

**POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS
ACADEMIA DE POLÍCIA MILITAR
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**

CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA

**INSTRUÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO PUNITIVO NA POLÍCIA
MILITAR DE MINAS GERAIS: uma análise formal**

ZILMAR FERREIRA DE SOUZA

**Belo Horizonte
2011**

ZILMAR FERREIRA DE SOUZA

**INSTRUÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO PUNITIVO
NA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS:
uma análise formal**

Monografia apresentada à Academia de Polícia Militar de Minas Gerais, Centro de Ensino de Graduação, como requisito parcial para aprovação no Curso de Especialização em Segurança Pública desenvolvido pela Polícia Militar de Minas Gerais em parceria com a Fundação João Pinheiro.

Orientador: Dr Onofre Alves Batista Júnior

Belo Horizonte

2011

FICHA CATALOGRÁFICA
Elaborada pela Biblioteca da Academia de Polícia Militar

Souza, Zilmar Ferreira de

S719i Instrução do processo administrativo punitivo na
Polícia Militar de Minas Gerais: uma análise formal. / Zilmar
Ferreira de Souza. Belo Horizonte, 2011.
138 f.

Orientador: Onofre Alves Batista Júnior.

Monografia (Especialização em Segurança Pública) –
Academia de Polícia Militar de Minas Gerais; Fundação
João Pinheiro.

Bibliografia: f. 116-121.

1. Direito Administrativo. 2. Processo administrativo
punitivo. 3. Contratos administrativos. I. Batista Júnior,
Onofre Alves. II. Academia de Polícia Militar de Minas
Gerais. III. Fundação João Pinheiro. IV. Título.

CDU 35.077
CDD 35

**ACADEMIA DE POLÍCIA MILITAR
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**

ATA DA APRESENTAÇÃO PÚBLICA DE MONOGRAFIA

Ao primeiro dia do mês de novembro do ano de 2011, às 10h:30min, no auditório Pau-Brasil, na Academia de Polícia Militar, presentes todos os membros da banca examinadora, foi realizada a apresentação pública da monografia intitulada "**INSTRUÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO PUNITIVO NA PMMG: UMA ANÁLISE FORMAL**", elaborada pelo **CAP PM ZILMAR FERREIRA DE SOUZA** como requisito para obtenção do título de pós-graduado do Curso de Especialização em Segurança Pública - CESP/2011, da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro e do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação da Academia de Polícia Militar. Após a apresentação do trabalho, o discente foi argüido pelos membros da Banca Examinadora, composta pelo orientador **PROFESSOR ONOFRE ALVES BATISTA JÚNIOR** e pelos avaliadores **MAJOR PM PETERSON RODRIGO BRANDÃO SILVEIRA** e **PROFESSORA MIRELA CASTRO SANTOS CAMARGOS**.

Após reunião, a banca examinadora considerou que a monografia ATENDEU OS REQUISITOS ENVIADOS, e decidiu por UNANIMIDADE pela APROVAÇÃO, sendo atribuída a nota _____.

Este documento expressa o que ocorreu durante a avaliação e vai assinado pelos membros da Banca Examinadora.

Orientador: PROFESSOR ONOFRE ALVES BATISTA JÚNIOR

Ass.: _____

Titulação: Deputado em Direito

Avaliador: MAJOR PM PETERSON RODRIGO BRANDÃO SILVEIRA – CPM

Ass.: _____

Titulação: Pós-Graduado em Direito

Avaliadora: PROFESSORA MIRELA CASTRO SANTOS CAMARGOS – FJP

Ass.: _____

Titulação: DOUTORADO

Agradeço a Deus pelo dom da vida, pela saúde e capacidade de superação.

A minha mãe por estar sempre ao meu lado com o seu amor e carinho incondicional.

A minha esposa Neuza e meus filhos Alexsander e Rayanne pela tolerância e compreensão nos momentos de ausência.

Ao meu orientador, o Dr Onofre Alves Batista Júnior, pela relevante contribuição, dedicação e profissionalismo dispensados durante a realização deste trabalho.

Aos companheiros da Polícia Militar de Minas Gerais que gentilmente deram sua colaboração e tornaram possível a conclusão deste trabalho.

RESUMO

Esta pesquisa procurou, por meio de uma análise formal da instrução do Processo Administrativo Punitivo na Polícia Militar de Minas Gerais, estudar a aplicação dos princípios que regem a Administração Pública, em especial do devido processo legal, direito de defesa, da boa fé, como direcionadores na padronização de procedimentos necessários a adoção das providências de responsabilidade do servidor público incumbido do acompanhamento e gestão de contratos administrativos e ajustes celebrados pela Administração Pública e terceiros ante a ocorrência de irregularidades materializadas por não execução contratual ou descumprimento de obrigação. Tratou-se de uma pesquisa descritiva em que foram aplicados questionários com questões fechadas a um público selecionado por critério intencional por acessibilidade. O norte teórico constituiu de discussão sobre contratos administrativos e peculiaridades do processo administrativo punitivo. O resultado foi uma maior compreensão das etapas que integram a realização do Processo Administrativo Punitivo e dos requisitos que garantem sua importância e validade jurídica para se atingir sua finalidade maior, como pressupostos para a aplicação da sanção administrativa e a inclusão do fornecedor sancionado no Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública. A conclusão é que os servidores responsáveis pela realização do Processo Administrativo Punitivo na Polícia Militar de Minas Gerais, apesar de estarem conscientes da importância e necessidade de se cumprir requisitos formais para a sua instrução, não sabem como cumprir seu ritual formal e não segue um padrão, cada um adota um procedimento diferente, de acordo com o seu entendimento individual.

Palavras chave: descumprimento de obrigação, instrução processual, princípios da Administração Pública, aplicação de penalidades.

ABSTRACT

This research sought, through a formal analysis of the instruction of the Punitive Administrative Process in the military police of Minas Gerais, to study the application of the beginnings that you/they govern the Public Administration, especially of the due legal process, defense right, of the good faith, as directors in the standardization of necessary procedures the adoption of the providences of responsibility of the assigned public server of the accompaniment and administration of administrative contracts and adjust been celebrated by the Administration it Publishes and third in the face of the occurrence of irregularities materialized for not contractual execution or obligation noncompliance. It was treated of a descriptive research in that were applied questionnaires with closed subjects the a public selected by intentional criterion by accessibility. The theoretical north constituted of discussion about administrative contracts and peculiarities of the punitive administrative process. The result was a larger understanding of the stages that you/they integrate the accomplishment of the Punitive Administrative Process and of the requirements that guarantee your importance and juridical validity to reach your larger purpose, as presupposed for the application of the administrative sanction and the inclusion of the supplier sanctioned in the Cadaster of Impeded Suppliers of to Bid and to Negotiate with the Public Administration. The conclusion is that the responsible servers for the accomplishment of the Punitive Administrative Process in the military police of Minas Gerais, in spite of they be conscious of the importance and need of coming true formal requirements for your instruction, they don't know as accomplishing your formal ritual and it doesn't follow a pattern, each one adopts a different procedure, in agreement with your individual understanding.

Words key: obligation noncompliance, procedural instruction, beginnings of the Administration Publish, application of penalties.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Tempo na função nas UE alvo da pesquisa – PMMG 2011	96
Quadro 1 – Instrumento de pesquisa – Questionário PMMG 2011	124
Quadro 2 – Fornecedores inscritos no CAFIMP decorrentes de processos da PMMG de 2008 a 2011	125

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Relação qualificação técnica com a função exercida pelo servidor – PMMG 2011	97
TABELA 2 – Já foram encarregados de PAP na PMMG – PMMG 2011	99
TABELA 3 – Relação foram encarregados de PAP versus o tempo na função – PMMG 2011	99
TABELA 4 – Relação: PAP carece formalização versus necessidade de padronização do PAP – BPM/UE-PMMG 2011	103
TABELA 5 – Posicionamento sobre formalização do PAP em relação a qualificação técnica – PMMG /11 ...	105
TABELA 6 – Posicionamento sobre padronização do PAP em relação a qualificação técnica – PMMG/11	106
TABELA 7 – PAP realizados em 2009 pelo BPM/UE alvo da pesquisa – PMMG 2011	107
TABELA 8 – PAP realizados em 2010 pelo BPM/UE alvo da pesquisa – PMMG 2011	108
TABELA 09 – Preenchimento correto da sequência das etapas do PAP – PMMG 2011	110
TABELA 10 – Relação Tempo na Função Versus Qualificação Técnica e Domínio dos Procedimentos do PAP – BPM/UE – PMMG 2011	126

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art. – Artigo

Aud Set – Auditoria Setorial

AUGE – Auditoria Geral do Estado de Minas Gerais

BR – Brasil

CAFIMP – Cadastro dos Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública

CG – Comando Geral

Ch – Chefe

DEOP – Departamento Estadual de Obras Públicas

GOV – Governo

MAPPA/PM – Manual de Processos e Procedimentos Administrativos da Polícia Militar de Minas Gerais.

MAPPAD-PM – Manual de Processos Administrativos-Disciplinares da Polícia Militar

MG – Minas Gerais

PAD – Processo Administrativo Disciplinar

PAP – Processo Administrativo Punitivo

PARO 2011 – Plano de Aplicação de Recursos Orçamentários do Exercício de 2011.

PMMG – Polícia Militar de Minas Gerais

SIAFI/MG – Sistema Integrado de Administração Financeira de Minas Gerais

SOFI – Seção de Orçamento e Finanças

UE – Unidade Executora

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 CONTRATOS NO DIREITO ADMINISTRATIVO	18
2.1 Contratos da administração	18
2.1.1 Contratos administrativos	20
2.1.2 Contratos privados da administração	27
2.2 Os Contratos administrativos de obra, serviço e de fornecimento	30
2.2.1 Contratos de obra pública	30
2.2.2 Contratos de serviço	33
2.2.3 Contratos de fornecimento	34
3 O PROCESSO ADMINISTRATIVO PUNITIVO NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	36
3.1 O direito administrativo sancionador	36
3.2 O processo administrativo punitivo	40
3.3 A Inexecução dos contratos de serviço e de fornecimento da administração como pressupostos para o processo administrativo punitivo	44
3.4 Os princípios constitucionais que regulam o processo administrativo punitivo	50
3.5 As fases do processo administrativo punitivo	58
3.6 A formalização moderada na instrução do processo administrativo punitivo.	62
4 A INSTRUÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO PUNITIVO NA PMMG	66
4.1 Conceituação e etapas procedimentais	66
4.2 O parecer técnico fundamentado	71
4.3 A notificação da contratada	73
4.4 A constituição das provas	75
4.5 O direito de defesa e o devido processo legal	78
4.6 Dos prazos	82

4.7 Do encerramento do processo administrativo punitivo e as consequências para o administrado	85
5 METODOLOGIA	89
5.1 Problema.....	89
5.2 Hipótese básica	89
5.3 Hipótese secundária	90
5.4 Variáveis.....	90
5.5 Indicadores	90
6 A INSTRUÇÃO E A FORMALIZAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO PUNITIVO NA PMMG: Análise dos Resultados da Pesquisa.....	95
6.1 Identificação e particularidades do universo da pesquisa.....	95
6.1.1 Tempo na função e qualificação técnica.....	96
6.1.2 Tempo na função versus ter sido encarregado de processo administrativo punitivo	98
6.1.3 O tempo na função, a qualificação técnica e o domínio dos procedimentos formais do PAP	100
6.2 Formalização mínima padronizada para instrução do PAP na PMMG e adoção correta de providências de competência do servidor.	102
6.2.1 A formalização e a padronização no processo administrativo punitivo .	102
6.2.2 Processos realizados nas Unidades Executoras em 2009 e 2010	107
7 CONCLUSÃO	112
REFERÊNCIAS.....	118
APÊNDICES	122
ANEXOS	125

1 INTRODUÇÃO

A Polícia Militar de Minas Gerais, uma organização bissecular, cuja criação data de 09 de junho de 1775 com sua primeira unidade, o Regimento Regular de Cavalaria de Minas (são 236 anos de existência completados em 09 de junho de 2011), sedimentada na hierarquia e disciplina, tem por missão assegurar a dignidade da pessoa humana, as liberdades e os direitos fundamentais, cultuando como valores o respeito aos direitos fundamentais e valorização das pessoas, a ética e transparência, a excelência e representatividade institucional, a disciplina e inovação, a liderança e participação e por último a coragem e justiça.

O papel da PMMG no cenário da Segurança Pública estadual é o combate dos efeitos da violência e da criminalidade, com especial atenção na participação efetiva nos programas assistenciais destinados às crianças e aos adolescentes em situação de risco social e pessoal e ainda às comunidades desassistidas em todo o território mineiro.

É uma organização integrada no sistema de defesa social e que na sua articulação operacional está presente em todo o território mineiro, de forma regionalizada e descentralizada¹.

No contexto da execução orçamentária do Estado, a Polícia Militar de Minas Gerais é uma unidade de compra, cadastrada pela Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão para operar o portal de compras do Estado², com o que lhe possibilita, através das unidades executoras que compõem sua estrutura organizacional, fazer licitações para aquisição de bens e serviços que visem a manutenção e suporte para suas atividades operacionais e administrativas. Em decorrência destas licitações são celebrados contratos ou ajustes com particulares para prestação de serviços ou para fornecimento de bens necessários a execução das atividades policiais.

A Proposta de estudo decorreu das atribuições que afetam os servidores da Polícia Militar que labutam no setor logístico, orçamentário e financeiro, os quais possuem papel importante neste contexto porque são os responsáveis pela realização das licitações, da celebração dos contratos ou dos ajustes e do

¹ www.policiamilitar.mg.gov.br

² www.compras.mg.gov.br

acompanhamento e fiscalização da execução destes contratos e ajustes, sendo eles que, por questão funcional, devem adotar as providências que conduzirão ao Processo Administrativo Punitivo, em especial, a instauração e principalmente, a condução dos atos instrutivos, objeto deste estudo. Estes servidores precisam conhecer todos estes atos para ter condições de adotar todas as providências de suas competências quando da ocorrência de descumprimento de obrigações ajustadas com fornecedores de bens e serviços.

O desdobramento da proposta inicial de trabalho foi eleger o tema desta pesquisa como sendo uma análise formal da Instrução do Processo Administrativo Punitivo (PAP) na Polícia Militar de Minas Gerais. Trata-se de um processo administrativo de cujo nome extrai a essência de sua finalidade, que é a busca de elementos probantes para a Administração Pública aplicar a penalidade contratual e ao mesmo tempo oferecer ao administrado a oportunidade de se defender dos fatos ilícitos que lhe são imputados. Com esta denominação e característica, é realizado não só na organização miliciana mineira, como também nos demais órgãos da administração pública, sempre que fica materializada a ocorrência de inconformidades ou descumprimento contratual por pessoas físicas e jurídicas legitimamente contratadas para fornecimento de bens e serviços para a Organização em que envolva o erário e probidade administrativa do gestor público.

O PAP, como é conhecido no setor administrativo, é um instrumento recente, mas de suma importância para o administrador público e sobremaneira, para as partes envolvidas no contrato administrativo, isso porque dele, como fica evidenciado na lei 8666/93³, na lei estadual 13994/01, lei estadual 14184/02 e decreto Estadual 44431/2006, normas principais que abordam o assunto, resultará sanções e consequências capazes de modificar completamente a situação das pessoas físicas e jurídicas que figurarem no seu polo passivo, partes do contrato administrativo ou do ajuste celebrado e que é o alvo da inconformidade a ser apurada pelo gestor deste contrato na Administração pública.

A Controladoria Geral do Estado como gestora do Processo Administrativo Punitivo em Minas Gerais editou um Manual que orienta sua instrução, o Manual do Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública (CAFIMP). Não é um documento completo e por isso

³ https://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/viw_identificacao/lei_8.666-1993

na Polícia Militar o assunto ainda é desconhecido por maioria e em especial, muito confundido em decorrência da nomenclatura genérica que possui⁴ com o Processo Administrativo Disciplinar, este destinado a constituir elementos probatórios que oriente a tomada de decisão da autoridade competente para decidir sobre a permanência ou não do servidor nas fileiras da Organização em virtude de fato cometido por ele que seja contrário ao previsto no Código de Ética e Disciplina Militar.

Na própria Polícia Militar de Minas Gerais tem-se por exemplos de padronização de condutas do encarregado na fase instrutiva, os processos e procedimentos administrativos disciplinares, os quais possuem roteiro próprio normatizado para a devida instrução, sendo eles, as sindicâncias regulares, os relatórios de informes preliminares e os processos administrativos disciplinares. O manual facilita o trabalho apresentado pelo servidor encarregado, deixando-o a vontade e confiante, pois bastará seguir o roteiro, situação que proporciona uma padronização nos procedimentos e garante maior segurança jurídica para a autoridade delegante decidir. Já para a instrução do processo administrativo punitivo não existe esse nível de padronização, se valendo apenas do previsto no Manual CAFIMP e das normas que regulam o assunto.

Partindo desta sensível falta de direcionamento para o encarregado da apuração no âmbito da Polícia Militar de Minas Gerais chegou-se ao grande questionamento quanto a necessidade de uma formalização mínima padronizada na instrução do Processo Administrativo Punitivo para a correta adoção de providências pelo servidor público competente. Esta problemática foi o ponto de partida para o presente estudo para conseguir esclarecer detalhadamente os questionamentos quanto ao que é, qual o ritual e como se instruirá referido processo à luz da teoria de direito administrativo sancionador.

No enfoque do problema referenciado foi eleito o objetivo geral para o presente estudo que foi analisar a formalização do Processo Administrativo Punitivo na Polícia Militar de Minas Gerais quanto aos princípios da Administração Pública e padronização de procedimentos.

Como pontos de partida para atingir os objetivos buscou-se demonstrar

⁴ O nome Processo Administrativo Punitivo é, no Direito Administrativo, um rótulo genérico que engloba todos os tipos de Processos Administrativos com finalidade sancionadora contra o administrado.

que a instrução do Processo Administrativo Punitivo na PMMG exige um mínimo de formalização para garantia de princípios básicos da administração pública atinentes ao devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório. Buscou também descrever o grau de conhecimento do servidor público competente para adoção de providências relacionadas com o Processo Administrativo Punitivo na PMMG. O apontamento dos vícios formais comprometedores nos Processos Administrativos Punitivos instaurados pela PMMG relacionados com o desconhecimento dos procedimentos a serem adotados pelos servidores públicos competentes e relacionar os procedimentos basilares para um padrão na formalização da etapa instrutiva do Processo Administrativo Punitivo na PMMG foram outros alvos perseguidos. Estes objetivos específicos direcionaram para a verificação quanto a falta de uma formalização padronizada implicar na não adoção das providências pelo servidor ou de que a adoção de uma formalização mínima padronizada para a instrução do PAP, resulta em melhoria na produção dos atos do PAP.

O objeto de estudo restringiu-se aos 49 batalhões enquadrados como unidades executoras pelo Plano de Aplicação de Recursos Orçamentários do Exercício de 2011 (PARO 2011), envolvendo o agente de coordenação e controle, responsável técnico pela auditoria e acompanhamento da execução orçamentária e financeira da unidade e também o almoxarife, responsável pelo controle patrimonial e agente de atividade incumbido de aquisição de bens e serviços para o funcionamento das atividades policiais. O foco do estudo também restringiu aos processos de compras para fornecimento de bens e de prestação de serviço, que são em maior quantidade na PMMG e que resultam na celebração de um contrato administrativo ou de um ajuste entre a Administração Pública e o particular. Neste contexto, foi dada ênfase nos contratos de fornecimento e de prestação de serviço, mas sem perder o foco também nos contratos de obra pública e também nas aquisições que não resultam na celebração de contratos administrativos, cujo acordo de vontades restam evidenciados nas notas de empenho, liquidação e pagamento gerados no Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado de Minas Gerais (SIAFI/MG) e os processos de compras gerados no portal de compras do Estado.

Desta forma o estudo foi dividido em sete seções, sendo que a primeira seção é esta introdução e procurou sintonizar o leitor no contexto da pesquisa. A segunda seção constituiu-se do embasamento teórico alusivo ao contrato

administrativo, na visão de renomados autores como Di Pietro, Medauar e Meirelles, dando um enfoque na diferenciação existente entre contrato administrativo propriamente dito, com aqueles privados da Administração e também com aqueles parcialmente regidos pelo Direito Administrativo.

A terceira seção, com contribuições principais de Meirelles e Osório, reuniu o embasamento teórico sobre o processo administrativo sancionador, em especial detalhando as fases que o compõe e os princípios constitucionais e administrativos que devem ser observados para sua formalização, com destaques para o princípio do direito de defesa, do devido processo legal e também da boa fé, este último constituindo-se em um importante recurso a favor do administrado para elidir as acusações que pesam contra si num Processo Administrativo Punitivo.

A quarta seção tratou da caracterização do objeto de pesquisa, dos procedimentos normativos aplicados ao Processo Administrativo Punitivo, com enfoque na legislação federal e estadual que regem o assunto, bem como nos manuais e documentos Institucionais atinentes a matéria e que servem de direcionamento para a realização do PAP na Polícia Militar. Ressalta-se ainda nesta seção uma breve comparação com o que é aplicado nos estados de Sergipe e Santa Catarina e também na cidade de Salvador, para o leitor ter condições de verificar as semelhanças e padrões de condutas, que são praticamente idênticos para qualquer das esferas administrativas estudadas.

A quinta seção detalhou a metodologia de pesquisa utilizada, partindo-se dos objetivos gerais e específicos para demonstrar o enquadramento na pesquisa descritiva, aplicação de questionários para um público selecionado não representativo do todo em relação a Polícia Militar, mas muito significativo para o resultado da pesquisa porque abrange todas as características típicas do objeto estudado.

Na seção seis foi feita a análise dos resultados da pesquisa de campo, comprovando a hipótese de que a instrução do processo administrativo punitivo na Polícia Militar carece de uma melhor padronização das etapas procedimentais para se atingir parâmetros satisfatórios.

A seção sete tratou da conclusão do presente estudo, demonstrando em detalhes os resultados alcançados e o que ainda é possível atingir para possibilitar uma melhor instrumentalização da Instrução do Processo Administrativo Sancionador na PMMG.

2 CONTRATOS NO DIREITO ADMINISTRATIVO

O acordo de vontade celebrado livremente para surtir direitos e obrigações mútuas entre as partes, o contrato do mundo civil conceituado por Meirelles (2010, p. 214) como sendo “[...] todo acordo de vontades, firmado livremente pelas partes para criar obrigações e direitos recíprocos”, no Direito Administrativo se reverte de prerrogativas e condições próprias que o distinguirá por integrar um dos polos a Administração Pública, mesmo se no seu objeto predominar o interesse individual, passando assim a integrar os chamados contratos da Administração, que é o foco de estudo desta seção.

2.1 Contratos da administração

Os órgãos públicos no exercício de suas atividades voltadas para o interesse público firmam negócios com outros órgãos públicos e principalmente com o setor privado. É um acordo de vontade diferenciado por figurar num dos polos a Administração Pública com o seu poder de império, este, condicionado ao assentimento da outra parte. Trata-se da materialização, através de um contrato, da vontade da Administração Pública por adesão da parte envolvida, os denominados contratos da administração, em especial dos contratos administrativos propriamente ditos e dos contratos privados da administração.

A Polícia Militar de Minas Gerais, como órgão da Administração Pública direta, faz aquisições de serviços e bens, amparados juridicamente por contratos e notas de empenhos, estas, nos termos dos planos de aplicação de recursos orçamentários anuais, como o PARO 2011(MINAS GERAIS, 2011b).

O contrato ao ser celebrado pela Administração Pública adquire especificidade própria que o distinguirá do contrato civilmente conhecido, justamente por que passa a lhe integralizar algumas prerrogativas e sujeições que são inerentes a salvaguarda do interesse coletivo, emergindo uma nova nomenclatura para os diferenciarem do contrato privado, para denomina-los de contrato da administração, com as seguintes subdivisões:

Os contratos celebrados pela Administração compreendem, quanto ao regime jurídico, duas modalidades.

1. os **contratos de direito privado**, como a compra e venda, a doação, o comodato, regidos pelo Código Civil, parcialmente derogados por normas publicistas;

2. os **contratos administrativos**, dentre os quais incluem-se:

a) os **tipicamente administrativos**, sem paralelo no direito privado e inteiramente regido pelo direito público, como a concessão de serviço público, de obra pública e de uso de bem público;

b) **os que têm paralelo no direito privado**, mas são também regidos pelo direito público, como o mandato, o empréstimo, o depósito, a empreitada. (DI PIETRO, 2010, p. 256, grifos da autora).

As prerrogativas ou vantagens e as sujeições ou limites presentes nos contratos celebrados pela Administração Pública os caracterizarão no regime jurídico administrativo em posição de supremacia em relação ao particular.

[...] o **regime jurídico administrativo** caracteriza-se por **prerrogativas** e **sujeições**; as primeiras conferem poderes à Administração, que a colocam em posição de supremacia sobre o particular; as sujeições são impostas como limites à atuação administrativa, necessários para garantir o respeito às finalidades públicas e aos direitos dos cidadãos. (DI PIETRO, 2010, p. 256, grifos da autora).

Estas prerrogativas e sujeições, inerentes aos contratos administrativos, que se manifestam devido a presença da Administração Pública num dos polos da relação, são garantidoras da defesa do interesse público, contribuindo para que haja lisura, transparência e probidade na gestão e execução do recurso público pelo administrador público, considerando que a praxe de que para todo contrato celebrado pela administração, quer seja público, quer seja intitulado como privado, haverá um pressuposto de validade que é uma licitação ou uma comprovação de que foi observado parâmetros legais, pois para Meirelles (2010, p. 225) “[...] nulo é o contrato administrativo omissis em pontos fundamentais, ou firmado sem licitação, quando exigida, ou, ainda, resultante de licitação irregular ou fraudulenta no seu julgamento.”

Como se vê os contratos celebrados pela Administração Pública

subdivide-se naqueles que são considerados como administrativos e outros, que embora integralizados com algumas prerrogativas e sujeições que são próprias para a Administração, serão sim, contratos privados da Administração.

Os contratos administrativos ainda subdividem naqueles tipicamente administrativos na sua essência, e também naqueles que, situam-se num meio termo, ou seja, que são administrativos, mas possuem um paralelo no direito privado.

2.1.1 Contratos administrativos

No contrato administrativo, uma espécie do gênero contrato, diferenciado por prerrogativas e sujeições, a unilateralidade como prerrogativa da Administração não sobressai por verdade absoluta, considerando que só será unilateral a vontade da Administração com o assentimento da outra parte, para só então resultar num acordo de vontades que produza os efeitos desejados. Violin e Taborda (2003)⁵ demonstram esta condição, ao afirmarem que “nos contratos firmados entre a Administração Pública e o particular, cabe a este a decisão de aceitar ou não a pactuação com a Administração Pública. Em não havendo aceitação por parte do particular, não existe contrato”.

O interesse da coletividade é o fim último desta relação diferenciada entre o ente administrativo e o particular, isto porque:

[...] as prerrogativas decorrentes da supremacia do interesse público sobre o privado somente devem ser aplicadas para satisfazer o interesse da coletividade, não podendo ser utilizadas para satisfazer interesse do aparelho estatal ou agente público. VIOLIN e TABORDA (2003).

⁵ <http://jus.uol.com.br/revista/texto/3699>

Estes autores complementando suas argumentações esclarecem que

[...] o regime jurídico dos contratos administrativos se diferenciam do regime de direito privado tanto em razão das prerrogativas conferidas à Administração como em razão da limitação da liberdade que esta última apresenta no momento da contratação. VIOLIN e TABORDA (2003).

Como se vê, a forma contratual é uma característica presente no contrato administrativo que o diferenciará do contrato privado da administração. Esta forma contratual diz respeito e deve assim ser direcionada para informar que:

As prerrogativas da Administração Pública nos contratos administrativos também chamadas de "cláusulas exorbitantes", são reflexo da imposição do Regime Jurídico Administrativo, por traduzir a necessidade que a Administração tem na função de gerir bens e interesses da coletividade, de estar numa posição de superioridade em relação ao particular e de não poder dispor e nem deixar que seus agentes disponham daquilo que não são donos. (VIOLIN e TABORDA, 2003).

Nos contratos administrativos, como ocorre com os contratos do direito civil, também estará presente direito e obrigações recíprocas. A administração terá o direito de exigir o cumprimento das condições impostas para entrega do bem ou serviço objeto do contrato, mas em sendo cumpridas tais condições, terá a obrigação de efetuar o pagamento conforme homologado e adjudicado. O particular terá também o dever de cumprir com o objeto do contrato, mas também terá o direito de receber o justo pagamento e nas condições estabelecidas no contrato. Deste entendimento emerge a compreensão do que venha a ser contrato administrativo, na visão de França (2006, p. 10)⁶, como sendo “[...] as declarações convencionais emitidas pela Administração e terceiro, que introduzem normas jurídicas individuais destinadas à regulação de interesses contrapostos, sob um regime jurídico-

⁶ <http://www.direitodoestado.com.br>

administrativo”.

As prerrogativas da Administração Pública na celebração dos contratos administrativos, consideradas o elo diferenciador em relação dos contratos privados,

[...] asseguram à Administração uma posição de supremacia para a melhor tutela do interesse público. São prerrogativas decorrentes princípio da prevalência do interesse público sobre o interesse privado, e que são indisponíveis para a Administração, não podendo ser afastados por qualquer acordo de vontades. Os contratos administrativos compreendem a prestação de serviços públicos, a utilização privativa de bens públicos de uso comum ou de uso especial, a aquisição de bens e serviços indispensáveis para as atividades administrativas, e as alienações demandadas pelo interesse público. (FRANÇA, 2006, p. 9).

Na construção da teoria do contrato administrativo Medauar evidenciou a distinção deste em relação ao contrato de direito privado e esta distinção se manifesta na relação de interesses públicos e particular:

Ao longo da elaboração da teoria do contrato administrativo, emergiram suas notas características, que o diferenciavam do contato de direito privado. Sendo o órgão estatal uma das partes do vínculo contratual, não poderiam prevalecer os mesmos preceitos aplicáveis aos contratos firmados entre particulares. Isso porque os contratos celebrados por órgãos ou entes estatais direcionam-se ao atendimento do interesse público. (MEDAUAR, 2007, p. 212).

A terminologia contrato administrativo aponta para três correntes que trazem à discussão pontos de vistas arrazoados por circunstâncias relacionadas com as características do termo contrato na sua forma genérica. A primeira corrente direciona-se pela inexistência de contrato administrativo, sob o argumento de que em se tratando de uma relação bilateral em que ambas as partes devem participar em pé de igualdade, não teria como se materializar em relação a Administração Pública devido ao poder de império desta com suas cláusulas exorbitantes, as quais

implicaria na desigualdade na relação e desta forma não poderia emergir como contrato administrativo, sendo qualquer outro instituto. Uma segunda corrente adota posição extremista em relação a primeira, entendendo que na administração todos os contratos por ela celebrados são administrativos, sob o argumento de que do momento em que a Administração Pública participa da relação com o seu poder de império e a outra parte deve sempre sujeitar e atender as peculiaridades desta relação, então será administrativo o instrumento celebrado em relação a vontade das partes. A terceira corrente, a predominante e mais aceita, é do entendimento de que o contrato administrativo é subdivisão ou espécie do contrato em sentido amplo. O argumento é que possui particularidades típicas de direito público, como o poder de império da administração pública, a referência a organização e funcionamento dos serviços públicos, a finalidade pública, os procedimentos de contratação e a presença de cláusulas exorbitantes:

Existem grandes controvérsias entre os doutrinadores a respeito dos chamados contratos administrativos, havendo, pelo menos, três correntes:

1. a que nega a existência de contrato administrativo;
2. a que, em sentido diametralmente oposto, acha que todos os contratos celebrados pela administração são contratos administrativos;
3. a que aceita a existência dos contratos administrativos, como espécie do gênero contrato, com regime jurídico de direito público, derogatório e exorbitante do direito comum. (DI PIETRO, 2010, p. 251).

A aquisição desta condição e denominação manifesta-se no momento em que está presente a Administração Pública agindo no interesse coletivo e nas condições por ela estabelecidas, o que na visão de Meirelles (2010, p. 215, destaque do autor), “*Contrato administrativo* é o ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração”.

Deste entendimento ressaí que se a outra parte não assentir a vontade imposta unilateralmente pela administração não produzirá efeitos, pois:

O contrato administrativo, ao contrário, ainda que as cláusulas regulamentares ou de serviço sejam fixadas unilateralmente, só vai aperfeiçoar-se se a outra parte der seu assentimento [...]. Falta, nesse caso, às cláusulas fixadas unilateralmente pela Administração, a imperatividade que caracteriza os atos administrativos unilaterais, pois aquelas não têm, como estes últimos, a capacidade de impor obrigações ao particular, sem sua manifestação de concordância. (DI PIETRO, 2010, p. 254).

Evidencia-se que os contratos de obra pública, de prestação de serviços e os de fornecimento, dentre as demais modalidades celebradas pela Administração Pública tendo por parte o particular, isto em virtude de licitação, apesar da imposição unilateral da vontade administrativa a que deve apenas aderir o particular interessado em fazer o negócio, ganha a característica de acordo de vontade no momento em que na minuta do contrato que fez parte do edital de licitação ou que constou das condições de aquisição, inseridas no processo de compra para cotação eletrônica ou mesmo compra direta nas situações em que não exige a elaboração do contrato, essa vontade unilateral da administração só terá efeito se o particular aceita-las e a elas aderir participando do processo de aquisição, o que pressupõe seu assentimento e, portanto, estabelecerá aí o acordo de vontades. Esta vontade contratual compõe-se de 3 elementos, de acordo com a relação estabelecida e o momento:

No contrato administrativo, existe uma **oferta** feita, em geral, por meio do edital de licitação, **a toda a coletividade**; [...], a Administração seleciona a que apresenta as condições mais convenientes para a celebração do ajuste. Forma-se, assim, a **vontade contratual unitária** (primeiro elemento).

Os **interesses** e **finalidades** visados pela Administração e pelo contratado são contraditórios e opostos; [...] a Administração quer a prestação adequada do serviço e o particular objetiva o lucro (segundo elemento).

Cada uma das partes adquire, em relação à outra, o direito à obrigações convencionadas (terceiro elemento). (DI PIETRO, 2010, p. 255, grifos da autora).

Reforça-se a evidência de que os contratos administrativos para assim

serem considerados em sua essência, devem estar alinhados em seu objeto com o interesse geral ou da coletividade, bem como deve estar presente o poder de império da Administração Pública para garantia de sua execução em prol deste interesse coletivo. Se na relação figurar o interesse particular, não será um típico contrato administrativo, mas sim um contrato privado da administração. Estabelece-se a distinção clara entre contratos administrativos e contratos privados, visto que:

O que se considera essencial para a caracterização do contrato administrativo é a **utilidade pública que resulta diretamente do contrato**. Nesses casos, é patente a desigualdade entre as partes: o particular visa à consecução de seu interesse individual; a Administração objetiva o atendimento do interesse geral. Sendo este predominante sobre aquele, a Administração terá que agir com todo o seu poder de império para assegurar a sua observância, o que somente é possível sob regime jurídico administrativo. (DI PIETRO, 2010, p.258, grifo da autora).

Estes instrumentos na essência de sua caracterização recebem nomes de acordo com a finalidade ou objeto, assim, temos contratos cujo objeto é a execução de uma obra pública, outros em que o pleito é uma prestação de serviço ou o fornecimento de um bem destinado a manutenção do serviço ou atividade pública e também aqueles de concessão a terceiro de uma atividade:

São espécies de contrato administrativo:

1. Contrato de obra pública – neste contrato figura como objeto a construção ou reforma, ou ampliação de um imóvel público;
2. Contrato de prestação de serviço – que tem por objeto todo e qualquer serviço prestado a Administração, quer para atender as necessidades da população, quer para o atendimento das necessidades da própria administração, incluindo-se nessa categoria os contratos de transporte, manutenção, comunicação, reparos, etc;
3. Contratos de fornecimento – para aquisição de bens e coisas móveis para a Administração;
4. Contrato de concessão – onde a Administração concede a terceiros a realização de determinada atividade. Esta espécie de contrato divide-se em três espécies, a saber, concessão de obra

pública, concessão de serviço público e concessão de uso de bem público. (ANDRADE, [2010])⁷.

A distinção em relação aos contratos privados é resultado de pontos comuns presentes nas várias espécies de contratos administrativos. São retratados por Di Pietro ao considerar que:

[...] no sentido próprio e restrito, [...] podem ser apontadas as seguintes características:

1. presença da Administração Pública como Poder público;
2. finalidade pública;
3. obediência à forma prescrita em lei;
4. procedimento legal;
5. natureza de contrato de adesão;
6. natureza de cláusulas exorbitantes;
7. mutabilidade. (DI PIETRO, 2010, p. 261).

Assim, ao tratar de contrato administrativo, deve-se entendê-lo como diferentes em relação aos contratos privados ou, em relação àqueles em que a Administração Pública não é parte na composição, considerando que existirão prerrogativas e sujeições que o caracterizará como de regime jurídico administrativo. Estas prerrogativas resumem-se na presença de cláusulas que seriam ilegais ou repudiadas nos contratos privados, mas necessárias para a defesa do interesse coletivo pelo administrador público nos contratos administrativos. Neste enfoque e com enquadramento nestas peculiaridades próprias do instrumento que tem num dos polos da relação a Administração Pública com o seu poder de império, emerge o contrato administrativo na totalidade de sua essência para disciplinar as aquisições de bens e serviços pelo poder público.

⁷ <http://www.artigonal.com/direito-artigos/breve-consideracoes-sobre-contratos-administrativos-973823.html>

2.1.2 Contratos privados da administração

Diferentes dos contratos administrativos, no gênero contratos, haverá também, como espécie destes, os contratos privados da administração. Em tais contratos tem-se a presença da Administração Pública com o seu poder de império, mas a relação estabelecida, como efeito das peculiaridades e finalidades, não terá como ser enquadrada no regime jurídico administrativo totalmente, mas tão somente naquilo que for necessário para indicar o interesse da coletividade defendido pela Administração Pública como parte. Sendo assim o contrato de direito privado da Administração, numa linha de entendimento doutrinário, obrigatoriamente passa por um paralelo de compatibilidade com o regime jurídico administrativo para configuração da relação:

Os contratos de direito privado da Administração são subordinados aos preceitos de regime jurídico de direito privado que sejam compatíveis com o regime jurídico-administrativo. O conteúdo desses pactos é regido predominantemente por normas de direito privado, embora o ordenamento jurídico imponha limitações à Administração que somente obrigariam os particulares se estes assim consentissem. (FRANÇA, 2006).

De acordo do França (2006) “[...] pode-se afirmar a existência do gênero contrato da Administração, que abrange duas espécies: (i) os contratos administrativos; e, (ii) os contratos de direito privado da Administração.”

O Doutor Onofre Alves Batista Júnior, professor a quem renovo minha imensa gratidão pela orientação para realização deste trabalho, ao comentar sobre a posição doutrinária de acolher a existência do contrato de direito privado parcialmente derogado pelo regime jurídico administrativo, esclarece que isto se aplica porque estes contratos:

[...] se sujeitam ao controle pelo Tribunal de Contas; a Administração

Pública ao celebrá-los deve observar os princípios reitores do art. 37, *caput* da CRFB/88; e o ajuste deve observar os inúmeros dispositivos legais aplicáveis, em especial os que disciplinam o procedimento administrativo. (BATISTA JÚNIOR, 2007, p. 269).

Deste entendimento, extrai-se que:

O módulo contratual da Administração desdobra-se em alguns tipos, que podem ser enfeixados do seguinte modo: a) contratos administrativos clássicos, regidos pelo direito público, como o contrato de obras, o de compras, as concessões; b) contratos regidos parcialmente pelo direito privado, também denominados contratos semipúblicos, como a locação, em que o poder público é o locatário; c) figuras contratuais recentes, regidas precipuamente pelo direito público; exemplos: convênios, contratos de gestão. (MEDAUAR 2007, p. 208).

Nesta linha de focalização admite-se a existência de contratos celebrados pela Administração Pública sem que estejam enquadrados como contratos Administrativos, decorrentes de situações que configurem e caracterizem este enquadramento como contratos privados da administração. Para Di Pietro o contrato de compra e venda, a doação e o comodato são enquadrados como contratos privados. Em relação a compra e venda configurar relação privada, existe divergência doutrinária, como fica evidente em relação as considerações de Medauar, visto que para esta autora entra na relação de típicos contratos administrativos a compra, também denominada de contrato de fornecimento, pelo que fica evidente que não é toda compra efetuada pela Administração Pública que enquadra-se na modalidade de contrato administrativo e vice-versa:

Os contratos celebrados pela Administração compreendem, quanto ao regime jurídico, duas modalidades.

1. os **contratos de direito privado**, como a compra e venda, a doação, o comodato, regidos pelo Código Civil, parcialmente derogados por normas publicistas;
2. [...]. (DI PIETRO, 2010, p. 256, grifo da autora).

Na concepção de Medauar os contratos regidos parcialmente pelo direito privado estão presentes na seara administrativa, mas a aplicação do direito privado não se manifesta com plenitude. Para ela é certo que,

Além dos contratos norteados, na totalidade, pelo direito público, a Administração celebra contratos regidos parcialmente pelo direito privado. A presença da Administração na relação torna difícil a aplicação plena do direito privado. Assim [...] nos contratos de seguro, de financiamento, de locação em que o poder público seja locatário e nos demais cujo conteúdo seja regido, predominantemente, por norma de direito privado aplicam-se as regras da Lei 8.666/93 referentes às cláusulas necessárias, às prerrogativas da Administração (cláusulas exorbitantes) e à formalização. (MEDAUAR, 2007, p. 225-226).

Pode-se afirmar então que a compra em que a entrega é imediata e o pagamento for a vista, na totalidade do objeto, apesar de todos os requisitos exigidos para a formalização e conclusão, pode ser considerado um contrato privado da Administração:

Quando se trata de compras para entrega imediata e pagamento a vista, não há que se falar, realmente, em contrato de fornecimento como contrato administrativo. Ele em nada difere da compra e venda, a não ser pelo procedimento prévio da licitação, quando for o caso, e demais normas previstas nos artigos 15 e 16 [da lei 8666/93]. (DI PIETRO, 2010, p. 333).

Como retratado, são admitidos na seara da Administração Pública os contratos privados, os quais são disciplinados pelo direito privado, mas que devem guardar sintonia com o regime jurídico administrativo nos pontos necessário para estabelecer e manter o poder de império da Administração Pública na defesa do interesse coletivo.

A questão da compra ou fornecimento com entrega imediata e pagamento a vista, em que geralmente não há formalização de um contrato, encontra sua justificativa em relação ao que rotineiramente denomina-se despesa miúda de pronto

pagamento, em que mensalmente o órgão executor recebe do estado uma cota dentro de um limite legal para aquisição de bens e serviços em que a urgência, imprevisibilidade e a característica do objeto da aquisição não possibilitam a realização de uma licitação ou concorrência entre fornecedores, como retrata o Plano de Aplicação de Recursos Orçamentários e Financeiros da PMMG, o PARO 2011, (MINAS GERAIS, 2011b). Nestes casos o responsável faz a aquisição diretamente observando-se apenas a necessidade de menor preço dentre três orçados. Em tal situação condiz com a argumentação de Di Pietro, pois a Administração Pública assume o papel de igual na relação e desta forma, realmente será enquadrado num contrato privado da Administração, mesmo não havendo formalização.

2.2 Os Contratos administrativos de obra, serviço e de fornecimento

A Administração Pública no dia a dia de suas atividades, perante os diversos órgãos que a integram, rotineiramente é obrigada a celebrar determinadas modalidades de contratos administrativos, pois sem o bem ou serviço alvo de seu objeto, não terá como funcionar. Estes contratos estarão sempre presentes nos diversos órgãos, em especial, também na Polícia Militar de Minas Gerais, motivo que carece de estudo particularizado.

Observa-se que são contratos tipicamente administrativos e por isso estão na salvaguarda do interesse coletivo ante as prerrogativas e sujeições impostas pelo regime jurídico administrativo.

2.2.1 Contratos de obra pública

O contrato de obra pública não é tão comum, visto trata-se de investimento público e nem todos os órgãos do Estado podem celebrar este tipo de contrato, ficando a cargo do departamento competente tal contratação. Este departamento no Estado de Minas Gerais é o Departamento Estadual de Obras

Públicas (DEOP). Ressalvas são feitas e a Polícia Militar foi incluída nelas, e também é competente para contratar obras públicas relacionadas com a instalação e funcionamento de suas repartições e unidades policiais.

Observa-se que contrato de obra pública tem relação direta com o soerguimento de um empreendimento público. Di Pietro nos traz o entendimento normativo, ao informar que:

A lei nº 8666/93, no artigo 6º, I, II, define **obra pública** como toda **'construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação**, realizada por execução direta ou indireta; e serviço como 'toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro, ou trabalhos técnicos profissionais'. [...].(DI PIETRO, 2010, p. 328, grifos da autora).

A autora prossegue na sua argumentação afirmando que:

[...] a definição de obra pública é taxativa, abrangendo apenas a construção, a reforma e a ampliação, a de serviço é exemplificativa, o que permite concluir que toda atividade contratada pela Administração e que não se inclua no conceito de obra pública, é serviço. O contrato é de prestação ou de locação de serviço. (DI PIETRO, 2010, p. 328).

Medauar aborda o assunto, porém mais como uma complementação em relação a definição de Di Pietro. Para ela o contrato de obra pública é:

É aquele cujo objeto é a construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação referentes a imóvel público ou destinado a fins públicos (art 6.º, I). Em geral diz respeito a prédios para repartições ou serviços públicos, ruas, praças, avenidas, estradas, viadutos, túneis, metrô, aeroportos, açudes etc. (MEDAUAR, 2007, p. 209-210).

Ainda segundo Medauar, a diferenciação na configuração destes contratos de obra pública se dá nas várias modalidades existentes:

Se a *obra* é contratada para realização por particulares, trata-se de execução indireta, sob qualquer dos seguintes regimes: a) empreitada por preço global, quando contratada por preço certo e total; b) empreitada por preço unitário, quando é fixado preço por unidades determinadas (por exemplo, metro de área construída); c) tarefa, quando se ajusta mão-de-obra para pequenas obras, por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais; d) empreitada integral, no caso em que o empreendimento é contratado de modo completo, sob inteira responsabilidade da contratada até a entrega ao contratante em condições de início de uso (inc. VIII do art. 6.º). (MEDAUAR, 2007, p. 210, destaque da autora)

Deste entendimento verifica-se uma perfeita relação da mão de obra com o material empregado na caracterização da obra pública, visto que:

[...] o contrato administrativo só será de *obra pública* se, [...] objetivar uma *construção, reforma ou ampliação de imóvel*, porque o que caracteriza *obra*, para fins de contratação administrativa, e a distingue do *serviço* é a predominância do *material* sobre a *atividade* operativa. (MEIRELLES, 2010, p. 261, destaque do autor).

Contemplando tais particularidades é de se considerar que o contrato administrativo de obra pública obrigatoriamente deverá trazer por objeto um empreendimento público de infraestrutura, habitação ou mais simplificada, uma edificação em que, como característica principal, é verificada a predominância do material sobre a mão de obra ao se fazer os comparativos de custos. Esta obra poderá ser realizada de diversas maneiras, dependendo de como será adjudicado seu objeto ao contratado.

2.2.2 Contratos de serviço

O funcionamento do serviço público e o atendimento do interesse da coletividade exigem da Administração Pública a realização de certas atividades laborativas e do momento em que entra um terceiro na relação para atender e cumprir as prerrogativas e sujeitar-se ao poder de império visando se incumbir da realização de tais atividades, surge aí o contrato de prestação de serviço ou simplesmente contrato de serviço.

Fazendo alusão ao art. 6º da Lei 8666/93, para Medauar:

[...] serviço é toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, transporte, manutenção, locação de bens, publicidade, seguro, trabalhos técnico-profissionais. (MEDAUAR, 2007, p. 210).

A autora complementa afirmando que:

A doutrina pátria em geral distingue os serviços em: a) comuns, para cuja execução não é exigida habilitação específica, por exemplo, limpeza; b) técnico-profissionais, que exigem habilitação específica, por exemplo, manutenção de elevadores; c) técnico-profissionais especializados, que implicam execução por profissionais habilitados e de notória especialização. (MEDAUAR, 2007, p. 210).

O contrato de prestação de serviço para Meirelles (2010, p. 263-264) “[...] é todo ajuste administrativo que tem por objeto uma atividade prestada à Administração, para atendimento de suas necessidades ou de seus administrados”. É o detalhamento em cláusulas e condições de como serão atendidas tais necessidades.

Como demonstrado, ao contrário dos contrato de obras públicas, em que ocorre uma predominância do material sobre a mão de obra, nos contratos de prestação de serviço, o que predomina é a mão de obra sobre o material. Esse

entendimento fica claro na execução de um contrato de prestação de serviço de higienização e limpeza de uma instalação pública, em que o custo é representado quase que na totalidade pelo salário e encargos administrativos com a alocação da mão de obra.

2.2.3 Contratos de fornecimento

O contrato de compras ou de fornecimento “[...] destina-se à aquisição remunerada de bens (art. 6º, III), tais como gêneros alimentícios, mesas, cadeiras, microcomputadores. O fornecimento pode ser efetuado de uma só vez ou de modo parcelado.” Medauar (2007, p. 210). Esse entendimento da autora aparentemente diverge de Di Pietro, apresentado a seguir, visto que aquela autora considera contrato de fornecimento enquadrado como regime jurídico administrativo quando a entrega dos bens se dá de uma só vez, enquanto para Di Pietro, pode até ocorrer a entrega do bem de uma só vez, mas para configurar contrato de fornecimento acolhido pelo regime jurídico administrativo, esta entrega única deverá ser futura.

Para Di Pietro, não é todo contrato de fornecimento que se configura como contrato administrativo, pois:

Ele só apresentará as características de contrato administrativo, em que a Administração Pública aparece em posição de supremacia, com privilégios assegurados por meio das cláusulas exorbitantes, quando se tratar de fornecimento **contínuo, parcelado** ou quando o fornecimento for integral, porém para entrega futura. (DI PIETRO, 2010, p.333, grifo da autora).

Observa-se então que contrato de fornecimento nada mais é do que o ajuste pactuado pela Administração Pública em decorrência da aquisição de bens destinados a manutenção e execução das atividades inerentes ao órgão contratante. Esse entendimento fica claro em Meirelles (2010, p. 267, destaque do autor) para quem o “*Contrato de fornecimento* é o ajuste administrativo pelo qual a Administração adquire coisas móveis (materiais, produtos industrializados, gêneros

alimentícios etc.) necessários à realização de suas obras ou à manutenção de seus serviços [...]”.

Ainda, de acordo com Meirelles:

[...] o *contrato de fornecimento* à Administração sujeita-se aos mesmos princípios gerais que disciplinam a formação e execução dos demais contratos administrativos, tais como a obrigatoriedade do procedimento licitatório prévio, a alterabilidade das cláusulas contratuais, admissibilidade da rescisão unilateral, a exigibilidade de garantias contratuais e aplicação de penalidades[...]. (MEIRELLES, 2010, p. 267).

Como se vê existe no contrato administrativo a espécie fornecimento, destinado a compor o ajuste de vontades ou pactuação firmada pela Administração Pública quando da aquisição de bens destinados a realização de suas obras ou manutenção de seus equipamentos ou atividades. É certo configurar administrativo tanto aquele contrato com entrega de uma só vez do objeto adquirido, como de forma continuada ou parcelada.

3 O PROCESSO ADMINISTRATIVO PUNITIVO NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

O Processo Administrativo Sancionador ou Punitivo, como é tratado no objeto de estudo, é uma exigência na Administração Pública em virtude de estar investida de sua competência para aplicação de penalidades ou do exercício do poder sancionador, com destaque para a particularidade de se configurar na relação como parte e aplicadora da sanção ao mesmo tempo.

3.1 O direito administrativo sancionador

O exercício da função pública decorre obrigatoriamente da edição de atos administrativos e para alguns deles se faz necessário o preenchimento de uma série ordenada de etapas ou fases para num momento final resultar na edição do ato, o qual foi originário de um processo administrativo, portanto, o processo administrativo é o caminho para efetivação de um ato administrativo pela autoridade competente. E sendo este caminho para efetivação do ato, deve guardar sintonia com os requisitos de validade deste ato.

Nem todos os atos administrativos são editados de imediato pelos agentes administrativos. Em muitos casos, o ordenamento impõe a precedência de uma série encadeada de fases, cujo momento final é a edição de um ato administrativo. Assim, alguns atos são emitidos como resultado de um processo administrativo. (MEDAUAR, 2007, p. 160).

Na Administração Pública o importante é o que está positivado, não bastando a palavra sem o ônus probante. Esse é o posicionamento ensinado por Heuseler (2008)⁸, para quem “no que pertine ao processo administrativo, os princípios da legalidade e do devido processo legal desdobram-se em diversas

⁸ http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2633

garantias para os administrados [...]” e:

Conseqüentemente não é possível admitir que pela simples dicção da autoridade ou do agente ou pela simples impossibilidade da autoridade e do agente de fazerem a prova daquilo que está sendo trazido à aferição se chegue a conclusão que tem fé dominante a palavra do administrador e conseqüentemente saber que a “verdade” é aquela e que contra ela se possa aplicar uma sanção administrativa ou instaurar um processo administrativo punitivo complexo.” (HEUSLESER, 2008).

Dualibe e Moraes, ao abordar o processo na sua forma genérica, o caracterizam como essencial instrumento administrativo para o exercício de controle dos atos e ações entre a Administração Pública e o administrado. Eles retratam essa importância, considerando que:

Processo é função indispensável para o registro e exercício dos atos da Administração Pública, assim como também, o controle dos administrados e de seus servidores, como por exemplo, executar uma obra, tomar uma decisão ou mesmo contratar, tudo fica documentado em um processo. Nele, todos os atos finalísticos são antecedidos de atos materiais ou jurídicos fundamentados em pareceres, laudos e tudo que instrua o objetivo da Administração.” (DUALIBE; MORAES, 2011)⁹.

Para aplicação do Direito Administrativo Sancionador uma série de atos necessários para busca da verdade processual devem ser observados e cumpridos para revestir as várias espécies de processos sancionadores perpetrados pelo administrador público de formalização e observância aos princípios da Administração Pública, aí incluso o Processo Administrativo Punitivo decorrente de inexecução contratual, o qual, por visar a aplicação de uma penalidade ao administrado, deve se alinhar aos parâmetros de legalidade e aos princípios a ele interligados.

Direito Administrativo Sancionador, um conceito novo no regime jurídico administrativo, é, então, um conjunto de normas punitivas que surgem de

⁹ <http://www.webartigos.com/articles/56590/1/FASES-DO-PROCESSO-ADMINISTRATIVO-CONFORME-LEI-97841999/pagina1.html>

dispositivos e decisões institucionais, é uma variante do Direito Administrativo e deve guardar as características deste. É conceituado como sendo:

[...] ramo do Direito Público, afeto ao chamado Direito do Estado, constituído por normas de organização e normas de comportamento, que se aplicam às Administrações Públicas, ao Poder Executivo, em todas as esferas, regulando suas relações entre si, com os demais Poderes, órgãos estatais e com os administrados, bem como incidindo sobre a função materialmente administrativa de qualquer entidade pública ou privada. (OSÓRIO, 2011, p. 78).

Do conceito de Direito Administrativo extrai em Osório (2011, p. 79) que as “[...] sanções administrativas aparecem como uma possível manifestação ou projeção do Direito Administrativo, do Regime Jurídico do Direito Público a que se submetem determinadas relações jurídicas, na esfera do poder punitivo do Estado” e em relação ao Direito Administrativo Sancionador ditará os parâmetros procedimentais para os processos administrativos destinados a aplicação destas penalidades pela Administração Pública, possibilitando que o administrado tenha garantido seus direitos constitucionais e que a Administração Pública, tenha os fundamentos probantes necessários para aplicação justa da penalidade, como outrora retratado em Di Pietro (2010, p. 623), para quem “o procedimento é o conjunto de formalidades que devem ser observadas para a prática de certos atos administrativos; equivale a rito, a forma de proceder; o procedimento se desenvolve dentro de um processo administrativo”.

A aplicação das normas de Direito Administrativo Sancionador não pode ser da forma, entendimento e vontade do administrador público, pois “[...] derivam regras e princípios, direta ou indiretamente, para produção do conjunto de garantias e direitos fundamentais inerentes a todo e qualquer processo punitivo [...]” Osório (2011, p. 44). O fim é a aplicação da sanção administrativa, esta conceituada como sendo:

[...] um mal ou castigo, porque tem efeitos aflitivos, com alcance geral e potencialmente *pro futuro*, imposto pela Administração Pública, materialmente considerada, pelo Judiciário ou por corporações de direito público, a um administrado, jurisdicionado, agente público,

pessoa física ou jurídica, sujeitos ou não a especiais relações de sujeição com o Estado, como consequência de uma conduta ilegal, tipificada em norma proibitiva, com a finalidade repressiva ou disciplinar, no âmbito de aplicação formal e material do Direito Administrativo. (OSÓRIO, 2011, p. 100, destaque do autor).

Existe uma problemática básica quando trata da natureza jurídica do poder sancionador da Administração Pública ao confrontar as sanções administrativas com a obrigatoriedade de aplicabilidade por titular de gestão pública, visto que as sanções administrativas não são de competência exclusiva da Administração, cabendo também ao judiciário a sua aplicação, assim, para Osório:

O problema básico da natureza jurídica do poder sancionador da Administração pública deve distinguir-se do problema atinente à natureza jurídica da sanção administrativa. São duas realidades diferentes, ainda que a sanção administrativa possa, como regra geral, ser aplicada diretamente pelas Administrações Públicas ou gestores de serviços públicos típicos. São problemas distintos porque a Administração Pública, quando impõe sanções administrativas, além de submeter-se à normativa que regula estas figuras no plano material e processual, ainda está submetida à normativa constitucional e legal que disciplina as funções administrativas, bem distintas das funções jurisdicionais, embora ambas possam veicular sanções reguladas pelo Direito Administrativo. (OSÓRIO, 2011, p. 134).

Em relação aos princípios norteadores do Direito Administrativo Sancionador, não se pode considerar o mesmo nível de alcance para todos, havendo diferentes contextos para servir de influências, assim:

No exame dos princípios que presidem o Direito Administrativo Sancionador, necessário perceber que nem sempre um mesmo princípio possuirá idêntico alcance. Não basta invocar, genericamente, a ideia de 'sanção administrativa' para justificar uma aplicação automática e uniforme de um dado princípio do Direito Sancionador, v.g., legalidade ou culpabilidade. Ocorre que esses princípios, apesar de possuírem um referencial mínimo, um núcleo básico, podem sofrer importantes mudanças conforme se trate de uma ou outra categoria de atos sancionados ou relações subordinadas ao império da lei. (OSÓRIO, 2011, p. 165).

No âmbito do Direito Administrativo uma variação deste se manifesta ante uma controvérsia em que a Administração de um lado e o administrado de outro, se veem em posição conflitante, aquela com a obrigação de defender os interesses da coletividade. Trata-se do Direito Administrativo Sancionador, o qual reúne uma série de atos e procedimentos necessários para o devido processo legal, este, como bem nos ensina Osório (2011, p. 165), porque “resguarda, no campo das relações punitivas, direitos fundamentais em todas as direções possíveis e legítimas, o que envolve a proteção dos direitos dos acusados e das vítimas em perspectiva equilibrada”, em especial para apuração das inconformidades e para fundamentação da aplicação da sanção administrativa pertinente. Cumprir estes atos e procedimentos é garantir os direitos fundamentais ao administrado e também possibilitar que se tenham todos os elementos necessários para a tomada de decisão por parte do administrador público, daí a importância deste instituto para a Administração Pública.

3.2 O processo administrativo punitivo

Diferente do que ocorre no judiciário, onde geralmente na demanda ou lide é indispensável o Juiz substituir as partes para solução ou aplicação da medida, o ente público ocupa o lugar de parte na demanda e também o de aplicador de tal penalidade.

Esta condição de parte e tomadora de decisão ao mesmo tempo retrata uma consequência na visão de Oliveira, que é o não atingimento do grau último de discussão das controvérsias e necessidade de recorrer ao judiciário para se conseguir o status de fim ou de coisa julgada, segundo Oliveira (2007)¹⁰ “O processo administrativo estabelece uma relação bilateral entre o administrado e a Administração. Porém, a Administração age como parte e como juiz ao mesmo tempo, motivo pelo qual as decisões proferidas não podem ter força de coisa julgada”.

¹⁰ <http://jusvi.com/artigos/27309>

Nesta relação incomum é carente o estabelecimento de um ponto importante que é observar a boa fé na relação do administrado com a Administração Pública. Esta boa fé é importante para possibilitar um mínimo de equilíbrio e no Processo Administrativo Punitivo garantirá a justa aplicação da penalidade. A boa fé é um princípio trazido das relações civis e que preenche muito bem seu espaço no seio das relações administrativas. “A boa-fé objetiva é aquela que existe no plano da conduta de lealdade das partes, estando relacionada com os *deveres secundários, anexos ou laterais de conduta*, que são inerentes ao ato de *agir honestamente*”, é o conceito que nos traz Taturce (2009, p. 93, destaques do autor).

Ainda em relação a boa fé, que deve ser ponto relevante a ser observado na realização do processo administrativo punitivo, Taturce relaciona três funções exercidas pela boa-fé objetiva:

[...] há a *função de interpretação*, retirada do citado art. 113 do Código Civil, uma vez que os negócios jurídicos devem ser interpretados conforme a boa-fé ou até mais, de maneira mais favorável a quem esteja agindo de boa-fé. [...] a *função de controle*, pois aquele que viola a boa-fé objetiva no exercício de um direito comete abuso de direito, nova modalidade de ilícito, o que pode repercutir em um contrato ou fora dele (art. 187 do Código Civil). Por fim, tem-se a *função de integração*, eis que a boa-fé objetiva deve integrar todas as fases contratuais: fase pré-contratual, fase contratual e fase pós-contratual (art. 422 do Código Civil). (TATURCE, 2009, p. 94, destaques do autor).

Neste enfoque da boa fé, retoma-se a situação da Administração Pública como parte e aplicadora de penalidades, desta feita por Di Pietro, para quem:

O processo administrativo, [...], estabelece uma relação bilateral, ‘inter parte’, [...], a Administração que, quando decide, não age como terceiro, estranho à controvérsia [como o faz o judiciário], mas como **parte** que atua no próprio interesse e nos limites que lhe são impostos por Lei.” (DI PIETRO, 2010, p. 622, grifo da autora).

Esta prerrogativa da Administração Pública de ser parte interessada e ao mesmo tempo aplicadora de penalidades nas demandas surgidas em que envolve o

interesse coletivo e mesmo o particular, quando relacionado com o interesse da Administração, exige procedimentos muito mais rigorosos e transparentes para que se tenha garantido o exercício do direito de defesa, do contraditório e demais garantias fundamentais ao administrado, considerando que este ocupa posição desigual na relação:

As sanções administrativas – *advertência, multa, interdição de atividade, suspensão provisória e declaração de inidoneidade* – são aplicáveis diretamente pela Administração, mediante procedimento interno em que se faculte defesa ao infrator (TJSP, RJTJSP 110/337). Se a responsabilização for ilegal, abusiva ou arbitrária, o interessado poderá opor-se a ela pelo recurso hierárquico ou pela via judicial adequada. (MEIRELLES, 2010, p. 248, destaque do autor).

Os processos administrativos, tidos doutrinariamente como uma sequência de atos logicamente coordenados para o atingimento de uma finalidade administrativa, é para Meirelles (2010, p. 718, destaque do autor) “[...] o conjunto de atos coordenados para a obtenção de decisão sobre uma controvérsia no âmbito judicial ou administrativo; *procedimento* é o modo de realização do processo [...]”. Di Pietro (2010, p. 623) o distingue do procedimento, afirmando que este “[...] é o conjunto de formalidades que devem ser observadas para a prática de certos atos administrativos; equivale a rito, a forma de proceder; [...] se desenvolve dentro de um processo administrativo.” Esse processo administrativo se desenvolve em modalidades, como bem detalha Meirelles (2010, p. 727, destaque do autor), visto que ele se permite “[...] dividir os *processos administrativos* em quatro modalidades, [...]: *processo de expediente, processo de outorga, processo de controle e processo punitivo*”.

Conforme demonstrado, uma das modalidades do processo administrativo é justamente o punitivo ou sancionador e este na visão de Meirelles é:

[...] todo aquele promovido pela Administração para a imposição de penalidades por infração de lei, regulamento ou contrato. Esses processos devem ser necessariamente contraditórios, com oportunidade de defesa, que deve ser prévia, e estrita observância do devido processo legal (*due process of law*), sob pena de

nulidade da sanção imposta. A sua instauração há que basear-se em *auto de infração, representação ou peça equivalente*, iniciando-se com a exposição minuciosa dos atos ou fatos ilegais ou administrativamente ilícitos atribuídos ao indiciado e indicação da norma ou convenção infringida. (MEIRELLES, 2010, p. 729, destaque do autor).

No Direito Administrativo Sancionador o instrumento que permite cumprir o princípio do devido processo legal recebe o nome de Processo Administrativo Punitivo ou Sancionador. Observa-se que devido processo legal, para Osório (2011, p. 171) “[...] implica o direito ao contraditório e à ampla defesa, princípios que lhe são imanescentes, embora ostentem autonomia formal na CF/88. Esses princípios são próprios de todo e qualquer processo judicial ou administrativo”. Ladeando com esse devido processo legal está o princípio da razoabilidade, de fundamental relevância considerando que “a legislação sancionadora, como um todo, está impregnada pela inafastável exigência do devido processo legal, de tal sorte que o princípio da razoabilidade preside toda a formação do Direito Administrativo Sancionador [...]” Osório (2011, p. 185)

O processo administrativo punitivo tem relevante importância se bem elaborado e em conformidade com os parâmetros legais, pois será fator de isenção de responsabilidade para o administrador público no âmbito do controle interno em relação ao controle externo.

Os processos punitivos exitosos, ao abrigo da independência das instâncias, de algum modo, transferem e legitimam responsabilidades exclusivas às mãos das entidades de controle externo, isentando ou atenuando a responsabilidade dos personagens que atuam no controle interno (autotutela) [...]. (OSÓRIO, 2011, p. 294).

No processo administrativo punitivo deve buscar a culpabilidade da parte envolvida na apuração, pois sem esta evidência não se pode aplicar a sanção administrativa sem ferir direitos e princípios fundamentais.

Culpabilidade é uma exigência inarredável, para as pessoas físicas

ou mesmo jurídicas, decorrente da fórmula substancial do devido processo legal e da necessária proporcionalidade das infrações e das sanções, sendo imprescindível uma análise da subjetividade do autor do fato ilícito, quando se trate de pessoa humana, e da exigibilidade de conduta diversa, além da intencionalidade perceptível ou previsibilidade do resultado danoso. Quando se trate de pessoa jurídica. (OSÓRIO, 2011, p. 358).

Evidencia-se a necessidade de se cumprir princípios norteadores do processo administrativo punitivo, sem perder de vista os demais princípios da Administração Pública, em especial o da legalidade e da eficiência, sendo o Processo Administrativo Punitivo a sede onde se desenvolve os atos sequenciais na busca da verdade dos fatos apurados e onde se materializa o respeito aos princípios e direitos coletivos e do administrado. É importante a observância do princípio da boa-fé, tanto nos atos praticados pelo particular, como naqueles perpetrados pelo administrador público, pois só desta forma possibilitará uma justa tomada de decisão.

3.3 A Inexecução dos contratos de serviço e de fornecimento da administração como pressupostos para o processo administrativo punitivo

Considerados mais comuns e indispensáveis para o andamento das atividades e funcionalidades da máquina pública, os contratos de serviços e de fornecimento adquirem relevante importância neste estudo em relação ao Processo Administrativo Punitivo, visto que a maior quantidade deles implica em maior exposição a inconformidades e de um modo geral a uma maior probabilidade de ocorrência de controvérsias.

A execução do contrato é uma obrigação legal do contratado na relação estabelecida com a Administração Pública e deverá ser o ponto comum como referência durante o acompanhamento e fiscalização pelos gestores. “Tendo em vista a obrigatoriedade do fiel cumprimento contratual, a inexecução deste, ainda que parcial, dá ensejo à sua rescisão e, por conseguinte, às sanções aplicáveis,

previstas em lei ou regulamento” Sarai (2003, p. 32)¹¹.

A execução contratual na totalidade de suas cláusulas e condições é o que almeja o administrador público e o particular quando constitui uma relação e justamente para garantir o cumprimento destas é que ficam estabelecimento no instrumento a aplicação de sanções, estas são:

[...] atos de natureza punitiva praticados em decorrência de comportamento ofensivo a preceito legal. O pressuposto dos atos sancionatórios consiste na violação à norma legal. Se esta enuncia determinado preceito e o indivíduo o infringe, a conduta reveste-se de ilicitude, já que o parâmetro de licitude é o que a lei estabelece.’ (CARVALHO FILHO¹², 2007, p. 347 apud BARBOSA, 2008, p. 2)¹³.

O contrato reveste-se de suma importância em relação a sanção administrativa, dada a necessidade, quando da aplicação da sanção, de vinculação ao instrumento que previu a conduta lesiva, não cabendo a discricionariedade:

[...] no que concerne a sanções reside em que tais atos decorrem sempre de **atividade vinculada** do aplicador, vale dizer, ao aplicador não pode ser conferido poder discricionário para que, a seu critério, aplique ou não a punição. Ou terá que aplicá-la, se o infrator adota conduta que a lei ou contrato considera violadora ao direito, ou não poderá fazê-lo, se a conduta não estiver contemplada na lei ou contrato como ensejadora de sanção. (BARBOSA, 2008, p. 2, grifo do autor).

Esse entendimento é reforçado por Brito, o qual esclarece quanto a necessidade de vinculação da aplicação da sanção à inobservância de condutas, segundo ele:

¹¹ <http://jusvi.com/artigos/1667>

¹² CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo Administrativo Federal*. 3 ed. – Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007

¹³ <http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1969>

A Administração Pública no exercício da função administrativa poderá aplicar sanções desta mesma natureza, sanções estas que decorrem de inobservância das condutas desejadas pelo ordenamento jurídico. É o poder punitivo do Estado, que, resta inequívoco, submete-se à prévia autorização legal. (BRITO, [2008])¹⁴

A adoção de providências pelo administrador público ante uma infração administrativa mais que uma obrigação funcional é uma imposição do dever, isso porque “[...] a competência sancionadora da Administração Pública é vinculada: ocorrendo infração administrativa o agente não pode deixar de aplicar a penalidade, tendo a mesma função pedagógica e preventiva, visando desestimular comportamentos ilícitos” Brito ([2008]). Verifica-se aí a falta de opção para o administrador público. Ele não pode exercer o poder discricionário, mas tão somente o dever de agir, pelo que reveste de relevante importância o acampamento da execução dos contratos administrativos.

Executar o contrato é cumprir suas cláusulas segundo a comum intenção das partes no momento de sua celebração. A execução refere-se não só à realização do objeto do contrato como, também, à perfeição técnica dos trabalhos, aos prazos contratuais, às condições de pagamento e a tudo o mais que for estabelecido no ajuste ou constar das normas legais como encargo de qualquer das partes. (MEIRELLES, 2010, p. 229-230, destaque do autor).

Atrela-se por consequência a aplicação da sanção administrativa à inexecução do contrato:

[...] a *aplicação de penalidades contratuais*, garantida a prévia defesa, é medida auto-executória de que se vale a Administração quando verificada a inadimplência do contratado na realização do objeto do contrato, no atendimento dos prazos ou no cumprimento de qualquer outra obrigação a seu cargo. (MEIRELLES, 2010, p. 235, destaques do autor).

¹⁴ <http://www.artigonal.com/doutrina-artigos/sancao-administrativa-e-o-principio-da-tipicidade-509167.html>

O administrador público, como retratado, não pode deixar de aplicar a penalidade ante a ocorrência da inconformidade, pois “[...] a omissão na aplicação das penalidades contratuais acarreta responsabilidade para autoridade omissa, pois ao administrador público não é lícito renunciar, *sem justificativa*, os direitos do Estado” Meirelles (2010, p. 235, destaque do autor). Este detalhe reforça a importância do acompanhamento da execução dos contratos administrativos de serviço e de fornecimento pelo administrador público, para que se comprove sua fiel execução e desta forma não incorra na aplicação de penalidades.

O administrado numa relação contratual para entrega de bens ou serviço à Administração Pública, ao assinar o instrumento se obriga a cumprir todas as cláusulas e condições estabelecidas. Quando isso não ocorre aflora a inexecução contratual, a qual, conforme Meirelles (2010, p. 241), nada mais é que “[...] o descumprimento de suas cláusulas, no todo ou em parte. Pode ocorrer por ação ou omissão, culposa ou sem culpa, de qualquer das partes, caracterizando o retardamento (mora) ou o descumprimento integral do ajustado”.

Meirelles complementa sua argumentação, afirmando que:

Essa inexecução ou inadimplência [quando culposa] tanto pode referir-se aos prazos contratuais (mora), como ao modo de realização do objeto do ajuste, como à sua própria consecução, ensejando, em qualquer caso, a aplicação das sanções legais ou contratuais proporcionalmente à gravidade da falta cometida pelo inadimplente. Essas sanções variam desde as multas até a rescisão do contrato, com a cobrança de perdas e danos, e, finalmente, a suspensão provisória e a declaração de inidoneidade para contratar com a Administração. (MEIRELLES, 2010, p. 241).

Segundo Meirelles a inexecução contratual como pressupostos punitivos decorre de culpa, da vontade ou do descuido da contratada e haverá causas de justificação que desobriga de responsabilidades o administrado, com o que destaca mais uma vez a importância do princípio da boa fé. Na visão do citado autor:

Quando sobrevêm eventos extraordinários, imprevistos e imprevisíveis, onerosos, retardadores ou impeditivos da execução do contrato, a parte atingida fica liberada da *teoria da imprevisão*,

provinda da cláusula *rebus sic stantibus*, nos seus desdobramentos de *força maior, caso fortuito, fato do príncipe, fato da Administração, estado de perigo, lesão e interferências imprevistas, [...]*.(MEIRELLES, 2010, p. 241-242, destaques do autor).

Como se vê para ser enquadrada na aplicação de penalidades, a inexecução do contrato requer o afastamento da teoria da imprevisão ou de situações contrárias a vontade do administrado. Deste entendimento tem-se que a:

A inexecução do contrato administrativo propicia sua rescisão e pode acarretar, para o inadimplente, consequências [responsabilidades] de ordem civil [reparação de danos patrimoniais] e administrativa, inclusive a suspensão provisória e a declaração de inidoneidade para contratar com a Administração. (MEIRELLES, 2010, p. 247).

Estas consequências da inexecução contratual que deve suportar o infrator são previstas em norma:

A inexecução total ou parcial do contrato dá à Administração a prerrogativa de aplicar sanções de natureza administrativa (art 58,IV), dentre as indicadas no artigo 87, [todos da lei 8666/93], a saber:

“I – advertência;

II – multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

III – suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 anos;

IV – declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação, perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior”. (DI PIETRO, 2010, p. 272).

O administrado que for culpado pela rescisão do contrato sofrerá as consequências:

[...] hipóteses de rescisão [do contrato administrativo] por atos atribuíveis ao contratado; cabe, nesses casos, rescisão unilateral da Administração, sem prejuízo, **se for o caso de inadimplemento culposo**, das sanções administrativas cabíveis e da assunção do objeto do contrato pela Administração, [...]. (DI PIETRO, 2010, p 286, grifo da autora).

Dada a importância da previsão contratual para a verificação de sua regular execução, seu nascedouro reside no edital da licitação, onde obrigatoriamente foram estabelecidas todas as cláusulas e condições que deverão ser cumpridas pela contratante que se dispusesse a entrar na relação.

[...] o edital é a **lei da licitação**; é preferível dizer que é a **lei da licitação e do contrato**, pois o que nele se contiver deve ser rigorosamente cumprido, sob pena de nulidade; trata-se de aplicação do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no artigo 3º da Lei 8666/93[...] (DI PIETRO, 2010, p 389-390, grifo da autora).

Para Osório (2011, p. 106) “O contrato pode integrar a base de configuração típica do ilícito, para fins de incidência da sanção administrativa”. O autor acrescenta em relação aos contratos, que:

[...] se da relação contratual emergem pretensões punitivas com alcance geral e *pro futuro*, parece que haverá uma submissão dessa medida ao regime jurídico básico do Direito Administrativo Sancionador, porque haverá, por certo, aplicação de uma autêntica sanção administrativa que afeta direitos fundamentais gerais dos destinatários. Neste caso, o contrato passará à condição de elemento normativo da figura típica, a ser aquilatado pelo intérprete, à luz das regras e princípios do Direito Administrativo Sancionador. (OSÓRIO, 2011, p. 107, destaque do autor).

Como se observa, o que se espera do administrado na relação contratual é o fiel cumprimento do ajuste estabelecido com a Administração Pública, nos termos pactuados desde o processo licitatório, com a minuta do contrato inserido no

edital. Trata-se da regular execução contratual, a qual, não sendo atingida na plenitude e ausente fatos ou circunstâncias alheias à vontade do administrado nos casos de imprevisibilidade, não se materializará e dará lugar para a chamada inexecução contratual, cujas consequências vão desde a rescisão unilateral do contrato até a aplicação da penalidade máxima prevista, tudo na proporção da irregularidade e dos reflexos desta para o interesse da coletividade.

Na Administração Pública predominam os contratos de serviços e os de fornecimento, situação que reverte em maior incidência destes tipos de contratos em ocorrências de inexecução contratual e os colocam na composição da fundamentação e pré-requisitos para a instauração do processo administrativo punitivo.

3.4 Os princípios constitucionais que regulam o processo administrativo punitivo

A Administração Pública, nos termos do art 37 da Constituição Federal Brasileira¹⁵ é regida pelos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. O processo administrativo será regido por estes princípios constitucionais e por outros específicos, em especial do contraditório e da ampla defesa, e outros decorrentes de jurisprudências, formulação doutrinária e normas. Além dos dois anteriormente descritos, são citados também o princípio da oficialidade, o da verdade material e o do formalismo moderado. Este último indicando que o processo administrativo necessita de ritos e formas simples, mas que garantam um grau de certeza, de segurança e de respeito aos direitos das partes envolvidas, em especial o contraditório e ampla defesa. A amplitude probatória é retratada por Bandeira de Mello:

31. (III) *Princípio da ampla instrução probatória*, o qual significa, como muitas vezes observam os autores, não apenas o direito de

¹⁵ <https://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/viwTodos/509f2321d97cd2d203256b280052245a>

oferecer e produzir provas, mas também o de, muitas vezes, fiscalizar a produção das provas da Administração, isto é, o de estar presente, se necessário, a fim de verificar se efetivamente se efetuaram com correção ou adequação técnica devidas. (BANDEIRA DE MELLO, 2002, p. 445).

Este princípio realmente significa a essência do direito de defesa no processo punitivo e garante a oportunidade para o administrado se fazer presente e acompanhar a produção das provas, situação que lhe possibilita e capacita para exercer a contradita de tais provas. É uma peça inerente a instrução processual.

Os Princípios considerados comuns aos processos administrativos para Di Pietro (2010, p. 627) são “[...] princípios da publicidade, da ampla defesa, do contraditório, do impulso oficial, da obediência à forma e aos procedimentos estabelecidos em lei. [...] o da oficialidade, o da gratuidade, o da atipicidade”.

O princípio possui status superior no ordenamento jurídico.

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. (MONTENEGRO, 2006, p. 6)¹⁶

Para Oliveira (2007)¹⁷ “O processo administrativo deve observar alguns princípios, tais como: legalidade objetiva, oficialidade, publicidade, formalismo moderado, entre outros”. Estes princípios são aplicados a todos os processos administrativos e principalmente no sancionador, considerando a peculiaridade deste, qual seja, a aplicação de penalidade ao administrado. Observa-se que:

Na doutrina, o rol dos princípios do processo administrativo varia de

¹⁶ <http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1491>

¹⁷ <http://jusvi.com/artigos/27309>

autor para autor, segundo as concepções de cada um e o teor do direito legislado do respectivo país. Especificamente para o processo administrativo, a Constituição prevê o princípio do contraditório e da ampla defesa. Os demais decorrem de formulação doutrinária, jurisprudencial e legal. (MEDAUAR, 2007, p. 166).

A observação dos princípios reverte o processo de uma particularidade, considerando que:

Processo, em seus novos contornos teóricos na pós-modernidade, apresenta-se como necessária instituição constitucionalizada que, pela principiologia constitucional do devido processo que compreende os princípios de reserva legal, da ampla defesa, isonomia e contraditório, converte-se em direito-garantia. (LEAL¹⁸, 2008, p. 84-85 apud PINTO, 2008)¹⁹.

Como se vê o processo administrativo punitivo deve guardar coerência legal através do devido processo legal em todas as suas fases, como meio de sustentação fundamental no direito administrativo. O devido processo legal é a garantia para o administrado de que não houve arbitrariedade por parte da administração pública em relação ao ato administrativo produzido e que lhe é afeto:

Decorrente do princípio da legalidade depreende-se o princípio do devido processo legal ou 'due process of law', um dos direitos fundamentais de maior relevância para o direito administrativo ocidental e que sustenta, assim, a sistemática que deve ser obedecida no desenvolvimento de todas as fases de qualquer processo administrativo, conforme dispõem os incisos LIV e LV do artigo 5º da CF e o artigo 2º da Lei nº 9.784, de 1999. (HEUSELER, 2008, p.7).

A importância do direito de defesa e contraditório é retratada por Pereira, para quem:

¹⁸ LEAL, Rosemiro Pereira, TGP, Teoria Geral do Processo, Primeiros Estudos, 7ª Edição Revista e Atualizada, Editora Forense, Rio de Janeiro. 2008

¹⁹ <http://jusvi.com/artigos/35903>

A Constituição Federal prestigia a cidadania e a soberania popular, assim sendo seria uma contradição se a Administração pudesse decidir um assunto pertinente a dado cidadão [ou personalidade jurídica], sem lhe oferecer, antes da providência que o afetará, o direito de ser ouvido, de exhibir as provas que pretendesse, a procedência de seu direito ou interesse. (PEREIRA, 2004, p. 25).

Ainda segundo Pereira (2004, p. 35) “a anterioridade da defesa antes do ato decisório observa-se nos processos administrativos punitivos (tanto envolvendo servidores quanto particulares), pois os mesmos podem culminar em sanções aos sujeitos implicados”. Fica evidente que o processo administrativo sem a oportunidade de defesa antes da tomada de decisão fere o princípio da ampla defesa e contraditório, não podendo prosperar.

Montenegro esclarece a aplicabilidade do princípio da ampla defesa sob o enfoque de que:

Entende-se como ampla defesa a total possibilidade do cidadão, nos moldes assegurados por lei, de efetivar a defesa quando venha a ser acusado de qualquer violação da lei, seja ela penal ou administrativa. É a oportunidade conferida ao acusado de resistir à acusação. O contraditório, por sua vez, se expressa na possibilidade de fazer emergir os diferentes interesses em jogo e de confrontá-los adequadamente em presença de seus titulares, é claro, anteriormente à decisão final.” (MONTENEGRO, 2006, p. 6)

O contraditório e a ampla defesa, neste status, devem ser observados como garantia da observância do conjunto de regras de condutas no Estado Democrático de Direito pelo administrador público. Este conjunto de regras de condutas que norteiam o Estado Democrático de Direito impõe limites ao Estado e ao administrador público na formalização dos atos administrativos:

Os princípios do contraditório e da ampla defesa são fundamentais ao processo administrativo, os quais têm sua força e origens lançadas no próprio texto constitucional, diferentemente do que previa a revogada Constituição da República de 1969, que suscitava dúvida na redação do artigo 153, § 15. Mais do que uma formal e

aparente observância à lei, é imperativo que o administrador do Estado Democrático de Direito aja de acordo com um conjunto de regras de conduta que, num dado sistema jurídico, são tidos como os modelos comportamentais que a sociedade deseja e espera. (HEUSELER, 2008, p.13).

Cavalcante Filho (2009, p. 21)²⁰ afirma que “ [...] a sanção aplicada deve guardar relação de consequência com a falta praticada (razoabilidade), além de ser proporcional à gravidade do ilícito e dos prejuízos (materiais ou não) causados pelo ato”. Esse princípio implica que:

Na aplicação das penalidades serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais (art. 128, *caput*) [Lei 8112/90]. Perceba-se: natureza (critério qualitativo – princípio da razoabilidade) e gravidade da sanção (critério quantitativo – princípio da proporcionalidade). (CAVALCANTE FILHO, 2009, p. 21, destaque do autor).

A ampla defesa e o contraditório adquirem inquestionável relevância nos processos onde se estabelece o litígio e, não sendo diferente na seara administrativa, são indispensáveis nos processos administrativos punitivos, nas seguintes aplicações:

O princípio da ampla defesa é aplicável em qualquer tipo de processo que envolva situações de litígio ou o poder sancionatório do Estado sobre as pessoas físicas ou jurídicas. É o que decorre do artigo 5º, LV, da Constituição e está expresso no artigo 2º, parágrafo único, inciso X, da Lei nº 9.784/99, que impõe, nos processos administrativos, sejam assegurados os “*direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio*”.

O princípio do contraditório, que é inerente ao direito de defesa, é decorrente da bilateralidade do processo: quando uma das partes alega alguma coisa, há de ser ouvida também a outra, dando-se-lhe oportunidade de resposta. Ele supõe o conhecimento dos atos

²⁰ <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.22106>

processuais pelo acusado e o seu direito de resposta ou de reação. (DI PIETRO, 2010, p 631, destaques da autora).

O Processo administrativo sancionador, como se vê, é revertido com o importante princípio da ampla defesa e contraditório, mas não só por ele, existindo outros também de suma importância para o cumprimento regular de todas as etapas. Para Meirelles (2010, p. 721, destaques do autor) “[...] O processo administrativo, nos Estados de Direito, está sujeito a cinco *princípios* de observância constante, a saber: o da *legalidade objetiva*, o da *oficialidade*, o do *informalismo*, o da *verdade material* e o da *garantia de defesa*”, onde “[...] o *princípio da legalidade objetiva* exige que o processo administrativo seja instaurado com base e para preservação da lei.” Já em relação ao princípio da oficialidade tem-se que, na visão do autor (p. 722), é o responsável por atribuir “[...] a movimentação do processo administrativo à Administração, ainda que instaurado por provocação do particular; uma vez iniciado, passa a pertencer ao Poder Público, a quem compete seu impulsionamento, até a decisão final”.

Os princípios norteadores do processo administrativo o revertem de pontos que os caracterizará no contexto das relações processuais. Meirelles (2010, p. 723-725, destaques do autor), retrata ponto a ponto estes princípios, começando pelo princípio do informalismo, o qual, “[...] dispensa ritos sacramentais e formas rígidas para o processo administrativo, principalmente para os atos a cargo do particular.” O autor fala também sobre o princípio da verdade material ou liberdade na prova, aquele que “[...] autoriza a Administração a valer-se de qualquer prova lícita de que a autoridade processante ou julgadora tenha conhecimento, desde que a faça trasladar para o processo”. Em relação ao princípio da garantia de defesa deve ser entendido como “[...] a observância do rito adequado como a cientificação do processo ao interessado, a oportunidade para contestar a acusação, produzir prova de seu direito, acompanhar os atos da instrução e utilizar-se dos recursos cabíveis.” Ele complementa seu raciocínio em relação a este importante princípio, afirmando que o processo administrativo “[...] sem oportunidade de defesa ou com defesa cerceada é nulo, conforme tem decidido reiteradamente nossos Tribunais judiciais, confirmando a aplicabilidade do princípio constitucional do *devido processo legal*, ou, mais especificamente, da *garantia de defesa*”.

Na teorização do processo administrativo sancionador, observa-se que este tipo de processo deve sim observar princípios constitucionais, em especial do devido processo legal, com o que carecerá de seguir ritos formais que o suprirá com os requisitos suficientes para atender direitos fundamentais. Trata-se de um conjunto de regras procedimentais que garantirão a validade e legitimidade na tomada de decisão do administrador público:

[...] a garantia do devido processo legal indica, já pelo ângulo formal, a necessária submissão do processo sancionador ao Estado de Direito, à legalidade, à segurança jurídica e a todas as cláusulas constitucionais que abrigam direitos fundamentais relevantes nas relações punitivas submetidas à dimensão processual, ou seja, encaradas do ponto de vista de sua processualização, v.g., formas adequadas, prazos razoáveis, contraditório, defesa, publicidade, ônus probante distribuído de modo equânime e razoável, presunção de inocência, direitos de informação e publicidade. (OSÓRIO, 2011, p. 395).

Como fica evidente, para a formalização do processo administrativo punitivo deve observar os princípios constitucionais do devido processo legal, da ampla defesa e contraditório, por serem necessários para demonstrar a lisura do ato administrativo que resultará desse processo. Outros princípios em desdobramento daqueles também devem ser observados, aí incluído os princípios relatados na Constituição Federal como afetos à Administração Pública e aquele garantidor da presunção de inocência, mesmo que contraponha a presunção de legitimidade das provas acusatórias, considerando que determinados documentos administrativos guardam em si esta presunção de legitimidade justamente por ser produzidos pela acusação ou autoridade administrativa. Neste rol de presunção de inocência inclui a desobrigação do acusado para produzir provas contra si mesmo e ainda de ter suas provas consideradas no processo, mesmo se produzidas de forma ilícitas que resulte em sua punição por tal feito.

O direito de informação é outro princípio indispensável à formalização do processo administrativo punitivo e significa o oferecimento que tem de ocorrer para o acusado conhecer do libelo acusatório e ter condições de exercitar sua defesa, considerando que o conhecimento do acusado sobre o que pesa contra si é condição básica de validade do processo administrativo punitivo. Outro feito neste

rol é o do direito de produzir provas, alegações e de ficar em silêncio, sendo este uma consequência do direito de defesa. Para Osório (2011, p. 428) “o que não pode é autoridade administrativa ou judiciária negar ao imputado a possibilidade de produção de provas e, ainda assim, emitir decreto condenatório”.

O princípio da motivação das decisões sancionadoras também não pode deixar de ser observado. Osório (2011, p. 432) expõe que “A motivação traduz garantia formal de que os motivos do ato administrativo devem ser explicados, seja pelas palavras e expressa fundamentação do agente, seja pelos documentos que o acompanham, seja pelo conjunto de provas embasadoras do ato”. Trata-se de demonstrar os motivos do ato, seus fundamentos, o contexto que o justifica e com isso, expor claramente o raciocínio.

No processo administrativo punitivo também deve ser observado o princípio da prescrição, considerando, de acordo com Osório (2011, p. 439) que “[...] toda e qualquer pretensão punitiva deva estar submetida a limites temporais para seu exercício, sob pena de violação da segurança jurídica inerente ao Estado de Direito”. Osório (2011, p. 440) complementa em relação a prescrição no processo administrativo punitivo, considerando a situação de não previsão de prazo prescricional, caso em que “[...] imperioso o recurso da analogia, suprindo-se eventual omissão do legislador[...]”. Desta forma, o que fica evidente é que deve operar o princípio da prescrição no processo administrativo sancionador, mesmo que a norma silencie a respeito, situação em que deve valer-se da analogia.

A obrigatoriedade de se cumprir e respeitar os princípios norteadores dos processos administrativos punitivos implica em dar ao processo a forma e ritual necessário para formação da verdade processual, onde deve sim operar um meio termo nesta forma, adotando o princípio do formalismo moderado, para indicar que, ao contrário do entendimento pretérito, o processo administrativo exige sim um mínimo de formalização para garantia da certeza de que ritos foram observados e a autoridade terá subsídios para tomada de decisão sem ferir direitos fundamentais. Não se pode deixar de considerar ainda o princípio da boa-fé, anteriormente citado, que complementarmente o rol das garantias necessárias para a boa e fiel instrução processual administrativa em sede punitiva.

3.5 As fases do processo administrativo punitivo

O processo administrativo exige uma série de etapas procedimentais que o caracterizará como um processo ou conjunto de atos administrativos destinados à busca da verdade sobre o objeto da apuração.

Aplicando o postulado na seara do regime jurídico-sancionatório, observa-se que, independente da categoria tipológica da sanção aplicada pela Administração (advertência, multa, suspensão de direitos etc), o regime está atrelado ao dever de ostentar, como inarredável condição de validade da cláusula que institui as sanções e infrações e do ato administrativo que as aplica, o necessário coeficiente de **adequação, a necessidade e proporcionalidade**, ao nível do controle de constitucionalidade ou legalidade da produção jurídica. (OLIVEIRA²¹, 2006, p. 473 apud BARBOSA, 2008, p. 3, grifo do autor)

O processo administrativo punitivo ou sancionador como espécie deve está enquadrado nas mesmas características do processo administrativo genérico. Tem-se estabelecidas as fases que devem ser observadas para realização de um processo administrativo punitivo:

[...] o processo [administrativo] compõe-se de três fases, a despeito de outras que a doutrina consigna, quais sejam: a instauração, que pode tanto se dar por iniciativa do particular, como da própria Administração; a instrução, colhendo-se as provas, ouvindo-se as partes, dando sempre ênfase ao contraditório; e finalmente o julgamento, que consubstancia-se na fixação da decisão por parte da Administração. (PEREIRA, 2004, p. 22-23).

Medauar também entende que o processo administrativo se desenvolve em três fases, sendo elas, a fase introdutória ou inicial, que representa o instrumento que deu origem ao processo e guarda o mesmo significado daquela fase de

²¹ OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Os Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade no Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006

instauração citada por Di Pietro; a fase preparatória, aquela em que a administração pública faz as provas e procedimentos elementares que possibilitem a tomada de decisão da autoridade, ou seja, a fase de instrução do processo e, por fim, a fase decisória, em que ocorre o ato solucionador do fato objeto da apuração, esta sempre dependente da boa instrução e da perfeita formação do libelo, assim, para a citada autora:

Melhor parece considerar no processo administrativo três fases:

- a) Fase introdutória ou inicial, integrada por atos, que desencadeiam o procedimento; [...]
- b) Fase preparatória, na qual se colhem todos os elementos de fato e de direito que possibilitem a tomada de decisão justa e aderente à realidade; [...]
- c) Fase decisória, que é o momento em que a autoridade competente (unipessoal ou colegiado) fixa o teor do ato que emite a decisão e o formaliza; [...] (MEDAUAR, 2007, p 173)

As três fases também são retratadas por Di Pietro (2010, p. 623), para quem “[...] os processos que envolvem solução de controvérsia ou que resultem em alguma decisão por parte da Administração compreendem, pelo menos, três fases: instauração, instrução e decisão”. A instrução do processo administrativo, em especial ao se referir a espécie punitivos, é de grande interesse para este trabalho, pois é a essência de seu objeto, adquire uma valoração muito importante, com o que carecerá do perfeito alinhamento legal para possibilitar a realização da fase seguinte, a tão necessária tomada de decisão:

No que diz respeito à instrução, a lei contém o princípio da oficialidade, sem prejuízo do direito dos interessados de propor atuações probatórias (art 29, [da lei 9784/99]); veda as provas obtidas por meios ilícitos (art 30); atribui ao interessado a prova dos fatos que tenha alegado (art 36), sem prejuízo do dever atribuído ao órgão competente para a instrução e sem prejuízo da aplicação da norma do artigo 37, [...].(DI PIETRO, 2010, p 624)

Meirelles complementa com mais duas fases ao processo administrativo, intermediárias a introdução e a decisão, ou como ele denomina, o julgamento. São

fases que na realidade estão implícitas nos conceitos das autoras anteriores, visto que é indispensável num processo sancionador a oportunidade de defesa para a parte acusada e também o relatório conclusivo do encarregado do processo. O autor faz um escalonamento da sequência de atingimento das fases, demonstrando a inter-relação entre elas:

[...] As *fases* comuns ao processo administrativo propriamente dito, ou seja, a todo aquele destinado a propiciar uma decisão vinculante sobre atos, fatos, situações e direitos controvertidos perante o órgão competente, são cinco e se desenvolvem nesta ordem: *instauração, instrução, defesa, relatório e julgamento*. (MEIRELLES, 2010, p. 725, destaque do autor).

A fase de instauração é justamente a formação do libelo acusatório, onde fica claro para a parte envolvida qual é a acusação e o fundamento, assim, para Meirelles (2010, p. 725, destaque do autor) “[...] a *instauração* é a apresentação escrita dos fatos e indicação do direito que ensejam o processo”.

Em relação a instrução, palavra que tem sua origem no latim, no verbete *instructione*²², significando o ato ou efeito de instruir, é uma fase do processo que vem na sequência da instauração e depende desta para ser iniciada. A instrução refere-se a busca dos elementos probantes que materializam ou não os fatos alegados na instauração ou libelo acusatório. É a fase onde se desenvolve o trabalho do encarregado da apuração, assim:

[...] a *instrução* é a fase de elucidação dos fatos, com a produção de provas da acusação no processo punitivo, ou de complementação das iniciais no processo de controle e de outorga, provas, essas, que vão desde o depoimento da parte, as inquirições de testemunhas, as inspeções pessoais, as perícias técnicas, até a juntada de documentos pertinentes. (MEIRELLES, 2010, p. 725, destaque do autor).

²² Dicionário Aurélio eletrônico – Século XXI, versão 3.0, 1999.

A instrução no processo administrativo punitivo, representando esta busca da verdade dos fatos para subsidiar a decisão pela autoridade, encontra entendimento comum entre os diversos autores, como pode ser observado também em relação a Dualibe e Moraes, para os quais:

Esta etapa [instrução processual] tem por finalidade a averiguação, comprovação e convencimento da Administração Pública para que tome uma decisão, é onde, são elucidados os fatos por iniciativa própria da Administração, determinando diligências, produzindo provas, requerendo depoimento da parte, oitiva de testemunhas, inspeções e perícias [...]. (DUALIBE; MORAES, 2011).

A fase de defesa destacada por Meirelles e que na realidade está implícita no conceito dos demais autores é onde se estabelece a oportunidade do administrado exercitar seu direito de ampla defesa e contraditório, pois lhe é assegurado nesta fase oferecer as provas que desconstitui a acusação que pesa sobre si. Está dentro da fase de instrução, visto desenvolver-se no mesmo conceito desta:

[...] a *defesa*, [...] é a garantia constitucional de todo acusado, em processo judicial ou administrativo (art. 5º, LV), e compreende a ciência da acusação, a vista dos autos na repartição, a oportunidade para oferecimento de contestação e provas, a inquirição e reperguntas de testemunhas e a observância do devido processo legal [...] (MEIRELLES, 2010, p. 725-726, destaque do autor).

O relatório, também desenvolvido dentro da instrução, como resultado final do trabalho do encarregado da apuração e do que foi produzido pela defesa, é a descrição do que constitui fundamento para a tomada de decisão, o que se extrai da visão de Meirelles (2010, p. 726, destaque do autor) é que “[...] o *relatório* é a síntese do apurado no processo, feita por quem o presidiu individualmente ou pela comissão processante, com apreciação das provas, dos fatos apurados, do direito debatido e proposta conclusiva para decisão da autoridade julgadora competente”.

A fase final e fim último de todo processo administrativo é a tomada de decisão pela autoridade responsável. Esta tomada de decisão ou o julgamento é o ato administrativo vinculado ao processo administrativo para a validação e fundamentação. Para Meirelles (2010, p. 726, destaque do autor) “[...] o *julgamento* é a decisão proferida pela autoridade ou órgão competente sobre o objeto do processo”. Esse objeto do processo é justamente o foi relatado quando da instauração no libelo acusatório e que serviu de base para a formação das provas tanto de acusação, tanto de defesa:

Observa-se que há unanimidade da existência de pelos menos 3 fases na realização do processo administrativo punitivo. A primeira é a instauração, aquela em que é formado o libelo acusatório com os fundamentos fáticos e de direito que caracterizam a conduta lesiva e que corresponde a base acusatória contra o administrado. A segunda é a instrução ou levantamento de provas que comprovem, justifiquem ou elidem a conduta lesiva perpetrada no libelo acusatório. É nesta fase que se desenvolve todos os atos do encarregado pela apuração e onde fica estabelecido os rigores dos princípios administrativos e constitucionais, em especial da ampla defesa e contraditório. Possui um ritual ou uma etapa cronológica retratada no trabalho do encarregado. A terceira fase é a decisão. É a solução dada à controvérsia pela autoridade competente, com base nas provas carreadas na instrução e relatadas no libelo acusatório. Outras duas fases são referenciadas também, sendo a defesa e o relatório, contudo elas existem e como ficou implícito nos ensinamentos da maioria dos autores consultados neste trabalho, na realidade integram a fase de instrução, pois sendo esta o momento de apurar os fatos e a defesa refere a contradita das provas, bem como o relatório é o fecho do trabalho de apuração do encarregado, não se poderia, como visto, deixar de compor o processo administrativo punitivo.

3.6 A formalização moderada na instrução do processo administrativo punitivo.

O processo administrativo punitivo se desenvolve em pelo menos 3 fases distintas e todas elas devem preencher um ritual ou forma para se apresentarem. É esta forma ou aparência que os autores denominam de formalização.

Para Pereira a existência do formalismo no processo administrativo só decorre da presença do interesse público, pois para ele:

O princípio em comento [do informalismo] diz respeito à simplicidade que deve permear o rito do processo administrativo, não a falta de forma, principalmente quando os atos estão a cargo do particular. O formalismo só aplica para atender a interesse público. Vale ressaltar que se houver forma pré-determinada por imposição legal esta deve ser obedecida sob pena de nulidade. (PEREIRA, 2004, p. 13)²³.

Observa-se que haverá atos que ao serem executados no processo devem integrar um rigor formal e outros nem tanto, o certo é que está presente um princípio administrativo nesta moldagem do processo administrativo punitivo, ao que denominam de informalismo ou para outros, a formalização moderada:

Na verdade o princípio do formalismo moderado consiste, em primeiro lugar, na previsão de ritos e formas simples, suficientes para propiciar um grau de certeza, segurança, respeito aos direitos dos sujeitos, o contraditório e a ampla defesa. Em segundo lugar, se traduz na exigência de interpretação flexível e razoável quanto a formas, para evitar que estas sejam vistas como fim em si mesmas, desligadas das verdadeiras finalidades do processo. (MEDAUAR, 2007, p. 170).

Para Oliveira (2007)²⁴ “o princípio do formalismo moderado reflete o princípio da igualdade, na medida em que propicia que qualquer pessoa, mesmo com conhecimentos limitados, possa ter seus atos recebidos pela Administração Pública”. O autor complementa seu argumento afirmando que há uma dispensa de forma rigorosa em relação aos atos praticados pelo particular justamente para não

²³ <http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=418>

²⁴ <http://jusvi.com/artigos/27309>

incorrer em prejuízo para ele, o que se justifica em sendo a parte menos privilegiada na relação, assim para ele:

O princípio do formalismo moderado [...] dispensa uma formalidade excessiva nos processos administrativos, especialmente em relação aos atos dos particulares, para que os mesmos não venham a ser rejeitados por motivos que não prejudicariam a essência do processo [...].”(OLIVEIRA, 2007).

Oliveira conclui, atrelando essa necessidade do formalismo moderado aos processos em que a lei não estabelece um rito formal a ser seguido, pois em tal situação, não há como fugir do rigor formal, conforme seu entendimento:

O princípio do formalismo moderado, porém, não tem aplicação irrestrita, a qualquer tipo de processo. Deve-se fazer uma ressalva com relação aos processos que exigem uma determinada forma: se a lei impõe determinadas formalidades ou estabelece um procedimento mais rígido, tais imposições devem ser atendidas, sob pena de nulidade. O maior formalismo é necessário em processos que envolvem interesses dos particulares [...]. (OLIVEIRA, 2007).

Conforme Di Pietro haverá momento em que o processo administrativo será obrigatoriamente formal e em outros, se comparado ao processo judicial, será informal:

[...] o processo administrativo é **formal** no sentido de que deve ser reduzido a escrito e conter documentado tudo o que ocorre no seu desenvolvimento; é **informal** no sentido de que não está sujeito a formas rígidas [como ocorre no processo judicial]. (DI PIETRO, 2010, p 629).

Como se observa, o processo administrativo punitivo, no seu procedimental deve cumprir parâmetros formais, mas se limitando aqueles atos que assim requeiram. Por se tratar de um processo punitivo em que a sua finalidade é

constituir elementos probantes para a aplicação da penalidade, alguns atos, como o libelo acusatório, a notificação do acusado, a abertura de vistas para defesa, o cumprimento de prazos e outros, que constituem principalmente a fase de instrução devem guardar os rigores formais para garantia dos direitos constitucionais e garantias fundamentais do administrado, bem como preservar o interesse coletivo. Trata-se, portanto, da necessidade deste formalismo, mas com certa flexibilidade, em relação principalmente aos atos praticados pelo particular, em que não pode se ver prejudicado por um rigor formal desnecessário, como por exemplo, a juntada de um documento, o pedido de oitiva de testemunhas e outros atos, que como ficou evidenciado pelos autores, no processo judiciário estariam precluso a manifestação da parte. Observa-se que este formalismo moderado é necessário e favorece a justa aplicação da penalidade ao final do processo.

4 A INSTRUÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO PUNITIVO NA PMMG

O arcabouço jurídico teórico fundamentado e os procedimentos previstos institucionalmente para o PAP, contemplando o que foi estabelecimento como roteiro procedimental que atenda os requisitos e princípios da Administração Pública, é que será retratado nesta seção.

4.1 Conceituação e etapas procedimentais

Em Minas Gerais, para qualquer dos órgãos que compõem a Administração Pública, em especial a Polícia Militar, o parâmetro normativo para realização do Processo Administrativo Punitivo decorrente de inexecução contratual ou descumprimento de obrigações por fornecedores nos ajustes celebrados para aquisição de bens e serviços são a Lei 8666/93, a Lei Estadual 13994/01, a Lei Estadual 14184/02 e o Decreto Estadual 44431/06, com suas alterações posteriores.

Desenvolve-se uma série de processos e procedimentos administrativos que darão suporte e fundamento para que o fornecedor, vencedor de um certame licitatório, cumpra a obrigação assumida com o órgão da Administração Pública.

Quando a obrigação não é satisfeita nos termos do edital e do contrato assumido com a administração pública, ou ainda do ajuste estabelecido no processo de compra quando não gera contrato, tem-se uma inexecução contratual ou descumprimento de obrigação, que constituirá como requisito para o afloramento de um novo instrumento administrativo, que é o Processo Administrativo Punitivo decorrente de inexecução contratual ou descumprimento de obrigação ajustada.

O Processo Administrativo Punitivo, conforme se vê em Minas Gerais (2008), Manual do Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual, cartilha expedida pela autoria da Auditoria Geral do Estado, órgão gestor deste tipo de Processo no Estado de Minas Gerais, é um instrumento com característica sancionadora, dotado de ampla defesa e contraditório, bem como alinhado com os princípios constitucionais que regem as atividades administrativas do Estado, cuja finalidade é oferecer a oportunidade do

fornecedor inadimplente com sua obrigação contratual apresentar as razões de fato e de direito que motivaram sua conduta e ainda, garantir ao administrador público que atue com probidade administrativa na gestão do patrimônio e do erário público.

Conforme o art 10 da Lei Estadual 14184 “**Art. 10** - Todo assunto submetido ao conhecimento da Administração tem o caráter de Processo Administrativo” e de acordo com o enunciado da Lei 13994, em seu art 3º, o que nos possibilita extrair uma base de entendimento do que seja Processo Administrativo Punitivo.

Art. 3º - São consideradas situações caracterizadoras de descumprimento total ou parcial de obrigação contratual, dentre outras:

I - o não-cumprimento de especificação técnica relativa a bem, serviço ou obra prevista em contrato;

II - o retardamento imotivado da execução de obra, de serviço, ou de suas parcelas, ou de fornecimento de bens;

III - a paralisação da obra, do serviço ou do fornecimento do bem, sem justa causa e prévia comunicação à administração;

IV - a entrega, como verdadeira ou perfeita, de mercadoria falsificada, furtada, deteriorada, danificada ou inadequada para o uso;

V - a alteração de substância, qualidade ou quantidade da mercadoria fornecida;

VI - a prestação de serviço de baixa qualidade.

VII - a não assinatura do contrato no prazo estabelecido pela administração pública estadual. (MINAS GERAIS, 2002b).

São os motivos ou assuntos descritos na Lei 13994 em sintonia com o conceito de processo administrativo trazido pela Lei 14184 que darão nome e características ao processo administrativo punitivo, ou “PAP”, como é conhecido usualmente, o qual, desta forma pode ser entendido como sendo toda situação caracterizadora de descumprimento total ou parcial de obrigação contratual submetida ao conhecimento da Administração para fins de se apurar responsabilidades e oferecer oportunidade ao administrado para o exercício do direito de ampla defesa e contraditório.

A instrução de um processo administrativo punitivo como cumprimento das etapas procedimentais visando a busca da verdade processual para a fundamentação na tomada de decisões pela Administração Pública é uma

importante fase desta modalidade de processo administrativo e é onde se estabelece a apuração propriamente dita dos fatos que originaram a instauração. É, portanto, essa busca de elementos probantes capazes de materializar uma verdade processual e que possibilite a tomada de decisão por parte da autoridade.

Conforme se vê em Minas Gerais (2006; 2008), abstraindo o enunciado tanto do Manual CAFIMP, como do Decreto 44431/06, observa-se que instruir o processo administrativo punitivo é trazer para os autos cronologicamente tudo que comprove ou não os fatos alegados no libelo acusatório, assim entendido como sendo:

- a) a juntada do parecer técnico fundamentado produzido pelo servidor público gestor do contrato ou da aquisição alvo da inexecução;
- b) a notificação da contratada com a exposição dos fatos e motivos;
- c) a cópia do contrato ou do instrumento que fundamentou a obrigação da contratada;
- d) documentos que comprovem a inexecução ou descumprimento da obrigação assumida, tais como:
 - cópia da nota fiscal, contendo atestado de recebimento emitido por comissão competente;
 - as notificações de irregularidades ou solicitações de reparos não solucionadas pelo fornecedor;
 - laudo de inspeção, relatório de acompanhamento ou de recebimento e parecer técnico emitido pelos responsáveis pelo fiscal ou gestor do contrato;
- e) justificativa ou alegações de defesa apresentada pelo fornecedor contra a notificação;
- f) decisão do Ordenador de Despesas ou autoridade competente em relação a justificativa ou razões de defesa apresentadas pelo fornecedor;
- g) cópia da notificação encaminhada ao fornecedor sobre a penalidade que lhe foi aplicada;
- h) recurso ou pedido de reconsideração de ato interposto pelo fornecedor;
- i) parecer da assessoria jurídica em relação a eventual recurso ou pedido de reconsideração;
- j) decisão sobre o recurso ou pedido de reconsideração interposto;
- k) Síntese ou resumo das decisões publicadas no órgão oficial dos Poderes do Estado.

Confrontando com o entendimento teórico sobre o que seja instrução processual, observa-se que em se tratando de busca de elementos probantes dos fatos, fica evidente que tal conceito se enquadra perfeitamente nas letras “a” até “d”, pois são nestes pontos que ficam afloradas as provas da ocorrência ou não dos fatos alegados no libelo acusatório.

Em relação às letras seguintes, fica evidenciada claramente a fase de defesa e a decisão, estas, necessariamente iniciadas somente depois de concluída a instrução, visto ser indispensável para fundamentação da defesa e da autoridade a prova dos fatos alegados no libelo.

Esse mesmo entendimento do que deve compor a fase instrutiva do processo administrativo punitivo é adotado também pela prefeitura de Salvador, conforme se vê em Salvador ([2005?])²⁵, o que equivale a afirmar que são procedimentos padrões em qualquer instância da Administração Pública.

No Estado de Sergipe (2009)²⁶, apesar de não estar bem especificado como em Minas Gerais, procedimentos idênticos são verificados na realização da instrução do processo administrativo punitivo, na produção das provas, cumprimento de procedimentos e juntadas de documentos indispensáveis.

Em Santa Catarina (2010), são observadas condutas administrativas para aplicação de penalidades a licitantes e contratadas. Para a instrução do processo administrativo sancionador, como é denominado por eles, verifica-se uma fiel reprodução dos procedimentos adotados e recomendados pela Auditoria Geral de Minas Gerais em seu Manual CAFIMP, com o que retrata mais uma vez essa padronização de procedimentos em relação ao processo administrativo punitivo pelos órgãos da Administração Pública.

Resta evidenciado nos documentos referenciados, confrontados com a base teórica, que a instrução do processo administrativo punitivo obrigatoriamente deverá se ater a juntada dos documentos relacionados com o objeto da apuração, sendo o parecer técnico do fiscal do contrato ou responsável pela aquisição, as notificações e respostas da contratada que comprovem a ciência da inconformidade e a não adoção de condutas saneadoras, a nota fiscal, a nota de empenho, o parecer de recebimento, o laudo técnico e todos os demais documentos que possam elucidar os fatos apurados.

²⁵ http://www.compras.salvador.Ba.gov.br/cartilhas/cartilha_processo_adm_punitivo.pdf

²⁶ <http://www.comprasnet.se.gov.br/>

Em todas as instâncias Administrativas fica também evidenciada a preocupação com a garantia de defesa e a boa fundamentação fática e formal para a autoridade tomar a decisão, situação que deve estar nos autos, conseguidos com base no que foi realizado na fase de instrução.

A instrução é uma das fases que compõe o Processo Administrativo Punitivo e resume-se no trabalho do servidor responsável para apuração dos fatos. É ele que investiga os fatos narrados no libelo acusatório ou portaria de instauração para fornecer os elementos suficientes para a tomada de decisão.

A autoridade delegante, o encarregado da apuração e a parte acusada confrontam com etapas procedimentais que devem ser cumpridas para a formação do PAP. Estas etapas iniciam-se com a detecção da inexecução contratual pelo gestor ou fiscal do contrato, o qual deverá emitir seu relatório ou parecer técnico para informar ao ordenador de despesa a inconformidade. Fundamentado no parecer técnico seguirá uma notificação para o fornecedor sanar a inconformidade e retomar a regular execução de contrato e só em caso de não atendimento é que o ordenador de despesa fará o ato formal de instauração do PAP.

Expedida a portaria ou libelo acusatório do PAP adentrará o seu encarregado na fase de instrução para trazer para os autos todas as provas necessárias para se decidir e solucionar a controvérsia. Nesta fase de instrução deve ser respeitado o direito de defesa e contraditório para a parte acusada. Concluída a instrução e recebida as razões de defesa da contratada, o encarregado da apuração confeccionará relatório sucinto, onde fará análise das razões de defesa e emitirá seu parecer conclusivo.

A etapa que seguirá ao relatório do encarregado é justamente a decisão pela autoridade competente, publicação e notificação à acusada do que foi decidido.

A Lei 14184/2002, que dispõe sobre o processo administrativo no âmbito estadual em seu art 23 e 27, retratando o acima exposto em relação a instrução processual, prevê o seguinte:

Art. 23 Os atos de instrução do processo se realizam de ofício, por iniciativa da Administração, sem prejuízo do direito do interessado de produzir prova.

§ 1º O órgão competente para a instrução fará constar nos autos os dados necessários à decisão do processo.

§ 2º Os atos de instrução serão realizados do modo menos oneroso para o interessado.

[..]

Art. 27 O interessado pode, na fase de instrução, requerer diligência e perícia, juntar documento e parecer e aduzir alegação referente à matéria objeto do processo. (MINAS GERAIS, 2002b).

No mesmo dispositivo normativo, ou seja, em Minas Gerais (2002b) observa-se a previsão de seu “art 36 - Encerrada a instrução, o interessado terá o direito de manifestar-se no prazo de dez dias, salvo em virtude de disposição legal”, retratando o direito de defesa de forma genérica em relação ao prazo, já que no caso do PAP este prazo é diferenciado como veremos adiante.

4.2 O parecer técnico fundamentado

O parecer técnico fundamentado é o documento elaborado pelo servidor que detém o conhecimento sobre o bem ou serviço objeto do contrato e que só ele tem condições de avaliar e atestar a qualidade e o funcionamento perfeito e a ausência de defeito ou inconformidade, como bem define o Decreto Estadual 44431 em Minas Gerais (2006), no artigo 2º, inciso VIII, em que é denominado parecer técnico fundamentado o ato formal documentado em que o técnico da Administração Pública emite sua avaliação técnica ou esclarecimento sobre a matéria de sua competência. Por isso o documento recebe esta denominação de parecer técnico fundamentado.

Observa-se que é necessário ser técnico e investido de competência legal para confeccionar o documento. O que implica em dizer, por exemplo, que para emitir um parecer técnico fundamentado sobre a aquisição de uma peça para veículo entregue fora das especificações de qualidade e funcionamento relatados em contrato ou nota de empenho, é preciso que o servidor tenha conhecimento técnico sobre a referida peça. É, portanto, um documento importantíssimo, inclusive para as razões de defesa da contratada, visto que pode ser contestada por ela essa capacidade técnica do servidor que emitiu o documento. Se o servidor não detém o conhecimento técnico, ele deve solicitar apoio técnico de quem tenha a habilidade.

A Lei 13994/01 em seu artigo 4º detalha a emissão do parecer técnico fundamentado, deixando claro essa necessidade de conhecimento técnico do servidor:

Art 4º - Quando for constatada a ocorrência de descumprimento, ainda que parcial, de obrigação contratual, o servidor público responsável pelo atestado de prestação de serviços, de recebimento parcial ou total, de obra ou de entrega de bens emitirá parecer técnico fundamentado e o encaminhará ao respectivo ordenador de despesa. (MINAS GERAIS, 2001).

O mesmo entendimento é retratado no Decreto Estadual 44431/06 em seu Art. 19:

Art 19. Constatada a ocorrência de descumprimento total ou parcial de contrato, que possibilite a aplicação das sanções descritas no art. 18 deste Decreto, o servidor público responsável por emitir atestados de prestação de serviços, de recebimento parcial ou total de obra ou ainda de entrega de bens, emitirá parecer técnico fundamentado e o encaminhará ao respectivo Ordenador de Despesas. (MINAS GERAIS, 2006).

O manual CAFIMP prevê a emissão do parecer técnico fundamentado esgotadas todas as tentativas de solução da controvérsia, assim:

Caso o fornecedor, dentro do prazo que lhe for dado, nada fizer, deverá o Gestor do Contrato ou a Comissão de Recebimento comunicar ao Ordenador de Despesas, através de um parecer técnico fundamentado, o fato ocorrido, discorrendo sobre todos os fatos, as tentativas realizadas no sentido de solucionar o problema, que restaram frustradas, bem como a recomendação da instauração do competente processo administrativo. (MINAS GERAIS, 2008).

Como se observa nestas normas e também no manual CAFIMP, o servidor público que deter o conhecimento técnico sobre o assunto, objeto

contratual, quer seja, aquisição de bens ou serviço, quer seja a realização de uma obra pública, em verificando a ocorrência de inconformidades, depois de esgotadas todas as tentativas de solução do problema, emitirá um documento técnico, contendo em detalhes as inconformidades e o fundamento fático e de direito para assim considera-las. Esse documento técnico, baseado no conhecimento do serviço sobre assunto de sua competência, nas cláusulas contratuais ou especificações do bem, serviço ou projetos de obra, recebe o nome de parecer técnico fundamentado e tem o condão de atestar que o bem ou serviço fornecido pela contratada apresenta inconformidades em relação ao que foi especificado por ocasião do ajuste de vontades celebrado entre a Administração Pública e o fornecedor, materializados no contrato administrativo de fornecimento, obra ou serviço, ou mesmo numa nota de empenho emitida pelo órgão em favor do fornecedor.

4.3 A notificação da contratada

Constatada a inconformidade em relação ao bem ou serviço adquirido pela Administração Pública, que configure a inexecução contratual ou descumprimento de obrigação assumida pelo fornecedor, este deverá ser informado para que tenha oportunidade de corrigir o problema, justificar ou contestar os fatos e desta forma não incorrer num processo administrativo punitivo. Trata-se de uma defesa prévia na sua plenitude, antecedente da instauração do Processo Administrativo Punitivo visto que é a primeira manifestação do fornecedor contra inconformidades que lhe é imputada, nos termo do previsto na Lei 13994/01, em seu artigo 5º:

Art. 5º - O ordenador de despesa, ciente do parecer técnico a que se refere o art. 4º, fará, imediatamente, a notificação da ocorrência ao fornecedor, ao qual será facultada a defesa, na forma e nos prazos fixados pela Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993. (MINAS GERAIS, 2001).

O decreto estadual 44431/06, retrata uma situação diferente, qual seja,

fala da notificação do fornecedor, mas em decorrência da instauração do processo administrativo punitivo, portanto, para a referida norma, o ordenador de despesa instaura-se o PAP e em seguida notifica o fornecedor:

Art 19 [...]

§ 1º. O Ordenador de Despesas, ciente do parecer técnico, deverá instaurar processo administrativo punitivo, notificando o fornecedor, por escrito, sobre os motivos que ensejaram a indicação das sanções cabíveis bem como o prazo de 5 (cinco) dias úteis para apresentação de defesa, salvo na hipótese de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, em que o prazo para defesa será de 10 (dez) dias.

§ 2º. A notificação a que se refere o § 1º deste artigo, será enviada, com aviso de recebimento, para o endereço eletrônico dos representantes credenciados, ou do fornecedor cadastrado; ou pelo correio, com aviso de recebimento; ou entregue ao fornecedor mediante recibo; ou, na sua impossibilidade, a notificação será publicada no Órgão Oficial dos Poderes do Estado quando começará a contar o prazo de 5 (cinco) dias úteis para apresentação de defesa prévia. (MINAS GERAIS, 2006).

Ressai que, em relação a notificação da contratada, considerando o enunciado das normas e da cartilha CAFIMP, existirão momentos distintos para ocorrências dessa notificação e nem sempre representarão uma acusação. O primeiro momento é aquele verificado quando do recebimento do bem ou serviço em que fica constatado a inconformidade e o fornecedor é notificado para sanar o feito e se assim procede, não haverá desdobramento. O segundo momento é quando o fornecedor foi notificado da inconformidade, teve a oportunidade de sanar, mas não fez e nem se justificou, situação em que resultará na elaboração do parecer técnico fundamentado por parte do servidor responsável, remessa ao ordenador de despesa e este por sua vez, instaura o Processo Administrativo Punitivo. Da instauração do PAP surgirá mais uma notificação, ao que pode ser considerada a oportunidade de defesa prévia do fornecedor, visto que existe uma acusação formal, um libelo acusatório contra referido fornecedor. Em relação a esta notificação, o fornecedor poderá reconhecer as acusações, optar por sanar o problema e ficar isento dos efeitos das sanções previstas. Poderá também contestar o feito e solicitar diligências ou juntada de provas, estabelecendo aí o devido processo legal, com a ampla defesa e o contraditório.

Como fica evidente, a notificação que antecede a abertura do Processo Administrativo Punitivo trata-se de mera relação entre gestor administrativo e representante do fornecedor, não configurando atos processuais, pois não foi instaurado tal feito. Já a notificação posterior a instauração do PAP ganha força de ato processual e mais precisamente de defesa prévia para o fornecedor. Ao final do processo deverá haver outra notificação para conhecimento da decisão e início de prazo recursal.

4.4 A constituição das provas

O Processo Administrativo Punitivo constitui-se de uma série de atos procedimentais, que vão desde a instauração, passa pela instrução e fecha com a tomada de decisão da autoridade, aplicando ou não da penalidade. Esse caminho processual ficou evidenciado nos documentos normativos, nos ensinamentos teóricos e nos manuais práticos já estudados neste trabalho, mas só terá efetividade se as provas foram suficientes e constituídas de acordo com os parâmetros de legalidades em observância aos princípios que regem a Administração Pública para ter condições de chegar ao desfecho final. Trata-se, pois, de reconhecer a relevante importância mais uma vez da fase de instrução processual, pois é nela que serão constituídas as provas que subsidiarão a tomada de decisão.

Ao tratar da constituição de provas, é importante que seja redirecionado para o preceito normativo da Lei 8666/93, no teor de seu “Art. 66. O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial”. Neste artigo situa o ponto de partida para a constituição de provas no Processo Administrativo Punitivo, que é justamente as condições de execução contratual e, como na constituição de provas, o que se buscará são elementos que comprovem o descumprimento das cláusulas contratuais ou do ajuste estabelecido entre a Administração Pública e o administrado. Através da análise dos itens que compõem tais condições contratuais é que saberá quais provas devem ser carreadas para os autos.

Importante papel neste contexto adquire o gestor ou fiscal do contrato,

considerando o previsto na Lei 8666/93, no “art 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição”, pois é este representante o responsável para formalizar as condições de execução e, portanto, as circunstâncias em que incorrerá em descumprimento da obrigação, que servirá de provas para o processo administrativo punitivo, visto que no mesmo dispositivo normativo, nos termos do “Art. 77. A inexecução total ou parcial do contrato enseja a sua rescisão, com as consequências contratuais e as previstas em lei ou regulamento”.

Ainda em relação a Lei 8666/93, em seu Art. 78 estão relacionados os motivos para rescisão contratual. Vamos nos ater aos que poderão constituir provas para o Processo Administrativo Punitivo por uma inexecução ou descumprimento imputado ao administrado, sendo eles:

Art. 78 [...]

I - o não cumprimento de cláusulas contratuais, especificações, projetos ou prazos;

II - o cumprimento irregular de cláusulas contratuais, especificações, projetos e prazos;

III - a lentidão do seu cumprimento, levando a Administração a comprovar a impossibilidade da conclusão da obra, do serviço ou do fornecimento, nos prazos estipulados;

IV - o atraso injustificado no início da obra, serviço ou fornecimento;

V - a paralisação da obra, do serviço ou do fornecimento, sem justa causa e prévia comunicação à Administração;

VI - a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, não admitidas no edital e no contrato;

VII - o desatendimento das determinações regulares da autoridade designada para acompanhar e fiscalizar a sua execução, assim como as de seus superiores;

[...]

Ao observar o enunciado do parágrafo único do mesmo artigo, “os casos de rescisão contratual serão formalmente motivados nos autos do processo, assegurados o contraditório e a ampla defesa”, é regra que para constituição das provas deve o encarregado do ato, de acordo com a motivação imputada, buscar as

provas que comprovem aquele fato. No caso do inciso I, a prova que deverá ser carreada para os autos, primeiramente é o contrato ou documento que conste as condições avençadas, segundo são os documentos que comprovem o descumprimento destas condições, ao que implica no caso de inconformidade de especificação de um bem adquirido, esse documento necessariamente deve ser um laudo emitido por técnico que ateste estar o produto fora das especificações e não basta só o laudo como prova, deve o encarregado da apuração buscar também demonstrar que decorreu de ato injustificado do administrado.

Na busca de elementos probantes, em relação aos demais incisos, também deve o encarregado estar atento a tais particularidades no sentido de buscar a prova daquela conduta irregular do administrado e também as circunstâncias em que ocorreram, para demonstrar que um decorreu de ato consciente do administrado. Estes parâmetros para constituições das provas devem corresponder aos conceitos definidos no Decreto 44431/06, conforme dispões seu artigo 2º:

Art 2º [...]

III - retardamento imotivado da execução - o atraso não justificado pelo fornecedor, ou se o foi, cujos argumentos não foram aceitos pela Administração Pública Estadual;

IV - ato ilícito - aquele resultante de ação ou omissão, por dolo ou culpa, que represente violação ao Direito;

VII - fornecimento de baixa qualidade - aquele cujos resultados não correspondem ao exigido no contrato ou instrumento equivalente;

[...] (MINAS GERAIS, 2006).

Observa-se, de acordo com este preceito normativo que a conduta do administrado que resultará em aplicação de penalidades no desfecho do Processo Administrativo Punitivo é aquela injustificável, imotivada. Se conseguir constituir como prova de que houve justificativa e motivo para cometimento da inconformidade ou descumprimento da obrigação, não incorrerá em penalidades, com que ressalta deste que o trabalho do encarregado não se resume só na constituição das provas que fundamente a aplicação da penalidade, mas sim, estar isento no sentido de esclarecer com efetividade a conduta controvertida. Para tanto deve observar o contido no artigo 22 do mesmo dispositivo normativo, pois se reverte das provas que

deverá constituir para fundamentar a solução dos processos pela autoridade:

Art. 22. O processo, devidamente autuado e numerado, será instruído, com os seguintes documentos:

I - parecer técnico fundamentado, emitido pelo servidor público responsável, sobre o fato ocorrido, nos termos do art. 19 deste Decreto;

II - notificação da ocorrência encaminhada ao fornecedor, pela autoridade competente, com exposição dos motivos que a ensejaram, bem como dos prazos para defesa e a indicação das sanções cabíveis, nos termos dos arts. 19 e 20 deste Decreto;

III - cópia do contrato ou instrumento equivalente;

IV - documentos que comprovem o descumprimento da obrigação assumida, tais como:

a) cópia da nota fiscal, contendo atestado de recebimento;

b) notificações ou solicitações não atendidas;

c) laudo de inspeção, relatório de acompanhamento ou de recebimento e parecer técnico emitidos pelos responsáveis pelo recebimento ou fiscalização do contrato;

V - defesa apresentada pelo fornecedor contra a notificação, se houver;

[...] (MINAS GERAIS, 2006).

No contexto destas normas e do que seja constituir provas para instrução do Processo Administrativo Punitivo, tem-se que neste importante trabalho do encarregado, deve estar alinhado com a legalidade, observando que as provas não servem apenas para fundamentar a aplicação da penalidade. Elas devem ser suficientes e legítimas para esclarecer a controvérsia e se o resultado destas provas indicar uma conduta injustificada ou imotivada do administrado terá a fundamentação para a aplicação da penalidade pela autoridade. Caso contrário, estará fundamentando o arquivamento dos autos por acolhimento das razões de defesa.

4.5 O direito de defesa e o devido processo legal

O Direito de defesa e o devido processo legal são garantias constitucionais previstas no art 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, cujo teor é o seguinte “[...] LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens

sem o devido processo legal; LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes [...]”. Trata-se de um preceito normativo, com abrangência superior, pois também é incorporado ao rol dos princípios que regem a Administração Pública. A não observância, ou a deficiência na aplicação destes no Processo Administrativo Punitivo, implica nulidade dos atos processuais.

O devido processo legal e o direito de defesa são pressupostos para aplicação da penalidade nos processos administrativos punitivos, como ficam explicitados na Lei 8666/93, no parágrafo único do art. 78, “Parágrafo único. Os casos de rescisão contratual serão formalmente motivados nos autos do processo, assegurado o contraditório e a ampla defesa” e art. 87 “Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções: [...]”.

O preceito constitucional que garante o direito de defesa e o devido processo legal é reproduzido na Lei 13994/01, em seu artigo 5º, indicando que “o ordenador de despesa, ciente do parecer técnico a que se refere o art. 4º, fará, imediatamente, a notificação da ocorrência ao fornecedor, ao qual será facultada a defesa, na forma e nos prazos fixados pela Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993”. Observa-se que a não aceitação da defesa implicará na aplicação da penalidade, como prevê o artigo 6º do mesmo dispositivo normativo.

A lei 14184/02, em seus artigos 27 e 36 também assegura o direito de defesa. No primeiro garante a oportunidade de produção de provas na fase de instrução pelo acusado ou interessado. Esta prova pode ser produzida através de diligências, perícias, documentos e depoimento pessoal, no entanto deve ser requerida ao encarregado da apuração. Nesta fase ainda está ocorrendo a produção de provas e representa o momento para a defesa constituir as suas provas que rebaterão e desconstituirão as inconformidades que lhes são imputadas. No artigo 36, retratando uma situação posterior a fase de instrução e antes da decisão, o direito de defesa tem o condão desconstituir a prova que irá fundamentar a aplicação da penalidade pela autoridade. Nesta fase já há materialidade delitiva que fundamentará a aplicação da sanção. Trata-se de oportunidade para justificar ou dar motivo para cometimento da conduta irregular que restou provada e que foi carregada para os autos durante a instrução.

O direito de defesa e do devido processo legal é quesito indispensável também nos processos administrativos punitivos realizados nos estados de Sergipe, de Santa Catarina e na cidade de Salvador. Conforme orientações técnicas em Santa Catarina (2010) “para aplicação das sanções administrativas [...] faz-se necessário que alguns procedimentos administrativos sejam observados, de maneira que o princípio do devido processo legal seja atendido”. O documento traz uma série de condutas que devem ser observadas pelo encarregado da apuração para que seja atendido o princípio do devido processo legal. A mesma preocupação é verificada no estado de Sergipe, ao prever na cartilha que disciplina a aplicação de sanções administrativas decorrentes de licitações e contratos, em relação a realização do processo administrativo sancionador, que:

É muito importante ressaltar que qualquer uma dessas sanções, mesmo a advertência, somente pode ser aplicada mediante a instauração e finalização de procedimento administrativo autônomo, no qual sejam assegurados o contraditório e ampla defesa ao fornecedor. SERGIPE (2009, p. 6).

Em relação a cidade de Salvador, seguindo o mesmo direcionamento do que é aplicado em Santa Catarina, Minas Gerais e Sergipe, foi expedido um manual do processo administrativo sancionador, no qual o direito de defesa e devido processo legal é um dos assuntos destacados.

Ressaltamos que qualquer uma dessas sanções, até mesmo a advertência, somente pode ser aplicada mediante a instauração e finalização de processo administrativo punitivo, no qual sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa ao fornecedor. (SALVADOR, [2005?]).

Para a Polícia Militar de Minas Gerais, o manual CAFIMP, editado pela Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão com base na Lei 8666/93, Leis Estaduais 13994/01 e 14184/02 e também no Decreto Estadual 44431/06, a

exemplo do que foi observado em Santa Catarina, Sergipe e na cidade de Salvador, oferece um padrão que pode ser seguido por todos os servidores, considerando que o devido processo legal e o direito de defesa são procedimentos relevantes e indispensáveis que serão observados pelo órgão aplicador da penalidade:

Tais penalidades, contudo, somente poderão ser aplicadas após a realização de uma série de atos por parte da Administração, que compõem o denominado Processo Administrativo Punitivo, previsto na Lei Federal nº. 8.666/93 e nas Leis Estaduais nº. 13.994/01 e 14.184/02, regulamentadas pelo Decreto nº. 44.431, de 29 de dezembro de 2006, devendo o mesmo ser informado pelos princípios do devido processo legal, da bilateralidade, do contraditório e da ampla defesa, garantidos constitucionalmente no artigo 5º, incisos LIV e LV. (MINAS GERAIS, 2008, p. 8).

Observa-se também que a preocupação com o atendimento do devido processo legal e do direito de defesa não se aplicam apenas ao processo administrativo punitivo, mas a todos os processos administrativos sancionadores, situação retratada no Manual de Sindicâncias expedido pela Controladoria Geral de Minas Gerais, onde está previsto que:

2. Os princípios enumerados neste capítulo aplicam-se ao processo administrativo geral e aos processos administrativos específicos:

[...]

2.11. ampla defesa: em consequência deste princípio surgem o direito à ciência da tramitação do feito, à vista dos autos, à possibilidade de obter cópias de suas peças, à apresentação de provas e razões antes da decisão, à efetiva consideração das razões produzidas, à assistência de Defensor e à ciência da decisão.

2.12. contraditório: 'O contraditório garante não apenas a oitiva da parte, mas que tudo quanto apresente ela no processo, suas considerações, argumentos, provas sobre a questão, sejam devidamente levadas em conta pelo julgador, de tal modo que a contradita tenha efetividade e não apenas se cinja à formalidade de sua presença.' Cármen Lúcia Antunes Rocha ('Princípios constitucionais do processo administrativo no Direito Brasileiro', *RIL* 136/18). (MINAS GERAIS, 2004, p. 11-12).

Na Polícia Militar de Minas Gerais o órgão responsável pelo acompanhamento, controle e gestão dos Processos Administrativos Punitivos em

decorrência de descumprimento de obrigações relacionadas com bens e serviço adquiridos de fornecedores externos é a Auditoria Setorial. Esta usualmente disciplina a matéria por meio de cartas de recomendação, sendo já editadas as de nº 114/2007, 6326/2009, 1117/2010 e 1882/2011, enquanto o comando da instituição tratou do assunto também com a expedição dos memorandos 01/2007 - CG e Memorando 01/2010 – CG. Em tais documentos fica evidente a preocupação com a observância do direito de defesa, como se vê em Minas Gerais (2010a), Carta de Recomendação de nº 1250.01.07.1117.10, em que “[...] observa-se por parte dos Ordenadores de Despesas o empreendimento de todos os esforços necessários para garantia do direito de ampla defesa e ao contraditório às partes envolvidas no PAP”.

Como se vê o direito de defesa e o devido processo legal, como garantias constitucionais e aplicadas à Administração Pública, são indispensáveis para o Processo Administrativo Punitivo e é uma preocupação de todos os órgãos, do ente federal ao municipal, o atendimento destes princípios, visto que deles decorrerá o fundamento jurídico para aplicação da penalidade ao administrado. É deles também que a autoridade encontrará os elementos suficientes nos autos para permitir que sua tomada de decisão seja justa e razoável aos fatos apurados e provados.

4.6 Dos prazos

O prazo é um elemento formal importantíssimo na solução de controvérsias administrativas, pois não se pode ficar a eterno discutindo ou sem solucionar uma demanda. Em relação ao Processo Administrativo Punitivo obrigatoriamente será um requisito formal a ser observado na sua plenitude, principalmente para conclusão do feito e para a defesa apresentar suas razões.

Este prazo quer seja nas demandas judiciais, quer seja nas controvérsias ou processos administrativos deve ter parâmetros para iniciar e também para o término. A Lei 8666/93 disciplina estes início e fim do prazo em seu artigo 110, sendo o seguinte:

Art. 110. Na contagem dos prazos estabelecidos nesta Lei, excluir-se-á o dia do início e incluir-se-á o do vencimento, e considerar-se-ão

os dias consecutivos, exceto quando for explicitamente disposto em contrário.

Parágrafo único. Só se iniciam e vencem os prazos referidos neste artigo em dia de expediente no órgão ou na entidade.

A Lei Estadual 14184/2002, que disciplina a realização de processos administrativos no âmbito estadual, em seu art 59 também trata da matéria, no mesmo direcionamento da lei federal 8666/93, prevendo que a exclusão do dia de início e inclusão do dia de encerramento. Já o Decreto Estadual 44431/06 estipula o prazo para a defesa se manifestar previamente no caso das sanções previstas no art 18, que será de 5 dias úteis. No parágrafo 1º do artigo 19, o referido decreto acrescenta o prazo de 10 dias úteis para a defesa se manifestar em se tratando de caso de declaração de inidoneidade para contratar com a Administração Pública, sendo estes os únicos prazos previstos na norma aplicados ao Processo Administrativo Punitivo.

Art 19. [...]

§ 1º. O Ordenador de Despesas, ciente do parecer técnico, deverá instaurar processo administrativo punitivo, notificando o fornecedor, por escrito, sobre os motivos que ensejaram a indicação das sanções cabíveis bem como o prazo de 5 (cinco) dias úteis para apresentação de defesa, salvo na hipótese de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, em que o prazo para defesa será de 10 (dez) dias.

Além do prazo para apresentação de defesa, a norma prevê também o prazo para apresentação de recurso contra a decisão da autoridade, que é de 5 dias úteis, nos termos do parágrafo primeiro do art 20 do Decreto 44431, fundamentado no artigo 109 da lei 8666/93. Já a Lei 14184/02 estipula em seu artigo 22 prazo genérico de 10 dias para realização dos atos de processos administrativos:

Art. 22 Inexistindo disposição específica, os atos do órgão ou da autoridade responsável pelo processo e dos administrados que dele participem serão praticados no prazo de dez dias.

Parágrafo único O prazo previsto neste artigo poderá ser dilatado mediante comprovação de caso fortuito ou de força maior

reconhecida formalmente pelo titular do órgão. (MINAS GERAIS, 2002).

No mesmo dispositivo legal, em seu artigo 36 é previsto o prazo de 10 dias para o interessado se defender quando encerrada a fase de instrução. O mesmo dispositivo normativo, no parágrafo primeiro do artigo 51 faz a previsão de 5 dias úteis para apresentação de recurso, mas concede no artigo 56 até 30 dias para a autoridade manifestar sobre tal recurso, caso não haja prazo fixado por lei. Já o artigo 59 é dedicado totalmente a prazos, contudo não estipula o prazo para conclusão de um processo administrativo punitivo, situação que remete aos 10 dias previstos no artigo 22.

Reportando aos prazos para conclusão do Processo Administrativo Disciplinar (PAD) e das Sindicâncias Regulares na Polícia Militar, previstos no Manual de Processos e Procedimentos Administrativo-Disciplinares da Polícia Militar (MAPPAD-PM), conforme Minas Gerais (2002c) observa-se que em relação ao PAD este prazo é de 40 dias prorrogáveis por mais 20 dias, nos termos do art 165. Já em relação a Sindicância Regular, a qual possui duas fases distintas, sendo uma investigatória e outra acusatória, ambas possuem prazo de 15 dias cada, podendo ser prorrogado por mais 10 dias.

O Manual de Processos e Procedimentos Administrativos da Polícia Militar de Minas Gerais (MAPP/PM), que está em fase final de elaboração e substituirá o MAPPAD/PM, traz nova denominação para a Sindicância Regular, qual seja, Sindicância Administrativa Disciplinar, conforme Minas Gerais (2010c), na minuta que acompanha tal ofício, no artigo 273 está previsto que o prazo regulamentar para elaboração da referida sindicância é de 30 dias, prorrogáveis por mais 10 dias. No artigo 337, é previsto o prazo para conclusão do Processo Administrativo Disciplinar, perfazendo o mesmo do MAPPAD, sendo então de 40 dias, prorrogáveis por mais 20 dias. A matéria alusiva ao PAP não é tratada em tal manual.

Conforme Sergipe (2009), em tal estado os processos administrativos punitivos são realizados por uma comissão previamente nomeada e no ato de nomeação da comissão e instauração do Processo deve conter o prazo para a conclusão dos trabalhos, situação que diferencia em relação ao que é adotado em Minas Gerais, especialmente pela Polícia Militar, onde é delegada a competência

para apuração a um servidor.

No enfoque das normas acima referenciadas, observa-se que para o Processo Administrativo Punitivo está bem definido o prazo para a defesa apresentar suas razões, tanto previamente, como ao final da instrução e também na fase recursal, no entanto não restou previsto em nenhum documento que disciplina a realização de tal processo o prazo para sua conclusão, com o que implica em remetê-lo para a previsão genérica adotada pela Lei 14184/02 em seu artigo 22, que é de 10 dias. Neste enfoque, trata-se de dias corridos, excluídos os prazos de defesa, com o que terá o encarregado o prazo máximo de 10 dias para conclusão de seus trabalhos, podendo, no entanto, prorrogá-lo se for justificadamente necessário.

4.7 Do encerramento do processo administrativo punitivo e as consequências para o administrado

O Processo Administrativo Punitivo, assim enquadrado no conceito geral de processos administrativos, qual seja, uma série ordenada de atos administrativos, obrigatoriamente encerra-se com o último ato válido que o integrará, conforme se vê em Minas Gerais (2008): “O processo administrativo se encerra após a publicação da decisão final, cabendo recurso da mesma somente ao Poder Judiciário”. Assim, a publicação da decisão final no diário oficial, indicará a conclusão e que se atingiu o termo final na demanda administrativa.

Concluir o processo administrativo punitivo implica em aflorar consequências para o administrado. Essas consequências poderão se ater ao arquivamento dos autos, se for elididas as acusações, devidamente justificadas ou motivadas em relação a ocorrência das inconformidade e situações que configuram o descumprimento da obrigação ou inexecução contratual, como também e geralmente mais usual, implicará na aplicação de uma das penalidades previstas, conforme dispõe art 87 da Lei 8666/93:

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

I - advertência;

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior. (BRASIL, 1993).

Estas penalidades guardam íntima relação com o fato objeto da apuração e com o princípio da razoabilidade, pois delas decorrerá outra consequência para o administrado que é a inclusão no Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública, nos termos do art 2º da Lei 13994/01 e de acordo com a falta cometida:

Art. 2º - Será incluída no Cadastro instituído por esta lei a pessoa física ou jurídica que:

I - não cumprir ou cumprir parcialmente obrigação decorrente de contrato firmado com órgão ou entidade da administração pública estadual;

II - tenha praticado ato ilícito visando a frustrar os objetivos de licitação no âmbito da administração pública estadual;

III - tenha sofrido condenação definitiva por praticar, por meio doloso, fraude fiscal no recolhimento de qualquer tributo;

IV - demonstrar não possuir idoneidade para contratar com a administração pública em virtude de ato ilícito praticado. (MINAS GERAIS, 2001).

Ainda nos termos da Lei 13994/01, em seu artigo 6º está previsto que:

Art. 6º Não sendo aceita a defesa a que se refere o art. 5º, o fornecedor estará sujeito, sem prejuízo das demais sanções previstas no art. 87 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, à suspensão temporária do direito de licitar e contratar com a

administração pública estadual ou à declaração de inidoneidade. (MINAS GERAIS, 2001).

O Decreto Estadual 44431/06, em seu artigo 18, no mesmo direcionamento da legislação federal e da lei 13994/01, detalha as consequências para o administrado que descumprir total ou parcialmente a obrigação assumida:

Art. 18. Aos fornecedores que descumprirem total ou parcialmente os contratos celebrados com a Administração Pública Estadual, serão aplicadas as sanções previstas no art. 87 da Lei Federal nº 8.666, de 1993, com observância do devido processo administrativo, respeitando-se o contraditório e a ampla defesa, de acordo com o disposto na Lei 14.184, de 31 de janeiro de 2002, além dos seguintes critérios:

I - advertência escrita - comunicação formal de desacordo quanto à conduta do fornecedor sobre o descumprimento de contratos e outras obrigações assumidas, e a determinação da adoção das necessárias medidas de correção;

II - multa - deverá observar os seguintes limites máximos:

a) 0,3% (três décimos por cento) por dia, até o trigésimo dia de atraso, sobre o valor do fornecimento ou serviço não realizado, ou sobre a etapa do cronograma físico de obras não cumprida;

b) 10% (dez por cento) sobre o valor da nota de empenho ou do contrato, em caso de recusa do adjudicatário em efetuar o reforço de garantia;

c) 20% (vinte por cento) sobre o valor do fornecimento, serviço ou obra não realizada, no caso de atraso superior a 30 (trinta) dias, ou entrega de objeto com vícios ou defeitos ocultos que o tornem impróprio ao uso a que é destinado, ou diminuam-lhe o valor ou, ainda, fora das especificações contratadas;

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração Pública Estadual, por prazo definido no art. 6º, da Lei nº 13.994, de 2001, e no art. 25, deste Decreto;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação do fornecedor perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração Pública Estadual pelos prejuízos resultantes de ação ou omissão do mesmo, obedecido o disposto no inciso II do art. 33 deste Decreto. (MINAS GERAIS, 2006).

Observa-se uma particularidade quando se refere às consequências para o administrado decorrente da conclusão do Processo Administrativo Punitivo, é que

a omissão também gera consequências para o administrado, mas este administrado é o servidor público responsável e que deveria adotar providências ante as inconformidades verificadas. O servidor público é enquadrado como administrado porque também deve cumprir as normas e recomendações administrativas, só que a sede da apuração de sua conduta não é o processo administrativo punitivo e sim o disciplinar, como bem define a Lei 13994/01 em seu art 14, cujo teor é “**Art. 14** - A não-observância dos preceitos desta lei é considerada infração funcional e sujeita o servidor público à instauração de processo administrativo-disciplinar”. Verifica-se que é muito abrangente as condutas do servidor que incorrerá no descumprimento dos preceitos da referida lei, que vão desde a não adoção das medidas contra inconformidades verificadas até a condução errônea dos atos processuais.

Como se vê, o fim último do Processo Administrativo Punitivo é a busca da verdade sobre os fatos controvertidos e sendo concluso referido processo com a publicação da decisão final no órgão oficial do Estado, restará a aplicação das penalidades e medidas decorrentes contra o administrado, aí incluindo a inscrição no cadastro de fornecedores impedidos, como consequências e estas alcançam inclusive o servidor público que foi omissos ou relapso em suas atribuições funcionais.

A consequência maior para o administrado fornecedor de bens e serviços é a declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública, uma penalidade muito grave que foge a competência do ordenador de despesa a sua aplicação. Não pode deixar de considerar que dentre as consequências possíveis pela conclusão do Processo Administrativo Punitivo está o arquivamento dos autos pelo acolhimento das razões de defesa do administrado, principalmente quando fica materializada a boa fé e ocorrência de situações enquadradas na teoria da imprevisão, o que implica em afirmar que a finalidade do Processo Administrativo Punitivo não é tão somente a aplicação de punição e sim a busca dos elementos que comprovem ou não o fato controvertido.

5 METODOLOGIA

Nesta seção será detalhada a metodologia utilizada para a presente pesquisa. Será abordado o problema, as hipóteses, as variáveis, os indicadores, bem como o tipo de pesquisa e o tratamento estatístico dado.

5.1 Problema

O questionamento norteador da presente pesquisa foi: É necessária uma formalização mínima padronizada na instrução do Processo Administrativo Punitivo na PMMG para a correta adoção de providências pelo servidor público competente?

Esta problemática foi centrada na questão do estabelecimento de rotinas administrativas, que estão presentes e servem para melhoria da qualidade e eficiência nos diversos atos decorrentes da competência administrativa. Quando se estabelece rotinas, todos se beneficiam e o resultado é um padrão com ampla abrangência e este padrão na realização dos atos processuais é que conduz ao questionamento quanto a necessidade em relação ao PAP.

5.2 Hipótese básica

Para a busca de respostas para o problema foi definido por hipótese básica: É necessária uma formalização mínima padronizada na instrução do Processo Administrativo Punitivo instaurado pela PMMG para que o servidor público adote corretamente as providências que são de sua competência.

5.3 Hipótese secundária

Como hipótese secundária foi definido o seguinte: Uma formalização mínima padronizada para o Processo Administrativo Punitivo na PMMG reduzirá vícios formais na sua fase instrutiva.

5.4 Variáveis

Foram eleitas variáveis para estudo do problema e verificação das hipóteses, tendo como independente: seguir formalização mínima padronizada para instrução do processo administrativo punitivo instaurado na PMMG. Como variável dependente definiu-se que é a adoção correta das providências de competência do servidor e a redução dos vícios formais na fase instrutiva do PAP.

5.5 Indicadores

Os indicadores para trabalhar com as variáveis foram:

- a) sequencia ordenada de atos;
- b) ritos formais;
- c) prática profissional;
- d) conhecimento técnico;
- e) eficiência;
- f) qualificação técnica.

5.6 Tipo de pesquisa

A pesquisa realizada foi do tipo descritiva e visou caracterizar o objeto de pesquisa e verificar as relações entre as variáveis através de pesquisa de campo.

5.7 Natureza da pesquisa

Tratou-se de uma pesquisa quantitativa, pois constituiu de questionários com questões fechadas.

Os questionários foram aplicados aos 98 servidores lotados nas 49 unidades executoras selecionadas.

5.8 Técnicas

5.8.1 Documentação indireta

A pesquisa bibliográfica teve por base teórica teorias contemporâneas do Direito Administrativo, com ênfase na formalização do Processo Administrativo Sancionador em autores como Bandeira de Mello (2002), Medauar (2007), Heuseler (2008), Pinto (2008), Di Pietro (2010) e Osório (2011). A pesquisa documental reuniu o acervo da legislação federal, estadual e institucional, estes abrangendo tanto os documentos produzidos pela Polícia Militar de Minas Gerais como pela Auditoria Geral do Estado que versam sobre o tema deste estudo.

5.8.2 Documentação direta

Foram aplicados questionários contendo questões fechadas para os agentes de coordenação e controle e para os almoxarifes dos Batalhões da capital e do interior enquadrados como Unidades Executoras no Plano de Aplicação de Recursos Orçamentários da Polícia Militar de Minas Gerais.

O meio utilizado para entrega e aplicação dos questionários foi o eletrônico, através do painel administrativo²⁷ da intranet PM, com destinação ao comandante de cada unidade executora selecionada e através destes comandantes chegaram aos servidores alvos da pesquisa, os quais responderam também via painel administrativo.

Direcionou-se aos servidores lotados nos Batalhões de Polícia Militar enquadrados como unidades executoras, responsáveis pela auditagem, fiscalização e gestão de contratos e processos administrativos nas seções administrativas responsáveis por licitações, aquisições e contratos, ou seja, àqueles servidores que efetivamente fazem aquisições rotineiras ou possuem a atribuição gerencial de coordenação e controle de tais procedimentos. Para tanto no espaço geográfico dos Batalhões de Polícia Militar, foram delimitados aos servidores com atribuição de agente de coordenação e controle, mais conhecimento por chefe da seção administrativa ou popularmente, na rotina administrativa, o Chefe da Seção de Orçamentos e Finanças (SOFI) e também ao servidor agente de atividade e, portanto, gestor de contratos responsável por aquisições, àquele que exerce a função de chefe do almoxarifado, o qual rotineiramente é responsável praticamente por todas as aquisições e serviços contratados por tais Unidades Executoras, perfazendo no universo das unidades executoras um total de 98 servidores.

A amostra para aplicação dos questionários foi constituída de 98 servidores lotados nas funções de agente de coordenação e controle e de almoxarife dos Batalhões enquadrados como unidades executoras, de forma não aleatória, pois abrangeu todos os servidores lotados nas referidas funções nos 42 batalhões de polícia militar sediados em cidades do interior do Estado e nos 07 batalhões de polícia militar sediados na capital mineira, tendo por parâmetro de seleção as unidades executoras em nível de Batalhão de Polícia Militar relacionadas no plano de aplicação dos recursos orçamentários e financeiros (PARO 2011), em seu anexo "A", conforme Minas Gerais (2011b), reproduzido no ANEXO A deste trabalho²⁸.

Justificou-se a escolha desta amostra censitária pelo fato de que nos Batalhões de Polícia Militar é certo encontrar as funções de agente de coordenação

²⁷ Sistema eletrônico utilizado na Intranet da Polícia Militar para envio e recebimento de mensagens eletrônicas

²⁸ Observa-se no anexo A (p. 127-130) que nem todos os Batalhões de Polícia Militar de Minas Gerais são unidades executoras. Muitos são apoiados e desta forma não executam recursos orçamentários e nem fazem aquisições.

e controle e a de almoxarife, enquanto que nas demais Unidades da Polícia Militar, enquadradas como executoras, como os Centros, as Companhias Independentes e Unidades especializadas não existe tais funções bem definidas.

5.8.3 Tratamento estatístico

Foram utilizados recursos da estatística descritiva para tratamento dos dados levantados, com a ferramenta IBM SPSS ESTADÍSTICAS 19²⁹, sendo a tabela cruzada de frequência, variação percentual e média.

Na análise e interpretação dos dados, utilizando a ferramenta citada, foi feito cruzamento de dados para observar a relação entre as variáveis, sendo reproduzidos na forma de tabelas e gráficos.

Em relação a delimitação temporal da pesquisa foram eleitos os anos de 2009 e 2010 para apurar a quantidade de Processos Administrativos Punitivos realizados pelas unidades executoras alvos da pesquisa. Esclarece-se, no entanto, que a ideia inicial quando ainda na fase de projetos era fazer análise documental dos processos produzidos em tais anos, em que consistiria na aferição quanto ao cumprimento dos requisitos formais e se guardavam padrão de uma unidade para outra para possibilitar a utilização de um tratamento estatístico diferenciado na análise e interpretação dos dados obtidos, com amostras definidas de forma aleatória e abrangendo todas as Unidades Executoras, contudo se tornou inviável por indisponibilidade de acesso a tais processos, considerando que foi feita consulta ao órgão de auditoria da Polícia Militar solicitando acesso aos citados documentos, contudo a Auditoria Setorial tem o controle da quantidade de processos apenas de 2010 e não tem cópia arquivada, visto que fica na unidade que o instaurou. Esta situação foi motivo para repensar a forma da referida pesquisa, cuja opção foi para uma análise indireta através das respostas dos servidores nos questionários, comparando a quantidade dos processos com a demonstração de conhecimento do servidor ao se manifestar sobre a sequência que deveria observar para o PAP.

O retorno dos questionários respondidos não foi na totalidade, sendo que da população de 98 servidores, a amostra compôs-se de apenas 85, que

²⁹ Programa da IBM similar ao Excel para trabalhar com dados estatísticos.

retornaram com as respostas, situação que concorreu para considerá-la como do tipo intencional por acessibilidade.

6 A INSTRUÇÃO E A FORMALIZAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO PUNITIVO NA PMMG: Análise dos Resultados da Pesquisa

Nesta seção, considerando os ensinamentos teóricos, a prática e normalização adotada em Minas Gerais e pela Polícia Militar, bem como a problemática, hipóteses e objetos formadores do direcionamento deste trabalho, apresentam-se os dados da pesquisa de campo, de natureza quantitativa para a qual foram aplicados questionários com questões fechadas.

Da população do tipo censitária composta de 98 servidores militares da PMMG, obteve-se retorno de 85 questionários respondidos, representando 86,7% da citada população.

Ainda, nesta seção, verifica-se a pertinência da fundamentação teórica relacionada para o estudo, a comprovação das hipóteses formuladas, bem como a utilização dos dados apresentados na caracterização do objeto da pesquisa na seção 4.

6.1 Identificação e particularidades do universo da pesquisa

Em relação às unidades executoras, o percentual de participação na pesquisa foi bem maior, perfazendo 95,9%, visto que das 49 unidades selecionadas, 47 participaram da pesquisa, quer seja com os dois servidores respondendo ao questionário, quer seja por apenas um deles.

Foram distribuídos 98 questionários para 49 unidades executoras. Cada unidade executora recebeu dois questionários, sendo um para ser respondido pelo Chefe da SOFI e o outro pelo Almojarife. A participação das unidades executoras foi de 95,9%, visto que em apenas duas delas não se obteve resposta por nenhum dos servidores indicados. As unidades executoras selecionadas representaram tanto a capital como o interior de Minas Gerais e daí a importância desta participação porque retrata a situação de forma abrangente para todo o território mineiro.

6.1.1 Tempo na função e qualificação técnica

Na pesquisa retornaram respostas que possibilitaram analisar o tempo em que o servidor estava na função, fazendo ainda comparação com a qualificação técnica, o que reverteu em uma importante informação justamente para comparar a experiência e o nível de conhecimento apresentado por tais servidores, visto que quanto maior o tempo de exercício de uma função, maior o conhecimento e experiência adquiridos, bem como quanto mais tecnicamente preparado, maior a capacidade para dar solução técnica as demandas administrativas. O **GRÁFICO 1** e a **TAB. 1** retratam esta situação.

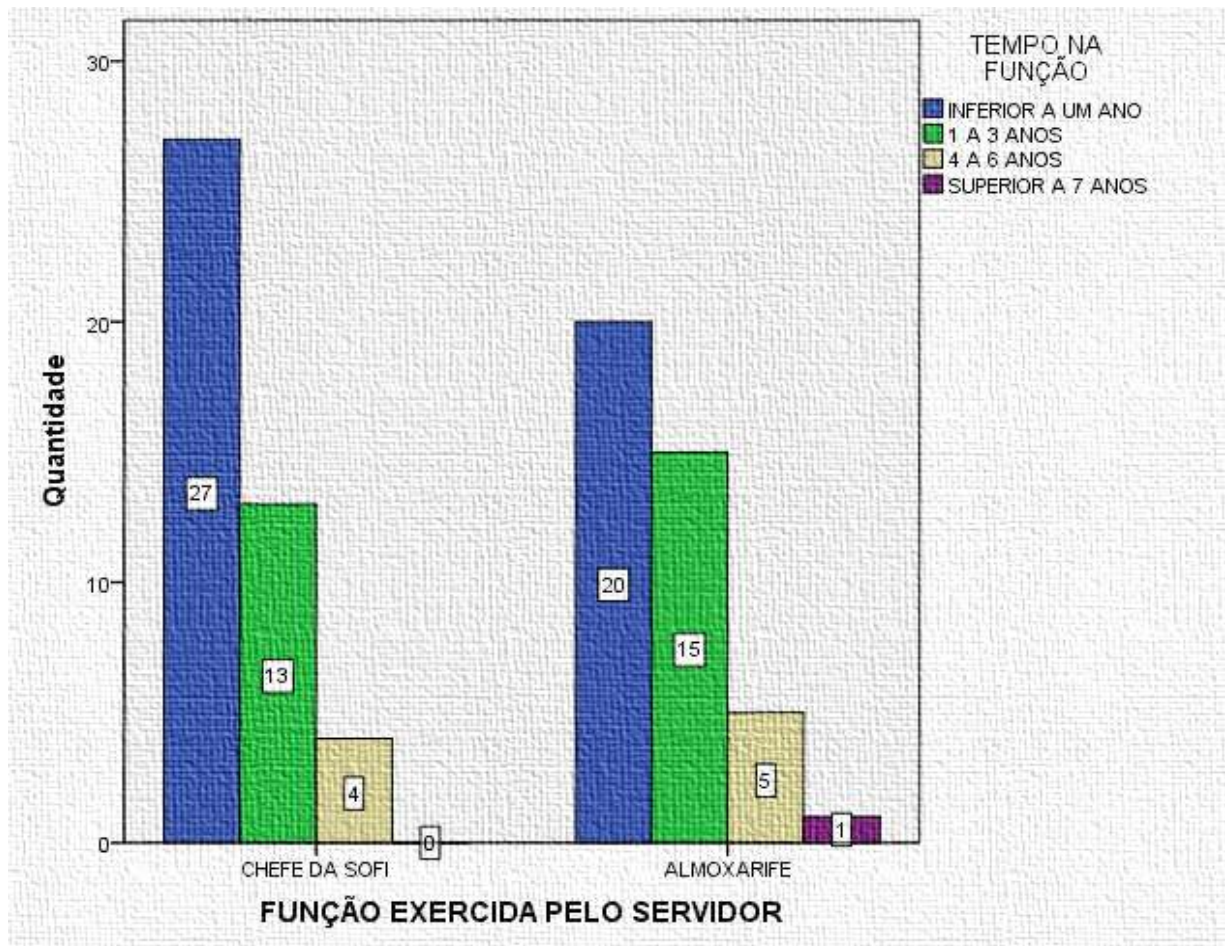


Gráfico 1: Tempo na função nas UE alvo da pesquisa – PMMG 2011.
 Fonte: Questionários aplicados aos Ch da SOFI e Almojarifes das 49 UE – BPM

O **GRÁFICO 1** nos mostra que dos 85 servidores que responderam o questionário, 47 deles possui menos de um ano no exercício da função, o que representa um percentual de 55,3% destes servidores. Já se tomarmos por base o período de até 3 anos, verifica-se que são 73 servidores enquadrados nesta situação, equivalente a 88,2% do total dos servidores que responderam a pesquisa. Observa-se ainda que, proporcionalmente, os servidores na função de chefia da SOFI possuem menor tempo na função do que os almoxarifes. Os dados indicam pouca experiência e, portanto, maior dificuldade para adoção de providências em relação ao PAP.

Na **TAB. 1** tem-se um comparativo entre o tempo na função com a qualificação técnica do servidor. Trata-se de um dado importante para verificar se há relação ou influência na preparação do servidor para o exercício da função em virtude do tempo em que está na atividade.

TABELA 1

Relação qualificação técnica com a função exercida pelo servidor – PMMG 2011.

FUNÇÃO EXERCIDA PELO SERVIDOR		QUALIFICAÇÃO TÉCNICA			Total
		SIM	NÃO	NÃO RESPONDEU	
ALMOXARIFE		6	35	0	41
		14,6%	85,4%	0,0%	100,0%
CHEFE DA SOFI		14	29	1	44
		31,8%	65,9%	2,3%	100,0%
Total		20	64	1	85
		23,5%	75,3%	1,2%	100,0%

Fonte: Questionários aplicados aos Ch da SOFI e Almoxarifes das 49 UE – BPM

Os dados da **TAB. 1** indicam que a maioria dos servidores, ou seja, 75,3% daqueles que responderam o questionário, não possuem qualificação técnica³⁰ para o exercício da função. Em relação ao servidor na função de Almoxarife, esse percentual é bem significativo, pois representa 85,4% dos que responderam o questionário. Esse fato interfere na adoção de providências

³⁰ O Chefe da SOFI adquire qualificação técnica através dos Cursos de Administração Financeira e Orçamentária e de Logística, ministrados pela PMMG. O Almoxarife é qualificado tecnicamente através do Curso de Logística.

administrativas ante a inexecução contratual ou descumprimento de obrigações, visto que o servidor, não tendo participado do curso que o capacita para o exercício da função, não terá o conhecimento adequado do assunto e desta forma terá de aprender com base na vivência diária e orientações que são repassadas pelos superiores, pares e subordinados, o que reverte em maior probabilidade de inconformidades.

A qualificação técnica para o Chefe da SOFI, servidor que tem a atribuição de assessorar tecnicamente o ordenador de despesa e fazer a auditoria nos processos de compras da unidade executora, sendo, portanto, o primeiro crivo das ações de controle e aquele que deve reunir condições de orientar quanto a perfeita execução orçamentária e financeira, é muito importante e deve ser uma preocupação, pois o alto índice de servidores sem este atributo, indica deficiência na adoção de providencias administrativas por falta de conhecimento técnico e, portanto, comprometimento da instrução do Processo Administrativo Punitivo devido a complexidade e variedades de atos formais que devem ser executados.

Para o servidor na função de Almojarife também não é diferente. Trata-se de uma função muita técnica, principalmente por labutar com bens patrimoniais do estado, com responsabilidade pelo gerenciamento, controle, aquisições e acompanhamento dos contratos e ajustes gerados.

6.1.2 Tempo na função versus ter sido encarregado de processo administrativo punitivo

O conhecimento e experiência dos servidores alvo da pesquisa foram testados também através da resposta ao questionamento se já foram encarregados de PAP na PMMG, como demonstra a **TAB. 02**. Trata-se de um dado importante porque indicará se há relação do tempo na função com o encargo administrativo de ser encarregado de PAP, demonstrando justamente o fator experiência prática.

TABELA 02

Já foi encarregado de PAP na PMMG – BPM/UE – PMMG 2011.

		Frequencia	Percentual
Quantidade	NÃO	75	88,2
	SIM	10	11,8
Total		85	100,0

Fonte: Questionários aplicados aos Ch da SOFI e Almoxarifes das 49 UE – BPM

Observa-se na **TAB. 02** que dos 85 servidores que responderam o questionário apenas 10 já foram encarregados de PAP, o que representa um percentual de apenas 11,8%, enquanto 88,2% nunca tiveram a oportunidade de realizar os atos processuais, o que implica em dificuldades por falta de experiência e conhecimento prático. É certo o dito popular de que “o melhor aprendizado é a prática”, mas se esta não acontece, não haverá como estarem aptos para adoção das providências de suas competências e esta situação fica evidente ao responderem ao questionamento se dominam os procedimentos do PAP. O cruzamento dos dados relacionados com o tempo na função e se foi encarregado de PAP apresenta os resultados apresentados na **TAB. 3** a seguir.

TABELA 3

Relação foram encarregados de PAP versus o tempo na função – PMMG 2011

		FOI ENCARREGADO DE PAP		Total
		SIM	NÃO	
TEMPO NA FUNÇÃO	SUPERIOR A 7 ANOS	0 0,0%	1 100,0%	1 100,0%
	4 A 6 ANOS	1 11,1%	8 88,9%	9 100,0%
	1 A 3 ANOS	5 17,9%	23 82,1%	28 100,0%
	INFERIOR A UM ANO	4 8,5%	43 91,5%	47 100,0%
	Total	10 11,8%	75 88,2%	85 100,0%

Fonte: Questionários aplicados aos Ch da SOFI e Almoxarifes das 49 UE – BPM

Os dados indicam que dos 10 servidores que já foram encarregados de PAP, 5 estão entre os que possuem de 1 a 3 anos na função, o que representa um

percentual de 50%, enquanto os servidores com menos de um ano na função vem em segundo lugar com 40% dos casos. Isso demonstra que não é o maior tempo na função fator determinante para ser encarregado de PAP, implicando no fator oportunidade e disponibilidade como principal interveniente, o que não é indicativo de que o tempo na função e, portanto, maior experiência prática, seja indispensável para receber o encargo. É importante ressaltar também na análise dos dados que o percentual de servidores que não foram encarregados de PAP é muito expressivo e sendo assim, não tem como fazer inferências pontuais sobre interferência do fator tempo na função para receber o encargo de encarregado da apuração.

6.1.3 O tempo na função, a qualificação técnica e o domínio dos procedimentos formais do PAP

O resultado do questionamento relacionado com o domínio dos procedimentos formais da instrução PAP foi comparado na relação tempo na função e qualificação técnica, conforme resultados apresentados na **TAB. 10** (APÊNDICE “C”, p. 126). Este comparativo permitiu analisar os resultados focados em interveniência do tempo na função e qualificação técnica no domínio dos procedimentos formais. Permitiu analisar se o maior tempo na função com qualificação técnica implica em maior domínio dos procedimentos.

Os dados indicam dois pontos importantes. O primeiro é que do total de 85 servidores que responderam o questionário, nenhum deles reconheceu que domina os procedimentos do PAP, o que demonstra grande dificuldade por desconhecimento para adotar providências administrativas relacionadas com tal processo, ou seja, por não saber como agir ou qual providencia deve adotar.

Considerando que os princípios e atos formais que fazem parte do PAP devem ser observados para que se preserve o devido processo legal e a garantia do direito de defesa ao administrado, se não há domínio dos procedimentos então não terá garantia que tais parâmetros serão observados, ainda mais, as normas, orientações e principalmente o fluxograma de etapas do PAP expedido pela

Controladoria Geral de Minas Gerais (ver **ANEXO C**, p. 132-139)³¹ oferecem suporte para o servidor conhecer e dominar os atos processuais, basta acessar e os dados demonstram que não está havendo este acesso. Conhecer apenas parcialmente os procedimentos do PAP implica em processos com erros que possam comprometer a tomada de decisão da autoridade.

O segundo ponto importante que se extrai da análise da **TAB. 10** é justamente a relação dos servidores que possuem qualificação técnica quanto a resposta ao questionamento se dominam os procedimentos do PAP. Observa-se que dos 85 servidores, apenas 20 possuem qualificação técnica, no entanto ao comparar a quantidade de servidores com qualificação técnica quanto ao domínio dos procedimentos do PAP a diferença de apenas 10% não é expressiva entre os que dominam parcialmente e os que não dominam.

Comparando a quantidade de servidores que não possuem qualificação técnica, num total de 64, em relação ao domínio dos procedimentos do PAP temos maior expressividade, passando para 20% a diferença quando se compara a quantidade daqueles que dominam parcialmente os procedimentos em relação aos que não dominam. Desta forma é maior o percentual dos que não tem qualificação técnica e não dominam os procedimentos, o que demonstra que possuir qualificação técnica é uma importante qualidade para garantia de maior domínio dos procedimentos e cumprimento das etapas procedimentais para realização do PAP.

Da análise da **TAB. 10** extrai também uma importante relação entre o tempo na função e o domínio dos procedimentos do PAP, qual seja, proporcionalmente o servidor com tempo na função compreendido entre 1 e 3 anos está mais capacitado para adotar providencias relacionadas com o PAP do que os demais. Na relação, ou seja, na divisão dos valores nas faixas de tempo de serviço, entre os que dominam parcialmente e os que não dominam, considerando que o número maior satisfaz a assertiva, verifica-se que os servidores compreendidos na faixa de 1 a 3 anos, num total de 12 que dominam parcialmente contra 15 que não dominam os procedimentos, o resultado da divisão de 12 por 15 é 0.8, enquanto aqueles com menos de 1 ano, utilizando a mesma expressão, o resultado é de 0.74 e em relação ao que possuem de 4 a 6 anos, este restado é igual a 0.67. Isso

³¹ <http://controladoriageral.mg.gov.br/images/Documentos/fluxograma-cafimp-atualizado.pdf>

demonstra a importância da experiência e também do preparo técnico, considerando também que a maior concentração de qualificação técnica engloba os servidores com tempo na função inferior a 3 anos.

6.2 Formalização mínima padronizada para instrução do PAP na PMMG e adoção correta de providências de competência do servidor.

A formalização do Processo Administrativo Punitivo deve ser moderada no sentido de não se tornar um obstáculo para o administrado no exercício do direito de defesa e contraditório contra as acusações que pesam contra si, mas essa moderação implica em se tornar necessária a forma para determinados atos processuais para evitar que aflores vícios comprometedores de todo o feito.

Partindo desta formalização moderada ou informalismo, como também é considerada, na aplicação dos questionários foram definidos questionamentos para apurar se o servidor responsável pela adoção de providências relacionadas com instauração e principalmente a instrução do PAP, estavam cientes destes parâmetros.

6.2.1 A formalização e a padronização no processo administrativo punitivo

Na pesquisa de campo foram feitos dois questionamentos em relacionados com a formalização e a padronização dos atos para instrução do PAP, cujos resultados estão elencados na **TAB. 4**. Trata-se de resultados que possibilitaram analisar o conhecimento do servidor em relação a obrigatoriedade de se observar a forma para realização de certos atos do PAP. O conhecimento e reconhecimento do servidor, demonstrando que está ciente de tais particularidades, indica processos mais completos e sem vícios que comprometam a tomada de decisão.

TABELA 04

Relação: PAP carece formalização versus necessidade de padronização PAP – BPM/UE-PMMG 2011

		NECESSIDADE DE PADRONIZAÇÃO PAP			Total	
		SIM	NÃO	NÃO RESPONDEU		
PAP CARECE FORMALIZAÇÃO	NÃO SABE	Quantidade	28	2	1	31
	INFORMAR	Percentual (%)	35,0%	50,0%	100,0%	36,5%
	NÃO	Quantidade	2	0	0	2
		Percentual (%)	2,5%	,0%	,0%	2,4%
	SIM	Quantidade	50	2	0	52
		Percentual (%)	62,5%	50,0%	,0%	61,2%
Total	Quantidade	80	4	1	85	
	Percentual (%)	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fonte: Questionários aplicados aos Ch da SOFI e Almojarifes das 49 UE – BPM

De acordo com os dados apresentados, dos 85 servidores que responderam o questionário, 62,5% entendem que o PAP carece sim de formalização e padronização. Comparadas as respostas individualmente, observou-se que o percentual dos servidores que ocupam a função de Chefe da SOFI, é bem maior, com 70,5%, contra apenas 2,3% de servidor na referida função (um servidor) que entende não ser aplicada formalização ao referido processo. É expressivo também o percentual de servidores em dúvida, que afirmaram não saber informar, representando 36,5% do todo, enquanto individualmente os servidores na função de almoxarife tiveram um percentual de 46,3% em relação ao total de servidores nesta função.

Desta forma observou-se que a visão destes servidores que afirmaram sim em relação a formalização, estava alinhada com o posicionamento teórico carreados para este trabalho e com a normatização e recomendações institucionais, em especial as orientações expedidas pela Controladoria Geral do Estado, aí incluindo a cartilha CAFIMP, a instrução de serviço 08, com seu Chek list reproduzido na p. 138 deste trabalho com o **ANEXO “D”** (MINAS GERAIS, 2005a) e o fluxograma do CAFIMP reproduzido no **ANEXO “C”**, documentos que norteiam os procedimentos do PAP e garantem, se observados, o conhecimento necessário para se acercar das peças que carecem de formalização e também permitir que se tenha

uma padronização dos processos. Ficou evidenciado nas respostas predominantes que os servidores pesquisados têm consciência da necessidade de se observar formalização, o que é indispensável para a realização das etapas procedimentais do PAP, principalmente dos atos que integram a fase instrutiva. (Ver também **ANEXO B**, p. 131).

Um segundo questionamento para apurar a questão da formalização do PAP e a verificação de que os servidores pesquisados estavam capacitados para adoção de providências relacionadas com referido processo, foi em relação a padronização dos atos e etapas procedimentais, situação retratada também na **TAB. 4**.

A padronização de atos administrativos em um processo indica que todos adotem as mesmas condutas e procedimentos, revestindo o feito de maior eficiência e praticidade. O padrão pode ser estabelecido pelo órgão superior e estendido para ser cumprido por todos de forma obrigatória, ou mesmo, resultar de posturas adotadas num grupo específico, no caso em tela, por exemplo, na unidade executora. De tal sorte, o que se deve verificar como fator esperado é que pelo menos na unidade executora haja conformidade nos procedimentos adotados em relação ao PAP tanto pelo Chefe da SOFI, como pelo Almojarife, afinal não é pertinente que na mesma unidade haja divergência na adoção de providências e realização de atos relacionados com a instauração e instrução do PAP, considerando que deve seguir parâmetros formais para sua validação.

O resultado das respostas dos servidores que responderam o questionário demonstra que há sim uma carência de padronização dos atos procedimentais do PAP e é este o entendimento da maioria. Dos 85 servidores, 93,2% sentem necessidade de padronização e apenas 4,5% não tem esse entendimento. Observa-se ainda que o posicionamento dos servidores que exercem função de almojarife coincide com os que exercem função de Chefe da SOFI, o que demonstra uma unanimidade nas respostas e indicam ser muito mais que uma necessidade tal padronização, é uma carência de todos.

Em continuidade a apuração do posicionamento dos servidores sobre a formalização e padronização dos atos processuais do PAP, com base nos dados obtidos e visando dar maior sustentação aos resultados, foi feito o cruzamento em relação a qualificação técnica, conforme a **TAB. 5**. O resultado esperado com referido cruzamento de dados é se a qualificação técnica interferiu nas respostas,

considerando que quem detém qualificação técnica em tese detém maior conhecimento e sendo assim estará mais preparado para o exercício da função, com o que sua opinião terá uma valoração maior porque expressa certeza.

TABELA 5

Posicionamento sobre formalização do PAP em relação a qualificação técnica – PMMG /11

		PAP CARECE FORMALIZAÇÃO			Total
		SIM	NÃO	NÃO SABE INFORMAR	
QUALIFICAÇÃO TÉCNICA	NÃO RESPONDEU	1	0	0	1
		100,0%	0,0%	,0%	100,0%
	NÃO	35	1	28	64
		54,7%	1,6%	43,8%	100,0%
	SIM	16	1	3	20
		80,0%	5,0%	15,0%	100,0%
Total		52	2	31	85
		61,2%	2,4%	36,5%	100,0%

Fonte: Questionários aplicados aos Ch da SOFI e Almojarifes das 49 UE – BPM

Conforme se vê na **TAB. 5**, é expressivo o percentual dos servidores que possuem qualificação técnica e que são do entendimento de que o PAP carece de formalização. Outro detalhe importante neste comparativo é que os servidores que não possuem qualificação técnica, na sua maioria absoluta, também compartilham o mesmo entendimento de que é o PAP carecedor de formalização, contra 1,6% que diverge, enquanto outros 43,8% demonstraram dúvida, com o que indica que estes servidores realmente estão alinhados com os ensinamentos teóricos estudados neste trabalho e exigidos pelos órgãos de controle, tanto interno (Auditoria Setorial), como externo (Controladoria Geral).

Na **TAB. 6** foi feito outro cruzamento de dados para verificação da padronização dos procedimentos do PAP em relação a qualificação técnica, para, nos moldes da formalização, comparar as respostas de quem em tese detém maior preparo contra aqueles mais leigos. A resposta que dará credibilidade ao resultado deve decorrer do conhecimento e vivência do assunto tratado. Sendo assim, observa-se a importância da opinião de quem detém qualificação técnica, pois em

tese também detém o conhecimento e saberá realmente o que é carência para o exercício de sua função.

TABELA 6

Posicionamento sobre padronização do PAP em relação a qualificação técnica – PMMG/11

		NECESSIDADE DE PADRONIZAÇÃO PAP			Total
		SIM	NÃO	NÃO RESPONDEU	
QUALIFICAÇÃO TÉCNICA	NÃO RESPONDEU	1	0	0	1
	NÃO	61	2	1	64
		95,3%	3,1%	1,6%	100,0%
	SIM	18	2	0	20
		90,0%	10,0%	,0%	100,0%
Total		80	4	1	85
		94,1%	4,7%	1,2%	100,0%

Fonte: Questionários aplicados aos Ch da SOFI e Almojarifes das 49 UE – BPM

Os dados demonstram mais uma vez que mesmo aqueles servidores que detém maior conhecimento e capacitação sentem a carência de padronização dos atos processuais do PAP na Polícia Militar para que tenham condições de adotar as providências corretas que são de suas competências. Desta feita o percentual destes servidores foi de 90%, contra apenas 10% que possuem entendimento contrário. Aqui também é verificada certa unanimidade entre os servidores, tanto os que possuem qualificação técnica, quanto os que não possuem, na maioria absoluta, demonstram o sentimento de carência desta padronização. Observa-se em relação aos que não possuem qualificação técnica que o sentimento de carência de padronização é ainda maior, perfazendo um percentual de 95,3% contra apenas 3,1% de entendimento contrário, o que reforça a assertiva de que estes servidores sentem-se desorientados em relação aos atos processuais do PAP, carecendo desta padronização.

6.2.2 Processos realizados nas Unidades Executoras em 2009 e 2010

No questionário também foram extraídas informações sobre a realização de Processos Administrativos Punitivos nas Unidades Executoras alvo da pesquisa, sendo delimitado aos anos de 2009 e 2010. A **TAB. 7** retrata a situação de 2009, abrangendo as Unidades Executoras que responderam o questionário nas diversas regiões do estado, trazendo desta forma um retrato da realização destes processos nestas localidades e de uma maneira generalizada, na Polícia Militar. Para uma visão dos Processos Administrativos Punitivos originados na Polícia Militar e que resultaram em aplicação de penalidade recomenda-se consultar o **QUADRO 2** (APÊNDICE “B”, p. 123), que mostra a quantidade de Penalidades aplicadas e que resultaram em inscrição do fornecedor no Cadastro de Impedidos (CAFIMP).

TABELA 7

PAP realizados em 2009 pelo BPM/UE alvo da pesquisa – PMMG 2011			
		Frequencia	Percentual
Válidos	NENHUM	40	85,1
	UM	4	8,5
	DOIS	1	2,1
	TREIS	1	2,1
	NÃO RESPONDEU	1	2,1
Total		47	100,0

Fonte: Questionários aplicados aos Ch da SOFI e Almojarifes das 49 UE – BPM

De acordo com os dados da **TAB. 7**, fica evidente nas 47 unidades executoras que responderam o questionário, a ausência de PAP, o que não significa que a não geração de PAP nestas unidades decorre de perfeição na execução contratual e cumprimento de todas as obrigações decorrentes de ajustes firmados com fornecedores, no entanto trata-se de um percentual bem expressivo, são 85,1% das unidades que não realizaram PAP em 2009, enquanto que teve 4 unidades com um processo realizado, perfazendo 8,5%, como também teve 1 unidade que

instaurou e concluiu 2 processos e outra conseguiu o feito de 3 processos no citado ano. Retornando aos dados tabulados, observamos que a unidade com três processos em 2009 foi o 9º BPM (localizado na cidade de Barbacena).

Em 2010 (**TAB. 8**) observa-se que a mesma unidade apresentou, juntamente com outra, a maior quantidade de processos, num total de 2, portanto, o 9º BPM, nesta pesquisa foi a unidade que mais realizou Processos Administrativos Punitivos em 2009 e 2010, num total de 5, enquanto 85,1% das unidades pesquisadas não registrou PAP no período.

TABELA 8

PAP realizados em 2010 pelo BPM/UE alvo da pesquisa – PMMG 2011			
		Frequencia	Percentual
Válidos	NENHUM	37	78,7
	UM	6	12,8
	DOIS	2	4,3
	NÃO RESPONDEU	2	4,3
Total		47,0	100,0

Fonte: Questionários aplicados aos Ch da SOFI e Almoxarifes das 49 UE – BPM

Os dados da **TAB. 8** em relação a 2010 indicam que houve um pequeno aumento nos processos no referido ano em relação a 2009. Foram 10 processos realizados contra os 9 em 2009, o que representa um aumento percentual de 11%, o que não é tão significativo assim, considerando que destes, dois foram do 9º BPM, unidade que contribuiu com 26,3% dos processos realizados nos dois anos.

Extraí da comparação das duas tabelas e da verificação individualizada de cada questionário respondido e tabulado que no período apenas 10 unidades realizaram PAP e destas, apenas 3 registraram o processo nos dois anos, sendo o 9º BPM, com 3 processos em 2009 e 2 em 2010, o 35º BPM, com um processo em 2009 e dois em 2010 e o 53º BPM, com um processo em cada ano. Estes dados mostram a discrepância em relação a realização de PAP nos Batalhões enquadrados como unidades executoras da Polícia Militar e expressam a preocupação da Auditoria Setorial na expedição das cartas de recomendação 114/2007 e 1882/2011 (MINAS GERAIS, 2007b e 2011a), quanto ao fato de descumprimento ou inobservância das normas que regulam a instauração do

Processo Administrativo ante a constatação de uma inexecução contratual ou descumprimento de obrigação e com isso, resulta na falta de adoção de providências pelo servidor público competente. O que ressaltamos nos dados obtidos é que a ausência de processos na maioria das unidades pesquisadas não significa regularidade na execução de contratos e daí a preocupação do órgão de auditoria com a expedição das cartas de recomendação referenciadas.

6.2.3 Cumprimento das etapas procedimentais do processo administrativo punitivo direcionado ao CAFIMP.

A última etapa de questionamentos inseridos no questionário visou apurar se os servidores pesquisados estavam cumprindo todas as etapas e atos necessários que garantissem a observância da formalização das peças que assim requeiram e também apurar se os procedimentos adotados por eles guardavam padronização se comparados entre si. Para tanto, com base na cartilha do CAFIMP (MINAS GERAIS, 2008), Chek list anexado a instrução de serviço 08/2005 (MINAS GERAIS, 2005a), no fluxograma do CAFIMP (ver **ANEXO “C”**, p. 132-139), Constou do questionário uma relação com algumas etapas que deveriam ser cumpridas sequencialmente e cronologicamente para realização do Processo Administrativo Punitivo. Para detalhamento destas etapas para fins de entendimento do leitor, ver **QUADRO 1** (APÊNDICE “A”, p. 124).

Observa-se no Apêndice A, no impresso do questionário, em comparação com o fluxograma e a cartilha do CAFIMP, bem como o chek list, que a sequência proposta não contemplou todas as etapas, mas guardou a sintonia com elas, justamente para permitir ao pesquisado raciocinar para emitir sua resposta.

A sequência preenchida pelo servidor que corresponderia ao que foi proposto no questionário deveria ser esta: (4)(1)(3)(6)(7)(2)(5)(9)(11)(8)(10), considerando que a numeração deveria corresponder a sequência em que os atos são realizados. A **TAB. 09** retrata os resultados.

Na sequência cada número corresponde a uma etapa da relação inserida no questionário. Caso não houvesse correspondência deveria ser preenchido com o

número “99”, contudo não havia alternativa para esta opção de resposta, apesar de alguns dos pesquisados haver informado tal número, inclusive dois o informaram em todas as alternativas.

TABELA 09

Preenchimento correto da sequência das etapas do PAP – PMMG 2011

		Frequencia	Percentual
Válidos	NÃO ACERTOU	71	83,5
	NÃO RESPONDEU	14	16,5
Total		85	100,0

Fonte: Questionários aplicados aos Ch da SOFI e Almojarifes das 49 UE – BPM

Os dados da **TAB. 09** nos mostra o total desconhecimento por parte do servidor, considerando que não houve uma resposta sequer que correspondeu à sequência proposta. Dos 85 servidores que responderam o questionário 83,5% informaram a sequência conforme seu entendimento e conhecimento das etapas procedimentais do PAP, no entanto a sequência informada não correspondeu ao que extraímos dos documentos expedidos pelos órgãos de auditoria. Observou ainda que 16,5% deixaram em branco os campos, com o que retrata desconhecimento ainda mais concentrado por parte destes servidores. Já em relação às sequências fornecidas pelos servidores, foi feito um estudo pormenorizado, comparando as respostas entre si.

Em relação às respostas verificou-se que apenas uma sequência foi respondida igualmente por 3 servidores. Verificadas as unidades executoras destas respostas, observamos que eram de unidades distintas, sendo o Chefe da SOFI do 15º BPM (localizado em Patos de Minas), o Almojarife do 18º BPM (Contagem/MG) e o Almojarife do 25º BPM (Sete Lagoas). Destes três servidores apenas o Almojarife do 15º BPM não foi encarregado de PAP, com o que indica respostas com predominância do conhecimento prático. Importante este resultado, apesar da pouca expressividade em relação ao total dos que responderam o questionário, porque ele indica que a sequência indicada é a que os servidores destas três

unidades entendem como aplicável e é a que mais aproxima da que foi extraída dos documentos normativos como correta.

O detalhe interessante nas respostas de todos os servidores pesquisados é que das 47 unidades executoras em que os servidores responderam o questionário em 38 delas houve retorno dos dois servidores (chefe da SOFI e Almoхарife), enquanto em nove UE o questionário foi respondido apenas por um dos servidores selecionados para a pesquisa, no entanto destas 38 unidades que ambos os servidores responderam o questionário, apenas em 8 delas a sequência informada por um coincidiu com a do outro, situação que demonstra a falta de padronização e sintonia dos encarregados tanto pela auditoria dos processos, caso do chefe da SOFI, como do que tem atribuição de fiscalizar a execução dos contratos e se encarregar da lavratura do PAP, como é o caso do almoхарife.

O que poderia esperar nas respostas é divergência de uma unidade para outra, mas não entre os servidores da mesma unidade. Foram 60 sequências diferentes informadas pelos servidores pesquisados, o que expressa realmente a total falta de padronização de condutas relacionadas com os procedimentos do PAP nas próprias unidades, o que é preocupante porque implica em cada um adotar providências no seu entendimento e não conforme as orientações e recomendações superiores.

Ainda em relação as respostas emitidas de que a etapa relacionada não se aplicava ao PAP, sendo que dois servidores de unidades distintas (Almoхарifes do 12º BPM e do 54º BPM) entenderam que nenhum das etapas relacionados se aplicava ao PAP, o que, além de demonstrar a falta de conhecimento e despreparo sobre o assunto indica que não preencheu com a seriedade e a importância que o Processo Administrativo Punitivo requer.

Finalizando a análise e interpretação dos resultados da pesquisa realizada junto aos servidores com funções de chefia da SOFI e de Almoхарife dos batalhões enquadrado como unidades executoras, não podemos deixar de considerar as sobreposições feitas com as hipóteses eleitas para este trabalho para o adentramento na próxima seção, a conclusão a que chegamos com a presente pesquisa.

7 CONCLUSÃO

Para a compreensão do objeto de estudo, qual seja, a análise formal da instrução do Processo Administrativo Punitivo na Polícia Militar, buscou-se, inicialmente, rever e contextualizar o contrato administrativo no rol dos contratos da administração como uma espécie destes e pressuposto do Processo Administrativo Punitivo. Destaca-se que os conceitos e posicionamentos propostos por Medauar (2007), Di Pietro (2010) e Meirelles (2010), dentre outros, aplicam-se à situação observada no quadro desta pesquisa em que os contratos de fornecimento e de serviço, mais comuns na PMMG, enquadram-se como contratos administrativos na sua essência e sendo assim são alvos das prerrogativas e limites atinentes à Administração Pública. Num segundo momento o referencial teórico do estudo concentrou no Direito Administrativo Sancionador para encontrar neste, os parâmetros formais pertinentes ao Processo Administrativo Sancionador, em especial, nas contribuições de Meirelles (2010), Di Pietro (2010) e Osório (2011). Destaca-se a intrínseca relação dos princípios Constitucionais e da Administração Pública com a instrução do PAP.

Na Polícia Militar de Minas Gerais instruir o Processo Administrativo Punitivo é assegurar que se obedeça aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, em especial, da legalidade, da eficiência, do devido processo legal e do direito de defesa. É dotá-lo de uma formalização mínima na prática de determinados atos, como a notificação do acusado para que este exercite o seu direito de ampla defesa, a publicação da decisão e prazos processuais, como pressuposto de validade dos atos administrativos e que indica a sintonia com os determinantes teóricos selecionados para esta pesquisa e vistos nas seções 2 e 3.

A metodologia utilizada foi detalhada na seção 5, tendo tratamento de pesquisa descritiva com aplicação de questionário e documental para formação do embasamento teórico relacionado com os contratos administrativos e o processo administrativo sancionador, demonstrando as peculiaridades destes instrumentos quando direcionados para a Administração Pública. Nesta seção também foi definido o tratamento estatístico para os dados obtidos.

A pesquisa realizada com os 85 servidores escolhidos intencionalmente, que responderam a um questionário, teve os resultados interpretados e analisados

na seção 6, com enfoque na comprovação das hipóteses formuladas, tudo em sintonia com as variáveis e indicadores. A análise das respostas forneceu o aprofundamento necessário para demonstrar que os servidores pesquisados tem consciência do dever de se observar formalidades para realização do PAP, mas são desprovidos do conhecimento e da capacitação técnica para atuar na função, com o que resulta em falta de padronização na adoção das providências relacionadas com instauração, instrução e solução de controvérsias relacionadas com o Processo Administrativo Punitivo nas unidades executoras selecionadas da Polícia Militar de Minas Gerais. O que se viu foi cada servidor por si, no seu entendimento, ao adotar providências, indicando que não tomou conhecimento das recomendações superiores e normas que regulam o assunto.

O Estado de Minas Gerais e a sua Polícia Militar para realização do PAP, adota o Manual CAFIMP alinhado a lei federal 8666/93, lei estadual 13994/01, decreto estadual 44431/06 e Instrução de Serviço 08/2005 como principais instrumentos que direcionam os atos processuais. Pela Auditoria Setorial, provem as cartas de recomendações e os ofícios circulares relatados neste estudo. Estas normas e orientações devem ser de conhecimento e domínio de todos os servidores, contudo o estudo nos mostra o contrário.

O principal pressuposto para apuração das inconformidades geradoras de Processo administrativo Punitivo é o contrato celebrado pela Administração Pública. Apesar da possibilidade de se instaurar o PAP com base na nota de empenho ou especificações do processo de compra, para aqueles perpetrados pela Polícia Militar, vão interessar os contratos administrativos de fornecimento e os de prestação de serviços, por ser mais frequentes e, portanto, mais suscetíveis de inexecução, exigindo que o servidor seja criterioso no seu acompanhamento, pois deste é que se verão aflorados os fatos que incorrerão o fornecedor no descumprimento da obrigação.

O Processo Administrativo Punitivo, espécie enquadrada no Direito Administrativo Sancionador, possui pelos menos três fases distintas, sendo uma delas a fase de instrução e onde a maioria dos atos processuais ocorre. É nesta fase que ocorre a busca dos elementos probatórios que fundamentarão a tomada de decisão e sendo assim, o conhecimento das etapas e procedimentos pelo servidor encarregado da apuração, do acompanhamento do contrato ou pela auditagem de processos, é indispensável, pois se não dominar tais procedimentos, não conseguirá

adotar as providências necessárias aos casos de inconformidades e com isso, ante o descumprimento da obrigação pelo fornecedor, este não sofrerá as consequências punitivas porque sua conduta lesiva não se tornou conhecida pela autoridade, e o que é pior para o servidor, ele estará descumprindo normas e princípios e incorrendo em crimes e responsabilidades administrativas. Estará sendo ineficiente.

O acervo normativo e prático do processo administrativo punitivo retratado na seção 4 possibilita o estabelecimento de um padrão na realização dos atos e procedimentos formais que o norteiam, desde a notificação do fornecedor inadimplente até a tomada de decisão final pela autoridade competente, tudo em conformidade com os princípios que regem a Administração Pública e o Processo Administrativo Sancionador, não carecendo de edição de manuais pela Polícia Militar.

O que ficou demonstrado na pesquisa de campo, conforme dados apresentados na seção 6, é que o servidor com atribuição funcional para lidar com Processo Administrativo Punitivo, não teve acesso ao rol de normas, manuais e orientações garantidoras do direcionamento de seu trabalho. Esse fato implica no desconhecimento sobre o assunto e dificuldades na adoção de providências. É grave porque resulta em processos deficitários em relação ao cumprimento de parâmetros formais que garantam o direito de defesa e contraditório e também a adoção das providências contra casos de inconformidades ou inexecução de contratos.

O desconhecimento e a falta de domínio dos atos formais que norteiam a instrução do Processo Administrativo Punitivo na Polícia Militar não estão ligados à falta de edição de manuais específicos pela Instituição, mas sim à falta de acesso por parte do servidor aos documentos e normas que disciplinam o assunto, o que retrata sem dúvida, a ineficiência, a desídia e o comprometimento da segurança jurídica para a prática dos atos processuais. Os servidores que são competentes para adotar providências em relação ao PAP não seguem uma padronização de condutas porque desconhecem as normas que disciplinam o assunto e este desconhecimento está relacionado com a falta de interesse na busca da legislação pelo servidor. Ele usualmente está acostumado a receber pronto e por isso sente carência de um manual editado pela Polícia Militar que lhe oriente quanto ao ritual, fases e etapas que deva cumprir como encarregado da apuração ou como

responsável pela adoção de providências relacionadas com o citado processo administrativo.

É evidente a omissão na adoção de providências, comprovada pela pouca quantidade de processos feitos nas unidades pesquisadas nos anos de 2009 e 2010 frente ao reduzido número de penalidades aplicadas pelo Estado em processos oriundos da Polícia Militar desde 2008. É certo que não se pode generalizar para toda a Polícia Militar, mas o dado mostra esta possibilidade, considerando que o universo da pesquisa foi significativo no contexto da execução orçamentária da Polícia Militar.

O estudo retratou também a incerteza em relação ao prazo que o encarregado terá para concluir o PAP e encaminhá-lo a autoridade para tomada de decisão. A lei não estipula prazo específico para a instrução do PAP, com o que enquadra no geral que é de 10 dias, contudo este prazo, se comparado com os prazos destinados a instrução da Sindicância Regular e Processo Administrativo Disciplinar, é insuficiente para o encarregado buscar as provas que fundamente a tomada de decisão. Na prática, passa despercebido porque a produção de provas está ocorrendo antes da instauração do PAP, quando da notificação do fornecedor e edição do parecer técnico fundamentado. É preciso rever este ponto, pois é um dificultador para o cumprimento dos requisitos formais que norteiam o trabalho do encarregado, em especial, o respeito ao princípio do devido processo legal, a eficiência e principalmente a garantia do direito de defesa e contraditório ao acusado.

Fica evidenciada como discrepância processual a realização da fase de instrução do processo administrativo punitivo na Polícia Militar antes da instauração do referido processo. Quando efetivamente o processo é instaurado e o encarregado recebe a delegação para realiza-lo, se limitará a fazer a autuação da portaria com os documentos que a acompanham e com isso, a única possibilidade de se ter uma fase instrutiva na amplitude de seu conceito, é quando o fornecedor for notificado e requerer diligências. Como as diligências requeridas, se não for protelatórias, devem ser atendidas para que se garanta o devido processo legal e o direito de ampla defesa e contraditório, haverá uma verdadeira instrução processual, com o encarregado e o acusado constituindo as provas que satisfaça o direito perseguido.

Quanto a padronização inexistente na adoção de providências por parte dos servidores da Polícia Militar, apesar de não ter sido expedido um manual a

exemplo do MAPPAD/PM, para direcionar os atos processuais, principalmente na fase instrutiva, constata-se que esta padronização de condutas e procedimentos pode ser feita seguindo o Manual CAFIMP, a instrução de serviço nº 08/2005 e as leis e decretos no âmbito federal e estadual referenciados neste estudo. É certo que esta padronização requer interesse e acesso do servidor aos citados documentos e orientações normativas. Os documentos são disponibilizados no portal da IntranetPM, compras e Controladoria Geral do Estado, bastando que o servidor os busque e estude seu conteúdo, para que consiga cumprir tanto os ritos formais, como seguir uma padronização na produção do Processo Administrativo Punitivo na Polícia Militar de Minas Gerais.

A formalização para a instrução do Processo Administrativo Punitivo não é tão simples como parece. Ela requer maiores cuidados por parte dos ordenadores de despesa e encarregados, principalmente considerando que dele resultará consequências para o administrado que poderão significar a total falência deste.

Relevante estar alinhado com os princípios constitucionais, em especial do direito de defesa, do devido processo legal, da eficiência e da boa fé, este servindo de parâmetro para que o encarregado da apuração e a autoridade com competência para decidir, tenham capacidade de dosar a argumentação de defesa e considerar que no mundo globalizado em que se materializam as decisões administrativas, sempre existirão situações e episódios que fugirão a vontade do administrado, o qual, mesmo no fundo de suas boas intenções e vontade de honrar seus compromissos, se verá em dificuldades bastante para torna-lo inadimplente com suas obrigações contratuais e de fornecedor.

Torna-se necessário uma maior divulgação dos documentos normativos e recomendações dos órgãos superiores, bem como o interesse pela pesquisa por parte dos servidores para se inteirar dos documentos e normas relacionadas com o Processo Administrativo Punitivo. É certa que a inclusão de matéria alusiva ao Processo Administrativo Punitivo no Manual de Processos e Procedimentos Administrativos da Polícia Militar de Minas Gerais é uma necessidade e requer atenção pelo órgão de Corregedoria.

Importante destacar que o desconhecimento dos atos que integram a instrução do PAP não é excludente de responsabilidade quando se tem disponível as informações formadoras deste conhecimento. É na realidade uma demonstração

de desídia comprometedora da tomada de decisão, caracterizada pela falta de padronização na adoção de providências pelos servidores.

Frisa-se, no entanto, que o objeto de pesquisa não se esgota neste estudo. Questionamentos continuarão possibilitando que outrem dê continuidade, com aprofundamento ou ampliação do tema.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Katia Cristina. **Breves Considerações sobre Contratos Administrativos**. Disponível em: <<http://www.artigonal.com/direito-artigos/breve-consideracoes-sobre-contratos-administrativos-973823.html>> Acesso em 01jun2011.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 14^a ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

BARBOSA, Gabriella Gonçalves. Sanções nos contratos administrativos: vinculação mitigada. **Boletim Jurídico**, Uberaba/MG, a. 5, nº 505, elaborado em março de 2008. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1969>> Acesso em: 29 jun. 2011.

BATISTA, Gilmar Alves; MORGADO, Almir. **Contrato Administrativo e Contrato Privado: Duas Faces da Mesma Moeda?** Disponível em: <http://www.concursosjuridicos.com.br/saladeestudo/artigos/artigo_12.asp>. Acesso em 01jun2011.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Transações Administrativas: um contributo ao estudo do contrato administrativo como mecanismo de prevenção e terminação de litígios e como alternativa à atuação administrativa autoritária, no contexto de uma administração pública mais democrática**. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2007.

BRASIL. **Constituição Federal, de 05.10.88**. Atualizada com as Emendas Constitucionais Promulgadas. Brasília, 1988. Disponível em: <<https://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/viwTodos/509f2321d97cd2d203256b280052245a>>. Acesso em: 21 fev 2011.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.666/93**. Dispõe sobre o Estatuto das Licitações. Brasília, 1993. Disponível em: <[https://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/viw_identificacao/lei 8.666-1993](https://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/viw_identificacao/lei%208.666-1993)>. Acesso em: 05 fev 2011.

BRITO, Wania. **Sanção Administrativa e o Princípio da Tipicidade**. Curitiba/PR, [2008]. Disponível em: <<http://www.artigonal.com/doutrina-artigos/sancao-administrativa-e-o-principio-da-tipicidade-509167.html>> Acesso em 01jun2011.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Razoabilidade e proporcionalidade no direito processual administrativo brasileiro**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 08 maio 2009. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.22106>> Acesso em: 19mar. 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23ª ed – São Paulo: Atlas, 2010, p. 251 a 640.

DUALIBE, João José Pinho; MORAES, Vinícius. **Fases do Processo Administrativo Conforme Lei 9.784/1999**. São Luiz/MA: 10 jan. 2011. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/articles/56590/1/FASES-DO-PROCESSO-ADMINISTRATIVO-CONFORME-LEI-97841999/pagina1.html>> Acesso em 27 mar. 2011.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio Eletrônico – Século XXI**. Versão 3.0, Editora Nova Fronteira, Versão eletrônica produzida por Lexikon Informática Ltda, novembro de 1999.

FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina de. **Manual para normalização de publicações técnico-científicas**. Colaboradores: Maria Helena de Andrade Magalhães e Stella Maris Borges, 8ª ed. rev. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Conceito de Contrato Administrativo. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 7, ago/set/out de 2006. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em 01 de junho de 2011.

HEUSELER, Elbert da Cruz. **A força normativa dos princípios aplicáveis à administração pública**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 53, 31/05/2008. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2633>. Acesso em 19 mar. 2011.

MARGARIDA, Silvania Mendonça Almeida. **A licitação como eixo norteador da interdisciplinaridade da pesquisa jurídica fundamental**. *Conteúdo Jurídico*, Brasília-DF: 14 fev11. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?Artigos&ver=2.31226&seo=1>> . Acesso em: 19mar11.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 11ª ed. São Paulo: RT, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. Atualização de Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MICROSOFT CORP. **Globalink Power Translator Pro**. Versão 3.2. Dicionário eletrônico tradutor, 1998.

MINAS GERAIS. **Constituição Estadual, de 21.09.89**. Atualizada com as Emendas Constitucionais Promulgadas. Belo Horizonte, 1889.

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual 14184, de 31.01.02**. Dispõe sobre o Processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual. Belo Horizonte, 2002a.

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual 44431, de 29.12.06**. Dispõe sobre o Cadastro Geral de Fornecedores - CAGEF, previsto no art. 34 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e regulamenta a Lei nº 13.994, de 18 de setembro de 2001, que institui o Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual – CAFIMP. Belo Horizonte, 2006.

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual 44515, de 14.05.07**. Altera o decreto nº 44.431, de 29 de dezembro de 2006, que dispõe sobre o Cadastro Geral de Fornecedores - CAGEF e o Cadastro de Fornecedores Impedidos de licitar e contratar com a Administração Pública Estadual - CAFIMP. Belo Horizonte, 2007a.

MINAS GERAIS. **Lei Estadual 13994, de 18.09.01**. Institui o Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual. Belo Horizonte, 2001.

MINAS GERAIS. **Lei Estadual 14184, de 31.01.02**. Dispõe sobre o Processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual. Belo Horizonte, 2002b.

MINAS GERAIS. Auditoria Geral do Estado - AUGE. **Instrução de Serviço nº 08/2005/ SCAO/AUGE**. Belo Horizonte, 2005a. Disponível em: <http://controladoriageral.mg.gov.br/images/Documentos/INSTRUCAO_SERVICO_2005_08.pdf> Acesso em 04ago2011.

MINAS GERAIS. Auditoria Geral do Estado - AUGE. **Manual De Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar**. Belo Horizonte, 2004.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Auditoria Setorial. **Carta de Recomendação 1250.1.21.07.114.07, 26.12.07**. Processo Administrativo Punitivo – PAP. Belo Horizonte, 2007b.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Auditoria Setorial. **Carta de Recomendação 1250.6326.09, de 18.11.09**. Processo Administrativo Punitivo – PAP. Belo Horizonte, 2009a.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Auditoria Setorial. **Carta de Recomendação 1250.01.07.1117.10, 09.07.10**. Processo Administrativo Punitivo – PAP. Belo Horizonte, 2010a.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Auditoria Setorial. **Carta de Recomendação 1250.1882.11, 07.04.11**. Processo Administrativo Punitivo – PAP. Belo Horizonte, 2011a.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Corregedoria. **Instrução de Corregedoria 01, 22.09.05**. Estabelece orientações sobre a elaboração de processos e procedimentos administrativos disciplinares, no âmbito da Instituição. Belo Horizonte, 2005b.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Corregedoria. **Instrução de Corregedoria 02, 14.04.09**. Estabelece orientações sobre a elaboração de processos e procedimentos administrativos disciplinares, no âmbito da Instituição. Belo Horizonte, 2009b.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando Geral. **Memorando nº 01/2007 CG, de 29.03.07**. Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual (CAFIMP), disciplinando a aplicação de sanções administrativas a fornecedores inadimplentes, no âmbito da Polícia Militar de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2007c.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando Geral. **Memorando nº 01/2010 CG, de 13.01.10**. Numeração de Processos Administrativos Punitivos. Belo Horizonte, 2010b.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Corregedoria. **Ofício circular n.____.1.1/10-CPM, __.06.10**. MAPP/PM. Belo Horizonte, 2010c.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando Geral. **Resolução nº 3666, 02.08.02**. Aprova o Manual de Processos e Procedimentos Administrativos-Disciplinares da Polícia Militar de Minas Gerais (MAPPAD/PM), para primeira edição. Belo Horizonte, 2002c.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando Geral. **Resolução nº 4127, 28.02.11**. Aprova o Plano de Aplicação dos Recursos Orçamentários e Financeiros para o Exercício de 2011 – (PARO 2011) e as Diretrizes para sua execução. Belo Horizonte, 2011b.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Manual do Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a**

Administração Pública Estadual – CAFIMP, 03.01.08. Belo Horizonte, 2008.

MONTENEGRO, Thalita Macedo. **Princípios do processo administrativo**: análise de aplicação das espécies normativas veiculadas no art 2º, da Lei Federal nº 9.784/99. Boletim jurídico, Uberaba/MG, a. 4, n. 192, inserido em 28/08/2006. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1491>> Acesso em: 27 mar. 2011.

OLIVEIRA, Maryana Abdala de. **O Processo Administrativo e o Princípio do Formalismo Moderado**. Revista Jus Vigilantibus. Paraná. 04 ago. 2007. Disponível em: <<http://jusvi.com/artigos/27309>> Acesso em: 27 mar. 2011.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 4ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Ed. RT, 2011.

PEREIRA, Tanira de Castro. **O Processo Administrativo e as Garantias dos Direitos Individuais**. Boletim Judiciário, Uberaba/MG, a. 3, n. 103, 2004. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=418>> Acesso em: 19 mar. 2011.

PINTO, Davi Souza de Paula. **Teoria Geral de Processo**: as diferentes visões teóricas que surgiram no decorrer da história do direito sobre o processo. Revista Jus Vigilantibus: 2008. Disponível em: <<http://jusvi.com/artigos/35903>>. Acesso em 18mar2011.

SALVADOR. Secretaria Municipal de Planejamento, Tecnologia e Gestão. **Processo Administrativo Punitivo**: licitações e contratos. Cartilha CMP – COMPEC. Salvador, [2005?]. Disponível em: <http://www.compras.salvador.Ba.gov.br/cartilhas/cartilha_processo_adm_punitivo.pdf>. Acesso em: 19 mar 2011.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Fazenda/Diretoria de Auditoria Geral/Gerência de Auditoria de Contratos. **Orientação Técnica Nº 0004/10**. Orienta os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual a respeito das sanções administrativas aplicáveis a licitantes e contratadas. Florianópolis, 2010.

SARAI, Leandro. **Regime Jurídico dos Contratos Administrativos**. Tamboré/SP, 2003. Disponível em: <<http://jusvi.com/artigos/1667>> Acesso em 01jun2011.

SERGIPE. Secretaria de Estado da Administração. **Sanções Administrativas a Licitantes e contratados; Rescisão Contratual**. Cartilha. Aracajú, 2009. Disponível em: <<http://www.comprasnet.se.gov.br/>>. Acesso em: 19 mar 2011.

TATURCE, Flávio. **Estado de Direito e Estado de Legalidade**: a aplicação da boa-fé objetiva aos contratos administrativos. In: INTERTEMAS – Revista Jurídica da Toledo. Presidente Prudente, v. 14, nov/2009, p. 86-102.

VIOLIN, Tarso Cabral; TABORDA, Mônica Oldani. **As prerrogativas da Administração nos contratos administrativos**: as chamadas cláusulas exorbitantes. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 62, 1 fev. 2003. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/3699>>. Acesso em: 01 jun 2011.

APÊNDICE A – Questionário aplicado aos Chefes da SOFI e Almojarife das 49 UE pesquisadas.

Quadro 1

Instrumento de pesquisa – questionário.

Unidade Executora: _____	
Função: () Agente de Coordenação e Controle; () Almojarife	
Questões	Perguntas
01	Há quanto tempo está na função: () Inferior a 1 ano () 1 a 3 anos () 4 a 6 anos () superior a 7 anos
02	Possui qualificação técnica para atuar na função () sim () não
03	Foi encarregado de Processo Administrativo Punitivo (PAP) na PMMG?: () Sim () não.
04	Domina os procedimentos formais atinentes a instauração, instrução e solução do Processo Administrativo Punitivo () totalmente () parcialmente () não domina
05	O Processo Administrativo Punitivo carece de formalização para sua instrução () Sim () Não () Não sabe informar
06	A padronização dos procedimentos formais para instrução do Processo Administrativo punitivo na PMMG é necessária para que o servidor tenha condições técnicas para adoção correta das providências de sua competência () sim () não
07	Na unidade em que serve quantos PAP foram instaurados em 2009 e em 2010? 2009: () nenhum () um () dois () três () igual ou mais de quatro 2010: () nenhum () um () dois () três () igual ou mais de quatro
08	Indique numericamente a sequência, na ordem crescente (da inicial para a final) em que as etapas abaixo devem ser cumpridas para o Processo Administrativo Punitivo. Coloque "99" se não se aplicar ao PAP: () Liberação do numero da portaria pela Auditoria Setorial () Notificação da contratada para justificativa () Emissão de Parecer Técnico Fundamentado pelo Agente de atividade () Produção de provas acusatórias () Apresentação de Defesa pela contratada () Apresentação de justificativa pela contratada () Expedição de Portaria ou libelo acusatório () Elaboração do relatório conclusivo pelo encarregado () Notificação da contratada com abertura de prazo para recursos () Emissão de Parecer Jurídico () Decisão do ordenador de despesa

APÊNDICE B – Fornecedores Inscritos no CAFIMP em decorrência de PAP originados na PMMG de 2008 até 2011

Quadro 2

Fornecedores Inscritos no CAFIMP, nos Termos do Decreto Nº 44.431/2006, cuja Origem do Processo foi na PMMG

Nº inscrição – Fornecedor	Tipo de Penalidade	Data de Aplicação ou início penalidade
17 - Renato da Cunha Ferreira Júnior	Suspensão Temporária do direito de licitar e contratar com a Administração Pública Estadual, pelo prazo de 02 (dois) anos	28/Maio/2009
18 - Concreta Assessoria Empresarial Ltda.	Declaração de Inidoneidade para Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual, pelo prazo mínimo de 02 (dois)anos	17/Jan/2009
46 - Master Byte Informática Ltda – EPP	Suspensão Temporária do direito de licitar e contratar com a Administração Pública Estadual, pelo prazo de 05 (cinco) anos	21/Jan/2010
47 - Pedro Paulo Nogueira Filho – EPP	Suspensão Temporária do direito de licitar e contratar com a Administração Pública Estadual, pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses	21/Jan/2010
70 - Máxima Intermediação de Negócios Ltda.	Suspensão temporária do direito de licitar e contratar com a Administração Pública Estadual por 24 meses.	07/Jul/2010
87 - Rh Cardoso & Cia Ltda	Declaração de Inidoneidade para Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual por prazo indeterminado.	26/Set/2008
93 - Compex Comercial Ltda	Suspensão Temporária do Direito de Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual pelo prazo de 12 meses	10/Nov/2010
94 - Companhia Mineira de Informática Ltda	Suspensão Temporária do Direito de Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual pelo prazo de 24 meses	10/Nov/2010
134 - R&F Serviços de Informática Ltda.	Suspensão temporária do direito de licitar e contratar com a Administração Pública Estadual pelo prazo de 24 meses	30/Abr/2011

Fonte: Adaptação própria com base nos dados disponibilizados em <http://controladoriageral.mg.gov.br/servicos/consulta-ao-cafimp/184-fornecedores-impedidos-de-licitar-e-contratar-com-a-administracao-publica-estadual?format=pdf>. Acessado em 03/08/2011.

APÊNDICE C – Instrução do PAP – Questionários PMMG 2011

TABELA 10
Relação Tempo na Função Versus Qualificação Técnica e Domínio dos Procedimentos do
PAP – BPM/UE – PMMG 2011

TEMPO NA FUNÇÃO			DOMINA PROCEDIMENTOS DO PAP			
			PARCIALMENTE	NÃO DOMINA	Total	
SUPERIOR A 7 ANOS	QUALIFICAÇÃO TÉCNICA	SIM	Quantidade	1	1	
			Percentual (%)	100,0%	100,0%	
Total			Quantidade	1	1	
			Percentual (%)	100,0%	100,0%	
4 A 6 ANOS	QUALIFICAÇÃO TÉCNICA	NÃO	Quantidade	2	3	
			Percentual (%)	66,7%	50,0%	
		SIM	Quantidade	1	3	
			Percentual (%)	33,3%	50,0%	
	Total			Quantidade	3	6
				Percentual (%)	100,0%	100,0%
1 A 3 ANOS	QUALIFICAÇÃO TÉCNICA	NÃO	Quantidade	0	1	
			Percentual (%)	,0%	6,3%	
		RESPONDEU	Quantidade	10	13	
			Percentual (%)	83,3%	81,3%	
		SIM	Quantidade	2	2	
			Percentual (%)	16,7%	12,5%	
Total			Quantidade	12	16	
			Percentual (%)	100,0%	100,0%	
INFERIOR A UM ANO	QUALIFICAÇÃO TÉCNICA	NÃO	Quantidade	13	23	
			Percentual (%)	65,0%	85,2%	
		SIM	Quantidade	7	4	
			Percentual (%)	35,0%	14,8%	
Total			Quantidade	20	27	
			Percentual (%)	100,0%	100,0%	
Total	QUALIFICAÇÃO TÉCNICA	NÃO	Quantidade	0	1	
			Percentual (%)	,0%	2,0%	
		RESPONDEU	Quantidade	25	39	
			Percentual (%)	69,4%	79,6%	
		SIM	Quantidade	11	9	
			Percentual (%)	30,6%	18,4%	
Total			Quantidade	36	49	
			Percentual (%)	100,0%	100,0%	

Fonte: Questionários aplicados aos Ch da SOFI e Almojarifes das 49 UE – BPM

ANEXO A – Unidades Executoras da PMMG integradas ao SIAFI

Anexo “A” à Resolução nº 4.127, de 28 de fevereiro de 2011

(UNIDADES DA PMMG INTEGRADAS AO SIAFI)

DENOMINAÇÕES	SIGLA	LOCALIDADE	CÓDIGO
UNIDADE ORÇAMENTARIA – PMMG	PMMG	BHTE	1251
UNIDADE SETORIAL DE PLANEJAMENTO (SUPERVISOR)			
Estado-Maior – PMMG	EMPM	BHTE	1250001
UNIDADE SETORIAL FINANCEIRA			
Diretoria de Finanças	DF	BHTE	1250002
UNIDADE SETORIAL DE AUDITORIA OPERACIONAL			
Auditoria Setorial	AUD SET	BHTE	1250084
UNIDADES SETORIAIS DESCENTRALIZADORAS (GESTORES)			
Diretoria de Apoio Logístico	DAL	BHTE	1250003
Diretoria de Recursos Humanos	DRH	BHTE	1250005
Diretoria de Saúde	DS	BHTE	1250006
Academia de Polícia Militar	APM	BHTE	1250007
Diretoria de Tecnologia e Sistemas	DTS	BHTE	1250090
Diretoria de Educação Escolar e Assistência Social	DEEAS	BHTE	1250009
Diretoria de Meio Ambiente e Trânsito	DMAT	BHTE	1250098
UNIDADES EXECUTORAS			
Centro de Administração de Pessoal	CAP	BHTE	1250004
Ajudância-Geral	AJ. G	BHTE	1250008
Centro de Recrutamento e Seleção	CRS	BHTE	1250010
Colégio Tiradentes da Polícia Militar	CTPM	BHTE	1250011
Centro de Motomecanização e Intendência	CMI	BHTE	1250012
Centro de Tecnologia em Telecomunicações	CTT	BHTE	1250013
Hospital da Polícia Militar	HPM	BHTE	1250014
Centro Farmacêutico	C FARM	BHTE	1250015
Centro Odontológico	C ODONT	BHTE	1250016
Centro de Apoio ao Ensino	CAE / APM	BHTE	1250017
8ª Região da Polícia Militar (CAA 8)	8ª RPM (CAA - 8)	Gov. Valadares	1250018
7º Batalhão de Polícia Militar	7º BPM	Bom Despacho	1250019
11ª Região da Polícia Militar (CAA 11)	11ª RPM (CAA-11)	M. Claros	1250020
4ª Região da Polícia Militar (CAA 4)	4ª RPM (CAA-4)	J. de fora	1250021
4º Batalhão de Polícia Militar	4º BPM	Uberaba	1250022
8º Batalhão de Polícia Militar	8º BPM	Lavras	1250023
18º Batalhão de Polícia Militar	18º BPM	Contagem	1250024
1ª Região da Polícia Militar	1ª RPM	BHTE	1250025
15º Batalhão de Polícia Militar	15º BPM	P. Minas	1250027
1º Batalhão de Polícia Militar	1º BPM	BHTE	1250028
3º Batalhão de Polícia Militar	3º BPM	Diamantina	1250029
5º Batalhão de Polícia Militar	5º BPM	BHTE	1250030
9º Batalhão de Polícia Militar	9º BPM	Barbacena	1250031
11º Batalhão de Polícia Militar	11º BPM	Manhuaçu	1250032
12º Batalhão de Polícia Militar	12º BPM	Passos	1250033
13º Batalhão de Polícia Militar	13º BPM	BHTE	1250034
14º Batalhão de Polícia Militar	14º BPM	Ipatinga	1250035
16º Batalhão de Polícia Militar	16º BPM	BHTE	1250036
19º Batalhão de Polícia Militar	19º BPM	T. Otoni	1250037
20º Batalhão de Polícia Militar	20º BPM	P. Alegre	1250038
21º Batalhão de Polícia Militar	21º BPM	Ubá	1250039

Fonte: Minas Gerais (2011b) – PARO 2011 – BGPM 17, de 01Mar2011, p.20.

DENOMINAÇÕES	SIGLA	LOCALIDADE	CÓDIGO
22º Batalhão de Polícia Militar	22º BPM	BHTE	1250040
23º Batalhão de Polícia Militar	23º BPM	Divinópolis	1250041
24º Batalhão de Polícia Militar	24º BPM	Varginha	1250042
25º Batalhão de Polícia Militar	25º BPM	S. Lagoas	1250043
26º Batalhão de Polícia Militar	26º BPM	Itabira	1250044
28º Batalhão de Polícia Militar	28º BPM	Unai	1250045
29º Batalhão de Polícia Militar	29º BPM	P. Caldas	1250046
30º Batalhão de Polícia Militar	30º BPM	Januária	1250047
31º Batalhão de Polícia Militar	31º BPM	C. Lafaiete	1250048
33º Batalhão de Polícia Militar	33º BPM	Betim	1250049
34º Batalhão de Polícia Militar	34º BPM	BHTE	1250050
Batalhão de Polícia de Eventos	BPE	BHTE	1250051
Batalhão ROTAM	BTL ROTAM	BHTE	1250052
Regimento de Cavalaria Alferes Tiradentes	RCAT	BHTE	1250053
Batalhão de Radiopatrulhamento Aéreo	BTL RPAER	BHTE	1250054
Batalhão de Polícia de Guardas	BPGd	BHTE	1250055
Batalhão de Polícia de Trânsito	BPTran	BHTE	1250056
Batalhão de Polícia Militar Rodoviária	BPM Rv	BHTE	1250057
Companhia de Polícia Militar de Meio Ambiente	Cia PM MAmb	BHTE	1250058
1ª Companhia de Polícia Militar Independente	1ª CIA PM IND	N. Lima	1250059
40º Batalhão de Polícia Militar	40º BPM	R. Neves	1250060
37º Batalhão de Polícia Militar	37º BPM	Araxá	1250061
4ª Companhia de Polícia Militar Independente	4ª CIA PM IND	Frutal	1250062
56º Batalhão de Polícia Militar	56º BPM	Itajubá	1250063
36º Batalhão de Polícia Militar	36º BPM	Vespasiano	1250064
35º Batalhão de Polícia Militar	35º BPM	Santa Luzia	1250065
53º Batalhão de Polícia Militar	53º BPM	Araguari	1250066
54º Batalhão de Polícia Militar	54º BPM	Ituiutaba	1250067
52º Batalhão de Polícia Militar	52º BPM	Ouro Preto	1250068
Centro de Tecnologia em Sistemas	CTS	BHTE	1250070
55º Batalhão de Polícia Militar	55º BPM	Pirapora	1250071
51º Batalhão de Polícia Militar	51º BPM	Janaúba	1250072
38º Batalhão de Polícia Militar	38º BPM	S. J. Del Rei	1250073
14ª Companhia de Polícia Militar Independente	14ª CIA PM IND	S. Lourenço	1250074
15ª Companhia de Polícia Militar Independente	15ª CIA PM IND	Sabará	1250075
48º Batalhão de Polícia Militar	48º BPM	Ibirité	1250076
Centro de Treinamento em Inteligência	CInt	BHTE	1250078
Corregedoria de Polícia Militar	COM	BHTE	1250079
Comando de Policiamento Especializado	CPE	BHTE	1250080
1ª Cia de Missões Especiais	1ª CIA PM MESP	Contagem	1250081
7ª Companhia de Polícia Militar Independente	7ª CIA PM IND	Igarapé	1250082
17ª Companhia de Polícia Militar Independente	17ª CIA PM IND	J. Monlevade	1250083
Grupamento de Ações Táticas Especiais	GATE	BHTE	1250085
42º Batalhão de Polícia Militar	42º BPM	Curvelo	1250086
3ª Companhia de Polícia Militar Independente	3ª CIA PM IND	Iturama	1250087
32º Batalhão de Polícia Militar	32º BPM	Uberlândia	1250088
17º Batalhão de Polícia Militar	17º BPM	Uberlândia	1250089
Centro de Material Bélico	CMB	BHTE	1250091
39º Batalhão de Polícia Militar	39º BPM	Contagem	1250092
41º Batalhão de Polícia Militar	41º BPM	BHTE	1250093
13ª Companhia de Polícia Militar Independente	13ª CIA PM IND	Formiga	1250094
7ª Cia Ind Meio Ambiente e Trânsito Rodoviário	7ª CIA PM IND MAT	B. Despacho	1250096

Fonte: Minas Gerais (2011b) – PARO 2011 – BGPM 17, de 01Mar2011, p.21.

DENOMINAÇÕES	SIGLA	LOCALIDADE	CÓDIGO
5ª Cia Ind Meio Ambiente e Trânsito Rodoviário	5ª CIA PM IND MAT	Uberaba	1250099
6ª Cia Ind Meio Ambiente e Trânsito Rodoviário	6ª CIA PM IND MAT	Lavras	1250100
9ª Cia Ind Meio Ambiente e Trânsito Rodoviário	9ª CIA PM IND MAT	Uberlândia	1250101
10ª Cia Ind Meio Ambiente e Trânsito Rodoviário	10ª Cia PM Ind MAT	P. de Minas	1250102
12ª Cia Ind Meio Ambiente e Trânsito Rodoviário	12ª Cia PM Ind MAT	Ipatinga	1250103
14ª Cia Ind Meio Ambiente e Trânsito Rodoviário	14ª Cia PM Ind MAT	Curvelo	1250105
15ª Cia Ind Meio Ambiente e Trânsito Rodoviário	15ª Cia PM Ind MAT	Teófilo Otoni	1250106
44º Batalhão de Polícia Militar	44º BPM	Almenara	1250107
45º Batalhão de Polícia Militar	45º BPM	Paracatu	1250108
16ª Cia Ind Meio Ambiente e Trânsito Rodoviário	16ª Cia PM Ind MAT	Unai	1250109
46º Batalhão de Polícia Militar	46º BPM	Patrocínio	1250111
47º Batalhão de Polícia Militar	47º BPM	Muriae	1250112
2ª Companhia de Polícia Militar Independente	2ª CIA PM IND	Taiobeiras	1250113

UNIDADE APOIADORA	UNIDADE APOIADA
1250004 – CAP / Belo Horizonte	- DRH / Belo Horizonte - CEGEDOC - DAOp - CIOp
1250008 – Ajudância Geral / Belo Horizonte	- Gabinete Comandante Geral - Estado-Maior - Auditoria Setorial - Diretoria de Saúde - Diretoria de Finanças - DMAT - AGR - Assessoria Extraordinária da Copa do Mundo - Assessoria Institucional
1250011 – CTPM-BH	- DEEAS
1250012 – CMI / Belo Horizonte	- DAL / Belo Horizonte
1250013 – CTT / Belo Horizonte	- DTS / Belo Horizonte
1250015 – Centro Farmacêutico	- Junta Central de Saúde
1250017 – CAE -APM / Belo Horizonte	- APM-Academia de Polícia Militar - CPP-Centro de Pesquisa e Pós-Graduação - CEG-Centro de Ensino de Graduação - CFAS - Centro de Formação e Ap. Sargentos - CET-Centro de Ensino Técnico - CTP-Centro de Treinamento Policial
1250018 – 8ª RPM (CAA - 8) / Governador Valadares	- 6º BPM / Gov. Valadares - 5ª CIA PM MESP / Gov. Valadares - CTPM / Gov. Valadares - 8ª CIA PM IND MAT - 43º BPM/ Gov. Valadares ; - 25ª Cia PM Ind/Ganhães
1250019 – 7º BPM / Bom Despacho	- CTPM / Bom Despacho - 19ª Cia PM Ind / Pará de Minas
1250020 – 11ª RPM (CAA - 11) / Montes Claros	- 11ª RPM / Montes Claros - 10º BPM / Montes Claros - 50º BPM/ Montes Claros - 11ª Cia PM Ind MAT

Fonte: Minas Gerais (2011b) – PARO 2011 – BGPM 17, de 01Mar2011, p.22.

UNIDADE APOIADORA	UNIDADE APOIADA
	- CTPM / Montes Claros
1250021 – 4ª RPM(CAA-4)/Juiz de Fora	- 2º BPM / Juiz de Fora - 27º BPM / Juiz de Fora - 3ª CIA PM MESP / Juiz de Fora - 4ª CIA IND PM MAT / Juiz de Fora - CTPM / Juiz de Fora
1250022 – 4º BPM / Uberaba	- 5ª RPM / Uberaba - CTPM / Uberaba
1250023 – 8º BPM / Lavras	- 6ª RPM / Lavras - CTPM / Lavras
1250024 – 18º BPM / Contagem	- 2ª RPM / Contagem
1250027 – 15º BPM / Patos de Minas	- 10ª RPM / Patos de Minas - CTPM / Patos de Minas
1250029 - 3º BPM / Diamantina	- CTPM / Diamantina - 23ª PM Ind / Capelinha
1250031 - 9º BPM / Barbacena	- 13ª RPM/ Barbacena - CTPM / Barbacena - 13ª Cia PM Ind MAT / Barbacena
1250032 - 11º BPM / Manhuaçu	- CTPM / Manhuaçu - 21ª Cia PM Ind / Ponte Nova - 22ª Cia PM Ind / Caratinga
1250033 - 12º BPM / Passos	- CTPM / Passos - 20ª Cia PM Ind / São Sebastião do Paraíso
1250034 – 13º BPM / Belo Horizonte	- 49º BPM / Venda Nova
1250035 - 14º BPM / Ipatinga	- CTPM / Ipatinga - 12ª RPM / Ipatinga
1250037 - 19º BPM / Teófilo Otoni	- CTPM / Teófilo Otoni - 15ª RPM / Teófilo Otoni - 24ª Cia PM Ind / Nanuque
1250038 – 20 BPM/Pouso Alegre	- 17ª RPM/Pouso Alegre - 17ª Cia PM Ind MAT/ Pouso Alegre - 27ª Cia PM Ind / Extrema
1250039 – 21º BPM	- 6ª Cia PM Ind / Leopoldina
1250041 – 23º BPM / Divinópolis	- 7ª RPM / Divinópolis
1250042 – 24º BPM / Varginha	- 16ª Cia PM Ind / Três Corações
1250045 – 28º BPM / Unai	- 16ª RPM/ Unai
1250046 – 29 BPM/Poços de Caldas	- 18ª RPM/Poços de Caldas - 18ª Cia PM Ind MAT/ Poços de Caldas - 18ª Cia PM Ind / Alfenas
1250049 – 33º PM / Betim	- CTPM/BETIM
1250064 – 36º BPM / Vespasiano	- 3ª RPM/Vespasiano - CTPM / Vespasiano
1250078 – C Tint	- Diretoria de Inteligência
1250086 – 42º BPM / Curvelo	- 14ª RPM
1250088 – 32º BPM / Uberlândia	- 2ª CIA PM MESP/ Uberlândia
1250089 – 17º BPM / Uberlândia	- 9ª RPM
1250107- 44º BPM/Almenara	- 26ª Cia PM Ind/ Itaobim

Belo Horizonte, 28 de fevereiro de 2011

(a) **MÁRCIO MARTINS SANT'ANA, CEL PM**

CHEFE DO EMPM

Fonte: Minas Gerais (2011b) – PARO 2011 – BGPM 17, de 01Mar2011, p.23.

ANEXO B – Lista de procedimentos para aplicação de sanções administrativas adotado em Santa Catarina

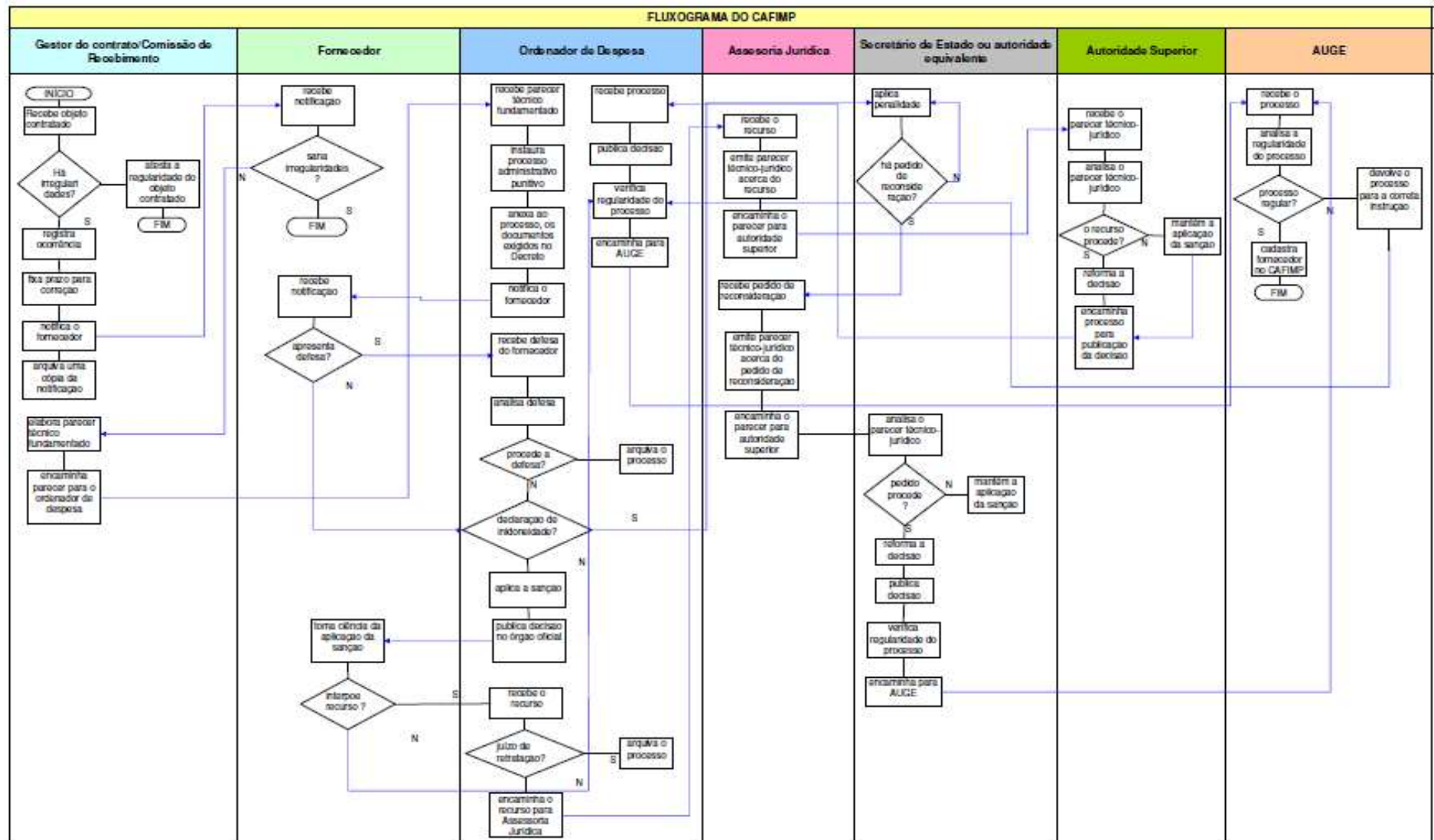
LISTA DE PROCEDIMENTOS PARA A APLICAÇÃO DE SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

Agente	Ação
CPL/Pregoeiro/Fiscal do Contrato (conforme o caso)	Emitir parecer fundamentado comunicando a ocorrência ao Ordenador de despesas.
Ordenador de Despesas	Determinar a instauração de processo administrativo.
Gestão de Contratos	<p>Notificar o fornecedor, por escrito, sobre os motivos que ensejaram a punição, <u>indicando as sanções cabíveis</u> bem como o prazo de 5 (cinco) dias úteis para apresentação de defesa.</p> <p>A notificação poderá ser feita por um dos seguintes meios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - aviso de recebimento, para o endereço eletrônico dos representantes credenciados, ou do fornecedor cadastrado; - pelo correio, com aviso de recebimento; - entregue ao fornecedor mediante recibo; - na impossibilidade das demais, por publicação no Diário Oficial do Estado quando começará a contar o prazo de 5 (cinco) dias úteis para apresentação de defesa prévia.
Ordenador de Despesas	Quando não acolhidas as razões de defesa apresentadas pelo fornecedor, aplicar a sanção cabível, determinando a publicação da decisão no Diário Oficial do Estado, da qual caberá recurso, nos termos do inciso I do art. 109 da Lei nº 8.666/93, e do art. 116 do Decreto nº 2.617/09.
Gestão de Contratos	Publicar decisão da aplicação da sanção no Diário Oficial do Estado.
Gestão de Contratos	Informar a aplicação da sanção ao fornecedor, por ofício, acompanhado de cópia da decisão, ou por carta com aviso de recebimento, abrindo-se prazo para apresentação de recurso ou pedido de reconsideração nos termos do art. 109, da Lei nº 8.666/93.

CASOS EM QUE OCORRA RECURSO CONTRA A APLICAÇÃO DA SANÇÃO	
Agente	Ação
Gestão de Contratos	Submeter o processo à unidade de assessoramento jurídico para subsidiar a decisão final, que será publicada em extrato do Diário Oficial do Estado.
Assessoria Jurídica	Subsidiar a decisão tendo por base o processo constituído.
Ordenador de Despesas	Emitir decisão final.
Gestão de Contratos	Publicar decisão no Diário Oficial do Estado.
Gestão de Contratos	Anotar a aplicação da penalidade no histórico cadastral da empresa e comunicar a SEA, para fins de registro no Cadastro Geral de Fornecedores do Estado de Santa Catarina/SEA.

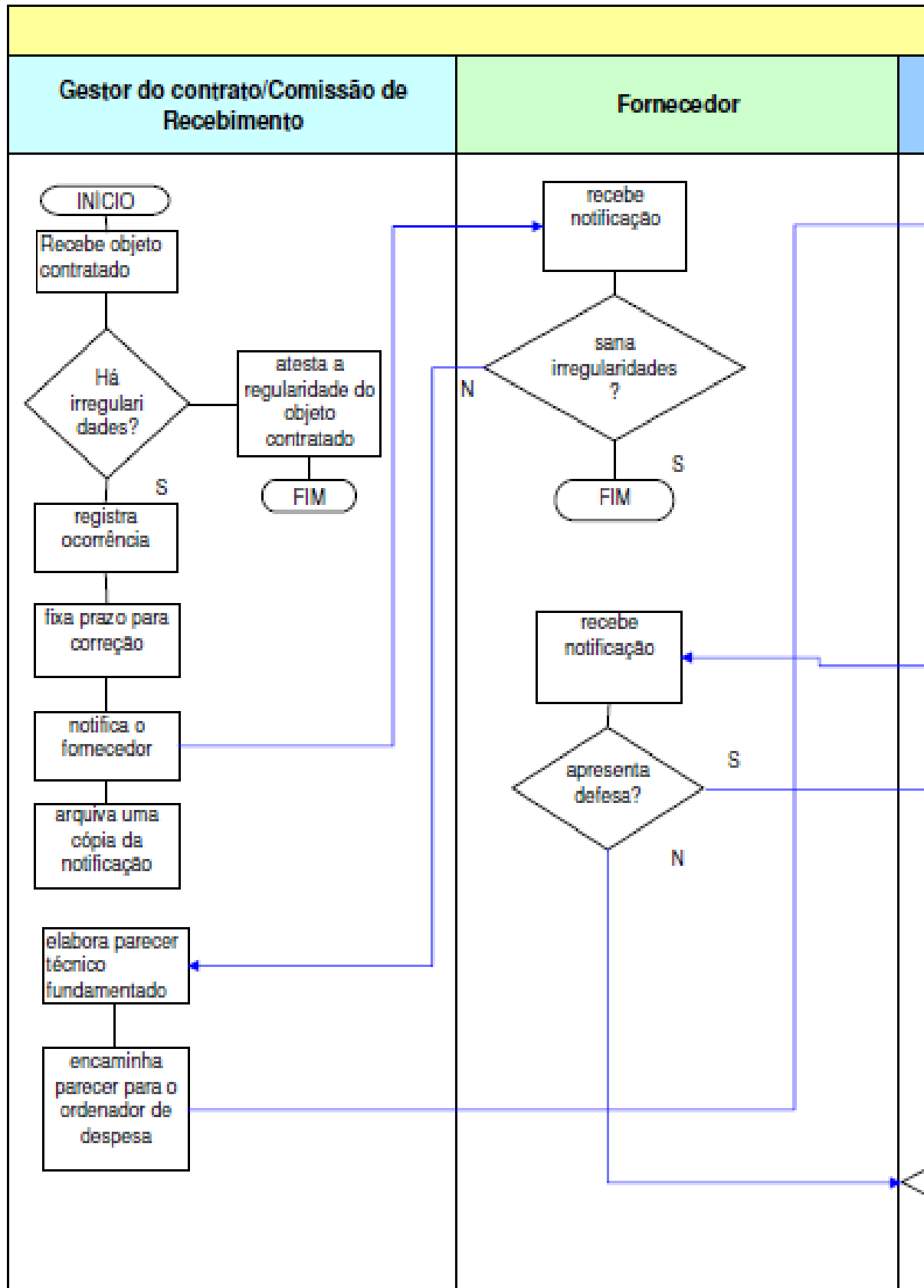
Fonte: Santa Catarina (2008).

ANEXO C – Fluxograma do Processo Administrativo Punitivo (CAFIMP) adotado em Minas Gerais.



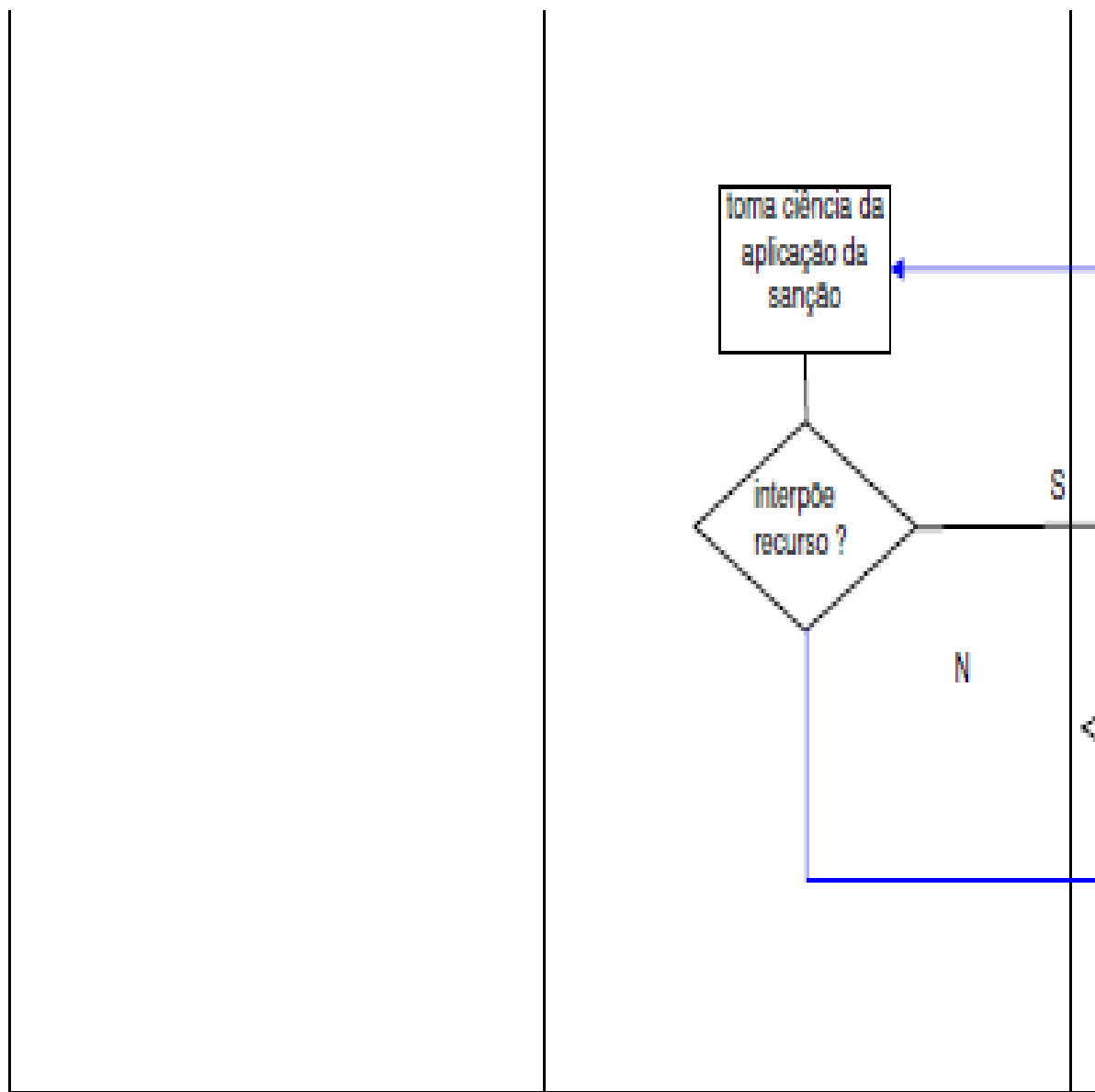
Fonte: <http://controladoriageral.mg.gov.br/images/Documentos/fluxograma-cafimp-atualizado.pdf>

ANEXO C – Continuação - Fluxograma do CAFIMP fracionado para facilitar a leitura



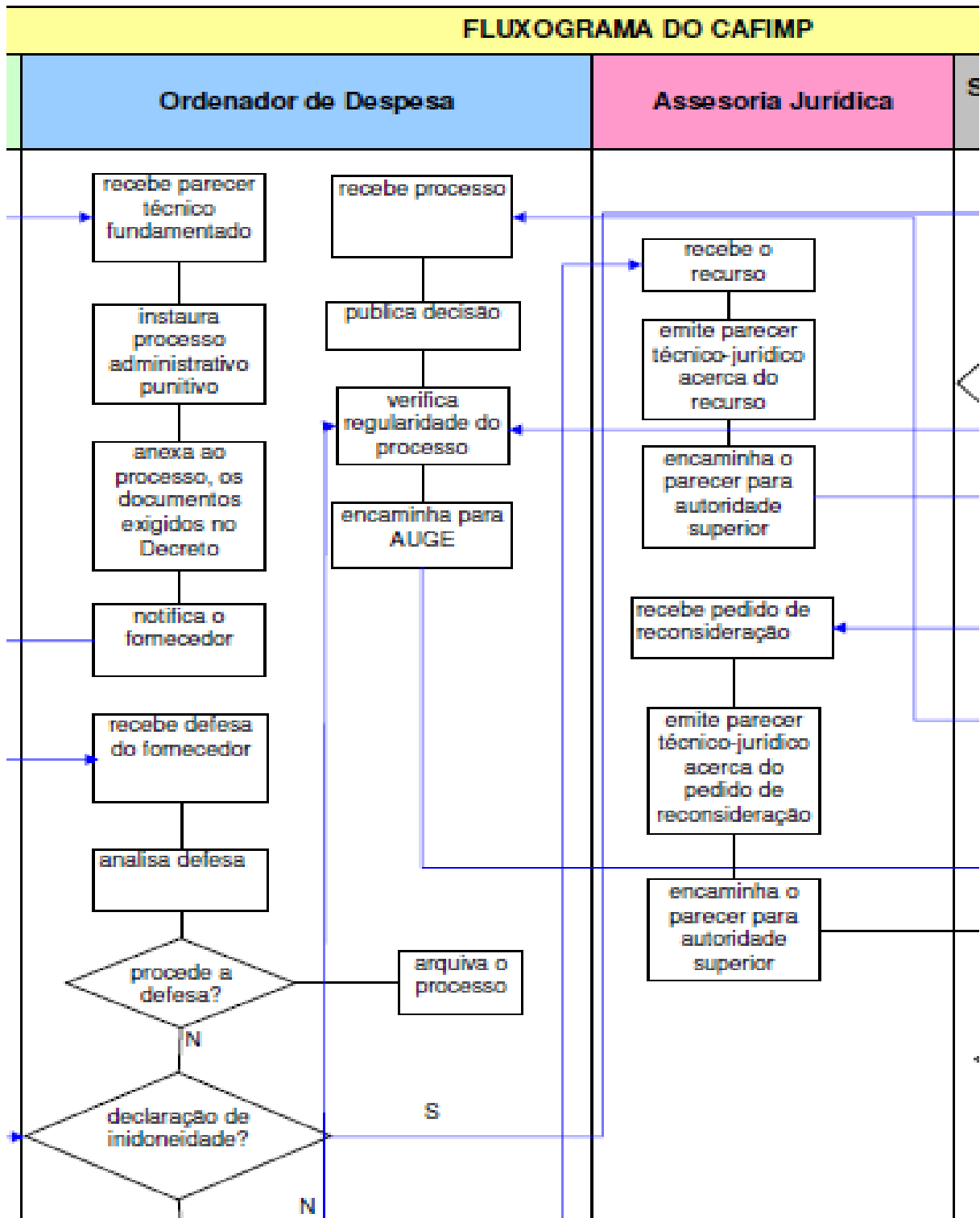
Fonte: Adaptado de <http://controladoriageral.mg.gov.br/images/Documentos/fluxograma-cafimp-atualizado.pdf>

ANEXO C – Continuação - Fluxograma do CAFIMP fracionado para facilitar a leitura



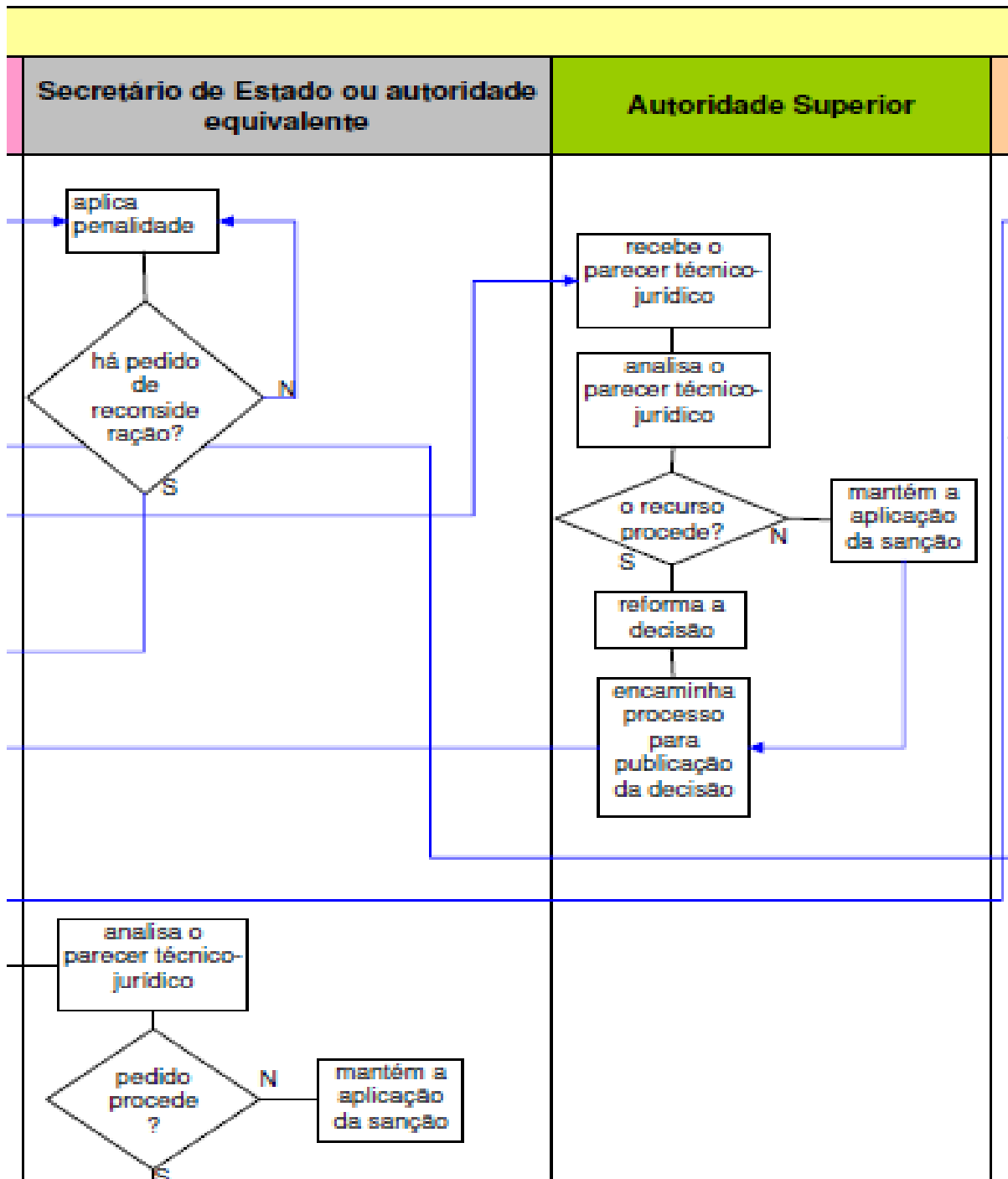
Fonte: Adaptado de <http://controladoriageral.mg.gov.br/images/Documentos/fluxograma-cafimp-atualizado.pdf>

ANEXO C – Continuação - Fluxograma do CAFIMP fracionado para facilitar a leitura



Fonte: Adaptado de <http://controladoriageral.mg.gov.br/images/Documentos/fluxograma-cafimp-atualizado.pdf>

ANEXO C – Continuação - Fluxograma do CAFIMP fracionado para facilitar a leitura

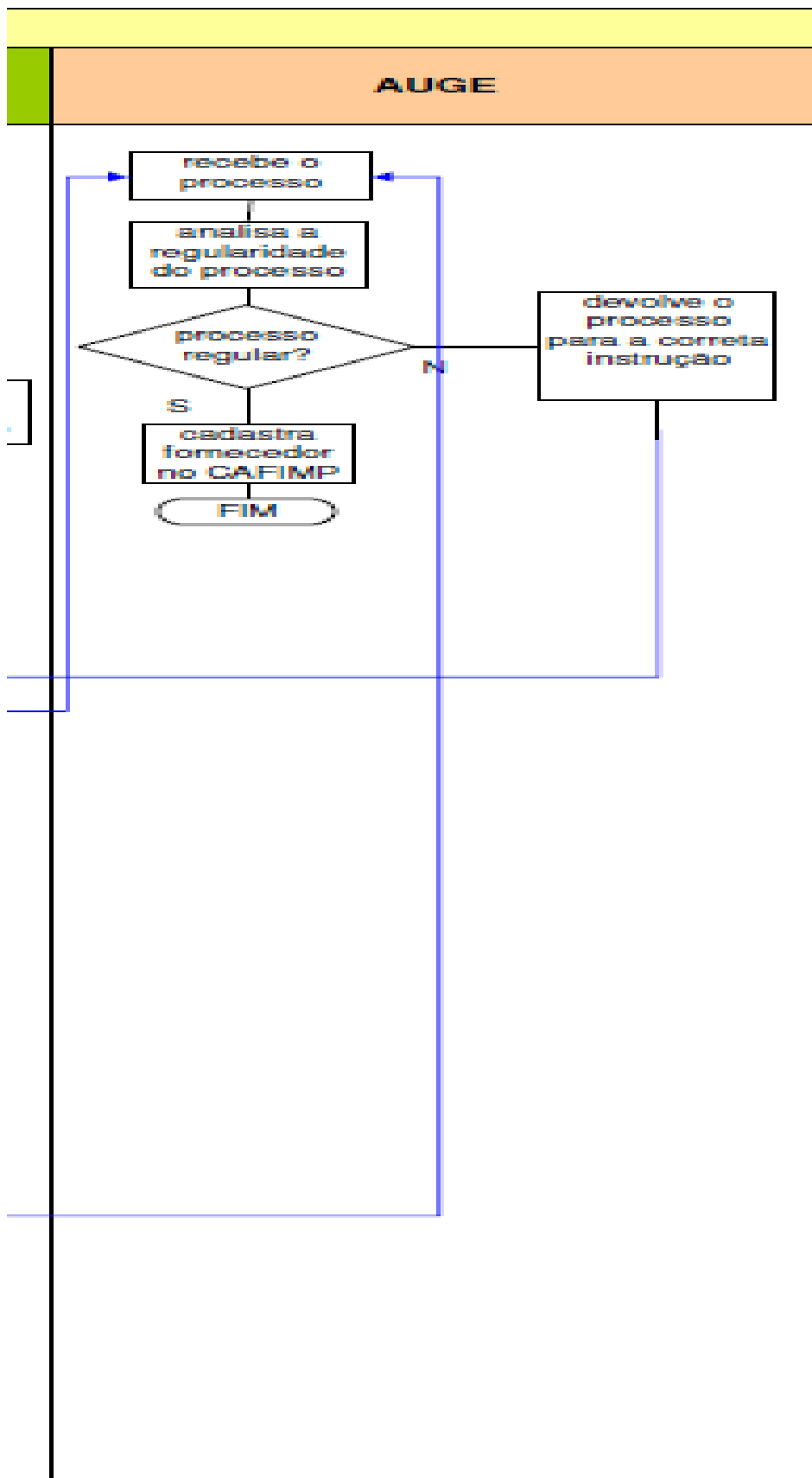


Fonte: Adaptado de <http://controladoriageral.mg.gov.br/images/Documentos/fluxograma-cafimp-atualizado.pdf>

ANEXO C – Continuação - Fluxograma do CAFIMP fracionado para facilitar a leitura

Fonte: Adaptado de <http://controladoriageral.mg.gov.br/images/Documentos/fluxograma-cafimp-atualizado.pdf>

ANEXO C – Continuação - Fluxograma do CAFIMP fracionado para facilitar a leitura



Fonte: Adaptado de <http://controladoriageral.mg.gov.br/images/Documentos/fluxograma-cafimp-atualizado.pdf>

ANEXO D – Chek List para verificação da Regularidade dos Atos do PAP



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
AUDITORIA-GERAL DO ESTADO - AUGE
Superintendência Central de Auditoria Operacional - SCAO/AUGE

ANEXO I

CHECK-LIST

PROCEDIMENTOS	S	N	N/A	PG
VERIFICAÇÃO DOS DOCUMENTOS ABAIXO NA AUTUAÇÃO DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS PUNITIVOS PARA INSCRIÇÃO DE FORNECEDORES NO CAFIMP				
a) Parecer técnico fundamentado, emitido pelo servidor público responsável acerca do fato ocorrido, conforme dispõe o artigo 17 do Decreto 43.701, DE 15/12/03;				
b) Notificação da ocorrência encaminhada ao fornecedor, pela autoridade competente, com os motivos que a ensejaram, bem como os prazos para defesa e a indicação das sanções cabíveis, nos termos dos artigos 16 e 17 do Decreto 43.701, de 15/12/03				
c) Cópia do contrato ou documento equivalente;				
d) Documentos que comprovem o descumprimento da obrigação assumida tais como: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Cópia de nota fiscal, contendo atestado de recebimento; ✓ notificações ou solicitações não atendidas; ✓ laudo de inspeção, relatório de acompanhamento ou de recebimento e parecer técnico emitidos pelos responsáveis pelo recebimento ou fiscalização do contrato; 				
e) Defesa apresentada pelo fornecedor sobre a motivação, quando houver. Obs.: quando não houver, certificar-se dos motivos da não apresentação.				
f) Decisão do ordenador de despesas quanto às razões apresentadas pelo fornecedor e a aplicação da sanção ou decisão do Secretário de Estado ou, nos termos da lei de autoridade a ele equivalente, nos casos em que a sanção for a de declaração de inidoneidade;				
g) Recurso ou pedido de reconsideração interposto pelo fornecedor, quando houver;				
h) Parecer técnico jurídico sobre o eventual recurso ou pedido de reconsideração, quando houver;				
i) Decisão sobre o recurso ou pedido de reconsideração, quando houver;				
j) Extratos das publicações no órgão oficial dos Poderes do Estado.				

Legenda: S-Sim; N-Não; N/A-Não se aplica; PG – Página do processo em que se encontra autuada a respectiva documentação

Avenida Barbacena, 1.219 - Sto. Agostinho - CEP 30190-131 - Belo Horizonte/MG - Fone: (31) 2129-8279/8280 - Fax: (31) 2129-8281
www.auditoria.mg.gov.br - e-mail: scao@auditoria.mg.gov.br