada no SICAF.

Na análise do processo 23065.010767/2018-25, item 03 da Tabela 2, se observa que as penalizações de impedimento de licitar e de contratar com a União e de multa foram registradas no SICAF em 114 dias a partir da abertura do processo. Conforme se verifica, as sanções se deram em razão da entrega de “tinta esmalte” que, após seu pagamento, se verificou defeito no produto, embora estivessem dentro do prazo de validade informado pelo fornecedor.

Após tentativas de substituição do material, as quais se deram através do envio de ofícios ao fornecedor via postal com aviso de recebimento, não se verificou a troca. Nesse sentido, a Gerência de Manutenção (GM), requisitante da compra, providenciou a anexação do LAUDO 01/2018 – GM/CMPV/SINFRA/UFAL, o qual confirmou a inutilidade do produto.

A partir disso foi encaminhado novo expediente ao fornecedor, OFÍCIO Nº 06/2018 – CMPV/SINFRA/UFAL, desta vez notificando sobre a aplicação de sanção de multa e de suspensão de licitar e impedimento de contratar com a Universidade. No mesmo documento, encaminhado via postal com aviso de recebimento, foi dado o prazo de oito dias para defesa. Três dias após a assinatura do aviso de recebimento o fornecedor se manifestou via *e-mail* informando que iria providenciar a substituição e que o defeito decorria de contaminação verificada no processo de fabricação.

Verificando que a empresa não havia efetivado a substituição, após diversos pedidos de dilação de prazo, a Coordenação de Manutenção Predial e Viária (CMPV), da qual a GM está subordinada, anexou aos autos a Folha de Despacho nº 223/2018 – CMPV/SINFRA/UFAL sugerindo à Reitoria a aplicação das sanções administrativas de multa e impedimento de licitar e contratar com a Universidade pelo prazo de dois anos.

Sem julgar o mérito em relação à pena mais adequada, tendo em vista se tratar de uma discricionariedade da administração, a Procuradoria Federal indica ser cabível tanto a aplicação da penalidade de impedimento de licitar (LPE), como também a suspensão do

direito de licitar (LLC). Nesse ponto não ficou claro, entretanto, se a aplicação poderia se dar de forma concomitante ou alternativamente.

Após o recebimento do parecer pelo gabinete reitoral, todavia, este determina a aplicação das sanções de multa (LLC), de suspensão de licitar (LLC), de impedimento de licitar (LPE), e da declaração de inidoneidade (LLC), retornando o processo à CMPV para as providências quanto à execução das penalidades.

Após anexar as cópias do termo de referência, do edital e da ata de registro de preços em atenção à recomendação do PARECER n. 00126/2018/PRQC/PFUFAL/PGF/AGU, a GM encaminha o processo à GCON, a qual registra no SICAF as sanções de multa (LLC) e de impedimento de licitar (LPE). Observa-se, assim, que não foi dado cumprimento à integralidade da decisão reitoral, a qual determinou também as providências para aplicação da suspensão de licitar (LLC) e da declaração de inidoneidade (LLC).

Para dar cumprimento à pena de multa devidamente registrada no SICAF, é emitido um Guia de Recolhimento da União (GRU), o qual é posteriormente encaminhado via postal ao fornecedor. Constatando-se o não pagamento da guia, os autos são remetidos ao Gabinete Reitoral, em seguida à Procuradoria Federal, e, por último, ao Departamento de Contabilidade e Finanças para negatização do nome da empresa devedora nos cadastros das entidades de proteção ao crédito.

Na análise do processo 23065.027235/2017-46, item 04 do Tabela 2, se observa que a penalização foi realizada em 305 dias, contados entre a abertura do processo e o registro da sanção no SICAF. Conforme se verifica na análise a sanção se deu em decorrência da interrupção de fornecimento de água mineral engarrafada em recipientes de 20 litros em diversas unidades descentralizadas do Campus A. C. Simões, em Maceió, como também no Campus Arapiraca.

Após buscar esclarecimentos a respeito das interrupções de entrega por meio de ofícios encaminhados ao fornecedor pela GAP, pela Direção do Campus Arapiraca e pela Administração do Polo Viçosa, é possível verificar a existência do OF. N° 001/2017/ - GPS/SINFRA, expondo os fatos ao fornecedor e concedendo o prazo de cinco dias úteis para defesa do mesmo, sob pena de impedimento de licitar e contratar com a União pelo prazo de dois anos. No mesmo ofício se constata a assinatura do proprietário da empresa dando recebimento no expediente.

Mais adiante no processo, se observa o Mem. n. 034/2017/DIAP/GPS/SINFRA informando à Reitoria da Universidade sobre o transcurso do prazo sem apresentação de defesa do interessado. No entanto, é informado que mesmo sem apresentar defesa, o

fornecedor realizou três entregas, das quais duas não foram encaminhadas notas fiscais para o pagamento.

Com essa documentação a Reitoria da Universidade encaminha o processo solicitando análise e pronunciamento da Procuradoria Federal, a qual, através da Nota n. 00098/2017/PROC/PGUFAL/PGF/AGU, observa que não constam nos autos nenhuma indagação jurídica ou dúvida que se buscasse dirimir. Apesar disso, faz análise do processo informando que embora não faça objeção à aplicação da sanção proposta nos autos, qual seja a sanção de impedimento de licitar e contratar com a União pelo prazo de dois anos, deverá esta ser devidamente motivada com a indicação dos prejuízos causados.

Esta medida, segundo o parecer, tem como objetivo demonstrar a proporcionalidade entre a falta existente e a penalidade a ser aplicada, em obediência à determinação do artigo 50 da Lei nº 9.784/99, a qual prescreve que os atos administrativos deverão ser motivados, com dedicação dos fatos e fundamentos jurídicos quando neguem, limitem ou afetem interesses.

Além dessa recomendação, a citada nota também orienta para que o processo seja melhor instruído no sentido de conter cópias dos *e-mails*, do edital, do termo de referência, dos empenhos, de todas as notificações realizadas à empresa, da manifestação do fiscal do contrato indicando os prejuízos e transtornos causados, além da análise da justa medida da pena.

Em atendimento ao parecer da Procuradoria Federal, se observam, nas folhas seguintes, diversos memorandos provenientes de diversos órgãos da Universidade bem como *e-mails* relatando os transtornos causados pelo desabastecimento de água mineral provocado pelo fornecedor.

Após anexação desses documentos, bem como dos demais indicados pela Procuradoria Federal para melhor instrução do processo, consta o Of. nº 01/2018-CASS/PROGINST/UFAL, proveniente da CASS, a qual teve como destinatário a empresa contratada.

Nesse ofício a CASS informa ao fornecedor que diante do reiterado descumprimento do contrato, inclusive com o silêncio do mesmo, apesar de diversas tentativas da Universidade de resolver o problema, e considerando os inúmeros prejuízos e desconforto à comunidade universitária, resolve aplicar a sanção de multa moratória diária e suspensão de licitar e impedimento de contratar com a Universidade pelo prazo de dois anos.

No mesmo documento informa-se, ainda, que estava sendo concedido prazo de defesa de cinco dias contados a partir do recebimento da comunicação. Esta, por sua vez, foi

efetivamente recebida através da assinatura de dois avisos de recebimentos encaminhados para o mesmo destinatário.

Ainda a respeito da determinação da sanção a ser aplicada, cumpre observar que até a elaboração da Nota n. 00098/2017/PROC/PGUFAL/PGF/AGU, não constava nos autos qualquer menção direta à aplicação da pena de suspensão prevista no Art. 87 da LLC. Com efeito, no OF. N° 001/2017/ - GPS/SINFRA, acostado no início do processo, a Gerência de Almoxarifado e Patrimônio sinalizava ao fornecedor sobre a possibilidade de aplicação da sanção de impedimento de licitar e contratar com a União prevista na LPE, diga-se de passagem, muito mais restritiva, visto que proíbe o fornecedor de contratar com todos os órgãos da União, e não somente com a entidade promotora do certame.

Contudo, tendo a Nota n. 00098/2017/PROC/PGUFAL/PGF/AGU manifestado concordância com a aplicação da sanção trazida na LLC, esta foi incorporada ao processo através do Of. n° 01/2018-CASS/PROGINST/UFAL. Assim, a Nota n. 00098/2017/PROC/PGUFAL/PGF/AGU, o Of. n° 01/2018-CASS/PROGINST/UFAL e, conseqüentemente, o despacho decisório da Reitoria indicam a sanção disposta na LLC.

Uma imprecisão pode ser observada ao se analisar, de forma isolada, o despacho da Reitoria, que determina a aplicação de sanção ao particular. Isso porque o documento reitoral autoriza a aplicação da sanção prevista no item 20.3 do edital sem especificar a qual sanção está se referindo. Ocorre que o referido item corresponde a todas as sanções previstas no pregão, quais sejam: a advertência, a multa, a suspensão de licitar, o impedimento de licitar e a declaração de inidoneidade. Desta forma, não seria possível saber, apenas baseado nessa disposição, qual seria a penalidade que deveria ser imposta ao particular.

No mesmo parágrafo da decisão reitoral, entretanto, também é determinada a aplicação da sanção de suspensão de licitar indicada no item 10.2.4 do termo de referência. Contudo, na sequência, se menciona que essa penalidade estaria disposta no art. 87, III, da LLC e art. 7º da LPE.

Por fim, a última observação também relacionada ao pressuposto comportamental da racionalidade limitada associada ao elemento da incerteza, também discutida na TCT, refere-se ao fato de que na folha seguinte ao “relatório de ocorrência”, registrado no SICAF, a GCON retorna o processo à GAP solicitando esclarecer a forma como será realizada o cálculo da multa por atraso. A dúvida decorre do fato de que por se tratar de um registro de preços, em que os itens são entregues de acordo com a demanda, não se tem clareza em relação à quantidade de dias em que houve atraso na entrega.

A despeito dessa dúvida, que por si mesma relaciona-se ao pressuposto comportamental da racionalidade limitada e ao atributo da incerteza, verifica-se, no despacho reitoral, que não há determinação expressa de multa, o que torna desnecessário o questionamento referente à forma de seu cálculo.

Na análise do processo 23065.035831/2019-61, item 05 da Tabela 2, é possível observar que na data de autuação consta o dia 08/10/2019, ao passo que se verifica, no registro da ocorrência realizado no SICAF, o prazo de cumprimento da pena de licitar e contratar a partir do dia 18/10/2019. Tem-se, dessa forma, 10 dias de realização do processo, o que, em tese, constituiria um prazo muito exíguo, incompatível com a realização de todas as etapas que comporiam o processo de penalização.

Ao se aprofundar na análise do processo, verifica-se que o mesmo resulta em uma perda de prazo, por parte do fornecedor, para assinar a ata de registro de preços para aquisição de água mineral engarrafada em botijões de 20 litros. Assim, é possível observar nos autos a existência de *e-mails* da Gerência de Contratos, responsável pela colheita dessas assinaturas, dirigidas ao fornecedor a partir do dia 05/08/2019.

Após informar que não estava obtendo resposta, a Gerência de Contratos comunica o fato ao órgão interessado, a GAP. Após diversas tentativas de enviar a ata para assinatura, esta recebe a mensagem de que as correspondências eletrônicas não foram entregues porque o endereço não foi encontrado ou não pôde receber as mensagens.

Vale destacar, neste caso, que as tentativas se utilizaram de endereço de *e-mail* informado no cadastro do fornecedor, anexado à primeira folha do processo, e também de outro endereço de *e-mail* que parece ter como proprietário a mesma empresa, embora este não conste nem no cadastro do SICAF nem na proposta comercial apresentada pelo mesmo durante a realização do pregão eletrônico.

Frustradas essas tentativas de encaminhar a ata de registro de preços para assinatura do fornecedor, o que foi efetivamente demonstrado no processo através da anexação de diversos registros que indicam a falta de resposta, consta no processo o Ofício Nº 572/2019-GAP, endereçado ao contratado com o assunto “notificação inexecução de contrato”.

Observa-se que neste ofício, datado de 02/09/2019, se faz referência às diversas tentativas de contato via *e-mail*, se menciona a legislação pertinente ao caso, os itens do edital que indicam os casos de descumprimento de contrato, a pena a ser imputada ao fornecedor em virtude de sua conduta, e se concede o prazo de cinco dias úteis para defesa, a qual deveria ser encaminhada ao *e-mail* da GAP. Na página seguinte, se verifica a existência de um aviso de

recebimento dos Correios, datado de 09/09/2019, com assinatura de um dos dirigentes da empresa.

A partir de então, é possível perceber que a notificação do interessado para apresentar a defesa ocorre antes mesmo da abertura do processo. Com efeito, o primeiro ato administrativo que caracterizaria, de forma explícita, a existência de um processo de penalização, ocorreu em 02/09/2019. A partir dessa observação é possível verificar que o tempo dispendido para a realização da penalização foi de 46 dias, e não de 10 dias, como se presumiu inicialmente.

Esse fato, contudo, embora pareça não ter gerado maiores prejuízos, constitui uma impropriedade, haja vista que antecipa uma fase do processo, a notificação ao fornecedor para que este apresente defesa, antes mesmo que se tenha um número de processo definido. No caso em tela, restou claro o desinteresse do fornecedor em celebrar a ata de registro de preços, o que se comprova pelos diversos *e-mails* não respondidos e pela ausência total de reposta, mesmo após a entrega do ofício de notificação com aviso de recebimento.

Entretanto, caso houvesse um interesse do fornecedor em apresentar defesa, esta poderia ter sido dificultada, em certa medida, pela inexistência de um processo ao qual o fornecedor pudesse pedir vistas, inclusive para verificar a existência e solidez das provas apresentadas.

A partir da não apresentação de qualquer defesa, entretanto, a Gerência de Almoxarifado e Patrimônio, elaborou relatório técnico conclusivo sugerindo à Reitora a aplicação de impedimento de licitar e contratar com a União pelo prazo de cinco anos e com o consequente descredenciamento no SICAF.

Posteriormente, em despacho da Reitoria, essa se manifestou autorizando as providências para instauração e instrução do processo administrativo sancionador. Entretanto, em que pese já ter sido dada oportunidade de defesa ao fornecedor, conforme consta no Ofício Nº 572/2019-GAP, o despacho reitoral parece estar tratando de fase anterior, conforme observado no seguinte excerto:

Com base nas informações apresentadas, autorizo providências para instauração e instrução do processo administrativo sancionador, garantindo-se o respeito aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência (UFAL, 2019).

Evidencia-se, com isso, uma falha de comunicação processual tendo em vista que enquanto o *Relatório Técnico Conclusivo*, da Gerência de Almoxarifado e Patrimônio, e o

despacho seguinte, da Gerência de Contratos, estavam solicitando a autorização expressa da Reitoria para a aplicação de penalidade, sobretudo diante de já ter sido oportunizada a defesa do fornecedor, a Reitoria respondeu no sentido que autorizava a abertura de processo administrativo para eventual aplicação de penalidade.

Além disso, embora não conste essa autorização de imposição de penalidade por parte da Reitoria, na página seguinte do processo, no documento intitulado *Relatório de Ocorrências*, é possível verificar a efetiva implementação da sanção no SICAF. Essa sequência de procedimentos revela, primeiramente, que não se observou o conteúdo do *Relatório Técnico Conclusivo*, o qual recomendava a aplicação de penalidade, e, em um segundo momento, não se observou a disposição do despacho reitoral, o qual não estava determinando a imposição de penalidade, mas sim o início dos procedimentos de julgamento.

Essas circunstâncias levantam a possibilidade de nulidade da sanção de impedimento de licitar e contratar registrada no SICAF, sobretudo diante da falta de autorização expressa da autoridade máxima da entidade. Além disso, para que pudesse se implementar uma medida que gerasse sanção ao particular, seria necessário ter demonstrado no processo que a autoridade julgadora apreciou os fatos e, de forma esclarecida, entendeu pela adequação da medida, o que não resta caracterizado no referido processo.

Ao retornar o processo à unidade requisitante, após o registro da sanção no SICAF, é possível observar, ainda no despacho da Gerência de Contratos, que esta entendeu que a aplicação de penalidade estava autorizada no referido despacho reitoral, o que, conforme discutido, não ficou demonstrado no processo.

Na análise do processo 23065.044350/2019-47 — item 06 da Tabela 2 — se observa que a penalização foi realizada em 53 dias, contados entre a abertura do processo e o registro da sanção no SICAF. Conforme se verifica na análise, a sanção se deu em decorrência da interrupção de fornecimento de água mineral engarrafada em recipientes de 20 litros.

Diferentemente do observado no processo anterior, neste não se verificam os *e-mails* que comprovam as tentativas de contato com o fornecedor. No entanto, consta o Of. n.º 01/2019 – GAP/CASS/PROGINST/UFAL, com assunto “notificação por inadimplemento de serviço”, endereçada ao particular solicitando esclarecimentos e adoção de providências para regularização das entregas do material.

Embora o referido ofício cite de forma direta os termos do edital e da legislação que descrevem as condutas que representam o cometimento de infração, o expediente não deixa claro que o pedido de manifestação corresponde a uma oportunidade de defesa inserida em

um processo de penalização de fornecedores, tampouco esclarece se a ausência de defesa poderia implicar na aplicação das penalidades indicadas.

Entende-se que essas informações seriam fundamentais para a validade do processo de sanção, haja vista que tornaria clara a existência de processo para julgamento de eventual descumprimento contratual do fornecedor, com a possibilidade de resultar em sanção administrativa ao mesmo. Além disso, estaria mais explícito que o envio do ofício, cumprindo o objetivo de proporcionar a ampla defesa, enquanto direito do administrado no âmbito de processo que lhes possam acarretar restrições.

Conforme se verifica no processo, o Of. n.º 01/2019 – GAP/CASS/PROGINST/UFAL não teve recebimento confirmado pelo *e-mail* do fornecedor registrado no SICAF, ensejando o envio do Of. n.º 03/2019 – GAP/CASS/PROGINST/UFAL, com o mesmo conteúdo do anterior, via postal com aviso de recebimento. Após ter a correspondência devolvida pelos Correios com a informação de que o endereço estava fora da área de cobertura do serviço postal, a Gerência de Almoarifado e Patrimônio providenciou a publicação no Diário Oficial da União de “Aviso de Notificação”.

No referido aviso consta menção ao artigo 7º da LPE, dos itens do edital e do termo de referências, relacionados às sanções por descumprimento do contrato, que indica expressamente que o aviso decorre de descumprimento das cláusulas do edital no que se refere ao não fornecimento do material indicado no empenho resultante do pregão 33/2017, e notifica o interessado para que este apresente defesa no prazo de cinco dias úteis sob pena de impedimento de licitar e contratar com a União pelo prazo de cinco anos.

No mesmo documento também consta que a defesa deveria ser enviada para o endereço de *e-mail* [almoarifado@priginst.ufal.br](mailto:almoarifado@priginst.ufal.br), ou entregue na Gerência de Almoarifado e Patrimônio, no endereço e dentro do horário de 09h às 12h e das 14h às 16h. Observa-se, com isso, uma melhor caracterização do procedimento enquanto etapa do processo de penalização, com vistas a propiciar a defesa do administrado. O mesmo “Aviso de Notificação” foi publicado no D.O.U nos dias 06/09/2019 e 24/12/2019, o que parece uma repetição desnecessária, visto que não decorre de nenhuma imposição legal.

Em seguida, verifica-se nos autos o *Relatório Técnico Conclusivo*, o qual, esclarecendo que foram realizadas diversas tentativas de contato com o fornecedor para normalização do serviço, sugere a determinação de aplicação da penalidade de impedimento de licitar e contratar com a União pelo prazo de cinco anos e consequente descredenciamento no SICAF.

Adiante no processo, o Reitor da Universidade determina a aplicação da mencionada sanção, encaminhando os autos à Gerência de Almoxarifado e Patrimônio para providências quanto à execução da aplicação da penalidade. Esta Gerência, por sua vez, realiza nova publicação no Diário Oficial da União, desta vez correspondente a um “Aviso de Penalidade”, o qual comunica a empresa sancionada da determinação Reitoral.

Cumprido observar, entretanto, que o referido aviso menciona em seu texto o processo 23065.007220/2019-23, utilizado para solicitar a emissão do empenho, quando deveria indicar o processo 23065.044350/2019-47, no qual, de fato, se dá apuração da responsabilidade do fornecedor.

Por fim, o processo é então encaminhado da Gerência de Almoxarifado e Patrimônio para a Gerência de Contratos, a qual faz o registro da penalidade no SICAF indicando através do “Relatório de Ocorrência” a existência de impedimento de licitar e contratar com a União pelo prazo de cinco anos, contados a partir de 07/02/2020.

Na análise do processo 23065.041313/2019-87 — item 07 do Tabela 2 — se verifica que o mesmo foi iniciado a partir de uma denúncia realizada na plataforma integrada de ouvidoria e acesso à informação mantida pela Controladoria Geral da União. O conteúdo da referida denúncia indicava a dificuldade no recebimento de garrações de água mineral do fornecedor do Campus Arapiraca. Conforme relatado, ainda pelo denunciante, o vencedor da licitação frequentemente atrasava a entrega, o que prejudicava a unidade.

Após recebimento da reclamação, o Ouvidor-Geral da Universidade encaminhou o processo à Direção do Campus Arapiraca. Contudo, não se verifica nos autos a manifestação da referida Direção, tampouco os demais atos pertinentes ao início dos procedimentos de penalização. Entretanto, já na folha 04 consta despacho do Reitor indicando que no processo foi garantido o respeito aos princípios que regem a Administração, incluído, entre esses, o direito ao contraditório. No parágrafo seguinte do mesmo despacho é autorizada a aplicação de advertência ao fornecedor.

Observa-se ainda que o despacho reitoral representava a folha nº 42, sendo esta posteriormente renumerada para a folha 04 do processo. Diante dessas observações não foi possível verificar os elementos que constituíram o processo de penalização. Podendo-se verificar, assim, apenas que o mesmo teve origem em uma denúncia encaminhada à ouvidoria, teve a aplicação da pena de advertência ao fornecedor determinada pela Reitoria e que essa determinação foi cumprida através do registro da sanção no SICAF.

Apesar da falta das informações que permitissem melhor compreender como foi desenvolvido o processo de penalização, é possível observar que o referido processo se

caracterizou por um padrão diferente dos demais no que se refere à sua origem, tendo em vista que teve início em um processo recebido na Ouvidoria-Geral, o que resultou no registro de seu assunto com o código “074.1 – OUTROS (070 – COMUNICAÇÕES)”, o que explica que o mesmo não tenha sido localizado nas buscas realizadas pela Universidade quando se solicitou a apresentação das relações dos processos de penalização desenvolvidos entre os anos de 2018 e 2019.

Esse fato reforça, também, a necessidade de padronização dos processos da Autarquia, medida essa que além de facilitar o desenvolvimento de suas atividades relacionadas à penalização de fornecedores, visto que reduziria a incidência dos efeitos da racionalidade limitada no processo, também garantiria mais segurança em relação às buscas de processos, os quais seriam mais facilmente localizados devido à padronização na forma de seus registros no sistema eletrônico da Universidade.

**Quadro 6** – Resumo principais observações realizadas na análise dos processos

Item	Processos	Observações
01	23065.012762/2018-37	Retorno dos autos à unidade demandante da penalização para melhor instrução processual.
02	23065.009119/2018-26	Retorno dos autos à unidade demandante da penalização para melhor instrução processual.
03	23065.010767/2018-25	Retorno dos autos à unidade demandante da penalização para melhor instrução processual.
		Falta de efetivação de todas as penalidades determinadas pela decisão reitoral.
04	23065.027235/2017-46	Retorno dos autos à unidade demandante da penalização para melhor instrução processual.
		Imprecisão na determinação das sanções que deverão ser aplicadas, confundindo-se os dispositivos do art. 87, III, da LLC com o do art. 7º da LPE.
05	23065.035831/2019-61	Notificação do interessado para apresentação de manifestação antes da abertura do processo de penalização, o que pode dificultar a ampla defesa, visto que o particular não saberia em qual processo administrativo a sua falta estaria sendo julgada.
		Falta de correlação da decisão reitoral com os procedimentos anteriormente adotados no processo, bem como dos procedimentos seguintes com a determinação estabelecida pela Reitoria, o que pode se explicar por falhas de comunicação processual.
06	23065.044350/2019-47	Falta de indicação clara na notificação encaminhada ao particular de que se estaria oportunizando a defesa administrativa em processo que poderia acarretar em sanção por descumprimento de contrato.
		Indicação incorreta na notificação realizada via edital de qual processo administrativo estava sendo utilizado para julgamento do contratado.
07	23065.041313/2019-87	Utilização para julgamento e penalização de fornecedor de mesmo processo que originalmente foi criado para dar tratamento à denúncia encaminhada à Ouvidoria da Universidade.

Fonte: elaborado pelo autor (2021).

A partir da análise do Quadro 6 é possível constatar que as principais observações realizadas estão relacionadas à falta de padronização de processos, sobretudo no que diz respeito à instrução processual e a falhas de comunicação entre os agentes públicos que atuam nos processos de julgamento e sanção de fornecedores. Essas falhas, por sua vez, podem estar associadas ao pressuposto comportamental da racionalidade limitada, a qual, segundo Rindfleisch e Heide (1997) e Zanella *et al.* (2015), se relaciona à restrição da capacidade humana de receber, armazenar, recuperar, e comunicar informações sem erros.

#### 4.2 ANÁLISE DOS DADOS DAS ENTREVISTAS

A análise dos dados das entrevistas foi realizada a partir dos dois pressupostos comportamentais reconhecidos pela teoria dos custos de transação e identificados nas falas dos participantes. Com isso, essas contribuições realizadas pelos participantes foram

subdivididas naquelas que indicavam comportamentos oportunistas dos fornecedores da Universidade e as que estavam relacionadas à racionalidade limitada.

Para efeito de análise, essas duas principais classificações foram subdivididas, sendo o pressuposto do comportamento oportunista dividido nas falas que explicitavam diretamente ações e contextos relacionados ao comportamento oportunista por parte dos fornecedores, frequentemente associados a ações de descumprimento do contrato, e as falas que representam efeitos que esses agentes públicos esperavam obter a partir do desenvolvimento do processo de penalização.

Por sua vez, a racionalidade limitada foi subdividida nas falas que reconheciam de forma mais explícita as limitações relacionadas ao desenvolvimento dos processos de penalização e as falas que mesmo não constituindo um reconhecimento direto dessa limitação, acabavam por representar indícios da existência desse pressuposto comportamental no contexto dos processos de penalização da Universidade. Para ilustrar a forma como os dois pressupostos comportamentais foram agrupados em quatro códigos de análise, foi elaborado o Quadro 7.

**Quadro 7** – Pressupostos comportamentais e os códigos de categorização das entrevistas

<b>Pressupostos Comportamentais</b>	<b>Códigos</b>
Comportamento Oportunista	Descumprimento Contratual
	Efeito/Justificativa da Sanção
Racionalidade Limitada	Reconhecimento Explícito
	Indícios de Existência

Fonte: elaborado pelo autor (2021).

#### **4.2.1 O Comportamento Oportunista nos Processos de Penalização**

O presente tópico busca relacionar os principais depoimentos que indicam os descumprimentos contratuais verificados pelos entrevistados. Para isso, os excertos são organizados segundo os diferentes tipos de descumprimentos relatados, sendo eles: a entrega de produto de marca diferente da licitada, a entrega de produtos com prazos de validade próximos ao vencimento, a entrega de produto que em momento posterior se verificou mau funcionamento, a não entrega parcial de produto e a não entrega total de produto licitado.

Considerando que alguns descumprimentos das condições estabelecidas no edital podem ser resultado de fatores diversos, alheios à vontade do contratado, a análise buscou evidenciar as principais falas que sugerem primeiramente a existência de comportamentos oportunistas e, em seguida, aquelas que isentariam o fornecedor da intenção de agir oportunistamente. Reconhece-se, contudo, que a análise feita a partir dos relatos dos

participantes, não permite concluir que as faltas indicadas representaram, de fato, a intenção de ganhos pessoais por parte dos fornecedores em detrimento da outra parte da relação contratual.

Assim, antes de caracterizar definitivamente uma má intenção do contratado, associada com o objetivo de obter proveitos em detrimento da Administração Pública, as falas aqui discutidas representam a percepção dos servidores que atuaram ou observaram a execução contratual nos processos de aquisições processadas via registro de preços.

Embora, segundo a TCT, o comportamento oportunista seja um resultado da racionalidade limitada, visto que significa uma ação que se valendo da incerteza do ambiente e da assimetria de informações, busca obter benefício próprio em detrimento da outra parte, esse pressuposto comportamental foi discutido primeiramente, antes das análises que foram posteriormente realizadas em relação à racionalidade limitada, também reconhecida como um pressuposto comportamental das transações seguindo a TCT.

Essa escolha se deve ao fato de que no contexto das aquisições públicas o processo de penalização somente tem início a partir de uma falta que pode estar associada ao comportamento oportunista do fornecedor, independentemente de estar evidenciado o pressuposto comportamental da racionalidade limitada e os demais elementos que caracterizam a TCT.

Ao se analisar os comportamentos oportunistas no âmbito das aquisições públicas realizadas pela Universidade é possível verificar uma relação entre esses comportamentos e os principais motivos para abertura de processo de sanção. Essa relação pode ser verificada na seguinte fala, a qual indica uma possível tentativa de obtenção de vantagem por parte de um fornecedor a partir da entrega de produtos em desconformidade com o que fora efetivamente prometido durante a licitação:

**E1** – Sim, como por exemplo, a gente fazer a compra de um item de uma determinada marca e no momento da entrega ser entregue outra marca ou outro material que não esteja em conformidade com o que a gente solicitou, como tamanho, cor. Esse tipo de descumprimento. [...] Como é referente a materiais, que eu lembro eram mais em relação a essas coisas que aconteciam com mais recorrência, que é em relação à marca, tamanho, às vezes até cores, tipo de material. [...] Porque a gente faz um pedido de material e eles tentam sempre, sempre não, mas assim, em alguns casos, tentam tirar vantagens financeiras, aí acabam querendo fazer entrega de um material de qualidade inferior ao que foi solicitado.

Em alguns casos essa alteração é mais facilmente identificável, tendo em vista a possibilidade de comparação do produto entregue com a marca ofertada pelo licitante na

proposta apresentada durante a sessão pública do pregão eletrônico. Contudo, a despeito da possibilidade da recusa do material em virtude da entrega de uma marca diferente da solicitada, essa tentativa apresenta certa recorrência, conforme se observa do relato seguinte:

**E3** – Sim, algumas vezes a gente se deparou com algumas situações de descumprimento. Questão de prazo, de entrega, itens com desconformidade. O maior empecilho quanto a essa questão de itens em desconformidade é a mudança de marca, você adquirir uma marca... Eu acredito que na época isso era uma prática tão recorrente entre os fornecedores que estava banalizando.

A mudança de marca pode estar associada à diminuição da qualidade do produto, o que em muitos casos somente poderia ser comprovado através de estudos técnicos que verificassem a composição química ou física, fator que certamente representaria uma dificuldade para os agentes públicos, tendo em vista que exige recursos e equipamentos muitas vezes de difícil acesso ou indisponíveis.

Felizmente, a simples modificação da marca representa motivo suficiente para a recusa, tendo em vista que a indicação expressa pelo fornecedor, durante o pregão eletrônico, do fabricante e do modelo consiste em requisito para a aceitação do produto, inclusive com disposição expressa nos editais de pregões eletrônicos realizados pela Universidade.

A esse respeito, os referidos editais têm explicitado a obrigatoriedade de se fazer constar na proposta eletrônica, encaminhada via *Comprasnet*, o valor unitário, a marca, o fabricante e a descrição detalhada do produto. Além disso, os mesmos instrumentos destinados a convocar os licitantes e estabelecer as regras do certame também têm informado que todas as especificações contidas nas propostas, como marca, modelo, tipo, fabricante e procedência, vinculam a contratada.

Essas exigências dispostas nos editais de licitação acabam por cumprir algumas funções de especial interesse para o bom desempenho do contrato de fornecimento: a primeira seria a de impedir a realização de uma nova verificação das especificações do produto pelo servidor responsável pelo seu recebimento, uma vez que essa etapa já foi anteriormente cumprida durante o processo licitatório. A segunda função, de se vincular a entrega do produto à mesma marca e modelo que foram indicados durante a licitação, é a possibilidade de acompanhamento dos demais licitantes interessados na venda.

Nesse sentido, além de dar mais transparência à aquisição pública, haja vista a possibilidade de acompanhamento do processo pelos demais interessados, a licitação pública acaba por se tornar uma oportunidade à disposição do pregoeiro e da equipe de apoio da

licitação de se utilizar dos conhecimentos técnicos dos demais licitantes interessados e que pretendem vender o mesmo item à Administração.

Caso esses demais licitantes consigam comprovar ao pregoeiro que o produto ofertado pelo primeiro classificado possui alguma característica que não atende às exigências do edital, poderão obter a eliminação do primeiro colocado, melhorando sua posição na ordem de classificação dos licitantes e, conseqüentemente, aumentando a chance de vir a ter sua proposta aceita a partir da eliminação dos demais licitantes que tiveram melhores lances mas que não apresentaram produtos com as mesmas características indicadas no termo de referência do edital.

Por conseqüência, é por meio da licitação pública que esses interessados poderão sinalizar, ainda durante a sessão do pregão eletrônico, sobre o risco de aceitação de um item que não atenda às especificações técnicas indicadas no edital, consistindo em uma ferramenta a ser utilizada com fins de mitigar eventuais assimetrias de informações entre o pregoeiro e o licitante melhor classificado.

Além de ser uma disposição expressa no instrumento convocatório, a desclassificação das propostas que não estejam em conformidade com os requisitos estabelecidos em edital também é uma disposição trazida explicitamente no Decreto 10.024, de 20 de janeiro de 2019, o qual define em seu artigo 28 que essa desclassificação será fundamentada e registrada no sistema, podendo ser acompanhada em tempo real por todos os participantes.

Por esses motivos, a entrega, na fase de execução do contrato, de um produto de marca, fabricante ou modelo diferente da que foi indicada no edital representa um forte indício de ação oportunista por parte do licitante, tendo em vista que é nesse momento, longe do olhar dos demais concorrentes, que se poderá mais facilmente entregar à Administração Pública produto de qualidade inferior.

Uma tentativa de se beneficiar em detrimento da Administração Pública pode se tornar ainda mais explícita nos casos em que a troca não é precedida de um pedido formal, nem de uma justificativa que considere, entre outros motivos possíveis, a indisponibilidade daquele produto no mercado.

Além dos dois relatos anteriores, que indicaram o desatendimento das condições estabelecidas no edital em virtude da entrega de produtos com marcas diferentes das informadas na licitação, também foi mencionado um caso de tentativa de fornecimento de material com prazo de validade muito próximo ao vencimento:

**E2** – Sim, já aconteceu de o material vir com a data de validade muito próxima. Apesar de a gente colocar lá no documento que deveria ter no mínimo 12 meses, o fornecedor enviar esse material. Já aconteceu também de a agente solicitar uma marca e o fornecedor enviar outra e às vezes mandar um produto com defeito. [...] Teve que reenviar para o fornecedor, eles mandaram novamente os aparelhos, os aparelhos novamente com defeito. Foram novamente enviados e a gente recebeu outros. Ou seja, de péssima qualidade, né?

Embora parte das desconformidades sejam de fácil verificação, sobretudo nos casos de troca de marca, fabricante, de modelo do produto ou mesmo nos casos relacionados aos prazos de validade, que podem ser conferidos em relação ao limite mínimo indicado no edital, alguns outros tipos de desconformidade não podem ser conhecidos na fase da liquidação da despesa, visto que a falha no produto se revela futuramente, após o pagamento da nota fiscal.

Além disso, em certas circunstâncias em que o produto é entregue da mesma marca e modelo e dentro da validade indicada, pode ocorrer a dificuldade por parte da Administração Pública em comprovar o mal funcionamento, sobretudo diante da necessidade da adoção de critérios objetivos de aferição, os quais devem pautar a ação administrativa.

Essa situação foi apresentada no relato a seguir, o qual caracteriza uma situação em que os servidores buscaram meios para comprovar falha do produto:

**E3** – Era um lote enorme, vamos dizer, seis mil reais, eu não tenho precisão dessa informação, mas, hipoteticamente, seis mil reais que estava perdido, que ia ser um prejuízo à administração, porque já tinha sido pago. Não tinha como verificar isso de prontidão. Aí é outra questão que a gente teria que ver, é o caso de estudo, essa questão de verificação do material. Porque existem diversas especificidades que talvez a gente não tenha os instrumentos para testar, né, tipo os elementos químicos. Depois a gente tentou correr atrás com o Instituto de Química para ver se realmente estava faltando algum elemento químico ali, mas, enfim, pegamos esse problema.

O caso acima relatado evidencia alguns problemas discutidos pela TCA, a primeira delas pode ser observada pela impossibilidade de verificação do produto antes de seu efetivo uso, o que somente pode ocorrer alguns meses após a compra e, possivelmente, depois do pagamento da nota fiscal, o que revela uma situação de incerteza na medida em que, mesmo atestando a conformidade do produto, não se sabe ao certo se o mesmo funcionará adequadamente.

Além disso, caso se verifique o não funcionamento, não se sabe se o mesmo alcança todo o lote comprado ou somente os itens que tiveram seus lacres retirados. Outra questão que implica na incerteza da aquisição pública é o próprio comportamento do licitante, uma vez

que esse poderá alegar que a falha se deu em virtude de mau uso, do armazenamento inadequado, ou outra de ação que poderá ser atribuída à própria instituição pública contratante.

Considerando a ampla gama de produtos adquiridos pela Universidade e a variedade dessas aquisições, as quais incluem equipamentos eletrônicos, químicos, hospitalares, laboratoriais, etc., é de se presumir que mesmo dispondo a Instituição de profissionais reconhecidos em diversas áreas, estará em situação de desvantagem em relação aos seus fornecedores, os quais, presumidamente, detém maior conhecimento em relação às características técnicas de seus produtos, bem como, em relação aos defeitos que esses possam apresentar.

Com efeito, essa assimetria de informações fica evidente no excerto abaixo, o qual constitui uma continuação do caso apresentado anteriormente, quando, após o pagamento da nota fiscal, se constatou o mau funcionamento do bem adquirido:

**E3** – Ela disse que realmente tinha um problema de contaminação na fábrica. Aí eu disse, “como é que a gente pode resolver?” Aí eles disseram que iriam resolver, deram o prazo. “Vamos mandar um lote de substituição”. Aí ficou nessa. Aí depois eu, em cima. “Vamos mandar um lote de substituição”. Eu de novo. Vamos mandar um lote de substituição”. Eu digo, “Não dá mais para mim, a gente está sendo enrolado, né, a coisa está sendo procrastinada, então nós como administração não vamos aceitar esse tipo de situação”. Aí iniciamos um processo de penalização, porque a gente deu espaço para ela se defender. Ela mesma disse que estava equivocada, que o processo estava contaminado.

O quarto caso relatado de descumprimento das condições do edital consistiu em uma não entrega de material adquirido através da emissão de um empenho global. Segundo a lei Nº 4.320, de 17 de março de 1964, o empenho global é permitido no caso de despesa que, embora possa determinar estimativamente a sua quantidade, estejam sujeitas ao parcelamento:

**E4** - Parou de fazer as entregas, parou de responder os contatos da gente. Contato telefônico, *e-mail* também, ele não respondia. Aí ensejou realmente o processo de penalização.

No caso da Universidade, por exemplo, o empenho global pode ser utilizado nos casos de fornecimento de água mineral engarrafada, de recarga de cartuchos, na compra materiais de escritório, de ração, etc.. O instrumento do empenho global é útil quando se pretende consumir o produto de acordo com a demanda da instituição, sendo o pagamento realizado mensalmente de acordo com a quantidade que foi efetivamente adquirida.

Diferentemente dos empenhos ordinários, os quais implicam na obrigação de entrega da totalidade informada na respectiva nota, e que, por consequência pode levar ao descumprimento total do contrato caso o fornecedor não entregue o produto, o empenho global permite que, em alguns casos, o início do fornecimento ocorra de forma regular, somente vindo a ser descumprido posteriormente, quando começa a se verificar as falhas nas entregas.

Ocorre, entretanto, que mesmo que o fornecedor venha a cumprir suas obrigações nos primeiros meses do contrato, a falha no fornecimento nos meses seguintes pode ocasionar sérios transtornos ao funcionamento administrativo da instituição, que se viu desabastecida do produto ou do serviço.

Em outros casos, mesmo com a emissão de empenho global e diante da possibilidade de entrega fracionada do produto, já se verifica o descumprimento total do contrato, tendo em vista a não entrega do produto desde o primeiro mês após o envio da nota de empenho, conforme se verifica no caso abaixo relatado:

**E7** – O fornecedor venceu e nem deu retorno. A gente entrou em contato, solicitou e ele não forneceu. Eu lembro desse caso e foi bem complicado para a gente, porque atrasou e complicou toda a nossa vida, né? A gente ficou sem material, inclusive.

Dependendo do tipo de material e de sua importância para as funções administrativas, o descumprimento do contrato, seja parcial ou total, poderá gerar graus semelhantes de prejuízo. Felizmente, a NLLC, embora tenha, a princípio, limitado o descumprimento parcial à sanção de advertência, também facultou à administração a imposição de penalização de impedimento de licitar e contratar, mesmos nesses casos de descumprimento parcial, quando se verificar que o referido descumprimento causou grave dano à administração ou à população por ela atendida.

A despeito das várias possibilidades de descumprimento contratual, um indício de que o contratado poderia estar agindo de forma oportunista seria a verificação de que o mesmo participou da licitação sabendo que com os preços propostos não seria possível garantir o cumprimento do contrato. Mesmo não sendo essa uma intenção facilmente comprovada, constitui uma percepção do entrevistado 1, conforme excerto abaixo:

**E1** – Sim. Porque às vezes no momento lá do registro de preços o fornecedor, entende-se que o fornecedor já conhece todos os seus custos para entrega daquele material. Então muitas vezes eles baixam muito o valor para

ganhar de qualquer forma e, às vezes, até antes de terminar a licitação ele já vê que ele não vai ter condições de entregar aquilo.

Outra perspectiva é a apresentada pelos entrevistados 4 e 5, os quais consideram a possibilidade de os fornecedores que descumpriram suas obrigações desconhecerem seus próprios custos, e, conseqüentemente, o lucro que poderia auferir com o contrato. Nesses casos, a conduta dos fornecedores poderia estar mais relacionada ao pressuposto da racionalidade limitada, visto que, em princípio, não haveria motivo para aceitar uma contratação por um preço que em tese não seria vantajoso ao fornecimento:

**E5** – Um grande entrave, porque os produtos eles são, na sua grande maioria, falando em consumo, eles são produtos que vêm do sul e sudeste do país. Então requer um custo de frete que a gente sabe que está embutido dentro da cotação, né, do SRP. Tem o custo de frete muito elevado e com oscilação de mercado, enfim. Ou até mesmo sem a oscilação de mercado. O cara baixa o preço lá na rebarba, né, e quando ele vai ver na hora de entregar ele diz “bom, eu não vou ganhar nada nisso”. Não quer entregar e não entrega.

**E4** – Eu acredito que no momento do pregão mesmo ele já colocou um preço inexecutável. Ele era o segundo colocado, se não me engano. O primeiro foi desclassificado e ele aceitou. Eu não sei se ele não se atentou ao preço que ele tinha informado. E quando ele estava conversando com a gente, ele esteve lá pessoalmente, ele falou isso, que depois se arrependeu de ter aceitado, porque o valor dele foi um valor muito... acho que metade, mais ou menos, do valor do primeiro colocado. E no decorrer do tempo ele não conseguiu... acho que não obtinha lucro, praticamente, e começou a falhar as entregas ao ponto de realmente sumir de todos os contatos que a gente tinha.

Ainda com relação ao relato anterior, apresentado pelo entrevistado 4, há que se mencionar a impossibilidade de aceitação de preço inferior pelo licitante classificado em segundo lugar. Isso porque, segundo a LLC, Art. 64. § 2º, nos casos em que o licitante vencedor não cumprir os compromissos assumidos na licitação, somente se permite a celebração de contrato com o segundo classificado se aceitar as mesmas condições propostas para o licitante vencedor, inclusive quanto aos preços.

Ainda em relação à racionalidade limitada dos fornecedores em relação aos seus próprios custos, às regras das licitações públicas e às conseqüências que ações equivocadas poderão causar, os relatos dos entrevistados 9 e 10 também contribuem com a discussão de que ainda na fase da licitação, o fornecedor nem sempre tem clareza de sua própria capacidade para cumprir o contrato.

**E9** – Eu acho que também a galera se empolga, né, quando está lá no pregão, para dizer os valores que eles vão dar conta de assumir, ali de um material e tal. Eu acho que eles se animam um pouco demais. Não sei, eu fico viajando um pouco nisso, assim, pensando até que é tudo virtual, é tudo numa tela de computador, não sei se eles esquecem que é dinheiro e se eles não pensam direito na operacionalização disso. Eu sei que têm empresas que pagam advogados para assumirem essas questões. Agora eu não sei se todas as empresas fazem isso. Se tem uma mão de obra qualificada, digamos assim, para gerir ali aquele processo. Porque não adianta, por mais que a gente se esforce também, se do outro lado tem uma pessoa que não está entendendo muito bem o que é que está acontecendo, tudo isso vai gerar complicadores. Então acho que falta, para além dessas questões, o que falta é mais um diálogo mesmo.

**E10** – Algumas cláusulas são descumpridas, acredito que por eles mesmos. Por eles não terem conhecimento, não lerem o edital. Porque todas as regras estão no edital. Então se eles descumprem, eu acredito que seja uma responsabilidade inteira deles, e não da Instituição.

Contudo, embora o pressuposto da racionalidade limitada possa constituir um fator presente nas ações dos entes privados que celebram contratos com a Administração Pública, a forma imponderada com que os contratantes eventualmente conduzem suas ações no contexto desses contratos também pode resultar em graves prejuízos às funções administrativas.

Nesse sentido, embora não seja possível asseverar, a priori, uma ação com objetivos de auferir proveitos próprios valendo-se da assimetria de informações da outra parte da relação, o que caracterizaria a ação oportunista na forma definida pela TCT, o simples descompromisso com as condições pactuadas na licitação também podem causar sérios transtornos administrativos.

Caso fosse possível comprovar uma correlação entre esse comportamento negligente do contratado e a dificuldade da Administração Pública em levar a efeito os processos de penalização, seria possível verificar a proximidade desse comportamento com o oportunismo identificado pela TCT. Entretanto, mesmo não sendo o objeto do presente estudo analisar a correlação entre comportamento negligente do fornecedor e a capacidade sancionatória da Administração, é possível observar a percepção de alguns entrevistados a respeito desse comportamento, conforme se verifica nos relatos seguintes.

**E5** – O primeiro culpado seria o fornecedor. Ele concorreu a uma coisa que ele não vai ganhar ou ele não fazer o cálculo ali previsto de licitação. O impacto maior aí é a participação do fornecedor, de concorrer sem poder ganhar, ou concorrer simplesmente por concorrer, ou simplesmente ofertar um produto que está fora do know-how dele de trabalho. Essa é outra questão, né? Então eu acho que deveria existir forma de aquelas empresas que fornecem pito de pneu de caminhão a alimento especializado em

pacientes de UTI de hospital. Então é um leque muito grande, o cara tem que ser uma empresa megalomaniaca para fazer isso. E a gente sabe que o cara termina pecando em algum ponto.

**E11** – Por uma combinação de fatores. Porque, pelo lado dos fornecedores, porque não existe o compromisso real em cumprir o contrato, muitos deles, porque eu não vou generalizar, mas a maioria tem o interesse em ganhar a licitação, mas eles não se atêm às condições do edital. Então, muitas vezes, assim, tem um prazo de sete dias, um prazo de quinze dias, um prazo de trinta dias, e eles acham que podem cumprir quando eles querem. E muitas vezes, quando a gente entra em contato para saber o que aconteceu, eles falam “ah, mas a Universidade tal deixa isso. O órgão tal permite fazer isso, por que vocês não são melhores do que ninguém”. Entendeu, quando a gente questiona. Então, assim, existe um descaso da parte deles, como se fosse... como se tivessem lidando com um contrato de boca, de parceria de velhos amigos. E a gente está falando da administração pública e dinheiro público.

Embora o relato anterior indique uma situação de descumprimento de prazo, não significa que esse descumprimento se refira ao atraso na entrega de um produto. Com efeito, o descumprimento anteriormente indicado poderia estar se referindo à perda de prazo no próprio processo de penalização. Contudo, os excertos seguintes evidenciam este o, que caracteriza o último tipo de descumprimento contratual, observado durante as entrevistas.

**E3** – No caso a lei é o edital, o edital está dizendo ali “descumpriu o prazo de entrega”. Beleza, ele não vai mandar o produto, a gente não vai ter esse produto, mas ele está descumprindo, então nós como servidores não podemos fugir muito disso. A gente está naquele arcabouço legal, então cumpra-se o edital. Funciona dessa maneira.

**E11** – A maioria dos que eu tive acesso foram relacionados a atrasos mesmo. E não eram atrasos de um, dois, três dias, eram atrasos de meses. De meses, e que comprometiam muito o atendimento das demandas da Universidade.

Cumpra-se observar que, a despeito dessa tentativa de se buscar relacionar as diferentes possibilidades de descumprimento contratual a partir da contribuição dos sujeitos envolvidos nos processos, a maior parte desses descumprimentos se enquadrarão nas infrações tipificadas no artigo 155 da NLLC, especificamente sobre o inciso I e II, que versam sobre o descumprimento parcial, ou sobre o inciso III, o qual faz referência ao descumprimento total do contrato.

Observa-se, com isso, que a incerteza relacionada à execução do contrato somente se dissipa após a conclusão de todas as etapas do processo de compra. Mesmo o que inicialmente possa ser visto como um simples atraso na entrega, o que se enquadraria em um descumprimento parcial do contrato, segundo a NLLC, em um momento posterior pode se

caracterizar como a não entrega de um produto ou como a entrega de um produto de uma marca diferente da solicitada, o que se enquadraria em um descumprimento total do contrato.

Por outro lado, nos casos em que o produto é entregue com algumas características diferentes da contratada, mas que mesmo assim atende a boa parte das especificações indicadas no edital pela Administração, não é possível assinalar que houve cumprimento total ou parcial do contrato. Esse reconhecimento resultaria no pagamento de um item, se não de qualidade inferior, pelo menos que não teria passado pelo processo de seleção efetivado pela licitação pública, com a participação e controle dos demais interessados.

O pagamento de item que apresentasse desconformidade nas especificações, portanto, significaria um risco imposto à Administração Pública, tendo em vista a possibilidade de se estar aceitando um produto com qualidade incompatível com o preço realmente pago. Além disso, acabaria por ferir o princípio da isonomia e do julgamento objetivo que justificaram a movimentação de todo o aparato representado pela licitação.

A recusa do material em desconformidade, por sua vez, não garante que o mesmo venha a ser substituído pelo fornecedor, apesar das possibilidades de sanção previstas na legislação, o que provavelmente implicará em prejuízos ao atendimento da necessidade que justificou a compra, podendo causar graves transtornos aos serviços prestados pela Universidade, conforme relato abaixo:

**E7** – Uma situação prejudicial, principalmente na nossa área. Na hora que você vai penalizar, esse tempo que você está abrindo o processo, penalizando e vindo uma resposta, quem é que fica lá na linha de frente? O paciente. O paciente fica sem ter esse material, sem ter esse produto e o professor, por sua vez, não pode nem comentar “vamos aguardar”. Enquanto isso a gente está trabalhando com vida, com paciente. [...] Então se esse material é solicitado e lá na frente faltou, então é penalizado todo esse conjunto.

Portanto, a necessidade de atendimento à demanda pública que justificou a aquisição pode vir a constituir um fator que leve o agente público a aceitar um produto, mesmo que esse não venha a atender a todas as especificações indicadas no edital. Essa situação pode ser representada pelo seguinte excerto:

**E2** – Sim, eu já passei por isso. Eu tive medo de mandar um produto, o produto demorar e a gente se prejudicar. Já aceitei produto da marca que não era aquela que eu tinha solicitado. Algumas vezes recebi e-mail do fornecedor, informando e autorizando a troca da marca. Da marca que não era aquela que eu tinha solicitado. Outras vezes não, mas com medo de devolver e esse produto demorar ou não chegar eu preferi não fazer e acabei

aceitando. [...] Às vezes eu ficava com medo, assim, de penalizar. A minha preocupação era só de ter que penalizar e atrapalhar o processo, demorar mais do que já demora. De a gente precisar do item e aí prejudicar, as aulas ficarem paradas por isso. Porque material de consumo não pode deixar de ter. É diferente de um objeto, de um equipamento que você pode mandar, uma televisão, algo de volta e aguardar. O material de consumo não. A gente já ficava naquela expectativa, que estava acabando, que ia faltar e que daqui a quinze dias, mais ou menos, o fornecedor iria enviar. O almoxarifado ligava, já ficava naquela ansiedade, o material está chegando. E ficava com medo de mandar devolver.

Caso se decida por recusar o produto em desconformidade, diante da recusa do fornecedor em providenciar a substituição e não tendo outro fornecedor em cadastro de reserva para fornecimento do mesmo material, será necessário reiniciar todo o processo de aquisição pública ou adotar outras medidas administrativas cabíveis com o objetivo de evitar o desabastecimento do insumo necessário ao desenvolvimento das funções da Entidade.

Com isso, se observa um paralelo como a especificidade dos ativos propostos pela TCT, representada dentro de contexto de poucos fornecedores disponíveis. Conforme observado por Kupfer e Hasenclever (2013), essa escassez de fornecedores pode levar ao estabelecimento de relações de dependência, tendo em vista que um eventual descumprimento do contrato demandaria uma realocação dos ativos, os quais não podem ser redirecionados para outra transação sem a realização de novos investimentos.

Apesar de a licitação pública não se caracterizar como um meio de escassez de fornecedores, sobretudo a partir do advento do pregão eletrônico, o qual permitiu a participação simultânea de licitantes distribuídos em vários estados da federação, a relação que se estabelece ao final desse certame acaba por assumir características semelhantes à estudada pela TCT. Isso porque um eventual descumprimento do contrato obriga o redirecionamento de recursos administrativos, os quais podem ser representados por uma nova licitação, com o risco de desabastecimento dos materiais necessários à prestação do serviço público.

Assim, de forma análoga à inicialmente prevista pela TCT, a especificidade dos ativos no contexto da Administração Pública pode induzir ao surgimento de comportamentos oportunistas por parte dos fornecedores, que sabendo dos custos que a Administração poderá incorrer caso recuse o recebimento de um produto, poderá tentar entregar materiais de qualidade inferior com vistas a maximizar seu retorno financeiro na transação.

Essa situação, em que a Administração se torna refém do fornecedor em virtude da especificidade dos ativos, pode ser traduzida no seguinte depoimento, o qual representa um

caso em que o fornecedor se recusou a providenciar a substituição do material, mesmo após diversas tentativas da Universidade.

**E6** – Claro que a gente fica refém, né, por a gente estar precisando daquele material e não ter porque veio errado, veio ruim, não tem. Mas como não houve a troca, como a agente tentou de todas as formas que a empresa cumpriisse o que era certo e não houve, a gente teve que punir.

Nesse sentido, há de se levar em consideração também, que caso a Administração opte por recusar o material em desconformidade, esta deverá voltar seus esforços para a realização de uma nova licitação, a adesão emergencial a uma ata de registro de preços disponível em outro órgão, ou adotar outra medida que vise impedir o desabastecimento do produto, conforme se verifica nos relatos seguintes:

**E5** – A gente se debruça no novo processo de aquisição emergencial porque, assim, a gente estava dentro do planejamento de um SRP antigo que o fornecedor deixou a gente na mão de última hora, apesar de a gente sempre solicitar com uma folga de estoque de material no Biotério. Mas, assim, a gente tem um limite, trinta, trinta e cinco, quarenta e cinco dias de material para chegar a nova remessa, pelo prazo de trinta dias que o fornecedor tem de entregar. E aí se o cara deixa a gente na mão a gente usa um SPR emergencial para abrir em trinta, quarenta, quarenta e cinco dias. É muito complicado. A gente termina que se debruça em um novo processo.

**E8** – A UFAL cumpriu com todas as etapas, fez todo o processo licitatório. Ele venceu, tirou a oportunidade de uma outra empresa vencer, fornecer, né, e deixou a UFAL na mão, porque a gente teve um prejuízo gigantesco. Dor de cabeça, né, prejuízo de tempo, o edital tem um custo, né, o pregão tem um custo, e teve que refazer ele.

Nessa situação, além de a entrega de um produto em desconformidade poder ser vista pelo fornecedor como uma oportunidade de maximização de seus ganhos em detrimento da Administração, ainda é possível que essa oportunidade seja entendida como de baixo risco, haja vista que a instituição pública estará voltando seus esforços para a realização de uma nova contratação antes que a falta do material venha a comprometer as suas atividades.

Em alguns casos também é possível que o envio de material de qualidade inferior seja utilizado como uma tentativa com vistas a verificar se o mesmo será aceito. Caso a administração recuse o recebimento, o material poderá ser substituído sem maiores riscos de o fornecedor oportunista ser penalizado, levando em consideração que este acatou a determinação da Administração de trocar o material.

Essas circunstâncias permitem compreender que a tentativa de entrega de um produto de qualidade inferior ao licitado pode representar uma oportunidade de incrementos de ganhos com baixo risco de que essa ação oportunista venha a ser punida pela entidade administrativa, sobretudo porque caso a Administração verifique a desconformidade do material, o fornecedor terá oportunidade de providenciar a substituição antes que a “falha” resulte em um processo de penalização.

Essa situação pode vir a constituir um problema maior nos casos em que essa prática se torne mais frequente, haja vista que a guarda provisória do material, a verificação da conformidade, a comunicação ao fornecedor de que o mesmo não foi aceito e as operações de substituição dos produtos também representam atividades que consomem recursos administrativos.

Aliado à limitação desses recursos, a condução dessas trocas exige o domínio do processo por parte da Administração com vistas a exigir do fornecedor o atendimento das especificações indicadas no edital, o que pode constituir uma situação de dificuldade em face do pressuposto comportamental da racionalidade limitada.

Essa dificuldade de conhecimento das etapas do processo, portanto, pode significar embaraços na gestão do contrato e, conforme o caso, em contratempos na abertura e desenvolvimento dos processos de penalização de fornecedores. Essas situações podem ser sintetizadas a partir dos seguintes relatos:

**E3** – Outra questão que eu acho que, não sei, né, a gente não tem a experiência de outros órgãos, mas a gente via que talvez passasse, porque estava virando um negócio recorrente. Eles mandavam umas coisas e a gente não tinha domínio dessa questão e ficava nessa, o fornecedor fazendo o que queria. E a gente não tinha um instrumento hábil, um processo definido, que é um ponto que a gente vai chegar aqui que, para mim é o maior problema, é uma estrutura, um processo formado.

**E12** – Como eu falei, a falta de capacitação eu acho que é um dos fatores principais, muitas vezes o servidor ele é incumbido da responsabilidade de fazer o trâmite processual de contratação, mas ele não é esclarecido ou capacitado para fazer também a parte da sanção, a parte da responsabilização do contratado, do licitante. E também, muitas vezes a expertise do meio que jocosa do licitante, que já vai contratar fazendo essa ... tendo essa má-fé na contratação em obter apenas o lucro, e não prestar um bom serviço. E pela recorrência da não penalização no serviço público, aí ele acaba fazendo com frequência.

Consideradas essas possibilidades referentes ao surgimento de comportamentos oportunistas nas aquisições realizadas pela Universidade, os depoimentos dos entrevistados

foram organizados segundo os efeitos que se esperam obter a partir do desenvolvimento dos processos de penalização.

Nesse sentido, foram identificadas duas principais razões que, segundo os participantes, justificam a abertura dos processos de penalização, a saber: as que consideram o efeito educativo da penalização e as que consideram que a aplicação de penalização pode representar um instrumento de seleção de fornecedores.

Entende-se como instrumento de seleção de fornecedores na medida em que pode impedir a participação de empresas que causaram transtornos ao desenvolvimento dos contratos em futuras licitações a serem realizadas pela Universidade. Um exemplo pode ser indicado nas seguintes falas:

**E4** – Eu acredito que o benefício vai ser a não participação do fornecedor. Acho que o maior benefício seria esse. [...] A multa nem tanto, né? Mas o descredenciamento futuro sim, vai facilitar nas próximas aquisições, porque já vamos fazer uma peneira. Aquele fornecedor já não vai participar. E outros que eventualmente sejam sancionados também não. Melhora muito a nossa contratação. [...] Seria, pelo menos, uma forma de ele não continuar fazendo aquilo em outras oportunidades. Mesmo com a UFAL ou com outros órgãos.

**E8** – Porque, poxa, e se ele participar novamente de um pregão, vencer e acontecer novamente. [...] Porque a gente evita o que eu falei anteriormente, a gente evita que esse fornecedor participe novamente. Porque se ele participar e vencer novamente e acontecer o mesmo problema anterior? Então eu acho que só tem a favorecer à Universidade e o setor.

**E9** – Então a gente acaba se protegendo, né, quando a gente consegue dar conta de penalizar, essas pessoas talvez não contratem com a gente no próximo ano. Da próxima vez que precisar desse material e tal, eles já não vão estar lá.

Segundo os participantes, portanto, um efeito relacionado à realização do processo de penalização é o de promover uma seleção, na medida em que a sanção de impedimento de licitar pode impedir que o mau fornecedor participe de novas licitações pelo prazo de até 5 anos.

O segundo efeito da penalização, ainda mais presente na fala dos entrevistados, consiste no efeito que o processo de sanção poderá causar na conduta dos fornecedores. Assim, boa parte dessas falas mencionam o efeito educativo, visto que a punição acabaria educando o fornecedor a não cometer o mesmo erro, conforme pode-se observar nos seguintes depoimentos:

**E2** – Porque se eles forem penalizados eu acredito que eles não vão mais continuar errando, cometendo o mesmo erro. É necessário e importante que isso seja feito.

**E6** – Quando você deixa sem punição a empresa fica “ah, eles não punem mesmo, então fica por isso mesmo”. E tendo punição não, ela vai saber que tem punição.

**E12** – Mas se você não abre processo, se você deixa o licitante ter as suas ações recorrentes com irresponsabilidade, ele faz a contratação, mas ele muitas vezes não cumpre. [...] Considero que a penalização do mal licitante, do contratado que agiu de má-fé, ou agiu de forma irresponsável, ou até mesmo por negligência, se você pune esse licitante, ele passa a agir de forma mais responsável, de forma mais comprometida com o serviço público. Então eu acredito que a penalização ela só tende a melhorar a execução do serviço e a contratação pública.

Mesmo entre os entrevistados que mencionaram o efeito educativo do processo de penalização, ainda é possível observar as falas que correspondem a uma repressão à conduta do próprio fornecedor faltoso, o qual, a partir da sanção recebida, se sentiria compelido a não reincidir na mesma falha, e as falas que enxergam a sanção como um instrumento que garantiria uma imagem de rigor da Universidade perante o conjunto de fornecedores com os quais esta se relaciona, conforme se verificam nos seguintes depoimentos:

**E11** – No momento em que você penaliza, eles já dizem, “não, aí a gente tem que ter mais cuidado. Vamos estudar direitinho se a gente vai participar do pregão, porque o pessoal lá costuma penalizar”.

**E7** – Olhe, é aquele negócio. No dia que acontecer uma penalização rigorosa e eles sentirem, os fornecedores sentirem que realmente a UFAL... “Olha ela penaliza. Não tem amiguinho nem nada não, ela penaliza e por isso vamos trabalhar”. Eles não percebendo isso, eu acho que eles continuam mantendo essa mesma falha. Então eu acho que também parte muito da UFAL de fazer essa cobrança, entendeu?

**E3** – A penalização é só naquela questão de cultura, quanto a ver que o Órgão é um órgão sério e que se eu for entrar ali para talvez tentar adquirir algum tipo de vantagem como aquela de mandar marca diferente, ou fora do prazo, ou coisa assim, você vai ver que não vai passar. [...] É a educação. Infelizmente, com uma sanção. Gostaríamos muito que funcionasse de outra maneira, mas é assim, né, na vida.

**E10** – Porque com a abertura do processo de penalização você consegue fazer com que as empresas fiquem cientes de como a Universidade trata as suas normas de formas mais rígidas e seja, tem menos flexibilização. Então quanto mais se penaliza, mais as empresas ficam cientes e acabam não, não desprestigiando, mas não exercendo atitudes que possam desrespeitar, né?

Neste último grupo, portanto, estariam incluídos os depoimentos que indicam as expectativas que os entrevistados têm a respeito das punições, especificamente em relação à mensagem que a Universidade estaria transmitindo às demais empresas de que não se omite diante das faltas cometidas pelos seus fornecedores.

#### **4.2.2 A Racionalidade Limitada nos Processos de Penalização**

Além do pressuposto do comportamento oportunista, a TCT também considera em sua análise a racionalidade limitada, a qual, conforme Zanella *et al.* (2015), está relacionada a uma limitação de ordem neurológica e de linguagem que impede a plena capacidade de acumular, processar e transmitir informações.

Conforme observado por Rindfleish e Heide (1997), a racionalidade limitada se torna ainda mais determinante em ambientes de incerteza, nos quais os desdobramentos relacionados à transação não podem ser totalmente previstos *ex ante* e as performances dos contratantes não podem ser facilmente verificadas *ex post*.

No caso da Administração Pública, considerando que as circunstâncias *ex ante* são aquelas que precedem a licitação, podem ser considerados fatores de incerteza a complexidade e a mutabilidade das normatizações. Nesse sentido, poder-se-ia considerar a recente mudança do instrumento da Lei de Licitações e Contratos, as mudanças de interpretação dos órgãos de controle e até a complexidade da estrutura administrativa e das normas internas que influenciam na aquisição de produtos.

Outros fatores de incerteza também podem estar representados pelo ambiente econômico em que se opera a transação, haja vista que variações do câmbio ou de preços dos insumos podem afetar a capacidade de os fornecedores honrarem com os valores assumidos durante a licitação.

Os fatores de incerteza, *ex post*, conforme indicado por Rindfleish e Heide (1997), estariam relacionados à imprevisibilidade em relação ao desempenho do fornecedor, ou do contratante, conforme o caso, em relação à fase de execução do contrato. Assumindo a perspectiva do contratante, essa imprevisibilidade acaba por ser um fator presente nas aquisições públicas tendo em vista que apesar de todas as análises que possam ser realizadas e que considerem os índices contábeis ou o histórico do fornecedor em contratos passados, não há como asseverar que este terá interesse e condições de cumprir fielmente as regras definidas em edital.

Nos casos em que se verifique esse descumprimento das regras estabelecidas no edital, e sendo o contrato o mecanismo adotado pela Administração Pública para resguardar seus ativos, deverá ser desenvolvido um processo de penalização, entendido este como um instrumento da gestão contratual, com vistas a obrigar o fornecedor a cumprir com a obrigação assumida, ou, em último caso, impedir que o mesmo participe de novos contratos com a Administração e volte a reincidir nas mesmas práticas prejudiciais ao interesse público.

Ocorre, entretanto, que mesmo na fase de execução contratual, o pressuposto da racionalidade limitada também pode constituir um elemento capaz de elevar o custo da transação. Isso porque no desenvolvimento do processo de penalização também podem incidir os elementos identificados pela TCT, a saber a incerteza, a especificidade dos ativos e a frequência de transações.

A incerteza poderá estar representada pela complexidade das normas que regulam o tema pela estrutura administrativa relacionada à operacionalização do processo, pela complexidade do ambiente econômico, o qual poderá ser ou não um fator de atenuação das faltas imputadas ao fornecedor.

De forma análoga ao que se verifica na negociação, entendida aqui como a licitação pública, também podem agravar o pressuposto comportamental da racionalidade limitada a baixa frequência em que as unidades administrativas são demandadas a realizar esse tipo de processo.

Por fim, a especificidade dos ativos também constitui um fator que tende a aumentar o custo do desenvolvimento dos processos de penalização, tendo em vista que quanto mais específico — no sentido de menos usual ou mais complexo — é um produto adquirido, mais difícil será comprovar a sua desconformidade em relação às especificações dispostas do edital e no contrato.

Esse fator da especificidade se torna ainda mais premente no contexto da Administração Pública, considerando que seus agentes são obrigados, de forma ainda mais restrita, a justificar seus atos e agir seguindo critérios objetivos. Essa situação em que a especificidade do ativo incide diretamente sobre o pressuposto da racionalidade limitada pode ser observada no seguinte relato, em que, no processo de penalização, o servidor público buscou um meio de comprovar o desatendimento das especificações do edital:

**E3** – Aí é outra questão que a gente teria que ver, é o caso de estudo, essa questão de verificação do material, porque existem diversas especificidades que talvez a gente não tenha os instrumentos para testar, né, tipo os

elementos químicos. Depois a gente tentou correr atrás com o Instituto de Química para ver se realmente estava faltando algum elemento químico ali.

Por fim, além dos atributos das transações anteriormente mencionados — a saber: incerteza, frequência das transações e especificidade dos ativos —, também incidem entre si os dois pressupostos comportamentais: o comportamento oportunista e a racionalidade limitada. Um exemplo da interação entre esses dois pressupostos pode ser verificado no seguinte excerto, em que a dúvida referente à condução que se deveria dar ao processo foi influenciada pelo comportamento aparentemente oportunista do fornecedor:

**E3** – Ela só prometia, só prometia e dizia que ia resolver e um, dois, três, quatro meses e só de promessa a gente não vive. Então, infelizmente a gente resolveu abrir um processo de penalização, a gente deu espaço para gente tentar negociar. Até no despacho, no final do processo, eu fiz todo um estudo do que aconteceu, a gente deu espaço para ela se defender. A gente não queria causar danos a ela, a gente poderia penalizar, sendo rígido, indo ao pé da letra, mas aí “não, substitua o material”, aí passou-se o prazo, mas eu disse “não, substitua mesmo assim”. Porque o intuito não é complicar, o intuito é resolver de modo que as pessoas, as partes, se entendam, não gere nenhum prejuízo para ambas, mas mesmo assim ficava procrastinando, aí eu “pronto, vamos abrir um processo de penalização, porque se não o culpado depois seremos nós”.

Por meio da análise do relato anterior é possível perceber que diante da constatação de que o produto entregue apresentava um defeito de fabricação e diante da incerteza em relação ao comportamento que o fornecedor iria assumir, o servidor público envolvido decidiu por conceder mais prazo para que o fornecedor providenciasse a substituição.

Com o passar do tempo, entretanto, foi se tornando claro que o contratante não pretendia realizar a substituição, embora, em nenhum momento, o mesmo tenha afirmado que não substituiria o produto. Essa procrastinação, contudo, adiou a abertura do processo de sanção por quatro meses, o que demonstra a interação do comportamento oportunista, *ex post*, sobre a racionalidade limitada, observada aqui pela incerteza em relação ao interesse do fornecedor em substituir o produto.

Diante da falta de outros instrumentos e de parâmetros para medir o nível da racionalidade limitada que incide sobre o desenvolvimento dos processos de sanção realizados pela Universidade, o estudo buscou, através das entrevistas, verificar as falas que indicavam a existência da racionalidade limitada neles. Sobretudo diante das observações realizadas na análise documental em relação às indefinições dos instrumentos normativos da Universidade no que se refere às atribuições dos diferentes agentes que participam do processo.

Observa-se, assim, que algumas falas dos entrevistados fazem um reconhecimento explícito na limitação do conhecimento desses agentes em relação às etapas necessárias para o desenvolvimento do processo de sanção, conforme se verifica nos seguintes depoimentos:

**E12** – Às vezes os servidores não conhecem as possibilidades de sanção do contratado. E os contratados, muitas vezes por terem essa prática constante, eles se aproveitam das lacunas da legislação e da falta de capacitação, muitas vezes, dos servidores.

**E3** – Até então a gente tem medo. Será que eu estou fazendo o negócio certo? Eu estou vendo do modelo que fizeram, mas eu não sei se isso está, hoje, certinho com a legislação atual e tudo o mais.

**E7** – Falta o conhecimento e eu não tenho essa clareza. Não me repassam essa clareza. “Esse é o documento, isso aqui...” Então a gente fica meio perdido até para opinar. Como é que eu posso opinar? Como é que eu posso dar sugestão em cima de uma coisa que eu não tenho conhecimento, entendeu? Então eu não posso opinar. [...] Você tinha que colher as informações diversas para tentar formular uma coisa que fosse legal pra você.

**E10** – Sim, porque a gente não tem conhecimento de como o processo inicia, você não sabe todas as informações que você precisa para abrir o processo, você não tem fluxo de processo, você não tem setor que seja responsável pela penalização. Então, assim, é... A universidade está meio no escuro com relação à penalização.

Outras manifestações informam conhecer as etapas necessárias para a realização desses processos. Contudo, admitem a complexidade das normas, o que, em certa medida, pode influenciar o domínio que esses agentes possuem sobre os procedimentos necessários para a realização da penalização.

Isso porque o atributo da incerteza, conforme indicado por Williamson (1985), está relacionado à complexidade do ambiente, a qual impossibilita avaliações totalmente precisas. Uma dessas manifestações que indicaram algum grau de complexidade das normas da Universidade para a realização dos processos de penalização, está indicado no seguinte excerto:

**E1** – Olhe, existe mais ou menos, porque querendo ou não já existe a política, né, que foi criada de penalização, aí por mais que a gente ache meio complicado existe lá onde se buscar. [...] É claro e complicado. Mas era claro sim. Tinha lá “procurar ‘x’, procurar... abrir da forma tal”. Existe, para mim a política existe, tá lá. Só que se ela é para meu conhecimento, como eu já tenho um pouco de conhecimento nessa parte, para mim era clara, entendeu? Aí eu estou falando por mim. Mas para o público geral da

Universidade, eu já não tenho como mensurar muito. Mas para mim acabava que era claro.

Em algumas entrevistas, porém, os participantes informaram conhecer as normas necessárias para o desenvolvimento do processo de sanção, o que representaria um fator que indicaria uma menor incidência da racionalidade limitada no processamento dessas atividades. Esse tipo de manifestação dos entrevistados pode ser representado pelo seguinte excerto:

**E4** – Dificuldade não, eu tive a dificuldade porque foi a primeira vez. Mas, assim, falando com os colegas dos contratos, eu consegui fazer de forma até célere. Agora, assim, se houvesse um fluxograma que funcionasse. [...] Eu acredito que não. Até porque, como eu falei, eu fui pelo que foram me passando, né? Pelo que me foi passado pelos próprios servidores. Eu não cheguei a verificar documentos de penalização. Na verdade, eu não sei se eles existem. Eu não achei documentação nos arquivos. Pode ser que exista no site, mas eu não cheguei a ver isso não. Toda informação foi a informação direta mesmo do gerente de contratos.

Observa-se, a partir do relato anterior, que mesmo nos casos em que o servidor indicou não ter sentido dificuldade para a realização do processo de sanção, isso foi possível devido à colaboração de servidores com mais expertise, no caso em questão, a expertise da Gerência de Compras.

Essa situação acaba por demonstrar a utilização de conhecimentos tácitos dos servidores com maior experiência no assunto, o que pode caracterizar uma dificuldade da Instituição na medida em que esses conhecimentos, centralizados em algumas lideranças, podem não estar facilmente acessíveis para o conjunto de servidores da Universidade.

Outra questão que merece destaque no relato anterior reside no fato de todo um processo de penalização ter sido desenvolvido, conforme afirmado, sem se recorrer à consulta direta aos documentos institucionais, que regulam o processo, o que pode indicar a necessidade de melhor divulgação desses instrumentos entre o público ao qual eles se destinam.

Em outros casos, embora a racionalidade limitada não estivesse explicitamente reconhecida, esse pressuposto comportamental pôde ser evidenciado através de respostas que indiquem a desconexão entre a forma que os entrevistados entendem ser o mais adequado em relação à condução do processo e o que está efetivamente previsto na normatização.

Nesse sentido, observa-se que embora a Portaria Reitoral Nº 944, de 01 de junho de 2017, tenha atribuído ao fiscal administrativo do contrato a responsabilidade de abrir o

processo de aplicação de penalidades, essa atividade, conforme as diferentes entrevistas, é entendida como de competência de outros agentes, conforme os seguintes excertos:

**E1** – Quem fez o pedido, porque como ele que fez o pedido e conhece como deveria chegar, ele vai saber dizer porque não era aquilo que ele queria. Aí a abertura do processo em si, só a abertura, acho que seria a essa pessoa. Para dar o encaminhamento para um setor que abrisse as penalidades, entendeu? Que tem o conhecimento da lei e tal. Mas para abrir, seria a pessoa que solicitou.

**E3** – Hoje eu não sei como é que funciona. Vamos supor, se isso está centralizado na Proginst, aí a Proginst tinha que dar esse pontapé. Ou melhor, se existe hoje um setor responsável por penalizar, aí a unidade, ou o servidor que verificou a desconformidade, passaria a informação para esse setor e esse setor iniciaria o processo de penalização.

**E4** – O gestor do contrato. Ele que tem as informações, ele quem fez o termo de referência. Se não fez, mas ele que tem o maior conhecimento do que está ali escrito no termo. Então, seria o gestor de contratos mesmo.

**E8** – Olha, eu procuraria novamente o setor de compras, o responsável de lá, e ele é quem iria me orientar. Mas seria lá com o pessoal de compras que eu iria... Porque é o pessoal responsável pela licitação e pelos processos de compras. Então seria com compras que eu iria me reportar mesmo.

Do mesmo modo, também é possível observar a diversidade de entendimentos sobre a forma como deverá ser conduzido o processo de penalização ao se comparar as diferentes respostas dos entrevistados a respeito do julgamento inicial.

Com efeito, ao serem questionados sobre qual seria o responsável pelo julgamento da defesa inicial apresentada pelo fornecedor, após a abertura do processo de sanção, os diferentes entrevistados indicaram que essa atribuição caberia a diferentes órgãos da Universidade, conforme se observam nos seguintes excertos:

**E1** – Eu acho que o servidor que abriu também. Porque aí ele pode achar que a defesa realmente tem razão, por conhecer o material, ou continuar dizendo que não, para julgamento posterior.

**E5** – Eu acho que, como eu falei, o processo precisa ser instruído por uma equipe especializada.

**E6** – Teria que ser algum servidor ligado à parte jurídica da Universidade. Claro, da parte jurídica e técnica, né?

**E8** – Eu acredito que o processo licitatório ainda esteja lá em compras. Então eu procuraria compras novamente.

**E9** – Eu fico achando que a gerência de compras teria mais *know-how* para lidar com essas questões. Eu fico pensando em algum servidor da gerência de compras.

**E12** – Acredito que o Reitor. O reitor é quem tem a capacidade de fazer esse julgamento tendo em vista que ele vai de fato fazer o julgamento, né, então ele não está envolvido como requisitante.

Do mesmo modo, também se verificou essa diversidade de respostas quando se perguntou aos entrevistados qual seria, de acordo com os seus entendimentos, o responsável pelo julgamento do processo de penalização em segundo grau, a partir de eventual recurso apresentado pelo fornecedor.

Entre as diferentes repostas colhidas, os entrevistados se manifestaram no sentido de que o julgamento em segundo grau caberia ao gerente de compras, ao coordenador, por ser esse o superior imediato da autoridade indicada para julgamento em primeira instância, ao gestor da unidade, à assessoria jurídica da Universidade, ao coordenador de administração, suprimentos e serviços, ao gerente de contratos e ao reitor.

Conforme observado na análise documental, em relação ao julgamento em segunda instância das sanções de advertência e de multa, a Portaria não explicita qual exatamente seria a autoridade competente para a decisão de recurso, se restringindo apenas a indicar que o julgamento desse recurso caberia à Universidade.

Considerando ser o Reitor a autoridade máxima da Universidade e que a representa administrativamente, é possível chegar a um entendimento de que seria o mesmo agente público responsável pelas decisões em segundo grau nos processos de penalização de fornecedores em que se estiver discutindo as penas de as sanções de advertência e multa. Contudo, a mesma Portaria indica que nos julgamentos em que se aplique a penalidade de impedimento de licitar e contratar, à UFAL somente caberia o julgamento em primeira instância.

Utilizando o mesmo raciocínio anterior, se chegaria à conclusão de que nos processos em que se determinasse a aplicação o impedimento de licitar, caso houvesse recurso, o cumprimento da sanção somente se efetivaria após uma decisão em segunda instância por autoridade que estaria posicionada hierarquicamente acima do reitor da Universidade, o que não se coadunaria com a autonomia administrativa prevista no Art. 207 da Constituição Federal.

Com efeito, essa falta de definição explícita pode dificultar a compreensão do processo, o que parece ter sido retratado nas diferentes repostas dadas pelos entrevistados quando os mesmos foram questionados sobre quem seria o responsável pelo julgamento em primeira e segunda instância.

Nesse ponto, vale destacar que conforme observado por Zanella *et al.* (2015), o conceito de racionalidade limitada também está associado a restrições de linguagem que impossibilitam a plena capacidade de transmitir informações. Com isso, é possível se chegar à conclusão que a própria falta de definição explícita das atribuições, observada na Portaria, constitui um aspecto da racionalidade limitada no âmbito dos processos de penalização de fornecedores desenvolvidos pela Universidade.

A deficiência de comunicação, entendida neste caso como a dificuldade de estabelecimento de regras claras, capazes de definir os procedimentos necessários ao adequado desenvolvimento dos processos, por sua vez, não contribui, ou até mesmo agrava, a racionalidade limitada. Isso porque a imprecisão das regras pode constituir um fator que aumente a complexidade do processo de penalização, acentuando o pressuposto da racionalidade limitada para os sujeitos que precisem recorrer a esses normativos.

A partir da análise realizada, é possível sintetizar no Quadro 8 a falas que guardam relação com os pressupostos do comportamento oportunista e com a racionalidade limitada. Conforme discutido, os comportamentos oportunistas são percebidos, por parte dos entrevistados, através das tentativas dos fornecedores em obter vantagens da Administração Pública por meio da entrega dos produtos em desconformidade com relação às especificações do edital, pela desatenção no atendimento dos prazos indicados pela Universidade, principalmente em relação à entrega dos materiais ou à substituição dos produtos em desconformidade.

A relação com o pressuposto do comportamento oportunista discutido pela TCT também pode ser identificada pela percepção dos entrevistados de que alguns licitantes oferecem produtos com valores muito baixo do ofertado pelos demais licitantes, com o objetivo de vencer o certame, mas sem a real preocupação de garantir o fornecimento. Por outro lado, algumas falas também indicaram que essas ações podem ser resultado do desconhecimento dos próprios custos de fornecimento dos produtos, o que estaria associado não ao comportamento oportunista, mas à racionalidade limitada por parte do fornecedor.

O pressuposto da racionalidade limitada em relação aos agentes públicos que desenvolvem os processos de penalização de fornecedores foi identificado, conforme também sintetizado no Quadro 8, a partir de relatos que indicam a necessidade de capacitação como

forma de permitir um desenvolvimento mais adequado desses processos. Mesmo em relação os servidores que indicaram não sentir dificuldade na realização desses procedimentos, se verifica a existência do pressuposto da racionalidade limitada na medida em que muitas respostas referentes à operacionalização das sanções não guardam relação com os instrumentos normativos da Universidade ou mesmo da legislação de disciplina do tema.

**Quadro 8** – Síntese das referências aos pressupostos comportamentais nas falas dos entrevistados

Comportamentos Oportunistas.	Identificado pelos relatos de tentativas de alguns fornecedores em se obter vantagem a partir da entrega de produtos de qualidade inferior ou fora da validade.
	Percebido a partir de relatos referentes à procrastinação por parte de alguns contratados em atender aos pedidos da Administração, notadamente no que se refere à entrega de material ou à substituição de produtos entregues fora da especificação.
	Percebido a partir de referências a ofertas de preços muito abaixo dos demais licitantes, sobretudo a partir da percepção pelo entrevistado de que o contratado não teria real interesse em honrar o compromisso assumido.
Racionalidade Limitada	Em relação ao fornecedor foi identificada pela fala de alguns entrevistados que levantaram a possibilidade de determinados contratados não conhecerem seus próprios custos de fornecimento, o que acabaria implicando na dificuldade de fornecimento.
	Por parte da Administração, pode ser observada pela dificuldade dos agentes públicos em comprovar tecnicamente que o produto recebido desatende às especificações do edital.
	Observada a partir da percepção por parte dos próprios entrevistados de que faltaria uma melhor capacitação que permitisse melhor executar os processos de penalização de fornecedores da Universidade.
	Verificada a partir de respostas relacionadas ao desenvolvimento dos processos de sanção que não guardam relação com as determinações dos normativos internos da universidade e nem na legislação pertinente ao tema.

Fonte: elaborado pelo autor (2021).

Identificados aspectos nas falas dos participantes que guardam relação com os dois pressupostos comportamentais discutidos na TCT, também se analisou as principais expectativas em relação à penalização de fornecedores pela Universidade. Assim, conforme sintetizado no Quadro 9, essas expectativas se dividem naquelas que reconhecem a penalização como uma forma de seleção de fornecedores e as que indicam um efeito educativo capaz de desencorajar a reincidência de condutas nocivas à execução dos contratos administrativos.

**Quadro 9** – Expectativas dos entrevistados em relação aos processos de penalização

Mecanismo de Seleção de Fornecedores	A penalização é vista como um mecanismo à disposição da Universidade na medida em que pode resultar no impedimento dos fornecedores que causaram prejuízos à execução do contrato em continuar participando de futuras licitações.
Efeito Educativo da Punição	A penalização é entendida como um mecanismo à disposição da Universidade capaz de inibir a reincidência de práticas prejudiciais à execução do contrato celebrados com estes particulares.
	A penalização é entendida como um meio de demonstrar aos fornecedores atuais e potenciais da Universidade que a mesma não se omite diante dos descumprimentos

praticados pelos seus contratados.
------------------------------------

Fonte: elaborado pelo autor (2021).

Paralelamente à discussão dos dois pressupostos comportamentais evidenciados nas falas dos entrevistados, também foram analisadas as falas que guardavam, de algum modo, relação com os três atributos das transações existentes na TCT. Assim se observaram elementos que caracterizam a especificidade dos ativos nas compras realizadas pela Administração Pública.

Isso pôde ser evidenciado principalmente a partir do receio de alguns entrevistados em recusar produtos recebidos em desconformidade. Isso porque, caso o produto recusado não fosse substituído pelo particular, o desabastecimento causaria sérios transtornos à atividade administrativa.

Além disso a falta desse produto implicaria na realização de novos investimentos para a realização de uma nova licitação pública ou outra medida administrativa com vistas a regularizar as entregas. Observa-se, ainda, que essa característica de especificidade dos ativos inerente à Administração Pública, tendo em vista à necessidade de realização de licitações, pode constituir um fator que propicie o surgimento de comportamentos oportunistas por parte dos fornecedores, os quais, sabendo do desinteresse da administração em iniciar novas licitações, podem perceber a oportunidade de entregar produtos com características inferiores às que foram licitadas.

Por sua vez, o atributo da incerteza pode ser observado nas falas que indicam insegurança em relação à forma como os processos deverão ser realizados, bem como à expectativa em relação ao fornecimento do produto. Conforme observado, não há como garantir que o fornecedor realmente cumprirá o contrato até a verificação da entrega dos produtos dentro das especificações indicadas no edital, sendo que, até a verificação de conformidade, a incerteza constitui um fator inerente às aquisições.

Com relação ao atributo da frequência das transações, este não ficou explicitamente evidenciado nas falas dos entrevistados, mas, como se sabe, é uma inerência às contratações da Administração Pública, sobretudo nas aquisições processadas por registro de preços, em que a validade da ata se restringe a um ano, devendo, ao fim desse período, ser iniciada outra licitação com vistas a identificar os novos fornecedores.

#### **4.2.3 Medidas Apresentadas pelos Participantes**

Após verificar as condutas dos fornecedores que causam descumprimento contratual, o que foi possível a partir da contribuição dos entrevistados, e observando que as principais dificuldades relatadas estão associadas aos dois pressupostos comportamentais discutidos pela TCT, a saber, o comportamento oportunista e a racionalidade limitada, o presente subtítulo buscará descrever as principais medidas apontadas pelos participantes para a solução das dificuldades apresentadas.

As intervenções apontadas pelos participantes podem ser divididas em dois grupos, sendo eles: o grupo das ações que se visam reduzir a ocorrências de faltas por parte dos fornecedores, que possam ensejar a abertura dos processos de penalização; e as ações que se enquadram em um contexto pós-cometimento da infração contratual.

Entre as ações classificadas no primeiro grupo, as quais podem ser relacionadas a uma atitude preventiva por parte da Universidade, destacam-se as que visam melhorar a comunicação com o fornecedor. Assim, um primeiro objetivo dessas comunicações seria destacar ao contratado as vantagens em manter um bom relacionamento com a Universidade.

Destaque-se, entretanto, que essa comunicação a qual visa apresentar a Universidade como um bom parceiro, deverá estar associada a ações efetivas com o objetivo de tornar o contrato de fornecimento vantajoso ao contratado. Obviamente, sem incorrer em condutas que venham a ferir os princípios da Administração ou a prejudicar os interesses da própria Universidade. Um exemplo desse tipo de ação por parte da Universidade está expresso no seguinte depoimento:

**E5** – A gente tenta manter um bom relacionamento com esses. Não é favorecimento, vamos pontuar. É bom relacionamento. E como se dá esse bom relacionamento? Chegou o material? Chegou. Está dentro da conformidade, do que a gente solicitou? Está atendendo o que a gente quer, dentro do prazo, validade, especificação, características, tudo certinho? Está. A gente abre esse processo e imediatamente dá o recebimento dessa nota. E a gente já encaminha esse processo para pagamento, por exemplo. E a gente quando encaminha isso já comunica ao fornecedor. A gente diz “olha, fornecedor, já recebemos, está tudo ok, e a gente já encaminhou a nota para pagamento”. Porque a gente fazendo isso já mostra ao fornecedor que a gente está ali como parceiro. [...] Não vai ficar segurando a nota, demorando seis meses para o cara receber. [...] Então eu acredito, estou supondo, mas eu acredito que deve ter instituição que não tem uma administração tão legal, que não é tão organizada, não tem ... né? Então os fornecedores têm problemas nessas instituições, deve acontecer. Então os caras devem concorrer com o preço lá em cima, porque vão ter esses entraves. Se ele tem uma instituição que trabalha bem justinha, que tenta fazer tudo de uma forma bem redondinha, né, com esse bom relacionamento, eu acho que tendem a diminuir as aberturas de processos. Esse é um ponto que eu acho importante a ser colocado.

Semelhantemente aos apontamentos que indicaram a necessidade da abertura do processo de penalização como uma forma de construir uma imagem da Universidade como uma organização administrativamente ajustada e que leva a efeito os processos de penalidade contra os contratados que descumprem os compromissos assumidos, esta medida também objetiva difundir um conceito de que a Universidade também é capaz de cumprir com seus compromissos.

Todavia, tanto demonstrar que a UFAL não deixa impune os descumprimentos contratuais por parte dos fornecedores, como, também, que a Autarquia é justa com os contratados que cumprem suas obrigações exige a atuação dos agentes envolvidos. No primeiro caso, essa atuação consiste no registro, abertura e desenvolvimento dos processos de penalização. Por sua vez, no segundo caso, a atuação dos agentes públicos implica no acompanhamento, após o fornecimento do produto, dos processos de pagamento, como meio de se buscar que esses processos de pagamento não tramitem no órgão além do tempo necessário para sua conclusão.

Para isso, a Universidade deverá também se colocar à disposição junto aos fornecedores para esclarecimento a respeito da tramitação desses processos, bem como para, juntamente com os interessados, sanear quaisquer pendências que possam implicar em atrasos de pagamento ou em outra situação que implique na frustração de expectativas dos contratados.

Também relacionada a medidas que têm como objetivo reduzir a necessidade da abertura do processo de penalização, foram citadas as ações que visam destacar previamente ao fornecedor a não aceitação de produtos em desconformidade com o edital, atrasos, ou outras formas de descumprimentos contratuais. Essas ações visam desencorajar eventual comportamento oportunista, posto que objetivam alertar aos contratados em relação à necessidade de atendimento às regras do edital, sobretudo àquelas mais suscetíveis, conforme a percepção da unidade interessada, de serem negligenciadas por parte do fornecedor.

Uma situação em que a Universidade adotou esse tipo de conduta com vistas a sensibilizar o contratado em relação à necessidade de atendimento às regras indicadas no edital pode ser representada pelo seguinte relato:

**E3** – A gente tentou conscientizar o fornecedor através de e-mails antes. Mandava o empenho, aí já dizia a ele “cuidado que não iremos tolerar o atraso, cuidado com a especificação, com essa questão de marca. A gente não aceita, só aceita o que tiver...”. Aí ele já sabe disso. A gente reforçava

isso no e-mail, colocava uma tarja amarela “não substituir por outra marca”. [...] Eu acho que isso daí passa pela educação. Prévia, e não depois. A gente tem que se esforçar em melhorar o antes. Não em penalizar de fato. A penalização é uma consequência.

A última indicação dos entrevistados relacionada a uma atuação preventiva da Universidade é representada pela melhor especificação dos produtos antes mesmo da realização da licitação pública. Essa melhor especificação visa cumprir dois objetivos, sendo o primeiro deles o de garantir uma melhor qualidade dos produtos a serem licitados, o que em tese significaria a participação de melhores fornecedores.

Nesse ponto, contudo, vale destacar a possibilidade de se incorrer no vício conhecido como direcionamento da licitação pública, o qual consiste em prática combatida pelo Tribunal de Contas da União na medida em que uma especificação excessiva de um item poderia induzir à contratação de uma empresa predeterminada, prejudicando, assim, a isonomia da licitação pública.

Vale destacar, entretanto, que a especificação de produtos com a finalidade de melhorar as aquisições realizadas pela Administração, por si só, não implica no direcionamento da licitação, desde que a especificação seja devidamente justificada pela necessidade de elevação da qualidade do bem a ser adquirido. Essa proposta de intervenção relacionada à melhoria dessas especificações pode ser representada pela seguinte fala:

**E8** – Eu acredito que a gente tem que, cada vez mais, é tornar as nossas especificações, dos nossos produtos e serviços, cada vez mais específicos, com isso a gente evita que pessoas que não têm potencial técnico participem. [...] Então quanto mais a gente especificar, deixar mais técnico o produto ou serviço, a gente evita uma empresa não muito capacitada. E diminui essa problemática.

Em relação ao desenvolvimento dos processos, grande parte dos entrevistados indicou a necessidade do estabelecimento de uma política institucional que indicasse as diferentes etapas do processo, seus responsáveis, as ações a serem executadas, com utilização de documentos padronizados e fluxogramas, bem como os setores para onde eventuais dúvidas poderiam ser encaminhadas. Algumas dessas recomendações podem ser sintetizadas no seguinte excerto:

**E5** – Qual o trâmite, né, quem é o responsável e quem são as pessoas envolvidas que podem dirimir dúvidas, que irão montar o processo, enfim. [...] Porque já teria definido a política de penalização, como vai acontecer,

como não vai acontecer, quem são os responsáveis e quem são os demandantes. Eu acho que teria que partir desse ponto.

Embora muitas falas tenham indicado a necessidade de criação dessa política de penalização, há de se considerar que a Portaria GR N° 944/2017, que institui política institucional de gestão e fiscalização de contratos, já apresenta formalmente essas diretrizes na medida que se propõe a definir responsabilidades e procedimentos relacionados à abertura e tramitação dos processos de penalização de fornecedores no âmbito na Universidade.

Todavia, a ocorrência dessas falas que indicam a necessidade de criar tal normatização, pode ser explicada, em parte, pela discussão realizada anteriormente, quando se verificou a ausência de determinações explícitas na Portaria GR N° 944/2017 das diferentes atribuições necessárias ao desenvolvimento do processo, como no caso do julgamento em segundo grau para aplicação da pena de impedimento de licitar e contratar, que conforme analisado, não é especificado na Portaria GR N° 944/2017.

Conforme observado, essa indefinição também é reforçada pelas divergências entre os documentos internos da Universidade, a exemplo da própria Portaria GR N° 944/2017, a qual atribui ao fiscal administrativo a responsabilidade de abertura do processo de penalização, enquanto o fluxograma divulgado pela Universidade indica que essa atribuição caberia ao gestor do contrato.

Deve se destacar, também, que entre os entrevistados que indicaram desconhecer a existência de procedimentos instituídos pela Universidade para o desenvolvimento dos processos de penalização, constam servidores que já tinham atuado em processos de penalização, o que pode indicar que esses processos estão sendo desenvolvidos sem o conhecimento da Portaria GR N° 944/2017 e demais instrumentos que disciplinam o tema. Duas ocorrências nesse sentido estão exemplificadas nos seguintes relatos:

**E3** – Para dar uma segurança, ter uma normativa interna e ter uma estrutura, um fluxo formado e um modelo processual formado. [...] “Não, a nossa estrutura é essa, a normativa interna diz isso aqui, ó, o fluxo é esse” aí vai me dar segurança. Eu não vou ter medo de praticar aquilo. [...] Tinha que ter uma estrutura, como eu falei, legislação interna, uma normativa, um fluxo definido e a questão do rito processual definido. [...] Mas se existisse, reitero, se existisse um lugar certinho para tratar sobre isso, com estrutura, fluxo, rito processual, seria muito bom.

**E4** – Primeiramente, fazer um fluxograma, eu acredito. Um fluxograma, estudar direitinho o que é necessário para abertura de um processo de penalidade, quais os pontos principais e esquematizar. Um fluxograma,

deixar para que os próximos gestores e fiscais do processo possam ter acesso a isso. Eu acredito que ainda não foi feito.

Esse desconhecimento por parte de alguns entrevistados a respeito dos procedimentos instituídos, entretanto, pode se explicar pela insuficiente divulgação interna da Universidade, conforme indicado no relato seguinte, o qual sugere que os esforços institucionais de divulgação dos normativos relacionados ao processo de penalização devem buscar alcançar um público maior de servidores.

**E11** – Eu acho que somente algumas pessoas que têm acesso a isso, porque são através de portarias. [...] Mas, assim, eu acho que deveria haver uma divulgação maior no próprio site da UFAL mesmo, na página inicial, no portal. [...] E, como na gestão anterior, que foi a que a gente trabalhou, eu acho que manter aquela parte de fóruns de dúvidas, não só para quem é vinculado, só para aqueles grupinhos pequenos, que hoje existe o grupo de requisitantes, mas não é todo mundo que está ali. E às vezes tem o servidor que tira férias e não está. Entendeu? E aí tem que responder por isso e não sabe o que fazer. Então eu acho que uma coisa mais pública seria mais interessante, onde todo mundo pudesse ter acesso a isso. E eu acho que hoje não tem.

Embora este último relato indique a necessidade melhor exposição desses documentos, há de se considerar que conforme já indicado, os mesmos estão disponíveis ao público no portal da Universidade. Nesse sentido, embora eventualmente possa se considerar a necessidade de uma maior divulgação com vistas a alcançar um número maior de possíveis interessados, não se sustenta a afirmação de que os referidos normativos internos não estão acessíveis ao público.

Uma terceira medida relacionada à busca pela melhoria dos processos de penalização de fornecedores está relacionada à capacitação dos agentes envolvidos. Essa capacitação, conforme indicado nos relatos abaixo, poderia ser realizada por meio de fóruns de discussão e da oferta de cursos relacionados especificamente ao tema.

**E4** – Eu acredito que poderiam ser feitos uns fóruns de discussão, um treinamento. Eu acredito que um treinamento anual, né? Hoje nós tivemos um treinamento dos fiscais, mas um treinamento mais pontual, né, de processo de penalização seria interessante. Necessário demais.

**E11** – E alguns cursos eu acho também que seria interessante para que entenda melhor como isso deveria funcionar.

**E12** – Eu acho que hoje não há. Hoje não há clareza não. Hoje muitos servidores desconhecem até a possibilidade de sancionar o licitante. Então eu

acredito que precisa ter uma capacitação maior dos servidores. Um trabalho mesmo de facilitação para que os servidores tenham acesso às informações com mais facilidade, né? Tenham acesso, fique mais claro na mente do servidor o que seria necessário, a partir do momento em que ele não obteve a ... que ele fez a contratação e não obteve o produto contratado ou o serviço contratado, como ele pode penalizar. A Universidade possa facilitar, dar esse acesso maior, informação para os servidores.

A quarta ação indicada pelos entrevistados está relacionada à criação de um setor especializado no desenvolvimento dos processos de penalização. Conforme observado na maior parte das falas, esse setor referido em alguns casos como uma comissão de penalização, em outros como um setor de pós-compras, além de outras denominações utilizadas, possuiria a função de instruir ou de orientar a instrução do processo de penalização a partir das informações provenientes das unidades requisitantes de compras.

A respeito dessas sugestões referentes à criação de uma comissão de penalização, há de se destacar o recente dispositivo contido no artigo 158 da NLLC, o qual indica a obrigatoriedade, para aplicação das sanções de impedimento de licitar e declaração de inidoneidade, da criação de uma comissão composta por dois ou mais servidores estáveis, os quais conduzirão o processo de penalização.

Diante dessa nova exigência legal, entende-se pela oportunidade de se instituir uma comissão de caráter permanente no sentido de se buscar padronizar os processos, orientar às unidades quanto à sua instrução, estabelecer parâmetros de eficiência e efetividade, identificar conteúdos específicos relacionados à penalização que possam ser ofertados aos servidores que atuam no processo, sugerir atualizações nos normativos internos, de acordo com as necessidades verificadas e com as modificações da legislação.

A quinta e última proposta apresentada pelos entrevistados diz respeito à necessidade de se comunicar às unidades demandantes a respeito da conclusão dos processos. Ocorre que, conforme relatado, em alguns casos, após iniciar os processos para a sanção do contratado, essas unidades não são informadas sobre a efetivação da sanção, ou mesmo em relação ao arquivamento dos autos sem aplicação da penalidade. Segundo o relato de um dos entrevistados, essa falta de informação a respeito dos desdobramentos do processo poderia levar ao sentimento de que o pedido de sanção não produziria resultados.

**Quadro 10** – Medidas Apresentadas pelos Participantes

Preventivas	Aprimorar o relacionamento com os fornecedores através da comunicação
	Enfatizar as exigências do edital junto aos fornecedores
	Aprimorar a especificação dos materiais a serem licitados
Pós-	Criar documentos internos que disciplinem os processos de penalização

Descumprimento	Divulgar os documentos internos que disciplinam os processos de penalização
	Promover capacitação dos agentes que atuam nos processos de penalização
	Criar um setor especializado na condução desses processos
	Garantir o <i>feedback</i> dos resultados dos processos às unidades solicitantes.

Fonte: elaborado pelo autor (2021).

Sobre as medidas relacionadas ao desenvolvimento dos processos de sanção, é interessante notar a relação delas à racionalidade limitada na medida em que consistem em indicações que visam reduzir a incidência desse pressuposto comportamental. Com efeito, a criação e divulgação de documentos, a capacitação de servidores, a transferências de atividades que atualmente são realizadas de forma descentralizada para um setor especializado no assunto e a comunicação às unidades demandantes a respeito dos desdobramentos dos processos de penalização são medidas que, de certa forma, objetivam mitigar o pressuposto comportamental da racionalidade limitada nos processos de penalização desenvolvidos pela Universidade.

Comparando os objetivos estabelecidos pelo presente estudo com os resultados alcançados, é possível observar o êxito da pesquisa na medida em que, conforme sintetizado no Quadro 11, a análise documental e das entrevistas proporcionou compreender como os processos de penalização ocorrem no âmbito da Instituição analisada. Essa compreensão, contudo, se tornou possível através dos conceitos trazidos pela TCT. Em relação ao último objetivo, qual seja, a proposição de melhorias que permitam o desenvolvimento dos processos de penalização de forma a impactar positivamente as aquisições da Universidade, isso se tornou possível a partir da contribuição dos participantes aliado à compreensão dos conceitos também discutidos pela TCT, neste caso, especificamente ao pressuposto comportamental da racionalidade limitada.

Verifica-se, então, a partir dessa análise, que as propostas de intervenção apresentadas pelos participantes — quais sejam: a criação e divulgação de normativos internos, a criação de setor ou comissão dedicado especificamente a orientar e/ou conduzir a realização dos processos de penalização e a comunicação às unidades em relação aos resultados desses processos —, estão relacionadas a uma tentativa de mitigar o pressuposto comportamental da racionalidade limitada. Esta, por sua vez, pôde ser inferida na fala dos próprios participantes e reforçada pelos achados da análise documental.

**Quadro 11** – Comparação entre os objetivos propostos e os resultados discutidos na pesquisa

Objetivo 01 - Identificar as condutas dos fornecedores da UFAL que representem descumprimento contratual e que impliquem em	Segundo os relatos dos entrevistados, corroborado pela análise documental, as principais condutas relacionadas ao descumprimento contratual estão
---	---

prejuízos ao fornecimento do produto.	relacionadas a: I – tentativas de fornecimento de materiais fora das especificações do edital, especialmente no que se refere às características físicas e prazo de validade dos produtos; II – entrega de produtos defeituosos, III – atrasos no fornecimento dos produtos e IV – não entrega de produtos.
Objetivo 02 - Descrever as principais dificuldades percebidas pelos sujeitos na abertura e desenvolvimento dos processos de penalização.	As principais dificuldades observadas estão relacionadas à compreensão das etapas, procedimentos e atribuições relacionadas ao desenvolvimento dos processos. Além do pressuposto comportamental da racionalidade limitada, o qual é entendido como uma inerência das transações, segundo a perspectiva da TCT, essas dificuldades percebidas pelos próprios participantes também podem estar relacionadas à falta de algumas definições e a divergências de informações nos próprios instrumentos normativos da Universidade.
Objetivo 03 - Descrever as possíveis alternativas identificadas pelos sujeitos da pesquisa para solução dessas dificuldades.	Como resultado das dificuldades percebidas pelos entrevistados, a maior parte das soluções apontadas vão no sentido de melhorar essa compreensão a respeito dos processos de sanção. Nesse sentido, os entrevistados propõem a criação e divulgação de normativos internos, a capacitação dos servidores, a criação de um setor específico para conduzir e/ou orientar a instrução da penalização e a comunicação às unidades demandantes em relação aos resultados desses procedimentos.
Objetivo 04 - Propor melhorias no modelo de processo que permita o desenvolvimento dos processos de sanção de forma a impactar positivamente as aquisições realizadas pela Universidade.	A partir da contribuição dos entrevistados e da discussão realizada da análise documental, o estudo apresenta as propostas de intervenção que objetivam reduzir o déficit de conhecimento dos próprios agentes públicos em relação aos processos de penalização. Essas propostas estão relacionadas à melhor definição desses processos nos instrumentos normativos, à realização de capacitações e fóruns permanentes de discussão e à criação de uma comissão de penalização, mediantes estas mais detalhadas no Produto Técnico, apêndice 4 do presente trabalho.

Fonte: elaborado pelo autor (2021).

A partir da comparação entre os objetivos propostos pela presente pesquisa e a discussão realizada, é possível verificar as principais dificuldades percebidas pelos servidores que atuam no processo de penalização de fornecedores, as oportunidades de melhorias identificadas por esses sujeitos e, por fim, as perspectivas de implementação através da incorporação de produto técnico a ser apresentado à Universidade.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise documental, o estudo buscou compreender, através dos normativos da Instituição pesquisada, como estão regulamentados internamente os processos de penalização de fornecedores. Considerando que o presente estudo conseguiu discutir como ocorrem os processos de penalização de fornecedores no âmbito da Universidade, sobretudo a partir das análises das condutas que representam descumprimentos contratuais na percepção dos agentes públicos envolvidos no processo, considerando também que foram discutidas as principais dificuldades percebidas por esses agentes, o que foi realizada com auxílio dos conceitos trazidos pela TCT, e considerando que a partir desses relatos foi possível identificar oportunidades de melhorias nos processos realizados pela Universidade, entende-se que o estudo alcançou os objetivos pretendidos, podendo contribuir com a melhoria dos serviços prestados pela Universidade Federal de Alagoas.

O estudo, iniciou-se, assim, pelo principal instrumento interno que disciplina o assunto, a Portaria GR Nº 944/2017, a qual tem como objetivo estabelecer as definições e atribuições referentes à gestão e fiscalização de contratos. Ao analisar o referido documento, se verificou que a norma buscou estabelecer competências relacionadas ao julgamento de fornecedores em primeira e segunda instância. Contudo, ao indicar que seria a UFAL responsável pelo julgamento da penalidade de licitar em primeira instância e de advertência e multa em segunda instância, acabou por não definir explicitamente qual seria a autoridade responsável por esses atos.

Considerando que por ser a autoridade que representa administrativamente a UFAL, poder-se-ia chegar à conclusão de que seria o Reitor o agente público responsável pelo julgamento em primeira instância dos processos relacionados à aplicação de impedimento de licitar. Leva-se a crer, com isso, que caso em um processo administrativo de penalização o fornecedor apresente um recurso, esse somente poderia ser decidido por autoridade hierarquicamente superior ao Reitor, o que não se fundamentaria na autonomia administrativa conferida às universidades federais.

Mas mesmo no caso em que a UFAL é indicada para o julgamento das sanções de sanção e multa em segunda instância, não se teria estabelecido de forma explícita que essa atribuição caberia ao reitor. Essa indefinição, sob a perspectiva da TCT, poderia resultar em maiores custos relacionados ao desenvolvimento dos processos de penalização, isso porque, conforme indicado por Zanella *et al.* (2015), o pressuposto da racionalidade limitada está representado também pela limitação da capacidade de transmitir informações, podendo

eventuais falhas nesse sentido prejudicar a decodificação da mensagem pelos agentes públicos que se utilizem desse instrumento normativo para desenvolver os processos de penalização de fornecedores.

Além disso, a comparação entre diferentes instrumentos normativos também revelou a divergência de informações capazes de agravar a incidência do atributo da incerteza nos processos da universidade. Um exemplo desse tipo de divergência de informações nos documentos internos pode ser percebido na comparação entre a Portaria GR N° 944/2017 e o fluxograma representativo dos processos de penalização. Enquanto a primeira atribui ao fiscal do contrato a responsabilidade pela abertura dos processos de penalização de fornecedores, o segundo informa que a referida atribuição caberia ao gestor do contrato.

O mesmo tipo de divergência entre os normativos internos também é verificado em relação à competência para notificar a contratada sobre a aplicação de sanção. Embora a Portaria GR N° 944/2017 tenha atribuído essa competência ao fiscal técnico, consta no fluxograma oficial que essa atribuição compete ao gestor do contrato. No entanto, essas constatações relacionadas à necessidade de melhores definições nos instrumentos normativos da Universidade não impediram, no período analisado, que a Instituição desenvolvesse seus processos de penalização, embora possam implicar em maiores custos, sobretudo a partir da maior incidência do atributo da incerteza, o qual está relacionado ao pressuposto comportamental da racionalidade limitada.

Com efeito, foi possível observar, entre os anos de 2018 e 2019, a conclusão de sete processos de penalização. A análise destes, entretanto, demonstrou falhas de comunicação, sobretudo no que se refere às nomenclaturas utilizadas para a aplicação de penalidades, o que se observou em relação ao uso, algumas vezes, indiscriminado da pena de suspensão de licitar prevista na LLC e do impedimento de licitar previsto na LPE, este mais grave em relação ao anterior.

Ainda a partir da análise dos processos de penalização realizados no período, se observou que frequentemente esses eram devolvidos para a unidade de origem a pedido da consultoria jurídica da universidade com vistas à melhor instrução processual. Essa instrução, muitas vezes, era complementada a partir da anexação de cópias do edital, dos termos de referência e das atas de registro de preços. Esse sucessivo retorno do processo, contudo, acabou por aumentar o tempo de tramitação dos mesmos, o que poderia ser mitigado também por uma melhor definição dos instrumentos obrigatórios que deveriam ser acostados aos autos desde a abertura do processo administrativo.

Por sua vez, a análise das entrevistas reforçou os pontos observados na etapa anterior, sobretudo através de relatos que indicaram a necessidade de melhor definição nos normativos internos da Universidade em relação às atribuições de responsabilidades e definição dos procedimentos necessários ao desenvolvimento das sanções de fornecedores. Contudo, há de se destacar, também, que alguns relatos indicaram desconhecer a existência dos instrumentos já disponíveis que disciplinam o tema.

Ao verificar que alguns desses depoimentos foram relatados por servidores que haviam, no período, atuado em processos de penalização desenvolvidos pela Universidade, é possível chegar à conclusão de que alguns desses processos foram realizados sem se recorrer às fontes normativas que disciplinam o tema na instituição. Com efeito, os mesmos relatos também indicaram que os processos foram desenvolvidos a partir do conhecimento tácito de outros servidores com maior experiência no assunto, bem como a partir de outros processos já concluídos, os quais foram utilizados como referência.

Essa observação é reforçada por outros depoimentos, os quais indicaram a necessidade de maior divulgação dos instrumentos normativos referentes aos processos de penalização de fornecedores, embora estes já estejam acessíveis ao público interno e externo no portal eletrônico mantido pela Universidade.

A análise das entrevistas, contudo, se estruturou a partir da relação entre diversos relatos com os dois pressupostos comportamentais discutidos pela TCT, a saber: o comportamento oportunista e a racionalidade limitada. O pressuposto do comportamento oportunista foi inferido das falas dos participantes a partir da percepção dos mesmos de que em alguns casos os fornecedores agem buscando maximizar seus ganhos em detrimento da Administração Pública.

Essa tentativa pode ocorrer a partir da entrega de produtos com qualidades inferiores às licitadas, fora das especificações do edital, através do descumprimento dos prazos estabelecidos e por meio do oferecimento de produtos com valores muito baixos, com o objetivo de vencer a licitação, mas sem que isso signifique no real compromisso em cumprir a entrega. Nesse ponto, há também de se considerar que algumas falas assumiram a possibilidade desses preços considerados inexequíveis serem ofertados devido ao desconhecimento, por parte do licitante, dos custos relacionados ao fornecimento, o que estaria mais relacionado ao pressuposto comportamento da racionalidade limitada.

Por parte dos agentes públicos entrevistados, o pressuposto da racionalidade limitada foi identificado pelas falas que reconheciam explicitamente os déficits de conhecimento necessários à adequada condução dos processos. Além disso, mesmo entre os entrevistados

que não relataram limitações de conhecimento que prejudicasse o desenvolvimento das penalizações, o pressuposto da racionalidade limitada pôde ser inferido a partir de respostas que demonstraram não guardar relação com as determinações dos normativos internos e da legislação.

Outra particularidade da racionalidade limitada relacionada aos processos de penalização de fornecedores também pôde ser observada a partir dos relatos dos agentes públicos que demonstraram dificuldade em comprovar o desatendimento das especificações constantes no edital. Isso foi observado, sobretudo, em relação aos produtos que precisavam de análises referentes às características químicas e físicas para que se pudesse comprovar a sua desconformidade.

Ainda em relação aos atributos discutidos pela TCT, se observou, através dos relatos analisados, que a possibilidade de o fornecedor vir a descumprir suas obrigações em relação à entrega constitui uma incerteza relacionada às transações públicas. Diante das especificidades desses ativos, sobretudo em relação à possibilidade de se ter que iniciar um novo processo aquisitivo caso o fornecimento não se efetive, os agentes públicos podem se inclinar a aceitar produtos em desconformidade com as especificações do edital.

Essa possibilidade se torna ainda mais presente nas falas que se consideram os riscos de interrupção na prestação dos serviços públicos, notadamente nos casos em que há a possibilidade de comprometimento das funções administrativas em decorrência da falta de material. Segundo a análise realizada, essa situação pode ser vista por alguns fornecedores como uma oportunidade de agir oportunisticamente, buscando entregar à Administração Pública materiais de qualidade inferior às que foram licitadas.

A esse respeito, Niebuhr (2020) observa que em muitos casos a Administração não adota medidas para coibir esses comportamentos prejudiciais ao interesse administrativo. No entanto, a partir da observação de que essas omissões podem se dar em consequência dos pressupostos comportamentais e dos atributos das transações presentes na discussão da TCT, entende-se que a pesquisa vem a contribuir teoricamente com os estudos relacionados às aquisições públicas, especificamente em relação aos processos de penalização de fornecedores, compreendidos esses como instrumentos à disposição da Administração Pública para a gestão de seus contratos.

Ainda segundo os relatos analisados, a possibilidade de o fornecedor agir oportunisticamente em detrimento da Administração Pública pode ser mitigado a partir do desenvolvimento dos processos de penalização de fornecedores, os quais são vistos como mecanismos que podem desestimular esses comportamentos e como uma forma de realizar

uma seleção de fornecedores na medida em que alguns tipos de sanção implicam na não participação desses fornecedores faltosos em novas licitações realizadas pela Administração.

Em relação às propostas de intervenção apresentadas pelos entrevistados, se verificou aquelas que possuem um caráter preventivo em relação à necessidade de abertura de processos de penalização e as que visam melhorar o desempenho desses processos. Sobre esse segundo grupo, se verifica uma busca de mitigação do pressuposto comportamental da racionalidade limitada na medida em que as propostas indicaram a necessidade de criação e divulgação de documentos internos que disciplinem os processos de penalização, a capacitação dos agentes envolvidos, a criação de setores especializados na condução desses processos e a adoção de medidas que visem informar as unidades demandantes de processos de penalização a respeito dos desdobramentos desses processos.

Quanto às propostas para novos estudos, considerando que a pesquisa teve como foco a TCT a partir da perspectiva dos agentes governamentais, se vislumbra também a possibilidade de se pesquisar a incidência dos pressupostos comportamentais do oportunismo e da racionalidade limitada a partir da perspectiva dos fornecedores de bens e serviços que celebram contratos com a Administração Pública, o que permitiria aprofundar o conhecimento a respeito desses contratos.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Fernanda Alves; GUARIDO FILHO, Edson Ronaldo; EBERLE, Verônica. Pregão Eletrônico como Mito Racional: Análise dos Processos Licitatórios do Banco do Brasil. 2017. **Desenvolvimento em Questão**. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/47207/pregao-eletronico-como-mito-racional--analise-dos-processos-licitatorios-do-banco-do-brasil>. Acesso em: 18 out. 2021.

AUGUSTO, Cleiciele Albuquerque *et al.*. Pesquisa Qualitativa: rigor metodológico no tratamento da teoria dos custos de transação em artigos apresentados nos congressos da Sober (2007-2011). **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, v. 51, n. 4, p. 745-764, Dez. 2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20032013000400007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032013000400007&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 03 mai. 2021. <https://doi.org/10.1590/S0103-20032013000400007>.

ANDRADE, Paulo Guilherme; ABREU, César Andrade de Abreu. Custos de transação e administração pública: análise bibliométrica. **Caderno de Gestão e Empreendedorismo**. 2019. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/cge/article/view/39886/23071>. Acesso em: 25 mai. 2021.

ARAÚJO, Rodrigo Oliveira de. **Nas engrenagens do Estado Novo: a centralidade do DASP na reforma administrativa e na criação de redes organizacionais de produção (1938-1945)** Tese (Doutorado em História). Universidade Federal Fluminense. Niterói. 2017. Disponível em: <https://www.historia.uff.br/stricto/td/1887.pdf>. Acesso em 03 nov. 2021.

ARAÚJO, Paula Mara Costa de; JESUS, Renata Gomes de. Processo licitatório tipo menor preço e eficiência em compras públicas: um estudo de caso. **Revista Principia**. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ifpb.edu.br/index.php/principia/article/view/2021>. Acesso em: 25 mai. 2021.

BARBOSA, Klênio. Sistema Brasileiro de Registro de Preços: Virtudes e Vícios à Luz da Teoria Econômica. Brasília: Ipea. 2012. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1757.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1757.pdf). Acesso em: 18 out. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 23 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 3.867, de 25 de janeiro de 1961**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L3867.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3867.htm). Acesso em: 23 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm). Acesso em: 23 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm). Acesso em: 23 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 17 aou. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.144, de 22 de abril de 2021.** Disponível em [https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.144-de-22-de-abril-de-2021-\\*-315707020](https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.144-de-22-de-abril-de-2021-*-315707020). Acesso em: 08 nov. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm). Acesso em: 23 mar. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de Sanções.** 2019. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/1D/D4/FA/F1/B5AD4710D614BB47E18818A8/Manual%20de%20sancoes.pdf> Acesso em: 15 abr. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos.; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. E-book.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração:** uma visão abrangente da Moderna administração das organizações. 10. Ed. Barueri: Atlas. 2020. E-book.

CGU. **Manual de Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas.** Controladoria-Geral da União. 2018. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/44487>. Acesso em 18 out. 2021.

COASE, Ronald Harry. **The firm, the Market, and the law.** London: The University of Chicago Press. 1988.

COSTA, Caio César de Medeiros. Análise do Efeito Educativo das Sanções nos Contratos Administrativos da Administração Pública Federal no Brasil. Brasília: **Enap. 2019.** Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4870>. Acesso em: 08 abr. 2021.

COOPER, Donald R.; SCHINDLER, Pamela S. **Métodos de pesquisa em administração.** 12. ed. Porto Alegre: Scientific Linguagem Ltda. 2016. E-book.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 33 ed. Rio de Janeiro: Forense. 2021.

DUQUE, Marcelo Schenk; NASCIMENTO, Isabela Moreira Antunes do. O princípio da proporcionalidade à luz da teoria dos limites dos limites: critérios de análise de restrições a direitos fundamentais. **Revista Estudos Institucionais.** 2018. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/308/290>. Acesso em: 07 jun. 2021.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. A organização da área de compras e contratações públicas na administração pública federal brasileira: o elo frágil. **Revista do Serviço Público.** 2016. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/672>. Acesso em: 7 dez. 2020.

GARNICA, Alejandro García. IBARRA, Eunice Leticia Taboada. Teoría de la empresa: las propuestas de Coase, Alchian y Demsetz, Williamson, Penrose y Nootboom. **Economía: Teoría e Práctica**. 2012. Disponível em: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-33802012000100002](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-33802012000100002). Acesso em: 11 nov. 2021.

GEORGE QUINTERO, Ramón Sergio *et al.*. Aspectos teóricos sobre eficacia, efectividad y eficiencia en los servicios de salud. **Revista Información Científica**. 2017. Disponível em: <http://www.revinfocientifica.sld.cu/index.php/ric/article/view/1795/3777>. Acesso em: 27 mai. 2021

GOBARDO, Emerson. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social. Paraná: **Revista de Investigação Científica**. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/FXGmphCrQNsMzNJLLBTFvrK/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 18 out. 2021.

GONÇALVES, M. O princípio da proporcionalidade na aplicação das sanções previstas na Lei Federal do Pregão. **Revista Digital de Direito Administrativo**. 2021. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/162991>. Acesso em: 7 jun. 2021.

GROVER, V., & MALHOTRA, M. K.. Transaction cost framework in operations and supply chain management research: theory and measurement. 2003. **Journal of Operations Management**. Disponível em: [https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0272696303000408?casa\\_token=7cNHSoZCWEQAAAAA:ZOUBJL\\_3eaXU4eZNF9eOqdPI4EpF4CiL9EQYIb\\_g434XM0Lr7BQ-cApdAjYabDFBhp14fhWnm6Q](https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0272696303000408?casa_token=7cNHSoZCWEQAAAAA:ZOUBJL_3eaXU4eZNF9eOqdPI4EpF4CiL9EQYIb_g434XM0Lr7BQ-cApdAjYabDFBhp14fhWnm6Q). Acesso em: 03 nov. 2021.

HART, Oliver. **Firms, Contracts, and Financial Structure**. Oxford University Press. 1995.

INEP. **Resumo Técnico do Censo da Educação Superior**. 2019 Disponível em: [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas\\_e\\_indicadores/resumo\\_tecnico\\_censo\\_da\\_educacao\\_superior\\_2019.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_da_educacao_superior_2019.pdf). Acesso em: 08 nov. 2021.

JANSEN, Michael C. MECKLING, William H. Teoria da Firma: Comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. **Revista de Administração de Empresas**. 2008. Disponível em: <https://rae.fgv.br/rae/vol48-num2-2008/teoria-firma-comportamento-administradores-custos-agencia-estrutura-propriedade>. Acesso em: 11 nov. 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 13 ed. São Paulo: Thomson Reuters. 2018.

KUPFER, David; HASENCLEVER, Lia. **Economia industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier. 2013.

MARINHO, Alexandre; FAÇANHA, Luíz Otávio. **Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2001. Disponível em:

[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4060](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4060)  
Acesso em: 18 ago. 2021.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Contribuições do governo eletrônico para a reforma administrativa e a governança no Brasil. Brasília: **Revista do Serviço Público**. 2014. Disponível em:  
<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/241>. Acesso em: 08 abr. 2021.

MELO, Carlos Alexandre da Silva; MELO, José Fagner Coutinho; JERÔNIMO, Taciana de Barros; DE AQUINO, Joás Tomas. Uso gerencial das ferramentas da qualidade pelo decisor: um estudo de caso sobre o problema de aquisição de materiais pelas Atas de Registro de Preços em uma empresa pública militar. São Paulo: **Exacta**. 2016. Disponível em  
<https://periodicos.uninove.br/exacta/article/view/6234>. Acesso em: 18 out. 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. BURLE, Carla Rosado; GHIDETI, Luís Gustavo Casillo. **Direito Administrativo Brasileiro**. 44. ed. Rio de Janeiro: JusPodivm. 2020.

MORENO, L. R. A complexidade eficácia / eficiência. Estudos Semióticos. Estudos Semióticos. 2018. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/esse/article/view/144311>. Acesso em: 27 maio. 2021.

NEUENFELD, Débora Raquel; STADNICK, Kamile Theis; CÁRIO, Silvio Antônio Ferraz; AUGUSTO, Cleiclei Albuquerque. Custos de Transação nas Compras Públicas. 2017. **Revista Eletrônica de Estratégia e Negócios**. Disponível em:  
<http://www.spell.org.br/documentos/ver/50169/custos-de-transacao-nas-compras-publicas-->. Acesso em: 18 out. 2021.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Pregão presencial e eletrônico**. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum. 2020.

OLIVEIRA, Jaime Bruno de; LOPES, Alba de Oliveira Barbosa; RAPOSO, Maria Cristina Falcão. Análise dos indicadores de eficiência, de eficácia e de efetividade na Universidade Federal de Pernambuco. **Revista Educação e Políticas em Debate**. 2020. Disponível em:  
<http://www.seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/view/57890>. Acesso em: 28 mai. 2021.

PAIVA JÚNIOR, Fernando Gomes de; LEÃO, André Luiz Maranhão de Souza; MELLO, Sérgio Carvalho Benício de. Validade e confiabilidade na pesquisa qualitativa em Administração. Florianópolis: **Revista de Ciências da Administração**. 2011. Disponível em:  
<https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2011v13n31p190>. Acesso em 11 nov. 2021.

PÉRCIO, Gabriela Verona. **Contratos administrativos: manual para gestores e fiscais**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2020.

PESSALI, Huáscar Fialho. FERNANDEZ, Ramóm García. Teoria dos custos de transação e abordagens evolucionistas: análise e perspectivas de um programa de pesquisa pluralista. 2001. **Revista de Economia Política**. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rep/a/ddgsMxcXVgKTddgNbVWwbD/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 09 nov. 2021.

PINTO, N. G. M.; CORONEL, D. A. Eficiência e eficácia na administração: proposição de modelos quantitativos. **Revista Unemat de Contabilidade**. 2017. Disponível em: <https://periodicos.unemat.br/index.php/ruc/article/view/1727>. Acesso em: 26 mai. 2017.

PRODANOV, Cléber Cristiano. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RIBEIRO, Flaviana Medeiros Lameira. Sistema de Registro de Preços: um estudo de caso do uso do pregão no processo de compras de bens no município de São José do Vale do Rio Preto-RJ. 2017. São José do Vale do Rio Preto: **Revista de Administração, Sociedade e Inovação**. Disponível em: <https://www.rasi.vr.uff.br/index.php/rasi/article/view/145>. Acesso em: 18 out. 2021.

RINDFLEISH, A.; HEIDE, J. B. Transaction cost analysis: past, presente, and future applications. **Journal Of Marketing**. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/002224299706100403>. Acesso em: 18 ago. 2021.

SILVA, Júlio Cezar Bittencourt. O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado: fundamentos e perspectivas. **Revista Jurídica Uniandrade**. 2020. Disponível em: <https://revista.uniandrade.br/index.php/juridica/article/view/1739>. Acesso em: 01 jun. 2021.

TRIDAPALLI, Juarez Paulo; FERNANDES, Elton; MACHADO, Waltair Vieira. Gestão da cadeia de suprimento do setor público: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil. **Revista de Administração Pública**. 2021 Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/DSQ7TrHhhVrLctwYH5JzyRh/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 03 nov. 2021.

UFAL. Portaria nº 944, de 01 de junho de 2017. Universidade Federal de Alagoas. Disponível em: <https://ufal.br/servidor/gestao-do-conhecimento/contratos/gestao-e-fiscalizacao/gestor-e-fiscal>. Acesso em: 23 mar. 2021.

UFAL. Lista de Patrimônio Imóveis. Universidade Federal de Alagoas. Disponível em: <https://numeros.ufal.br/patrimonio-e-infraestrutura/patrimonio-imovel>. Acesso em: 23 mar. 2021.

UFAL. **Plano de Desenvolvimento Institucional de 2019 a 2023**. Universidade Federal de Alagoas. Disponível em: <https://pdi.ufal.br/>. Acesso em: 23 mar. 2021.

UFAL. **Regimento Interno e Estatuto**. Universidade Federal de Alagoas. Disponível em: [https://ufal.br/transparencia/institucional/Estatuto\\_Regimento\\_Ufal.pdf](https://ufal.br/transparencia/institucional/Estatuto_Regimento_Ufal.pdf). Acesso em: 12 mar. 2021.

UFAL. **UFAL em números: ano base 2018**. Universidade Federal de Alagoas. Disponível em: <https://numeros.ufal.br/ceu>. Acesso em: 12 mar. 2021.

VOLPI, Elon Kaleb; FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser; CARDOSO, Kelly. O custo do processo: eficiência, indisponibilidade do interesse público e análise econômica do direito. **Revista Cidadania e Acesso à Justiça**. 2020. Disponível em <https://indexlaw.org/index.php/acessoajustica/article/view/7009>. Acesso em: 02 mai. de 2021.

WAHRLICH, Beatriz. M. de Souza. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. **Revista de Administração Pública**. 1974. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/5965>. Acesso em: 08 abr. 2021.

WILLIAMSON, O. E. **The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting**. Nova York: Free Press. 1985.

WILLIAMSON, O. E. **The Mechanism of Governance**. Nova York: Free Press. 1996

WILLIAMSON, O. E. **Comparative Economic organization: an Analysis of discrete Structural Alternatives**. Washington: Institute for Policy Reform. 1991.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZANELLA, Cleunice; Lopes, Daniel Gonçalves; Leite, André Luis da Silva; Nunes, Nei Antonio. Conhecendo o Campo da Economia dos Custos de Transação: uma análise epistemológica a partir dos trabalhos de Oliver Williamson. 2015. **Revista de Ciências da Administração**. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2015v17n42p64>. Acesso em: 18 out. 2021.

## APÊNDICE 1 – Guia de Entrevista Semiestruturada – GRUPO I

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apresentação do pesquisador;</li> <li>• Apresentação do estudo: tema, objetivos, importância da entrevista para o estudo;</li> <li>• Reforçar sobre o respeito aos procedimentos éticos, conforme disposições do TCLE;</li> <li>• Reforçar o caráter anônimo da entrevista;</li> <li>• Informar que está iniciando gravação pelo Google Meet, conforme indicado no TCLE;</li> </ul>	
Entrevistado Nº _____; Função: _____; Tempo no serviço público: _____; Tempo de serviço na UFAL: _____; Tempo de serviço no setor: _____; Setor _____; Data ____/____/____; Hora do início da entrevista _____; Hora do fim da entrevista _____;	
<b>Perguntas/ Objetivos</b>	<b>Referencial Teórico</b>
1) Em relação aos materiais adquiridos via registro de preços na sua unidade, já ocorreram situações que causaram o descumprimento—das condições estabelecidas no edital de licitação? Quais? (objetivo específico 01: Identificar as condutas dos fornecedores da UFAL que representem descumprimento contratual. objetivo específico 02: descrever as principais dificuldades percebidas).	As questões 1, 2 e 3 se propõem a levantar informações relacionadas ao entendimento dos entrevistados a respeito do comportamento dos contratantes, das incertezas relacionadas ao fornecimento e das limitações de informações disponíveis, questões essas abordadas pela TCT. Mesmo considerando que uma parte dos descumprimentos contratuais podem estar associados a comportamentos oportunistas dos fornecedores, também há de se considerar que alguns desses descumprimentos podem estar relacionados a motivos de força maior, alheios à vontade do contratado. Por exemplo, pode ocorrer uma falta do produto no mercado, um aumento significativo do preço ocasionado pela variação acentuada da taxa de câmbio ou mesmo por falhas nos canais de distribuição de produtos que impeçam o transporte do bem ao local pactuado.
2) No seu entendimento os descumprimentos relatados são provocados pelos fornecedores, pela Universidade, por uma combinação desses fatores ou por fatores diversos? Por quê? (objetivo específico 01: identificar as condutas dos fornecedores da UFAL que representem descumprimento contratual. objetivo específico 02: descrever as principais dificuldades percebidas).	Apesar disso, as dificuldades que porventura ocorram durante a execução da ata de SRP não exime o contratado das obrigações assumidas, devendo o mesmo buscar alternativas para mitigar esses entraves, o que pode se dar em colaboração com a própria Administração. De toda forma, para os servidores públicos responsáveis pelo desenvolvimento dos processos de penalização, o descumprimento contratual, seja parcial ou total, pode significar uma incerteza no sentido de não poder se identificar com clareza se aquela falta foi causada predominantemente por um comportamento oportunista ou por razões relacionadas à conjuntura do mercado.
3) Você considerou a alternativa de abertura de um processo de sanção com vistas a obrigar o fornecedor a cumprir a obrigação descumprida? Por quê? (objetivo específico 01: identificar as condutas dos fornecedores da UFAL que representem descumprimento contratual. objetivo específico 02: descrever as principais dificuldades percebidas).	Aliando, a isso, devido à racionalidade limitada do agente público, o qual não teria todas as informações e recursos necessários à realização de uma análise plena da situação, as incertezas existentes podem aumentar as

	dificuldades relacionadas à abertura e desenvolvimento do processo de penalização.
4) Você considera que a abertura de um processo de penalização pode ocasionar a falta do produto ou outra situação prejudicial às atividades do seu setor? Quais? Por quê? (objetivo específico 02: descrever as principais dificuldades percebidas).	A questão 4 visa levantar informações a respeito do entendimento dos entrevistados em relação à especificidade dos ativos tratada pela TCT. Considerando que um processo de penalização pode estar associado ao cancelamento da ata de registro de preços e à suspensão do fornecimento, bem como à necessidade realização de um novo processo licitatório, com todos os seus custos relacionados, é possível que o agente público leve esses fatores em consideração ao deliberar sobre a abertura de um processo de penalização que poderá resultar no cancelamento do contrato.
5) Você considera que a penalização de fornecedores que descumpriram as suas obrigações pode trazer algum benefício aos futuros processos de compras realizados pela Universidade? Quais? (objetivo específico 04: propor melhorias que permita o desenvolvimento dos processos e impactem positivamente as aquisições).	As questões 5, 6 e 7 visam levantar informações a respeito da visão do entrevistado sobre eventuais efeitos da penalização nos futuros contratos celebrados. Segundo a TCT, a frequência das relações é um fator a ser considerado no surgimento de comportamentos oportunistas visto que negociações esporádicas podem induzir os contratantes a buscarem ganhos de curto prazo, em detrimento da outra parte, por não existir muita perspectiva de se realizarem novas negociações no futuro. No serviço público, essa perspectiva de se realizar novas contratações está diretamente relacionada à possibilidade de participação nos pregões realizados pela Administração, o que pode ser restringido pela abertura de processo de penalização de fornecedores. Isso pode gerar um resultado positivo para a Administração, a medida que, de forma indireta, acabar por retirar da competição os fornecedores que não cumprem com o pactuado nos certames. Por outro lado, também pode afastar outros licitantes, caso a Instituição passe a ser vista como excessivamente rigorosa com seus fornecedores.
6) Você já se viu obrigado a abrir um processo de penalização de fornecedores? Por qual motivo? (objetivo específico 04: propor melhorias que permita o desenvolvimento dos processos e impactem positivamente as aquisições).	
7) Você reconhece alguma dificuldade relacionada à abertura e desenvolvimento dos processos de penalização de fornecedores no âmbito da UFAL? quais? (objetivo específico 02: descrever as principais dificuldades percebidas).	
8) Quais ações tomadas pela sua unidade podem diminuir as dificuldades relacionadas à abertura e desenvolvimento dos processos de penalização de fornecedores? (objetivo específico 03: descrever as ações desenvolvidas pelos servidores das unidades em face das dificuldades identificadas).	As questões 8, 9, 10, 11 e 12 visam levantar informações a respeito da complexidade e da incerteza relacionada à gestão da ata de registro de preços, especificamente nos processos de penalização de fornecedores, considerando eventuais dificuldade relacionadas aos procedimentos administrativos, à normatização, à estrutura da Universidade, bem como a outros fatores a serem indicados pelos entrevistados. Destaque-se que a variedade de fatores
9) Quais ações tomadas pela Universidade podem diminuir as dificuldades relacionadas à abertura e desenvolvimento dos processos de penalização de fornecedores? (objetivo específico 04: propor melhorias que permita o desenvolvimento dos	

processos e impactem positivamente as aquisições).	apontados pelos diferentes entrevistados também pode significar a complexidade desses processos, o que eventualmente poderá ser discutido na pesquisa por guardar relação com o aumento dos custos de transação, segundo a TCT.
10) Você considera que existe clareza da legislação e dos documentos da Universidade em relação aos procedimentos necessários para o correto desenvolvimento dos processos de penalização de fornecedores? Por quê? (objetivo específico 02: descrever as principais dificuldades percebidas).	
11) Diante de uma eventual necessidade de apurar a responsabilidade de um fornecedor que viesse a descumprir o contrato de fornecimento de um produto, qual setor da Universidade você procuraria para solicitar esclarecimentos a respeito da abertura e tramitação do processo? Por quê? (objetivo específico 02: descrever as principais dificuldades percebidas. objetivo específico 03: descrever as ações desenvolvidas pelos servidores das unidades em face das dificuldades identificadas).	
12) Diante de uma eventual necessidade de apurar a responsabilidade de um fornecedor, qual servidor você considera que seria responsável pela abertura do processo de penalização? Por que? (A resposta pode indicar que o servidor foi identificado pela experiência que possui, pelo cargo que ocupa, por ser um interessado no processo ou por outro motivo). (objetivo específico 02: descrever as principais dificuldades percebidas. objetivo específico 03: descrever as ações em face das dificuldades identificadas.)	As questões 13, 14, 15, 16, 17, 18 e 19 visam obter dados a respeito do conhecimento do entrevistado a sobre as etapas do processo de penalização considerando os diversos agentes administrativos que participam e podem influenciar no processo. Nas respostas, espera-se que os entrevistados levem em consideração as atribuições previstas na normatização em relação à diferentes funções na gestão da ata de registro de preços (chefe da unidade, gestor da ata, fiscal etc.). As respostas podem indicar dificuldades em classificar as diferentes atribuições ou os procedimentos mais adequados durante o desenvolvimento do processo administrativo de penalização de fornecedores, o que pode estar correlacionado à complexidade da normatização e à racionalidade limitada discutida na TCT.
13) Qual servidor você considera que seria responsável pela indicação da pena a ser aplicada? Por quê? (objetivo específico 02: descrever as principais dificuldades percebidas).	
14) Qual servidor você considera que seria responsável pela assinatura da notificação ao fornecedor informando sobre a abertura do processo de penalização? Por quê? (objetivo específico 02: descrever as principais dificuldades percebidas).	
15) Qual servidor você considera que seria responsável pelo envio da notificação informando sobre a abertura do processo de penalização? Por quê? (objetivo específico 02: descrever as principais dificuldades percebidas).	
16) Qual servidor você considera que seria responsável pelo julgamento da defesa inicial apresentada pelo fornecedor? Por quê? (objetivo específico 02: descrever as principais dificuldades percebidas).	
17) Qual servidor você considera que seria responsável pelo julgamento de eventual recurso apresentado pelo fornecedor? Por quê? (objetivo específico 02: descrever as principais dificuldades percebidas).	
18) Qual o meio que você entende mais adequado para notificar o fornecedor sobre a abertura de	

<p>processo para apuração de eventuais infrações durante o fornecimento de materiais? Por quê? (Na resposta, espera-se que o participante indique a via postal, o e-mail, o edital, ou outra forma de notificação, justificando os motivos de sua escolha. As respostas serão comparadas entre os demais licitantes e os meios indicados serão analisados sob a perspectiva da legislação correlata). (objetivo específico 02: descrever as principais dificuldades percebidas).</p>	
<p>19) Caso o instrumento indicado na questão anterior não se torne viável para comprovar que o fornecedor foi de fato notificado, qual outro meio você consideraria utilizar? Por quê? (objetivo específico 02: descrever as principais dificuldades percebidas).</p>	

## APÊNDICE 2 – Guia de Entrevista Semiestruturada – GRUPO II

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apresentação do pesquisador;</li> <li>• Apresentação do estudo: tema, objetivos, importância da entrevista para o estudo;</li> <li>• Reforçar sobre o respeito aos procedimentos éticos, conforme disposições do TCLE;</li> <li>• Reforçar o caráter anônimo da entrevista;</li> <li>• Informar que está iniciando gravação pelo Google Meet, conforme indicado no TCLE;</li> </ul>	
Entrevistado Nº _____; Função: _____; Tempo no serviço público: _____; Tempo de serviço na UFAL: _____; Tempo de serviço no setor: _____; Setor _____; Data ____/____/____; Hora do início da entrevista _____; Hora do fim da entrevista _____;	
<b>Perguntas/ Objetivos</b>	<b>Referencial Teórico</b>
1) No seu entendimento os descumprimentos por parte dos fornecedores das condições estabelecidas nos editais de licitação para registro de preços são influenciados predominantemente pelos próprios fornecedores, pela universidade, por uma combinação desses fatores ou por fatores diversos? por quê? (objetivo específico 01: identificar as condutas dos fornecedores da UFAL que representem descumprimento contratual e objetivo específico 02: descrever as principais dificuldades percebidas).	As questões 1, 2 e 3 se propõem a levantar informações relacionadas ao entendimento dos entrevistados a respeito do comportamento dos contratantes, das incertezas relacionadas ao fornecimento e das limitações de informações disponíveis, questões essas abordadas pela TCT.  Mesmo considerando que uma parte dos descumprimentos contratuais podem estar associados à comportamentos oportunistas dos fornecedores, também há de se considerar que alguns desses descumprimentos podem estar relacionados à motivos de força maior, alheios à vontade do contratado. Por exemplo, pode ocorrer uma falta do produto no mercado, um aumento significativo do preço ocasionado pela variação acentuada da taxa de câmbio ou mesmo por falhas nos canais de distribuição de produtos que impeçam o transporte do bem ao local pactuado.
2) Você considera que a abertura de um processo de penalização pode ocasionar a falta de produto ou outra situação prejudicial às atividades da Universidade? Quais? Por quê? (objetivo específico 02: descrever as principais dificuldades percebidas).	Apesar disso, as dificuldades que porventura ocorram durante a execução da ata de SRP não exime o contratado das obrigações assumidas, devendo o mesmo buscar alternativas para mitigar esses entraves, o que pode se dar em colaboração com a própria Administração. De toda forma, para os servidores públicos responsáveis pelo desenvolvimento dos processos de penalização, o descumprimento contratual, seja parcial ou total, pode significar uma incerteza no sentido de não poder se identificar com clareza se aquela falta foi causada predominantemente por um comportamento oportunista ou por razões relacionadas à conjuntura do mercado.
3) Você considera que a penalização de fornecedores que descumpriram as suas obrigações pode trazer algum benefício aos futuros processos de compras realizados pela Universidade? Quais? (objetivo específico 04: propor melhorias que permita o desenvolvimento dos processos e impactem positivamente as aquisições).	Aliando, a isso, devido à racionalidade limitada do agente público, o qual não teria todas as informações e recursos necessários à realização de uma análise plena da situação, as incertezas existentes podem aumentar as dificuldades

	relacionadas à abertura e desenvolvimento do processo de penalização.
4) Você já teve que iniciar um processo de penalização de fornecedores? Por qual motivo? (objetivo específico 04: propor melhorias que permita o desenvolvimento dos processos e impactem positivamente as aquisições).	A questão 4 visa levantar informações a respeito do entendimento dos entrevistados em relação à especificidade dos ativos tratada pela TCT. Considerando que um processo de penalização pode estar associado ao cancelamento da ata de registro de preços e à suspensão do fornecimento, bem como à necessidade realização de um novo processo licitatório, com todos os seus custos relacionados, é possível que o agente público leve esses fatores em consideração ao deliberar sobre a abertura de um processo de penalização que poderá resultar no cancelamento do contrato.
5) Você reconhece alguma dificuldade relacionada à abertura e desenvolvimento dos processos de penalização de fornecedores no âmbito da UFAL? Quais? (objetivo específico 02: descrever as principais dificuldades percebidas).	As questões 5, 6 e 7 visam levantar informações a respeito da visão do entrevistado sobre eventuais efeitos da penalização nos futuros contratos celebrados. Segundo a TCT, a frequência das relações é um fator a ser considerado no surgimento de comportamentos oportunistas visto que negociações esporádicas podem induzir os contratantes a buscarem ganhos de curto prazo, em detrimento da outra parte, por não existir muita perspectiva de se realizarem novas negociações no futuro. No serviço público, essa perspectiva de se realizar novas contratações está diretamente relacionada à possibilidade de participação nos pregões realizados pela Administração, o que pode ser restringido pela abertura de processo de penalização de fornecedores. Isso pode gerar um resultado positivo para a Administração, a medida que, de forma indireta, acabar por retirar da competição os fornecedores que não cumprem com o pactuado nos certames. Por outro lado, também pode afastar outros licitantes, caso a Instituição passe a ser vista como excessivamente rigorosa com seus fornecedores.
6) Quais ações tomadas pela sua unidade podem diminuir as dificuldades relacionadas à abertura e desenvolvimento dos processos de penalização de fornecedores? (objetivo específico 03: descrever as ações desenvolvidas pelos servidores das unidades em face das dificuldades identificadas).	
7) Quais ações tomadas pela Universidade podem diminuir as dificuldades relacionadas à abertura e desenvolvimento dos processos de penalização de fornecedores? (objetivo específico 04: propor melhorias que permita o desenvolvimento dos processos e impactem positivamente as aquisições).	
8) Você considera que existe clareza da legislação e dos documentos da Universidade em relação aos procedimentos necessários para o correto desenvolvimento dos processos de penalização de fornecedores? Por quê? (objetivo específico 02: descrever as principais dificuldades percebidas).	As questões 8, 9, 10, 11 e 12 visam levantar informações a respeito da complexidade e da incerteza relacionada à gestão da ata de registro de preços, especificamente nos processos de penalização de fornecedores, considerando eventuais dificuldades relacionadas aos procedimentos administrativos, à normatização, à estrutura da Universidade, bem como a outros fatores a serem indicados pelos entrevistados. Destaque-se que a variedade de fatores
9) Diante de uma eventual necessidade de apurar a responsabilidade de um fornecedor que venha a descumprir suas obrigações para o fornecimento de um produto, qual setor da	

<p>Universidade você entende que seria mais indicado para que as unidades solicitem esclarecimentos a respeito da abertura e tramitação do processo de penalização? Por quê? (objetivo específico 02: descrever as principais dificuldades percebidas. objetivo específico 03: descrever as ações desenvolvidas pelos servidores das unidades em face das dificuldades identificadas).</p>	<p>apontados pelos diferentes entrevistados também pode significar a complexidade desses processos, o que eventualmente poderá ser discutido na pesquisa por guardar relação com o aumento dos custos de transação, segundo a TCT.</p>
<p>10) Diante de uma eventual necessidade de apurar a responsabilidade de um fornecedor, qual servidor você considera que seria responsável pela abertura do processo de penalização? Por que? (objetivo específico 02: descrever as principais dificuldades percebidas. objetivo específico 03: descrever as ações em face das dificuldades identificadas).</p>	
<p>11) Qual servidor você considera que seria responsável pela indicação da pena a ser aplicada? Por quê? (objetivo específico 02: descrever as principais dificuldades percebidas).</p>	
<p>12) Qual servidor você considera que seria responsável pela assinatura da notificação ao fornecedor informando sobre a abertura do processo de penalização? Por quê? (objetivo específico 02: descrever as principais dificuldades percebidas).</p>	
<p>13) Qual servidor você considera que seria responsável pelo envio da notificação informando sobre a abertura do processo de penalização? Por quê? (objetivo específico 02: descrever as principais dificuldades percebidas).</p>	<p>As questões 13, 14, 15 e 16 e 17 visam obter dados a respeito do conhecimento do entrevistado a sobre as etapas do processo de penalização considerando os diversos agentes administrativos que participam e podem influenciar no processo. Nas respostas, espera-se que os entrevistados levem em consideração as atribuições previstas na normatização em relação à diferentes funções na gestão da ata de registro de preços (chefe da unidade, gestor da ata, fiscal etc.). As respostas podem indicar dificuldades em classificar as diferentes atribuições ou os procedimentos mais adequados durante o desenvolvimento do processo administrativo de penalização de fornecedores, o que pode estar correlacionado à complexidade da normatização e à racionalidade limitada discutida na TCT.</p>
<p>14) Qual servidor você considera que seria responsável pelo julgamento da defesa inicial apresentada pelo fornecedor? Por quê? (objetivo específico 02: descrever as principais dificuldades percebidas).</p>	
<p>15) Qual servidor você considera que seria responsável pelo julgamento de eventual recurso apresentado pelo fornecedor? Por quê? (objetivo específico 02: descrever as principais dificuldades percebidas).</p>	
<p>16) Qual o meio que você entende mais adequado para notificar o fornecedor sobre a abertura de processo para apuração de eventuais infrações durante o fornecimento de materiais? Por quê? (Na resposta, espera-se que o participante indique a via postal, o e-mail, o edital, ou outra forma de notificação, justificando os motivos de sua escolha. As respostas serão comparadas entre os demais</p>	

<p>licitantes e os meios indicados serão analisados sob a perspectiva da legislação correlata). (objetivo específico 02: descrever as principais dificuldades percebidas).</p>	
<p>17) Caso o instrumento indicado na questão anterior não se torne viável para comprovar que o fornecedor foi de fato notificado, qual outro meio você consideraria utilizar? Por quê? (objetivo específico 02: descrever as principais dificuldades percebidas).</p>	

### APÊNDICE 3 – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

#### Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (T.C.L.E)

Você está sendo convidado (a) a participar do projeto de pesquisa “Processo de Penalização de Fornecedores: um Estudo de Caso da Universidade Federal de Alagoas”, do pesquisador Gilberto Correia Rocha Filho, orientado pelo Dr. Andrew Beheregarai Finger, administrador, professor da Universidade Federal de Alagoas. O estudo está sendo realizado no âmbito do mestrado profissional em Administração Pública ofertado pela mesma Instituição. A seguir, as informações do projeto de pesquisa com relação a sua participação neste projeto:

- O estudo se destina a compreender como ocorrem os processos de penalização dos fornecedores de materiais no âmbito da Universidade Federal de Alagoas;
- A importância do estudo se deve à necessidade de se compreender como esses processos de penalização são desenvolvidos, com vistas a produzir conhecimentos para utilização dos gestores que atuam na área;
- O resultado que se pretendem alcançar é a melhor compreensão da forma como esses processos de penalização são desenvolvidos, com vistas a produzir conhecimentos para utilização dos gestores que atuam na área;
- A coleta de dados começará em julho de 2021 e terminará em agosto de 2021;
- O estudo será feito da seguinte maneira: 1) você será entrevistado por videoconferência no Google Meet pelo pesquisador Gilberto Correia Rocha Filho, sendo a entrevista gravada com recurso do próprio Google Meet durante a realização da videoconferência; 2) serão colhidas informações e analisadas minuciosamente; 3) o pesquisador interpretará o discurso colhido, classificando os dados e analisando-os a partir da teoria adotada; 4) a partir dessa análise, serão apresentadas propostas de intervenção que poderão ser acolhida pela Universidade para o aprimoramento de futuros processos de penalização de fornecedores desenvolvidos pela Instituição;
- O risco identificado poderá estar relacionado à eventual constrangimento no fornecimento das informações, o que foi mitigado pela formulação prévia dos questionamentos a fim de reduzir a possibilidade de perguntas invasivas que lhe causem desconforto;

- Com sua participação como entrevistado se pretende identificar oportunidades de melhorias dos processos da Instituição, com resultados positivos para a sociedade por ela atendida;
- Você será informado do resultado final do projeto e sempre que desejar, serão fornecidos esclarecimentos sobre cada uma das etapas do estudo.
- A qualquer momento você poderá recusar continuar participando do estudo e, também, poderá retirar este consentimento, sem que isso lhe traga qualquer penalidade ou prejuízo;
- Você tem o direito de não responder qualquer questão, sem necessidade de explicação ou justificativa para tal, podendo também se retirar da pesquisa a qualquer momento;
- As informações conseguidas através de sua participação não permitirão a sua identificação, exceto à equipe do estudo, sendo a divulgação das mencionadas informações somente realizada entre os profissionais estudiosos do assunto, após sua autorização e garantida sua confidencialidade;
- O estudo finalizado poderá ser apresentado em revistas científicas e apresentados em congressos da área, garantida a sua confidencialidade;
- O estudo não te acarretará nenhuma despesa;
- Você será indenizado por qualquer dano que venha a sofrer com a participação na pesquisa;
- Você receberá o *link* com o endereço eletrônico juntamente com o texto com as devidas instruções para realização da entrevista a qual será realizada em ambiente virtual através da plataforma do Google Meet;
- É de responsabilidade do pesquisador o armazenamento adequado dos dados coletados, bem como os procedimentos para buscar o sigilo e a confidencialidade das informações;
- Todas as gravações realizadas serão deletadas após a conclusão da pesquisa;
- Você concederá entrevista exclusivamente ao pesquisador Gilberto Correia Rocha Filho;
- Sempre que desejar, serão fornecidos esclarecimentos sobre cada uma das etapas do estudo;
- Antes de concordar com esse termo de consentimento livre e esclarecido, você poderá sanar eventuais dúvidas com o pesquisador Gilberto Correia Rocha Filho através do telefone (82) 99655-5070 ou do e-mail *gilberfilho789@gmail.com*.

Eu.....  
....., tendo compreendido perfeitamente tudo o que me foi informado sobre a minha

participação no mencionado estudo e estando consciente dos meus direitos, das minhas responsabilidades, dos riscos e dos benefícios que a minha participação implicam, concordo em dele participar e para isso eu DOU O MEU CONSENTIMENTO SEM QUE PARA ISSO EU TENHA SIDO FORÇADO OU OBRIGADO.

### **Informações da Equipe de Pesquisa**

Gilberto Correia Rocha Filho  
Aluno de Mestrado vinculado à Universidade Federal de Alagoas  
Rua Doutor Luiz de Mascarenhas, Ed Terrazzos, 18, apartamento 1706, Farol  
Maceió – AL, CEP 57055-030.  
Telefone: (82) 99655-5070.  
[gilberfilho789@gmail.com](mailto:gilberfilho789@gmail.com)

Dr. Andrew Beheregarai Finger  
Professor da Universidade Federal de Alagoas  
Universidade Federal da Alagoas  
Campus A. C. Simões, Av. Lourival de Melo Mota, S/N, Cidade Universitária  
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade  
[finger.andrew@gmail.com](mailto:finger.andrew@gmail.com)

**ATENÇÃO:** *O Comitê de Ética da UFAL analisou e aprovou este projeto de pesquisa. Para obter mais informações a respeito deste projeto de pesquisa, informar ocorrências, irregularidades ou danos durante a sua participação no estudo, dirija-se ao Comitê de ética em Pesquisa da Universidade Federal de Alagoas no Prédio do Centro de Integração Comunitário (CIC), Térreo, Campus A. C. Simões, Cidade Universitária. Tel. 3214-1041, horário de atendimento das 8:00 as 12:00hs. [comitedeeticaufal@gmail.com](mailto:comitedeeticaufal@gmail.com).*

## **APÊNDICE 4 – Produto Técnico**

### **PRODUTO TÉCNICO**

#### **1. NOME DO PRODUTO TÉCNICO**

Proposta de intervenções nos processos de julgamento para aplicação de penalidades aos fornecedores da UFAL em razão do descumprimento de obrigações contratuais.

#### **2. INSTITUIÇÃO**

Universidade Federal de Alagoas/Pró-Reitoria de Gestão Institucional

#### **3. RESUMO**

A dissertação que fundamentou a elaboração do presente produto técnico buscou compreender como são desenvolvidos os processos de penalização de fornecedores no âmbito da UFAL. Para isso, buscou identificar as principais condutas dos fornecedores que representem descumprimentos contratuais. O estudo também descreve as principais dificuldades relacionadas ao desenvolvimento desses processos, bem como as alternativas de enfrentamento dessas dificuldades. A partir da análise realizada, apresenta propostas que visam contribuir para o melhor desenvolvimento desses processos, as quais serão melhor descritas no tópico 6.

#### **4. CARACTERIZAÇÃO DA SITUAÇÃO E IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA**

A partir da análise documental e das entrevistas realizadas com os participantes, foi possível relacionar os seguintes problemas pertinentes aos processos de penalização desenvolvidos pela Universidade.

**I** - Falta de indicação na Portaria Nº 944/2017 de todas as possibilidades de penalização de fornecedores previstas na legislação.

**II** - A Portaria Nº 944/2017 estabelece que as comunicações realizadas pela UFAL aos fornecedores devem ser feitas por escrito. Todavia não esclarece de forma mais precisa

quais os meios (e-mail, carta, edital) apresentam efetivamente a comprovação de recebimento e que, portanto, poderão ser considerados válidos para efeito de instrução processual.

**III** - Falta de definição explícita dos responsáveis para julgamento em primeiro e segundo grau de decisão. Embora a Portaria Nº 944/2017 estabeleça a competência da UFAL julgar, em primeira instância, processos de penalidade de impedimento de licitar e contratar e julgar, em segunda instância, penalidades de advertência e de multa, não resta clara que essa atribuição seria exercida pelo Reitor. Além disso, caso se entenda que essas competências são atribuídas ao Reitor, não consta indicação de qual seria a autoridade responsável pelo julgamento em segunda instância nos casos de aplicação da penalidade de impedimento de licitar e contratar com a União.

**IV** - Divergência entre os instrumentos normativos internos que regulam os processos de penalização de fornecedores na Universidade, a exemplo da indicação de competência para abrir o processo de penalização. Enquanto na Portaria Nº 944/2017, Art. 6º, essa competência é atribuída ao fiscal administrativo de contratos, no fluxograma oficial é indicado que a responsabilidade caberia ao gestor do contrato.

**V** - Falta de disposição expressa na Portaria Nº 944/2017 das etapas e prazos que constituem os processos, tais como a realização de defesa, julgamento da defesa, apresentação de recurso, encaminhamento do recurso para instância superior, conforme o caso, julgamento do recurso, entre outras etapas que caso estivessem mais explícitas, facilitariam a condução do processo, definiria um tempo esperado para a sua conclusão e facilitaria o direito à ampla defesa do administrado.

**VI** - Falta de correlação, em alguns casos, da penalidade determinada no julgamento de mérito com os registros efetivamente inscritos no Sistema de Cadastramento de Fornecedores.

**VII** - Reiteradas devoluções dos processos para a unidade de origem para que sejam acostados os documentos necessários à análise da Procuradoria Federal. Entre os documentos frequentemente solicitados estão as cópias dos e-mails enviados aos fornecedores que demonstram a tentativa da Universidade em regularizar a execução do contrato, as cópias do edital da licitação, do termo de referência, do contrato ou da ata de registro de preços, conforme o caso, e dos empenhos enviados aos contratados. O retorno desses processos acaba tornando as conclusões mais demoradas, incorrendo em maiores custos para o seu desenvolvimento.

**VIII** - Falta de padronização dos processos no que se refere ao registro das informações utilizadas para a sua abertura. Essa situação ficou evidente no caso em que um dos julgamentos do fornecedor foi realizado a partir de processo que teve origem em uma denúncia encaminhada à Ouvidoria Geral da Universidade. Essa situação, além de dificultar a realização dos próprios processos, visto que não é adotado um modelo padrão, também acaba por dificultar a pesquisa no sistema informatizado da Entidade, inclusive dificultando a elaboração de indicadores que visem avaliar como esses processos estão sendo realizados.

**IX** - Através das entrevistas foi verificado o desconhecimento por parte de alguns participantes em relação às etapas que constituem os processos de penalização de fornecedores. Essas evidências foram observadas a partir do reconhecimento dos próprios participantes em relação à falta de capacitação para realizar os processos de penalização e também em respostas que não guardavam relação com as regras estabelecidas para o julgamento de fornecedores.

## 5. OBJETIVOS DA INICIATIVA

A iniciativa tem como objetivo apresentar propostas e soluções que pretendem facilitar o desenvolvimento dos processos de penalização. Para isso, foram consideradas ações apresentadas pelos próprios participantes. Destaque-se que essas propostas encontram fundamento também na teoria adotada na pesquisa, sobretudo na teoria dos custos de transação, a qual identifica o pressuposto comportamental da racionalidade limitada como um fator que é agravado por um ambiente de incertezas.

**I** - Promover revisão na Portaria Nº 944/2017, de forma a incluir as disposições da Nova Lei de Licitações e Contratos, NLLC, Lei Nº 14.133, de 1º de abril de 2021, especialmente no que se refere à inclusão de todas as penalidades indicadas no Art. 156.

**II** - Incluir na revisão da Portaria Nº 944/2017 os instrumentos hábeis a serem utilizados para notificação de fornecedores. Para isso, sugere-se a seguinte ordem de prioridade: primeiramente tentativa de comunicação através do e-mail registrado no SICAF com indicação de recebimento do fornecedor. Na impossibilidade de se conseguir notificar via e-mail, encaminhar via postal com aviso de recebimento. Na

impossibilidade de notificar o fornecedor via e-mail e via postal, realizar a comunicação através de aviso a ser publicado no Diário Oficial da União.

**III** - Incluir na revisão da Portaria Nº 944/2017 indicação expressa de que as penalidades previstas no Art. 156 da NLLC serão julgadas em primeiro grau pelo Pró-Reitor de Gestão Institucional e, em segundo grau, pelo Reitor da Universidade, com exceção da declaração de inidoneidade para licitar ou contratar, a qual, segundo determinação do Art. 167 da NLLC, caberá apenas pedido de reconsideração a ser dirigido ao Reitor. Na mesma oportunidade, sugere-se também revisar as demais atribuições referentes ao desenvolvimento dos processos de penalização. Nesse sentido, recomenda-se atribuir ao gestor do contrato a responsabilidade pela abertura dos processos comunicando sobre o descumprimento contratual e à Comissão Permanente de Penalização a função de orientar a instrução e providenciar a emissão de parecer consubstanciado, conforme melhor detalhado no item 5.9.

**IV** - Sugere-se consolidar as informações referentes à penalização de fornecedores em um ou em até dois instrumentos, de forma a impedir que os comandos relacionados ao tema não fiquem dispersos em diversos documentos. Além disso, recomenda-se revisar esses normativos de forma a garantir que não haverá disposições contraditórias entre os mesmos.

**V** - Definir expressamente, a partir da revisão a ser realizada da Portaria Nº 944/2017 as etapas que compõem o processo de penalização, associando a essas etapas prazos para conclusão. A esse respeito, destaque-se que os prazos deverão ser fundamentados na NLLC, a qual determina em seu Art. 167, por exemplo, que o recurso será dirigido à autoridade que tomou a decisão, a qual, se não reconsiderar dentro do prazo de cinco dias, encaminhará à autoridade superior para julgamento final a ser realizado dentro do prazo de vinte dias.

**VI** - Adoção de instrumentos, como listas de verificação, por exemplo, com vistas a facilitar a revisão dos processos. Nesse sentido, também poderão ser adotados formulários padronizados que permitam facilmente identificar as sanções que foram indicadas ao fornecedor, e dos quais esse teve prazo para a defesa, a sanção que foi determinada no julgamento do Pró-Reitor ou do Reitor, conforme o caso, e a que foi efetivamente registrada no SICAF.

**VII** - Fazer constar, a partir da revisão da Portaria Nº 944/2017, lista de documentos que deverão obrigatoriamente serem incluídos no processo no momento de sua abertura. Nesse sentido, sugere-se que sejam incluídas cópias do cadastro do

fornecedor no SICAF, das comunicações realizadas com os particulares, do edital da licitação, do termo referência e, conforme o caso, da ata de registro de preços, do contrato, de seus aditivos e dos empenhos enviados.

**VIII** - Incluir na própria Portaria Nº 944/2017, ou em documento anexo a esta, as demais informações padronizadas que deverão ser indicadas na abertura dos processos de penalização de fornecedores, tais como o assunto, a descrição, os interessados, entre outras a serem avaliadas.

**IX** - Com a finalidade de consolidar o conhecimento acumulado, sugere-se também criar Comissão Permanente de Penalização, a qual além de atender às novas determinações da NLLC, Art. 158, também poderá orientar as unidades demandantes em relação à instrução processual, indicar cursos a serem ofertados aos interessados, manter fórum permanente de discussão entre os servidores que atuam nos processos de penalização, propor eventuais mudanças nos normativos internos da Universidade pertinentes ao tema, elaborar parecer consubstanciado opinando em cada caso em relação às penas que poderão ser aplicadas, notificar o particular para que esse se manifeste no processo e subsidiar o Pró-Reitor e o Reitor em relação às decisões a serem tomadas.

## **6. DESCRIÇÃO DA INICIATIVA**

As iniciativas do presente produto técnico foram organizadas com vista a apresentar soluções para as 09 situações identificadas no tópico 4. Dessa forma as ações são aqui apresentadas também em 09 propostas de intervenção, as quais estão relacionadas no item 5.

## **7. PÚBLICO ALVO DA INICIATIVA**

Servidores de unidades requisitantes de compras que atuam nos processos de penalização como demandantes e demais servidores que atuam nos referidos processos, especialmente da Pró-Reitoria de Gestão Institucional.

## **8. AÇÕES E ETAPAS DA IMPLEMENTAÇÃO**

Recomenda-se que a implementação das ações se inicie com a designação da Comissão indicada no tópico “IX” do item 5. A partir de então esses servidores, em

colaboração com os demais interessados, poderão promover as revisões da Portaria Nº 944/2017 e analisar a oportunidade e a forma como serão executadas as demais ações propostas.

**9. RESPONSÁVEIS (CONTATOS)**

GILBERTO CORREIA ROCHA FILHO  
Mestrando em Administração Pública em Rede Nacional  
Universidade Federal de Alagoas  
*gilberfilho789@gmail.com*

PROF. DR. ANDREW BEHEREGARAI FINGER  
Universidade Federal de Alagoas  
*finger.andrew@gmail.com*

**10. DATA DE REALIZAÇÃO DO TRABALHO: 13 de outubro de 2021.**