

## **Gestão de Processos: Uma análise acerca dos custos processuais em procedimentos de aplicação de multas a empresas licitantes e contratadas no âmbito da Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR).**

### **RESUMO**

O estudo realizado tem por objetivo avaliar se os procedimentos de aplicação de multas pela Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR), às empresas participantes de procedimentos licitatórios, têm sido vantajosos para a Administração, do ponto de vista do custo-benefício, quando relacionados às despesas com a formalização dos processos. Para realização do estudo foi utilizado o método de custeio baseado em atividade (Activity-based costing – ABC), a fim de mensurar o custo médio de um processo de aplicação de penalidade e posteriormente comparar ao valor a ser recebido por um procedimento de penalidade de baixo valor. Os resultados do estudo sugerem que alguns procedimentos de aplicação de multas formalizados entre os anos de 2018 e 2022, não são vantajosos, se analisados somente sob o aspecto do custo-benefício financeiro, embora seja um poder-dever de cumprir a legislação. Verificou-se que é possível melhorias no fluxo processual, a fim de diminuir o custo médio do processo de aplicação de multa, constatou-se que a alteração de alguns procedimentos poderia diminuir o dispêndio de recursos financeiros.

**Palavras-chave: Aplicação de multas. Custos processuais. Método de custeio ABC. Gestão de processo.**

### **1. INTRODUÇÃO**

As boas práticas na área da Administração Pública têm sido um tema cada vez mais recorrente na sociedade, considerando que o cidadão, pagador de impostos, tem se tornado cada vez mais exigente quanto à qualidade da execução dos recursos públicos por parte do governo.

No Brasil, nos últimos 30 anos, o cidadão, por vezes denominado como “contribuinte”, bem como a sociedade civil organizada, tem exigido eficiência e economicidade nas ações governamentais e na qualidade dos serviços e bens públicos disponibilizados à sociedade.

Políticas de transparência pública, eficiência e efetividade nas contratações públicas, bem como a economicidade na gestão dos recursos públicos são alguns exemplos de práticas defendidas pela população. Esse contexto, cria um ambiente que muitas vezes condiciona os gestores e servidores públicos a direcionarem esforços no sentido de fazer com que o Estado forneça melhores serviços à sociedade.

Nessa seara, os órgãos que fazem parte da Administração Pública devem gerir com competência os aspectos relacionados aos seus custos operacionais e financeiros, visto que as questões orçamentárias são fundamentais para a

sustentabilidade de uma organização pública, sobretudo em tempos em que os recursos financeiros são mais escassos.

Partindo dessa perspectiva, utilizou-se uma técnica de contabilidade de custos como base de sustentação da pesquisa, analisando o processo sob a ótica da eficiência e eficácia. Esses dois princípios servem como balizadores de avaliação para o bom desempenho de uma organização, sendo que o primeiro analisa a metodologia empregada no processo e o segundo foca nos resultados. (PINTO, 2017)

A Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR) é um órgão caracterizado como uma Fundação Pública com personalidade jurídica de direito público, que integra o Sistema Federal de Ensino, que assim como as demais Universidades Públicas Federais, goza de autonomia didático-científica, disciplinar e financeira. Dentro de sua autonomia, entre outras atribuições, compete à UNIR adotar regime financeiro e contábil que atenda às suas peculiaridades de organização e funcionamento, podendo, portanto, esse órgão realizar melhorias que visem a otimização de seus recursos disponíveis.

Em uma breve análise de alguns dos seus processos administrativos, especificamente dos que tratam de cobrança por aplicação de penalidades às empresas contratadas, é possível identificar que alguns tratam de recebimento de valores notadamente irrisórios. Não estaria a Universidade Federal de Rondônia desperdiçando recursos ao formalizar processos administrativos aparentemente inferiores ao custo que efetivamente seria recebido pela instituição? Do ponto de vista do custo-benefício, os processos administrativos de aplicação de multas têm sido vantajosos para a UNIR?

Nesse sentido, o objetivo geral deste estudo é avaliar se os procedimentos de aplicação de multas às empresas pela UNIR têm sido vantajosos para a Administração, do ponto de vista do custo-benefício, quando relacionados às despesas com a formalização dos processos. Como objetivos específicos, pretende-se fazer um levantamento de processos de ressarcimento de valores à UNIR no período de 2018 a 2022, identificando aqueles com valor relativamente baixo; analisar o mapeamento do fluxo de formalização desses processos e quantificar o seu custo médio.

## 2 - FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O controle dos gastos assim como dos custos envolvidos nas atividades produtivas de uma organização são fundamentais para otimização do uso dos recursos disponíveis, sobretudo dos recursos financeiros, visto que esses são limitados e escassos para a maioria das empresas ou instituições. Nesse contexto, a melhoria nas atividades de gestão de custos pode resultar em vantagem competitiva, de empresas privadas, ou melhoria na qualidade dos serviços públicos, de organizações da esfera pública.

Ao longo da história, sobretudo no desenvolvimento da indústria manufatureira, algumas técnicas da área de contabilidade foram incorporadas às atividades de planejamento e controle, resultando em técnicas cada vez mais sofisticadas de contabilidade de custos.

Dentre as técnicas mais abordadas na contabilidade de custos, para análise dos gastos de uma organização, Bertó e Beulke (2012) destacam três principais, quais sejam:

Custeio integral também conhecido como método de custeio por absorção, considerava que todos os custos diretos ou indiretos deveriam ser incorporados pelo produto ou serviço. Foi um modelo muito utilizado em um contexto onde os custos indiretos eram pouco representativos no dispêndio total da produção de um produto ou serviço.

O outro também conhecido é o Custeio Marginal, abordagem que surgiu a partir da evolução das estruturas organizacionais, que passaram ao longo da história a incorporar setores específicos como marketing, vendas, recursos humanos, etc. Essas alterações fizeram com que as organizações tivessem um aumento de seus custos indiretos, sendo necessária a utilização de um método de custeio onde os custos indiretos eram apenas considerados para a obtenção do resultado final da produção.

Por fim, o Custeio por atividade que é abordagem conhecida como método ABC (*Activity Based Costing*), surgiu como uma opção aos dois primeiros métodos apresentados, visto que essa técnica tem como pressuposto, considerar que as etapas que consomem recursos são as atividades e não os produtos ou serviços

finais de um processo produtivo. Assim, para chegar-se ao custo total do produto ou serviço, faz-se o somatório do custo de cada atividade.

De acordo com Martins (2003, p. 60) “o Custeio Baseado em Atividades, conhecido como *ABC Activity-Based Costing*”, é uma metodologia de custeio que procura reduzir sensivelmente as distorções provocadas pelo rateio arbitrário dos custos indiretos”

Para a realização deste estudo, utilizou-se o método de custeio ABC, considerando que os processos administrativos de apenação de empresas no âmbito da UNIR são caracterizados por um conjunto de atividades sequenciais e estruturadas, que podem ser avaliadas separadamente. Ainda, sobre a utilização desse método, Martins (2003, p. 60) destaca que “o ABC pode ser aplicado, também, aos custos diretos, principalmente à mão-de-obra direta, e é recomendável que o seja; mas não haverá, neste caso, diferenças significativas em relação aos chamados “sistemas tradicionais”.

## **2.1 Gestão de Processos**

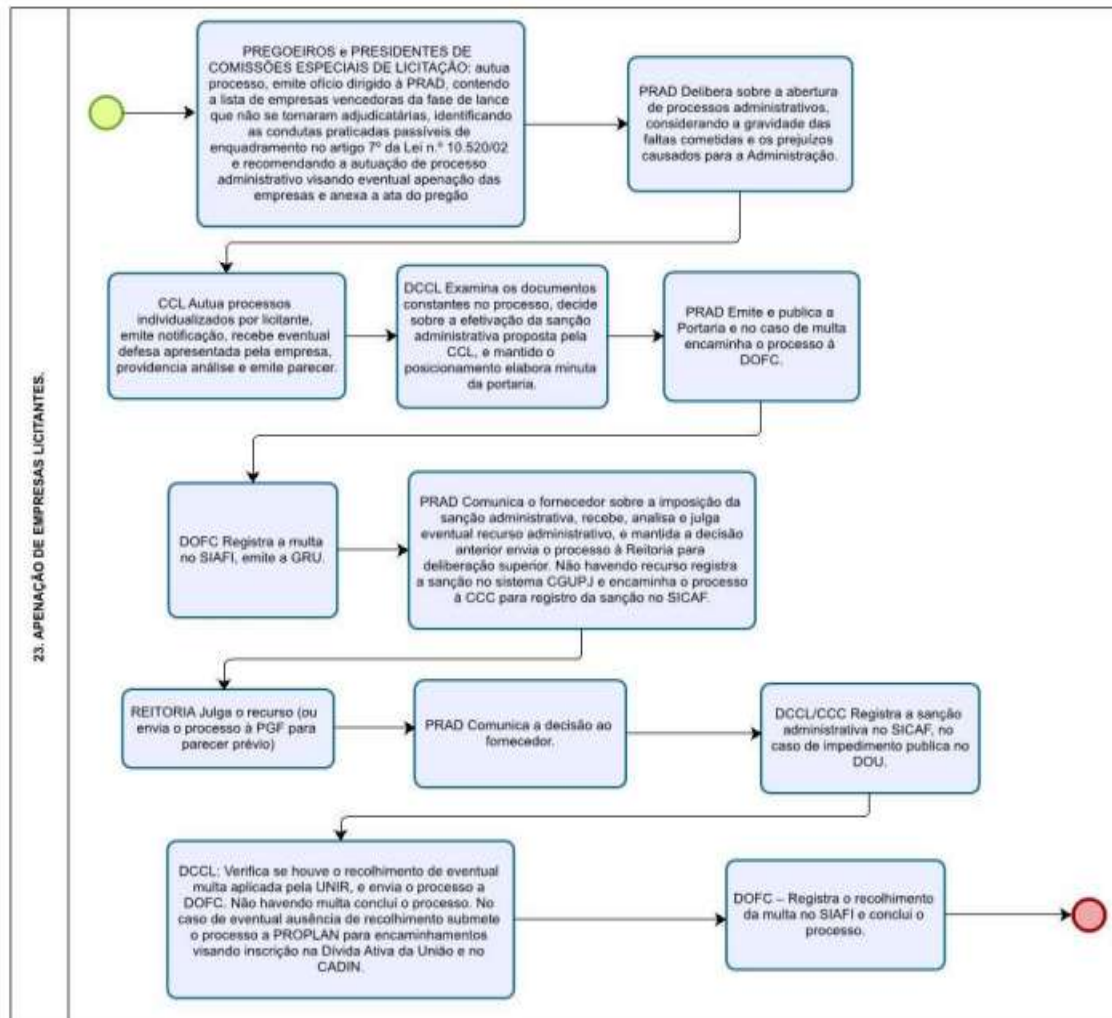
No âmbito das organizações, sejam públicas ou privadas, o entendimento e conhecimento das atividades que compõem um determinado processo pode proporcionar, aos colaboradores envolvidos na operação, uma visão sistematizada de todas as tarefas a serem desempenhadas de forma antecipada. Com isso, problemas ou gargalos são identificados de forma direta, otimizando a entrega do produto ou do serviço pretendido.

Como estratégia para mapear essas atividades, uma das opções utilizadas pelas organizações é a representação gráfica por meio de fluxogramas, que se caracterizam como ferramentas de gestão que auxiliam na descrição detalhada das atividades e tarefas desenvolvidas de uma determinada operação.

No âmbito da UNIR, boa parte das atividades relacionadas aos procedimentos relativos aos contratos estão previstas no Manual de Procedimentos Licitações e Contratos, material elaborado pela Diretoria de Compras, Contratos e Licitações (DCCL), cuja última versão é datada do mês agosto de 2021. Neste documento, que fica disponível no site de UNIR, um dos fluxos processuais

mapeados é o de Apenação de Empresas Licitantes, que consiste basicamente nas seguintes etapas, conforme Figura 1 a seguir:

**Figura 01 - Fluxograma de apenação de empresas licitantes**



**Fonte:** Manual de Procedimentos de Licitações e Contratos (2021, p. 68)

A depender do posicionamento da empresa quanto à aceitação ou não do pagamento da multa aplicada, o fluxo de tramitação descrito anteriormente sofre algumas alterações, a exemplo da impetração de recursos por parte da contratada, que na prática aumenta o número de etapas na operação.

## 2.2 Gestão de contratos públicos

Os contratos administrativos se apresentam como ferramenta da Administração Pública para alavancar o desenvolvimento social e econômico do país. O gerenciamento responsável desses instrumentos, que envolvem acordos entre órgãos ou entidades da administração pública e particulares, é fundamental para que a gestão pública cumpra o seu papel de servir a sociedade. A negligência, omissão e outras falhas do processo de gestão podem ocasionar prejuízos expressivos para a sociedade.

Diante disso, torna-se necessária a estrita observância do gestor e fiscal nos processos de contratação, primando por uma atividade de controle efetivo e constante do objeto contratado. Partindo dessa perspectiva, Rocha (2013) enfatiza que a gestão do contrato tem a finalidade de verificar a execução do objeto, obedecendo às especificações, ao projeto, aos prazos estabelecidos e demais obrigações previstas no contrato.

A lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, que dispõe sobre o regime geral de licitações e contratos no âmbito da administração pública, prevê no artigo 87 dispositivo que tem por objetivo aplicar sanções administrativas às empresas fornecedoras ou empresas licitantes pela inexecução total ou parcial do contrato, garantindo a prévia defesa, as sanções: advertência, multa prevista no instrumento convocatório, suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração, por prazo não superior a dois anos e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração publicação.

Qualquer inobservância do contratado quanto a execução do objeto é passível de aplicação de sanção administrativa, papel esse atribuído ao gestor do contrato. A mesma lógica também é válida para os atos praticados por empresas licitantes, que possam frustrar o bom andamento do certame licitatório, cujas condutas podem ser identificadas pelo pregoeiro ou pela equipe técnica, no ato da avaliação das condições habilitatórias ou das propostas ofertadas pelas empresas licitantes.

A lei nº.14.133 de 1º de abril de 2021, que disciplina o novo regime geral de licitações e mantém as mesmas sanções da legislação anterior, apresenta em seu artigo 156 a definição de quatro tipos de sanções: advertência; multa; suspensão

temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração; além da declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração. A apuração para aplicação dessas sanções é poder-dever da administração pública, que deve instaurar procedimento e, conforme o caso, realizar a aplicação das penas cabíveis.

### **2.3 Administração Pública e a Gestão de Custos**

A Administração Pública, aqui entendida como o conjunto de agentes, serviços e órgãos instituídos pelo Estado, no momento da execução de suas atividades, deve levar em consideração os recursos ao seu dispor e as suas necessidades. Toda essa análise e tomada de decisão, durante a fase de execução orçamentária, deve ser baseada no custo final de cada operação, levando em conta que essa informação se torna um dos parâmetros principais na avaliação da capacidade de alcance do ente, no cumprimento de sua missão institucional. De acordo com Martins (2003, p. 17), “o custo é também um gasto, só que reconhecido como tal, isto é, como custo, no momento da utilização dos fatores de produção (bens e serviços), para a fabricação de um produto ou execução de um serviço”.

Logo, o entendimento de todos os custos relacionados ao processo existente na administração pública, fazem parte da tomada de decisão a nível de gestão. Ainda, a esse respeito, especificamente sobre os custos no âmbito da administração pública, Mota (2009, p. 123), explica que:

A despesa pública consiste na realização de gastos, isto é, na aplicação de recursos financeiros de forma direta (em benefício próprio) na aquisição de meios (bens e serviços) que possibilitem a manutenção, o funcionamento e a expansão dos serviços públicos, ou de forma indireta (quando da realização de transferências a terceiros). Essa aquisição dar-se-á com pagamento imediato (quando da execução da despesa à vista) ou a posteriori, implicando na assunção de compromissos (MOTA, 2009, p.123)

Nesse contexto, a análise dos custos relacionadas às operações do serviço público ganha relevância, tendo em vista que, em muitos casos, o que tem garantido com que uma determinada organização pública se destaque de outras, em termos de governança, tem sido a habilidade com que a mesma lida com seus custos operacionais e financeiros, uma vez que o cidadão com seu grau de exigência cada

vez mais elevado, tende a cobrar maior efetividade e economicidade à Administração Pública.

### **3. METODOLOGIA**

A metodologia utilizada para o desenvolvimento deste estudo foi a pesquisa documental, por meio de abordagem qualitativa. Esse tipo de pesquisa se caracteriza pela busca de dados e informações em um universo de documentos ou arquivos, com o intuito de analisar e compreender determinado fenômeno. (OLIVEIRA JUNIOR, SANTOS, SCHNEKENBERG, 2021)

De início, foi feito um levantamento acerca dos procedimentos de aplicação de multa às empresas no âmbito da UNIR, no período de 2018 a 2022. A escolha do corte temporal está relacionada com o período em que passou a ser utilizado o Sistema Eletrônico de Informação (SEI), ferramenta que foi implantada a partir de outubro de 2018, visando informatizar a tramitação de processos administrativos na Instituição.

A implantação do SEI mudou de forma significativa a forma como os processos administrativos são arquivados e tramitados entre às unidades da Instituição, trazendo entre outras melhorias: a redução do tempo de tramitação entre os setores, considerando que os autos passaram a ser em formato digital com tramitação em tempo real; a dispensa da necessidade de se utilizar papel, entre outros materiais de escritórios, necessários à instrução de um processo físico, o que impactou diretamente a diminuição dos custos de formalização; e maior rapidez na recuperação de informações dos processos, visto que os autos passaram a ser depositados em rede.

Como base de dados, utilizou-se as publicações disponíveis no Boletim de Serviços (BS) da UNIR, plataforma digital na qual são publicados os atos oficiais da Instituição, inclusive as portarias de aplicação de penalidades em desfavor das empresas contratadas ou empresas licitantes. Com uma busca utilizando o termo “multa”, no campo de pesquisa BS, foram identificados 95 processos de penalidade, aplicadas entre o período de outubro de 2018 e julho de 2022.



#### **4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS**

Nesta seção apresenta-se os critérios que fundamentaram a técnica de custeio utilizada na pesquisa e por conseguinte a análise descritiva após tratamento dos dados. Para calcular o custo médio de um processo de aplicação de penalidade, utilizando-se do método de custeio ABC, foram utilizados dois parâmetros, a saber: tempo médio de realização de determinada atividade do processo administrativo e custo da hora trabalhada do servidor envolvido na execução da atividade. Com base nessas duas informações, foi possível chegar ao custo médio de cada atividade dos processos analisados.

Ao final da análise, somando-se o custo de todas as atividades foi possível chegar a uma estimativa do custo total dos processos analisados. Para estimativa do tempo médio de realização de algumas atividades, foram consideradas as informações constantes no SEI, visto que o sistema apresenta o histórico completo de todos os atos do processo, as datas e horários em que esses foram praticados, bem como o servidor responsável pela execução.

Considerando a experiência dos autores deste estudo no uso da ferramenta mencionada, algumas atividades de menor complexidade foram possíveis de serem mensuradas, a exemplo de anexação de arquivo nos autos, elaboração e envio de despachos de encaminhamento, entre outras ações.

Em relação a estimativa de tempo necessário à realização de atividades de maior complexidade, a exemplo de emissão parecer técnico pelo setor competente, análise de recurso impetrado pela empresa penalizada, entre outras, utilizou-se os parâmetros do estudo realizado no âmbito do Tribunal de Justiça de Santa Catarina no ano de 2017, pesquisa que teve por objetivo estimar o custo médio do processo de retenção de multas relacionadas às compras por meio de Atas de Registro de Preços.(ARAÚJO, 2017)

Para o cálculo do valor da hora trabalhada dos servidores que atuaram nos processos que foram analisados, utilizou-se o valor da remuneração básica bruta mensal, dividida pelo total de horas trabalhadas ao longo do mês, levando em consideração os regimes de jornada de trabalho de 20, 30 ou 40 horas semanais, a depender do servidor.

As informações acerca da remuneração básica bruta mensal e do regime de trabalho dos servidores foram obtidas no Portal da Transparência do Governo Federal, onde são disponibilizadas, por meio de ferramenta de consulta pública, informações sobre a remuneração dos servidores do Poder Executivo Federal referentes aos últimos seis meses, ou seja, de dezembro de 2021 a maio de 2022. De posse das informações, foi possível obter o valor da hora trabalhada de cada servidor, conforme Quadro 1 que segue:

**Quadro 1 - Valor da mão de obra direta**

Nº.	FUNÇÃO/CARGO DO SERVIDOR	RENDA BÁSICA BRUTA MENSAL	JORNADA DE TRABALHO MENSAL	VALOR HORA TRABALHADA
	A	B	C	D = B/C
1	ADMINISTRADOR 1	R\$ 7.380,95	160	R\$ 46,13
2	ADMINISTRADOR 2	R\$ 7.103,91	160	R\$ 44,40
3	ADMINISTRADOR 3	R\$ 9.605,55	160	R\$ 60,03
4	ADMINISTRADOR 4	R\$ 7.103,91	160	R\$ 44,40
5	ADMINISTRADOR 5	R\$ 8.630,04	160	R\$ 53,94
6	ADMINISTRADOR 6	R\$ 7.103,91	160	R\$ 44,40
7	ASSISTENTE EM ADMINISTRAÇÃO 1	R\$ 4.157,95	160	R\$ 25,99
8	ASSISTENTE EM ADMINISTRAÇÃO 2	R\$ 7.420,54	160	R\$ 46,38
9	ASSISTENTE EM ADMINISTRAÇÃO 3	R\$ 3.962,32	160	R\$ 24,76
10	ASSISTENTE EM ADMINISTRAÇÃO 4	R\$ 3.181,04	160	R\$ 19,88
11	ASSISTENTE EM ADMINISTRAÇÃO 5	R\$ 4.663,65	160	R\$ 29,15
12	AUX. EM ADMINISTRAÇÃO 1	R\$ 3.156,25	160	R\$ 19,73
13	AUX. EM ADMINISTRAÇÃO 2	R\$ 2.606,71	160	R\$ 16,29
14	CONTADOR 1	R\$ 7.103,91	160	R\$ 44,40
15	CONTADOR 2	R\$ 5.867,05	160	R\$ 36,67
16	DIRIGENTE DO SETOR 1	R\$ 6.775,70	160	R\$ 42,35
17	DIRIGENTE DO SETOR 10	R\$ 13.611,54	160	R\$ 85,07
18	DIRIGENTE DO SETOR 11	R\$ 19.884,59	160	R\$ 124,28
19	DIRIGENTE DO SETOR 2	R\$ 8.601,52	160	R\$ 53,76
20	DIRIGENTE DO SETOR 3	R\$ 10.690,01	160	R\$ 66,81
21	DIRIGENTE DO SETOR 4	R\$ 3.851,66	160	R\$ 24,07
22	DIRIGENTE DO SETOR 5	R\$ 3.567,94	160	R\$ 22,30
23	DIRIGENTE DO SETOR 6	R\$ 3.115,46	120	R\$ 25,96
24	DIRIGENTE DO SETOR 7	R\$ 12.482,80	160	R\$ 78,02
25	DIRIGENTE DO SETOR 8	R\$ 32.609,13	160	R\$ 203,81
26	DIRIGENTE DO SETOR 9	R\$ 17.577,55	160	R\$ 109,86
27	ESTAGIÁRIO SIGEPE 1	R\$ 997,98	80	R\$ 12,47

Nº.	FUNÇÃO/CARGO DO SERVIDOR	RENDA BÁSICA BRUTA MENSAL	JORNADA DE TRABALHO MENSAL	VALOR HORA TRABALHADA
28	ESTAGIÁRIO SIGEPE 2	R\$ 997,98	80	R\$ 12,47
29	PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR 1	R\$ 8.232,64	160	R\$ 51,45

**Fonte:** Autores (2022)

Dos 95 processos de multas localizados no Boletim de Serviços (BS) da UNIR, apenas nove possuem nível de acesso público no SEI, sendo possível, portanto, qualquer servidor verificar toda a tramitação dos autos, bem como os atos constantes no processo. Os demais processos possuem nível de acesso restrito, não sendo possível a análise dos autos por servidores que não sejam lotados nas unidades administrativas que lidam com a penalização de empresas. Dos nove processos de acesso público, apenas seis eram relativos à penalidade aplicadas entre os anos de 2021 e 2022, sendo, portanto, procedimentos de penalizações passíveis de análises, em comparação às informações obtidas no Portal da Transparência, no período de 2021 a 2022.

Dos seis processos com nível de acesso público, foram analisados três, a fim de mensurar o custo médio processual, sendo que da análise das peças, constatou-se que 29 servidores estiveram envolvidos diretamente na realização dos atos processuais.

Da análise do procedimentos de aplicação de multas aplicadas no período de outubro de 2018 a julho de 2022, conforme registros localizados no Boletim de Serviços da Instituição, foram localizados 95 processos de aplicação de penalidade, cujos valores variam de R\$ 9,83 (nove reais e oitenta e três centavos) a R\$ 164.409,07( cento e sessenta e quatro mil, quatrocentos e nove reais e sete centavos). Somando-se o total das multas aplicadas ao longo do período, chegou-se a um total de R\$ 813.484,54 (oitocentos e treze mil, quatrocentos e oitenta e quatro reais e cinquenta e quatro centavos).

Em relação à distribuição dos valores das multas, segue Quadro 2:

**Quadro 2 - Distribuição de multas por faixa de valores**

Faixa de valores das multas	Quantidade	% em relação ao total
-----------------------------	------------	-----------------------

Até R\$ 1.000,00	52	54,74%
Maior que R\$ 1.000,00 e menor que R\$ 10.000,00	27	28,42%
Maior que R\$ 10.000,00 e menor que R\$ 50.000,00	12	12,63%
Maior que R\$ 50.000,00	4	4,21%
<b>TOTAL</b>	<b>95</b>	<b>100%</b>

Fonte: Autores (2022)

Da análise da distribuição dos valores das multas, constatou-se que mais de 54% do total das penalidades referem-se as penalidades de até R\$1.000,00 (mil reais), o que demonstra que os valores da maioria das multas aplicadas pela instituição não são de valores vultuosos.

Com base na verificação do teor da redação das portarias de aplicação das multas, verificou-se que além de previsões específicas constantes nos editais de licitação, as sanções foram fundamentadas a partir de três dispositivos legais, a saber: o artigo 86 da lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, que trata da aplicação de multa no caso de atraso injustificado na execução do contrato; o artigo 87 da lei nº. 8.666/1993, que dispõe sobre a aplicação de multa e suspensão temporária pela inexecução total ou parcial das obrigações assumidas pela empresa contratada; e o artigo 7º da lei nº. 10.250, de 17 de julho de 2002, que regulamenta a penalização de licitantes, na modalidade pregão eletrônico, pelo cometimento de atos que dificultem a realização do certame licitatório ou prejudiquem a execução do contrato, sendo as sanções caracterizadas como impedimento de licitar e contratar com a administração e o descredenciamento do fornecedor no SICAF, pelo prazo de até cinco anos.

Em relação à distribuição das 95 multas quanto aos dispositivos utilizados para a fundamentação legal, as sanções foram aplicadas da seguinte forma: 10 com base no artigo 86 e 70 com base no artigo 87 da lei nº. 8.666/1993; 14 com base no artigo 7º da lei nº. 10.250/2002; e uma multa com base na combinação dos artigos 87 da lei nº. 8.666/1993 e 7º da lei nº. 10.250/2002. Nesse sentido, verifica-se que 80 multas foram aplicadas em decorrência de atos praticados por empresas durante a execução do contrato. As 14 multas aplicadas com base no artigo 7º da lei

nº.10.250/2002 estão relacionadas às condutas praticadas por empresas durante a fase de licitação.

Para definição do valor das multas aplicadas, a UNIR se utilizou da Tabela de Dosimetria de Sanções Administrativas, anexo XXXVII do Manual de Procedimentos Licitações e Contratos (2021, p.202), e de dispositivos previstos nos editais de licitação.

Em relação às multas de maior valor, compreendidas na faixa de mais de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), constatou-se que as sanções se referem às penalidades aplicadas a uma única empresa no ano de 2020, do ramo da construção civil. Somando-se o valor das referidas multas, chegou-se a um total de R\$ 426.265,42 (quatrocentos e vinte e seis mil, duzentos e sessenta e cinco reais e quarenta e dois centavos), o que representa pouco mais de 52% do valor total das penalidades aplicadas durante o período pesquisado.

Dos 95 processos de penalidades localizados no BS na UNIR, foi realizada a análise e o mapeamento do fluxo de tramitação de três, a fim de identificar as etapas e os servidores responsáveis pela execução de cada um dos procedimentos administrativos. Da análise dos processos em questão, constatou-se que os procedimentos necessários à aplicação de penalidades possuem uma certa padronização, em conformidade com o fluxograma representado na Figura 1.

Da análise das peças processuais, pode-se identificar que os documentos possuem diferentes níveis de complexidade quanto a sua elaboração, compreendendo tarefas desde envio de *e-mails* às empresas ou unidades internas da UNIR, a pareceres técnicos ou jurídicos, que demandam uma quantidade de tempo maior para análise, elaboração e posterior tramitação junto aos setores interessados. Em relação aos servidores responsáveis pelas atividades verificadas nos processos analisados, constatou-se que eles pertencem a diversos níveis do quadro de pessoal da Instituição, sendo mais da metade servidores de cargo de escolaridade com nível superior.

Em relação ao quantitativo de procedimentos necessários à formalização de um processo de aplicação de multa, com base nas peças analisadas, constatou-se

que atos praticados nos autos não ultrapassaram mais de 72 procedimentos, conforme informações constantes no Quadro 3 a seguir:

**Quadro 3 - Distribuição de multas por faixa de valores**

	Valor da multa aplicada	Houve impetração de recurso pela empresa	Ano de aplicação da multa	Infração cometida pela empresa	Total de procedimentos nos autos	Custo médio estimado
1	R\$25,81	SIM	2021	A empresa participou do Pregão Eletrônico SRP nº 038/2020/UNIR, ofertando lance para o item 25 entretanto, quando analisado as propostas pela área técnica, observou-se que as mesmas não atendiam o Termo de Referência, Anexo I do Edital, ensejando assim a recusa da proposta. Referência legal: Art. 7º da Lei nº 10.520/2002.	61	<b>R\$980,04</b>
2	R\$61,38	NÃO	2022	A empresa participou do Pregão Eletrônico SRP nº 05/2022/UNIR, ofertando lance para os itens 01, 02, 03, 04, 05, [...], 39, 40 e 41, quando convocada a mesma não encaminhou proposta readequada para o item 13. Irregularidades previstas nos itens 22.1.4. e 22.1.6 do edital.	30	<b>R\$272,23</b>
3	R\$835,75	SIM	2021	A empresa participou do Pregão Eletrônico SRP nº 036/2020/UNIR, ofertando lances para os itens 11, 12, 16, 22, 43 e 48. Quando analisada a documentação da licitante, para poder habilitar nos itens 12, 16 e 43, observou-se que o descumprimento da alínea c) do item 9 do Edital - [...]	72	<b>R\$999,56</b>

**Fonte:** Autores (2022)

No caso do segundo processo analisado, conforme informações destacadas no Quadro 3, o total de procedimentos limitou-se a 30 em razão da empresa penalizada ter pago a multa aplicada no primeiro ato de notificação por parte da UNIR. No caso dos outros dois processos (primeiro e terceiro), as empresas entraram com recurso, contra aplicação das multas, sendo necessário que os autos tramitassem em outras instâncias decisórias, o que consequentemente ocasionou o aumento do número de etapas relacionadas às sanções.

Partindo do método aplicado, constatou-se que o custo médio de processo de multa aplicada totaliza em média R\$ 272,23 (duzentos e setenta e dois reais e vinte e três centavos), em situações em que a empresa não entra com recurso contra a administração em relação a penalidade aplicada. Em situações em que as empresas entram com recurso contra a penalização, o custo médio do processo sobe para R \$980,04 (novecentos e oitenta reais e quatro centavos), conforme dados destacados no Quadro 3.

Vale destacar que para mensuração dos custos dos processos foram considerados somente os valores despendidos com mão-de-obra direta dos servidores envolvidos na execução das atividades, não sendo considerados, por exemplo, outros custos indiretos, como gastos com energia, limpeza, manutenção predial, vigilância, entre outros serviços necessários ao pleno funcionamento da Administração.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Com base nos resultados obtidos no estudo realizado, foi possível constatar que o custo médio de um processo de aplicação de penalidade totaliza por volta de R\$ 272,23 (duzentos e setenta e dois reais e vinte e três centavos), no caso de empresas que não entram com recurso contra a sanção aplicada. Fazendo um comparativo entre o valor do custo processual médio auferido e o valor das multas localizadas no período analisado, verificou-se que 25 processos de penalidade se referiam às multas compreendidas na faixa de valor de R\$ 9,83(nove reais e oitenta e três centavos) a R\$ 209,99(duzentos e nove reais e noventa e nove centavos). Os dados sugerem que nesses casos, se considerar os fatos somente do ponto de vista do custo-benefício financeiro, os processos têm sido onerosos se comparado ao valor efetivamente a ser recebido pela administração.

Vale destacar que a aplicação de multas no âmbito da administração pública, sobretudo contra empresas que de alguma forma não cumprem com as obrigações pactuadas, também possui um caráter pedagógico, fator esse que também deve ser levado em consideração quando da análise de aplicação de uma penalidade. No caso dos procedimentos localizados, constatou-se que mais da metade das

penalidades aplicadas, além da sanção de multas, também tiveram a suspensão de licitar com a UNIR por um determinado período.

Em relação às possíveis melhorias no fluxo processual, a fim de diminuir o custo médio do processo de aplicação de multa, constatou-se que a alteração de alguns procedimentos poderia diminuir o dispêndio de recursos financeiros. Um desses ajustes está relacionado à execução de atividades de baixa complexidade, a exemplo de anexação de arquivos no processo eletrônico e envio de *e-mails*, que em um dos processos analisados eram realizados por estagiários, e em outro eram realizados por um técnico de cargo de nível superior, fazendo com que no segundo caso, o processo ficasse mais oneroso do ponto de vista financeiro. A simples padronização desses procedimentos poderia diminuir de forma significativa o custo médio final dos procedimentos, com base nos dados levantados no estudo aqui realizado.

Da análise dos processos, especificamente aqueles em que as empresas entraram com recurso contra a penalização aplicada, constatou-se que um procedimento recorrente se refere à atualização da data de vencimento da Guia Recolhimento à União-GRU. Os fatos ocorreram em razão da existência de várias etapas processuais e do tempo necessário para realização de cada procedimento, de forma que à época do envio da GRU à empresa, o prazo de vencimento das guias estava expirado.

Nesses casos, houve a necessidade de reenvio dos processos ao setor contábil, para que a unidade procedesse com a atualização do prazo de vencimento da GRU. Nos três processos analisados, o prazo de vencimento das GRUs limitava-se a 30 dias. Nesse contexto, sugere-se a adoção de prazos maiores para pagamento das GRUs, a fim de diminuir etapas desnecessárias no processo, visto que os recursos impetrados pelas empresas contra as multas são recorrentes e considerando que não foram identificados impedimentos do ponto de vista legal e técnico-operacional para a implementação dessa melhoria.

A eliminação dos procedimentos de atualização de GRU, por ocasião da dilatação de prazo de vencimentos das guias, poderia diminuir o custo direto em R\$ 20,39 (vinte e reais e trinta e nove centavos) e R\$ 40,65 (quarenta reais e



sessenta e cinco centavos) no primeiro e no terceiro caso de apenação do Quadro 3, conforme simulações realizadas no cálculo do custo médio de cada processo.

Como sugestão para pesquisas futuras, sugere-se a realização de estudos mais aprofundados acerca do assunto, considerando que o estudo aqui realizado se limitou à utilização de dados disponíveis em ferramentas de consulta pública, o que muitas vezes restringe as possibilidades de análises a serem realizadas.

#### **Referências:**

ARAÚJO, Vinícius. **Custo médio, a partir do método baseado em atividades, do processo de retenção de multas contratuais: Caso do Tribunal de Justiça de Santa Catarina**. Universidade do Sul de Santa Catarina, 2017.

BERTÓ, Dalvio José; BEULKE, Rolando. **Gestão de Custos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: [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: 17/07/2022.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jun. 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: 17/07/2022.

Fundação Universidade Federal de Rondônia: **Manual de Procedimentos Licitações e Contratos**, UNIR: 2021. Disponível em: [https://licitacoes.unir.br/uploads/88698688/arquivos/Manual\\_2021\\_atualizado\\_e\\_m\\_agosto\\_2021\\_PDF\\_1000795127.pdf](https://licitacoes.unir.br/uploads/88698688/arquivos/Manual_2021_atualizado_e_m_agosto_2021_PDF_1000795127.pdf)> Acesso em: 06/07/2022.

MARTINS, Eliseu. **Contabilidade de Custos**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MOTA, Francisco Glauber Lima. **Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 1. ed. Brasília. 2009.

OLIVEIRA JUNIOR, E. B., G. S.; SANTOS, A. C. O; L.SCHNEKENBERG, G. F.. 37. Cadernos da Fucamp, v.20, n.44, p.36-51/2021

PINTO, N; CORONEL, D. **Eficiência e eficácia na administração: proposição de modelos quantitativos**. Revista Unemat de Contabilidade, 2017. v. 6, n. 11.

ROCHA, Wagner. **Gestão pública — Módulo V — 14. Gestão de contratos administrativos**. 2013. Disponível em: <http://gestaopublicaeficiente.blogspot.com.br/2013/06/gestao-publica-modulo-v14-gestao-de.html>>. Acesso em: 06/07/2022.