

Eixo Temático: Estratégia e Internacionalização de Empresas

GESTÃO DE PROCESSOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - UMA ANÁLISE DE PROCEDIMENTOS NO ÂMBITO DA 3ª ICFeX

THE CONTRACT OF SUPPLYING BY THE PUBLIC ADMINISTRATION - AN ANALYSIS OF PROCEDURES UNDER 3ª ICFeX

Rafael Augusto Dill e Clandia Maffini Gomes

RESUMO

A contratação de fornecedores pela Administração Pública é realizada por meio de um processo licitatório pelo qual é escolhido o particular que apresentar a melhor proposta de acordo com o edital de convocação. Insta ressaltar que é dever da administração sancionar o licitante com a aplicação de penalidades, garantindo à ampla defesa e o procedimento legal adequado, uma vez constatada a inadimplência do contratado na execução do objeto pactuado, seja no cumprimento dos prazos ajustados ou no atendimento de qualquer outra obrigação que lhe caiba. Na maioria das organizações o processo para verificação da irregularidade não está padronizado, sendo que a maneira de executá-los só está clara para quem o faz, estando registrada apenas na memória das pessoas que conduzem este procedimento. O presente trabalho tem o objetivo de averiguar a importância da padronização de procedimentos na condução do Processo Administrativo nas Unidades Militares vinculadas à 3ª ICFeX para apurar irregularidades cometidas por parte dos particulares, a fim de proporcionar às organizações mais celeridade e um caminho seguro na condução do Processo Administrativo, propondo estudos futuros sobre o assunto. Trata-se de um estudo exploratório e bibliográfico, buscando analisar os aspectos legais envolvidos na montagem do respectivo processo e as suas particularidades.

Palavras-chave: Administração Pública, Processo Administrativo, Padronização de Procedimentos.

ABSTRACT

Is done through a licitante process in which is chosen the private who shows the best proposal of arrangements with the editing convocation. It's important to consider that it is a duty of public Administration to sanction the licitante with taxes, guaranteeing total defence and the legal appropriate proceeding, so that, once is confirmed the breach of contract in the execution of the object or in the fulfilling the combined terms or in the consideration of any other obligation. In the most majority of the organizations the process to check the irregularities is not standarlized so that the way to execute is just clear to the ones who have done that, being recorded just in the person's memory who lead this proceeding. This present work has the aim to check the importance of standardization of proceedings in the Administrative Process of the Military Units linked to the 3 rd Inspectorship of Contability and Finance or the Army to check the irregularities done by the privates and so providing to the irregularities done by the privates and so providing to the organization more celerity and a safe way in the Administrative Process, proposing future studies about the subject. This is a study of exploitation and bibliografic searching to analyze the legal aspects involved in execution of this respective process and its particularities.

Keywords: Public Administration, Administrative Process, Standardization of Proceedings.

INTRODUÇÃO

A Administração Pública é a atividade que visa o interesse público, exercendo e desempenhando atividades em benefício da coletividade. Essas atividades são gerenciadas por gestores públicos que devem aprimorar os processos administrativos, reduzindo a pobreza, melhorando a educação, aprimorando a conservação dos recursos naturais. De maneira geral a gestão pública deve fazer parte de um amplo projeto de desenvolvimento econômico, social e sustentável (NASCIMENTO, 2010).

As compras e a contratação de serviço para o setor público são fundamentais para o real cumprimento do planejamento das atividades previstas, provenientes da localização de fornecedores por meio de licitações, selecionando a proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

A garantia do fornecimento do objeto dentro das especificações previamente estipuladas dá-se através do acompanhamento por parte da Administração Pública perante o fornecedor escolhido, buscando o cumprimento do contrato dentro do prazo de entrega e conforme edital de convocação, fazendo cumprir as condições estipuladas em obediência ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

A administração tem o dever de controlar o recebimento de mercadorias e o fiel cumprimento dos serviços contratados, aplicando penalidades às empresas contratadas que atrasarem a entrega do objeto licitado ou descumprir as cláusulas acordadas presentes no edital de convocação, garantindo à ampla defesa e o procedimento legal adequado.

Quando ocorre a inexecução do contrato administrativo ou a execução deficiente do mesmo, pode ocorrer a aplicação de uma, ou mais, das penalidades administrativas elencadas no artigo 87 da Lei 8.666/93, sendo elas advertência, multa, suspensão temporária e declaração de inidoneidade. A aplicação de quaisquer destas penalidades exige um prévio ato administrativo punitivo, ou seja, um processo administrativo capaz de juntar os documentos que comprovem a inexecução do contrato, oferecendo ao fornecedor o contraditório e a ampla defesa.

A lei 8.666/93 que regula as normas para licitações e contratos na Administração Pública e a Lei Federal nº 9.784, de 29 de Janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, estabelecem apenas normas básicas, cabendo a cada órgão zelar pelo cumprimento dos princípios gerais da Lei, normatizando seus procedimentos internos e peculiares para montagem do processo administrativo quando for necessário aplicar alguma penalidade ao fornecedor.

Qualquer sanção administrativa, mesmo a advertência, somente pode ser aplicada através de procedimento administrativo, no qual sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa ao fornecedor. Desta maneira, muitos órgãos acabam não sancionando as empresas por falta de conhecimento ou por não existir procedimentos a serem seguidos, retardando o cumprimento do objeto contratado sem o cumprimento da legislação em vigor. Sendo assim, no caso das Unidades Militares, a semelhança de outros órgãos públicos, o aprimoramento da gestão de processos tem sido assunto constante da pauta.

Desta forma torna-se pertinente que os órgãos da Administração Pública façam melhorias constantes na gestão de processos, em busca de qualidade e soluções para otimizar a execução em seus serviços, e com a finalidade de contribuir para o aprimoramento da eficiência da gestão pública federal no Brasil. Considerando que atualmente não existe um procedimento padrão a ser seguido pelas Unidades Militares vinculadas à 3ª Inspeção de Contabilidade e Finanças do Exército - 3ª ICFEx, a não ser a legislação vigente e alguns passos para aplicação de sanções administrativas aos licitantes, este trabalho busca analisar a viabilidade da padronização de procedimentos para montagem do processo administrativo visando sancionar as empresas que de alguma forma descumpriram o contrato firmado.

2. A GESTÃO PÚBLICA

2.1 CONCEITOS E OBJETIVOS

A evolução da gestão pública vem acompanhando as transformações do mercado e do papel que o Estado desempenha, através da formulação das políticas públicas e dos objetivos de governo (SALDANHA, 2006).

A gestão pública deve fazer parte de um amplo projeto de desenvolvimento econômico e social, buscando a melhoria constante das organizações e dos métodos, em busca de resultados positivos. O principal objetivo da gestão pública é o bem comum da coletividade, em que o gestor público tem o dever de trabalhar especificamente para atendê-lo.

Os propósitos de um governo são geridos pelos gestores públicos, considerados autores das organizações responsáveis pela gestão, controle e aplicação dos recursos financeiros destinados para tal.

Desta forma, Nascimento (2010) afirma dizendo que:

Uma nova administração pública dá ênfase à eficiência e, principalmente, à gestão baseada na percepção da complexidade do ambiente e dos problemas enfrentados. Essa complexidade tem a ver com a abordagem interdisciplinar e multissetorial, que passa a ser exigido no tratamento dos problemas enfrentados pela administração pública (NASCIMENTO, 2010, p. 2).

O desempenho referente à condução dos trabalhos beneficia a coletividade e traz efeitos positivos para toda a população, devendo assim os gestores públicos trabalhar com foco na eficiência, sentindo-se responsável e reconhecido pelo sucesso e crescimento da sua região de atuação.

O fato de a administração e a gestão serem instrumentos dos quais o Estado dispõe para colocar em prática a aplicação dos recursos, assegura que a "gestão pública é a mesma atividade administrativa vinculada à lei ou à norma técnica e à política, realizando funções administrativas em um determinado período de tempo." (SALDANHA, 2006, p. 13).

Sob essa perspectiva, a gestão pública de um modo geral deve estar voltada para resultados, orientada para os anseios do cidadão, em que o gestor público deve ser capaz de agir com mais eficiência e eficácia. A excelência nos serviços é a solução para novos problemas da sociedade, tudo isso sendo observado pela ótica pública, onde os recursos são escassos e as necessidades estão em grandes proporções.

2.2 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Constituição de 1988 contém de forma explícita os princípios fundamentais orientadores de toda a Administração Pública. Dentre os princípios norteadores da atividade administrativa, é possível nomear aqueles que se encontram expressos no caput do art.37 da Constituição Federal:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF, 1988, Art.37).

Além de ser aplicados à Administração Pública, os princípios regem os serviços públicos por ela prestados, sendo de observância obrigatória para todos os poderes, quando estiverem no exercício de funções administrativas.

Os princípios são normas com papel fundamental em um ordenamento jurídico devido à sua posição hierárquica no sistema das fontes do direito, sendo de suma importância para o sistema jurídico norteador das contratações públicas.

Considerados os mandamentos que se irradiam sobre as normas, no Brasil eles constituem o próprio espírito do sistema jurídico – constitucional, integrando a base de sustentação de todas as ações dos gestores públicos, considerando o que se acredita como ser o certo, correto e leal (NASCIMENTO, 2010).

Os princípios exigem que todas as organizações do setor público sejam transparentes e responsáveis por suas atividades, visto que os cidadãos são os principais interessados. Alexandrino e Paulo (2010), define os princípios como:

Ideias centrais de um sistema, estabelecendo suas diretrizes e conferindo a ele um sentido lógico, harmonioso e racional, o que possibilita uma adequada compreensão de sua estrutura. Os princípios determinam o alcance e o sentido das regras de um dado subsistema do ordenamento jurídico, balizando a interpretação e a própria produção normativa (ALEXANDRINO E PAULO, 2010, p. 187).

Muitas leis citam ou enumeram princípios administrativos, mas a gestão no serviço público tem suas bases apoiadas nos princípios elencados anteriormente, expressos ou decorrentes da lógica das disposições constitucionais referentes à atuação da Administração Pública em geral.

Nesta acepção, os princípios como podem ser ordenados na ordem jurídica constitucional, são normas diretivas, que orientam o legislador complementar ou ordinário, o funcionário administrativo e o intérprete em geral. (GONÇALVES, 2007, p. 76). Para tanto, os princípios são necessários para nortear o direito, embasando como deve ser os procedimentos nos atos da Administração Pública.

A lei 9.784/1999, que trata dos processos administrativos no âmbito federal, também incluiu, em seu art. 2º, a eficiência no rol dos princípios que informam administração Pública, juntamente como os princípios da legalidade, da finalidade, da motivação, da razoabilidade, da proporcionalidade, da moralidade, da ampla defesa, do contraditório, da segurança jurídica e do interesse público.

2.3 SETOR PÚBLICO X SETOR PRIVADO

A Administração Pública atua de forma distinta dos particulares, devendo ser entendida como um sistema mais amplo que a Administração Privada que está direcionada a gestão de negócios. A Administração Pública é considerada mais complexa e mais burocrática, em que deve prevalecer sempre o interesse coletivo. Já a Administração Privada está focada nos clientes e na competição de mercado, estando livre para praticar qualquer atividade voltada ao interesse particular (PEREIRA, 2010).

O princípio da supremacia do interesse público é um princípio implícito, pois presume-se que a atuação do Estado seja pautada pelo interesse público, em que a determinação e os parâmetros utilizados devem ser extraídos da Constituição e das leis vigentes. Isso demonstra que a atuação do Estado é predominante em relação aos particulares (ALEXANDRINO E PAULO, 2010).

2.3.1 Administração Pública

O estado é uma organização que exerce influências diretas sobre a ação e o cumprimento das pessoas, ou seja, exerce de certa forma um poder direcionado aos indivíduos que fazem parte de um determinado território baseado nas leis vigentes e com legitimidade de

comportamentos. O estado é o responsável por controlar e administrar uma nação, de forma estruturada e organizada, possibilitando o domínio social e econômico sobre a população.

Desta maneira, o estado engloba a Administração Pública que, sujeita-se ao regime jurídico administrativo, em que o indivíduo é responsável por promover o bem de todos, seguindo os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, de acordo com o Art. 37 da CF.

Na Administração pública os indivíduos formam um conjunto de pessoas e agentes a serviço do estado e demais entidades públicas, assegurando a satisfação das necessidades coletivas públicas de forma regulada e contínua. O indivíduo deve sempre estar realizando o que está previsto nas leis, visando o interesse público em todas as situações, atuando de forma distinta dos particulares.

Pelo critério formal a Administração Pública indica um complexo de órgãos que são responsáveis por funções administrativas, e quando ela esta pautada pelo critério organizacional, a Administração Pública representa um determinado conjunto de órgãos e entidades responsáveis por produzir serviços em benefício da coletividade, coadjuvando as instituições políticas de cúpula no exercício das funções do governo.

2.3.2 Administração Privada

Os indivíduos que fazem parte da administração privada estão vinculados às necessidades individuais ou de um grupo, com ou sem fins lucrativos, mas que não dizem respeito à comunidade globalmente considerada. Esta prerrogativa possibilita liberdade para estes praticar qualquer ato ou desenvolver qualquer atividade, desde que a lei não proíba.

De acordo com a Constituição Federal (1988, Art 5º, II) ``ninguém será obrigado a fazer ou a deixar de fazer se não em virtude da lei. ``

A Administração Privada está vinculada diretamente ao mercado, sendo considerado um sistema de trocas onde participam agentes e instituições interessadas em vender ou comprar um bem, podendo envolver também a prestação de serviços. O mercado é regulado por normas específicas e possui variações constantes, fazendo com que os indivíduos envolvidos participem de uma concorrência uns com os outros como forma de competição, em busca de ganhos financeiros. Além disso, o mercado é uma relação comercial com objetivo principal de realizar transações comerciais, normalmente voltadas ao lucro.

A Administração Privada pode ser considerada um grupo de indivíduos que se unem para atingir um determinado fim econômico-financeiro, na maioria das vezes com objetivo de obter lucro em cima da comercialização de produtos e a prestação de serviços. Os objetivos traçados pelo indivíduo da administração privada são predominantemente econômicos e o impacto político é menor.

O mercado tem como fundamental característica a concorrência entre os privados, sendo indispensável em certos momentos a intervenção do Estado para que seja possível controlar e legitimar medidas que mantenham as condições de competitividade entre os interessados, evitando o monopólio e a desigualdade no acúmulo desigual de capital.

2.4 CONTRATAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Considerando que a Administração Pública é a atividade que visa o interesse público, os gestores públicos possuem responsabilidade sobre o controle e a aplicação correta dos recursos públicos. A mensuração econômica nas compras do setor público nos âmbitos federal, estadual e municipal movimentam cerca de 15% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, de acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

As compras para o setor público são fundamentais para o real cumprimento do planejamento do governo, podendo ser descrita da seguinte forma:

O conceito de compras no setor público envolve todo o processo de localização de fornecedores, fontes de suprimentos, consulta, escolha e aquisição de materiais por meio de licitações que envolvem quantidade, qualidade, preço (condições de pagamento, desconto), prazo de entrega, transporte, bem como o acompanhamento de processos perante o fornecedor escolhido e o recebimento do material para inspecionar e garantir o fornecimento dentro das especificações solicitadas (SALDANHA 2006, p. 138).

Assim sendo, é fundamental que os critérios estabelecidos pela administração pública para aquisições de produtos ou serviços sejam rigorosamente fiscalizados, adotando condutas para o fiel cumprimento da legislação em vigor.

De acordo com o art. 37 da Constituição Federal, inciso XXI, a Administração Pública tem obrigatoriedade de licitar. Esse artigo foi regulamentado pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que estabeleceu normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (SALDANHA 2006).

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

Quando a lei está mencionando que a Administração Pública deve selecionar a proposta mais vantajosa, podemos entender em um sentido mais amplo que todas as propostas aceitas devem ser convenientes ao interesse público.

Para atingir o objetivo da proposta mais vantajosa, vários procedimentos devem ser cumpridos e, certamente, a elaboração do instrumento convocatório é um dos itens mais importantes neste processo, pois é neste ato que a Administração Pública descreve o que se pretende comprar e as condições de participação aos interessados.

3. CONTRATO ADMINISTRATIVO

A Administração Pública necessita firmar contratos e acordos com as entidades privadas visando atender as demandas e necessidades relacionadas à realização de obras, à aquisição de bens ou prestação de serviços. (FURTADO, 2009).

Para existir um contrato administrativo é preciso que ocorra um acordo de vontades entre a Administração Pública e o particular, capaz de criar obrigações jurídicas de prestação de serviços ou entrega de materiais, mediante remuneração. Uma vez efetuado o presente acordo de vontades, as partes, por cláusulas expressas, concordam em submeter-se ao regime especial de direito público.

Para esclarecer o termo, a lei 8.666/93 traz o conceito de contrato administrativo em seu art. 2º, parágrafo único, estabelecendo que:

Considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a

formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada (LEI 8.666, 1993, Art. 2º, parágrafo único).

No âmbito da Administração Pública os contratos administrativos são regidos por normas de direito administrativo, onde o interesse público prevalece sobre o interesse privado.

Os contratos administrativos, nos termos da Lei nº 8.666 (1993, Art. 54) `` regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado. ``

Preceitua-se ainda a Lei de Licitações no seu artigo 54, §1º que:

Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam (LEI 8.666, 1993, Art. 54, §1º).

Sendo assim, é possível afirmar que o respectivo acordo de vontades destinado a criar, modificar ou extinguir direitos e obrigações é definido como Contrato Administrativo, sendo tratado de acordo com as regras previstas na lei e no edital de convocação, buscando a realização do interesse público através da Administração contratante e o particular contratado.

3.1 FORMALIZAÇÃO DO CONTRATO

Quando um órgão público necessita de algum material ou serviço para atender uma determinada necessidade, salvo na hipótese de dispensa ou inexigibilidade, este realiza uma licitação para escolha da melhor proposta, firmando, posteriormente, com o autor dessa proposta o respectivo contrato para fornecimento do objeto (FURTADO, 2009).

Para que se consigam interessados em firmar o respectivo contrato, será publicado um edital convocando particulares do ramo para apresentar suas propostas na licitação, e a Administração escolherá aquela que atender as exigência do ato convocatório e também apresentar a melhor proposta.

Desta maneira observa-se que a aquisição do bem decorreu de um acordo de vontades, pois após da divulgação do instrumento convocatório, os interessados em fornecer os bens ou serviços apresentaram suas propostas que, se forem aceitas pela Administração, irão originar a celebração de um contrato.

Diante destas circunstâncias, as partes, administração pública e administração privada, em decorrência de seu acordo de vontades, irão obrigar-se uma para com a outra ao cumprimento das normas e cláusulas do que livremente pactuaram (FURTADO, 2009).

Neste contexto, a Administração Pública no desempenho de suas tarefas, atribuições e competências, formula acordo de vontades através de pactuações contratuais com os particulares, com objetivo de atender os interesses da coletividade (GONÇALVES, 2007).

Por este motivo que os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.

3.2 INEXECUÇÃO DO CONTRATO

O contrato quando celebrado entre as partes para ser cumprido deve atender as prescrições do ato convocatório. Caso em algum momento por motivos alheios este contrato não for concluído, totalmente ou parcialmente, com ou sem a culpa da parte, acaba ocorrendo à inexecução do mesmo, com as devidas consequências para o inadimplente.

Cada parte seja ela a contratada ou o contratado tem o dever de cumprir suas prestações na forma, no tempo e no lugar previsto no contrato. Desta maneira, quando ocorrer inexecução contratual por parte da contratada, a mesma estará sujeita as consequências discriminadas na lei, no ato convocatório e no contrato (JUSTEN FILHO, 2010).

A Lei de Licitações 8.666 (1993, Art. 66) estabelece que 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 ``.

A inexecução do contrato está prevista no art. 77 da lei 8.666/93, podendo ser total ou parcial como fora descrito acima, ensejando a sua rescisão, com as consequências contratuais e as previstas em lei ou regulamento. Qualquer dessas situações pode ensejar responsabilidade para o inadimplente, ocasionando sanções contratuais e legais proporcionais à falta cometida.

Ocorrendo irregularidades no contrato por parte da contratada, além das sanções administrativas pode ocorrer a rescisão contratual. Para elucidar melhor os fatos e as circunstâncias das irregularidades previstas, a Lei 8.666 (1993, Art. 78) estabelece os seguintes motivos:

- 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;
- VIII - o cometimento reiterado de faltas na sua execução, anotadas na forma do § 1º do art. 67 desta Lei;
- IX - a decretação de falência ou a instauração de insolvência civil;
- X - a dissolução da sociedade ou o falecimento do contratado;
- XI - a alteração social ou a modificação da finalidade ou da estrutura da empresa, que prejudique a execução do contrato;
- XII - razões de interesse público, de alta relevância e amplo conhecimento, justificadas e determinadas pela máxima autoridade da esfera administrativa a que está subordinado o contratante e exaradas no processo administrativo a que se refere o contrato;
- XIII - a supressão, por parte da Administração, de obras, serviços ou compras, acarretando modificação do valor inicial do contrato além do limite permitido no § 1º do art. 65 desta Lei;
- XIV - a suspensão de sua execução, por ordem escrita da Administração, por prazo superior a 120 (cento e vinte) dias, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, ou ainda por repetidas suspensões que totalizem o mesmo prazo, independentemente do pagamento obrigatório de indenizações pelas sucessivas e contratualmente imprevistas desmobilizações e mobilizações e outras previstas, assegurado ao contratado, nesses casos, o direito de optar pela suspensão do cumprimento das obrigações assumidas até que seja normalizada a situação;
- XV - o atraso superior a 90 (noventa) dias dos pagamentos devidos pela Administração decorrentes de obras, serviços ou fornecimento, ou parcelas destes, já recebidos ou executados, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, assegurado ao contratado o direito de optar pela suspensão do cumprimento de suas obrigações até que seja normalizada a situação;
- XVI - a não liberação, por parte da Administração, de área, local ou objeto para execução de obra, serviço ou fornecimento, nos prazos contratuais, bem como das fontes de materiais naturais especificadas no projeto;
- XVII - a ocorrência de caso fortuito ou de força maior, regularmente comprovada, impeditiva da execução do contrato.
- XVIII - descumprimento do disposto no inciso V do art. 27, sem prejuízo das sanções penais cabíveis.

O conteúdo presente no art. 78 está norteado pelo princípio da indisponibilidade dos interesses fundamentais, pois às previsões contratuais de alguma maneira foram descumpridas por parte da contratada.

Estas condutas quando descumpridas, devem ser analisadas conforme as exigências legais e contratuais, verificando as condições e as consequências advindas da inexecução do objeto contratado, para então, decidir qual medida a ser tomada sobre o fato. A rescisão contratual não pode ser regra para toda e qualquer infração contratual, devendo o gestor público, através da autoridade competente, analisar cada caso (JUSTEN FILHO, 2010).

Desta maneira a inexecução culposa do contrato ocorre quando houver o descumprimento ou cumprimento irregular das cláusulas contratuais, decorrente de negligência, imprudência ou imperícia, assim como o dolo, quando houve intenção por parte da contratada.

4. SANÇÃO ADMINISTRATIVA

4.1 FINALIDADE DA SANÇÃO ADMINISTRATIVA

Quando ocorre alguma irregularidade por parte do particular no cumprimento do contrato firmado anteriormente, a Lei 8.666 (1993, Art. 58, IV) estabelece através do regime jurídico dos contratos que a Administração terá a prerrogativa de “ aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste “. Contrariamente ao que se verifica nos contratos privados, a Administração Pública tem o poder de impor e executar sanções pelo inadimplemento contratual.

A Administração tem o dever de controlar o recebimento do objeto contrato e se verificar o descumprimento das cláusulas acordadas deve aplicar penalidades às empresas contratadas que atrasarem ou não cumprirem com o que fora pactuado. A lei de certa forma restringe-se a indicar as sanções administrativas cabíveis, mas não determina em que situações elas deverão ser aplicadas e com qual gravidade.

Os poderes administrativos representam instrumentos que permitem à administração cumprir suas finalidades de forma isolada ou conjuntamente. Entre os poderes administrativos podemos citar o poder vinculado, poder discricionário e o poder disciplinar.

O poder disciplinar é considerado um poder-dever que possibilita à Administração Pública punir e sancionar as infrações que por ventura venham a ser cometidas por particulares que possuem algum vínculo jurídico específico com a administração, podendo ser a celebração de um contrato ou o descumprimento das obrigações contratuais advindas do compromisso assumido anteriormente para prestação de um serviço ou entrega de algum produto.

A Administração Pública tem o dever de fazer cumprir as cláusulas contratuais previstas, sancionando administrativamente o particular de acordo com as irregularidades observadas. Alexandrino e Paulo (2010) completa ainda que:

A inexecução culposa do contrato pelo particular contratado acarreta a aplicação, pela administração pública, das sanções legais e contratuais. Possibilita, também, a rescisão unilateral do contrato pela administração, com as consequências desfavoráveis ao particular contratado anteriormente estudadas (ALEXANDRINO E PAULO, 2010, p. 525).

Assim sendo, em conformidade com os poderes administrativos que a Administração Pública utiliza para cumprir suas finalidades, a aplicação de sanção administrativa aos fornecedores é um ato vinculado e a graduação da penalidade, ou mesmo o enquadramento da conduta é um ato discricionário.

Em relação ao ato vinculado, não cabe à administração tecer considerações de oportunidade e conveniência, tratando a lei estabelecer que, perante certas condições, a Administração deve agir de tal forma, sem liberdade de escolha (ALEXANDRINO E PAULO, 2010).

O ato é discricionário, quando a lei deixa certa margem de liberdade de decisão diante do caso concreto, onde o agente tem a autoridade de escolher, segundo critérios de conveniência e oportunidade, quanto ao seu motivo e conforme o caso, qual o melhor caminho para o interesse público. Sendo assim o agente público tem o direito de decidir, nos limites da lei, praticar ou não um determinado ato administrativo e, quando for o caso, escolher o conteúdo (ALEXANDRINO E PAULO, 2010).

4.2 ESPÉCIES DE SANÇÃO ADMINISTRATIVAS E PENALIDADES

O art. 87 da lei 8.666/93 indica as penalidades a serem aplicadas ao contratado em caso de inexecução total ou parcial do contrato:

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 (Lei 8.666, 1993, Art. 87).

A Lei nº 10.520/2002 que instituiu como modalidade licitatória o pregão eletrônico e ditou outras providências, dispõe também, no seu art. 7º, sobre a sanção de impedimento e descredenciamento no SICAF ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores:

Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no Sicafe, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais (Lei 10.520, 2002, Art. 7º).

Como se observa em ambas as situações, as condutas por parte do particular que firmar contrato com a Administração Pública, se ferir as cláusulas contratuais ou promover alguma irregularidade referente ao objeto contratado, seja no curso do procedimento licitatório e também na fase de execução contratual, estará sujeito às sanções administrativas.

Mesmo com previsão legal, as sanções que o contratado estará sujeito devem estar presentes no instrumento convocatório, conforme descreve Furtado (2009):

A especificação da sanção a ser aplicada e a indicação de quando será ela aplicada deverão ser feitas pelo edital (ou convite) e repetidas no contrato. É ainda indispensável que sejam indicados os valores das multas a serem aplicadas, além, é evidente, dos casos de sua aplicação (FURTADO, 2009, p. 520).

Para aplicação da sanção administrativa não existe uma regra definida, ou seja, a lei não prevê as hipóteses infracionais e as possíveis sanções que devem ser aplicadas para cada situação, deixando esta margem de liberdade ao gestor público responsável por conduzir o procedimento, baseado na gravidade e no caso concreto, devendo a aplicação da sanção estar pautada nos princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

5. PROCESSO ADMINISTRATIVO

5.1 CONCEITO E FINALIDADE

Dentre os vários tipos de processos administrativos para a realização das atividades na Administração Pública está presente o processo punitivo, que é considerado a formalidade de procedimentos destinada à apuração de algum ato ou comportamento contrário a Constituição, à lei, ao regulamento, ao contrato ou outra forma de ajuste e acordo entre as partes interessadas, neste caso a Administração Pública e o particular (FARIA, 2001).

O processo administrativo é considerado um conjunto de documentos em que os atos e as formalidades integram o procedimento administrativo, podendo ser conceituado da seguinte forma:

O processo pode ser definido, a grosso modo, como um conjunto de informações e de documentos canalizados ordenadamente, segundo regras e procedimentos próprios, destinado ao pronunciamento de uma decisão final (FARIA, 2001, p.543).

A realização dos processos administrativos no âmbito federal está regulada pela Lei 9.784/1999, que traz em seu Art. 1º o seguinte:

Esta Lei estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração (Lei 9.784, 1999, Art.1º)

Quanto à aplicação da Lei 9.784/1999 aos processos administrativos federais, a mesma não revogou e nem alterou nenhuma lei específica disciplinadora de processos administrativos determinados dos diversos órgãos pertencentes à Administração Pública Federal. O Art. 69 da Lei 9.784 determina que `` os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei. `` (Lei 9.784, 1999, Art. 69).

Desta maneira, caso inexistir lei específica regulando um determinado processo administrativo ou alguma instrução normativa a ser utilizada pelo órgão, os atos e os procedimentos serão regulados pela Lei 9.784/1999 (ALEXANDRINO E PAULO, 2010).

Portanto, em se tratando de processo punitivo, devem os procedimentos submeter-se aos princípios constitucionais e legais aplicáveis de acordo com cada situação que o gestor designado se deparar. Além disso, é importante atentar ao princípio do processo legal e ao princípio do contraditório, para que não ocorra a nulidade do processo por algum vício irremediável.

5.2 NECESSIDADE DA INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO

Constatado o descumprimento de obrigações previstas no contrato por parte do particular surge o dever da Administração Pública em promover a apuração e a eventual punição da infração administrativa.

Em estrita observância aos ditames do contraditório e da ampla defesa estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 (Art. 5º, inciso LV), presentes também na seara administrativa, cumpre notar que a aplicação de sanção administrativa ao particular requer a instauração do devido processo administrativo constituído de requisitos lógicos e jurídicos.

A verificação da comprovação da existência de uma infração ou irregularidade deve ser feita através de processo administrativo no qual deve ser assegurada à observância de todos os princípios e normas processuais pertinentes, com destaque para os princípios da ampla defesa e do devido processo legal, conduzido sob a mais perfeita imparcialidade conforme destaca Justen Filho (2010):

A incidência do regime penalístico produz necessariamente a extensão dos princípios processuais pertinentes no tocante à aplicação das sanções administrativas. O sancionamento tem de ser produzido segundo rigoroso processo administrativo, no qual se adotarão garantias de extrema relevância em prol do acusado (Juste Filho, 2010, p. 887).

Desta maneira, não se admite realizar punições fundadas apenas através de atos ilícitos, pois estes servirão para eventuais provas das circunstâncias que farão parte do processo administrativo, ato procedido para revelar veracidade dos fatos e decidir a imposição e a gravidade da sanção administrativa.

Portando, fica evidente e claro que as sanções administrativas somente podem ser aplicadas após a emissão do parecer do gestor designado para conduzir os procedimentos legais do processo e a devida aprovação da autoridade competente, onde se garanta a ampla defesa e o contraditório (garantias constitucionais) ao contratado que supostamente incidiu em falta.

Em razão das peculiaridades descritas acima, a Lei de Licitações é bem clara em relação ao assunto, conforme previsto no § 2º do art. 86, caput do art. 87 e §§ 2º e 3º do mesmo dispositivo, estabelecendo a necessidade do rito processual para apurar à aplicação de sanções administrativas, garantindo-se ainda, prévia defesa e acesso a recursos administrativos.

Em regra, a realização do direito do particular ou de qualquer pessoa que esteja sendo sancionada se faz mediante processo, e este se forma através de procedimentos. Agindo assim, os órgãos da Administração Pública terão meios para cumprir o seu dever de punir o infrator contratual, cumprindo com os preceitos da lei sem desprezar os direitos do particular, evitando nulidade de todos os atos decisórios que reflitam a concepção de que o particular é culpado.

5.3 PADRONIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS

Nem sempre a lei estabelece procedimentos padronizados a serem observados pela Administração. Neste caso, ela está livre para criar mecanismos capazes de atingir seus objetivos, o que normalmente ocorre quando algum ato deve ser realizado com frequência nas atividades internas da organização.

O procedimento descrito acima se refere a uma noção puramente formal, circunscrita à coordenação de atos que se sucedem logicamente, isto é, o meio que a Administração irá materializar o ato legal do processo. Procedimento é o modo de realização do processo, ou seja, o rito processual, conforme o conceito de Faria (2001):

Procedimento é o meio que se adota para o encaminhamento ao processo, em todas as suas fases, de documentos, informações, meios e produção de provas, destinados à formação do processo. O processo, por mais simples que seja, não se forma e nem chega a lugar algum sem os procedimentos próprios e indispensáveis ao seu desenvolvimento até a fase final (FARIA, 2001, p. 544).

Sendo assim, o procedimento é uma sequência ou sucessão de atos e formalidades e o processo passa a ser o conjunto de documentos que foram juntados e expedidos durante o trâmite legal para apurar os fatos da irregularidade, o dossiê.

Para a montagem de um processo administrativo para apurar alguma irregularidade contratual e sancionar um particular, existem hoje normas esparsas disciplinando alguns procedimentos administrativos, mas insuficiente e de difícil aplicação em virtude da falta de unidade e da disparidade de conceitos. A padronização dos atos pode ser encarada como uma necessidade de proteção da Administração e de suas realizações através de procedimentos considerados puramente formal.

6. DISCUSÃO E RESULTADOS

6.1 GESTÃO DE PROCESSOS NA 3ª ECFEx

Conforme visto no decorrer deste trabalho a Administração Pública possui obrigação de averiguar as irregularidades por parte do particular contratado através da abertura de um processo administrativo, sancionando este quando couber tal situação.

A 3ª Inspeção de Contabilidade e Finanças do Exército - 3ª ICFEx, é uma Organização Militar que realiza a contabilidade analítica sob a coordenação técnica da Diretoria de Contabilidade – Dcont, desenvolvendo atividades de auditoria e fiscalização sob a coordenação técnica do Centro de Controle Interno do Exército - CCIEx no âmbito das Unidades Gestoras Vinculadas. Atualmente a 3ª ICFEx possui 76 Unidades Gestoras Vinculadas, sendo todas Organizações Militares pertencentes ao Estado do Rio Grande do Sul.

Partindo dessa premissa, atualmente não existe um procedimento padrão a ser seguido pelas Unidades Militares vinculadas à 3ª ICFEx, a não ser a legislação vigente e algumas recomendações para aplicação de sanções administrativas aos licitantes.

Nesse contexto, surge a necessidade de criar e desenvolver novos métodos ou novos caminhos de gestão de seus serviços administrativos. Como já exposto, na medida em que a Lei nº 8.666/93 não estabeleceu o rito processual para a Administração Pública poder imputar responsabilidade administrativa ao contratado e impor a penalidade cabível, os órgãos e entidades públicas poderão utilizar a forma de processamento que entenderem mais adequada, desde que ofertem o devido processo legal e atendam, de forma plena, o contraditório e a ampla defesa.

6.2 VANTAGENS E DESVANTAGENS DECORRENTES DA PADRONIZAÇÃO

6.2.1 Vantagens

A padronização de procedimentos relacionado à montagem do processo administrativo para averiguar irregularidades nos contratos ou na prestação do objeto contratado por parte do particular, tornará possível o aprimoramento da Gestão Pública nas Organizações Militares vinculadas à 3ª ICFEx.

As pessoas responsáveis pela montagem do processo e os demais interessados, a partir da padronização de procedimentos terão condições de averiguar de forma mais segura, eficiente e eficaz a existência de eventuais irregularidades em contratos administrativos ou na

entrega de material/serviço contratado, e se for o caso, concluindo com a aplicação da sanção administrativa ou multa ao fornecedor infrator.

Além disso, um sistema de padronização de procedimentos, como ora exposto, pode auxiliar o gestor a instituir uma administração pautada nos princípios legais, fornecendo informações corretas e precisas, e com isso melhorando a qualidade do serviço nas unidades militares beneficiadas.

A padronização facilita o controle dos processos, a qualificação e o desenvolvimento da equipe através de um padrão de qualidade na condução dos procedimentos, reduzindo as incertezas quanto à solução das irregularidades e de suas peculiaridades, capaz de expandir o conhecimento a todos os integrantes das Unidades Militares, com intuito de nivelar conhecimentos sobre o assunto.

Uma vez estabelecido um padrão para que se possa conduzir o processo administrativo no âmbito das unidades da 3ª ICFEx, estas terão disponível uma ferramenta que irá beneficiar o cumprimento da legislação em vigor, assim como, aprimorar a cobrança em relação a prestação do serviço ou do objeto contratado. Além disso, será um importante mecanismo para tornar mais ágil e seguro a conclusão do processo administrativo em estudo.

6.2.2 Desvantagens

Mediante a utilização de procedimentos padronizados perde-se a flexibilidade na condução dos processos, pois o modelo aprovado deverá ser seguido fielmente pelos responsáveis, não podendo ser adaptado sem antes consultar o órgão regulador e responsável pela fiscalização.

6.3 VIABILIDADE DA IMPLANTAÇÃO DE UM PROCEDIMENTO PADRÃO

Decorrente do elevado número de contratação de fornecedores para prestar serviço aos órgãos públicos, neste caso às Organizações Militares, em especial aquelas vinculadas à 3ª ICFex e por ocasião do não cumprimento das obrigações contratuais por parte do particular contratado, as mesmas estão submetidas a uma movimentação processual elevada.

Essa movimentação processual vem crescendo no decorrer dos últimos anos por ocasião do aprimoramento da gestão pública nas Organizações Militares, fazendo estas através da fiscalização o cumprimento de maneira rígida do que fora contratado. A par disso, algumas empresas necessitam ser sancionadas por quebra das obrigações contratuais e as Organizações Militares devem estar preparadas para sanar os problemas, agindo com celeridade e qualidade na condução do processo administrativo.

Nessa conjuntura, tem-se que a padronização de procedimentos na condução e montagem do processo administrativo funcionará como um roteiro prático e específico de realização do processo legal das Organizações Militares vinculadas à 3ª ICFEx, auxiliando, portanto, na execução mais eficaz do trabalho dos militares ou servidores civis responsáveis por conduzir o referido processo.

Analisando os diversos fatores relacionados ao assunto, cabe ressaltar que o servidor ou militar que não realiza há algum tempo uma determinada tarefa que está delineada em uma rotina, pode, antes de executá-la, examinar os procedimentos que devem ser adotados, pois estará registrada a forma e a maneira que se deve proceder para conclusão do processo administrativo.

A partir disso, a padronização de procedimentos para montagem do processo administrativo é sem dúvida uma ferramenta valiosa, sendo perfeitamente viável a sua implantação, melhorando com isso a gestão de processos nas Organizações Militares.

6.4 PROPOSTA DE TRABALHOS FUTUROS

Frente ao conjunto formado e pela elevada movimentação processual decorrente da inexecução parcial ou total das obrigações contratuais por parte dos fornecedores, assim como, a obrigação do cumprimento legal de sancionar o infrator, verificou-se a necessidade de implementar um método de trabalho que tornasse mais eficiente e seguro a execução do processo administrativo.

Na reflexão sobre tais fatores, é possível desenvolver e documentar, por escrito, a elaboração de todas as orientações e procedimentos práticos para condução do processo administrativo para sancionar empresas no âmbito da 3ª ICFEx através da criação de um Manual de Procedimentos.

Dessa forma, o presente manual irá conter a padronização de procedimentos e documentos que farão parte dos autos do processo administrativo.

A criação de um novo modelo de ferramenta para atuar perante ao problema apresentado, investindo na gestão baseada com ênfase à eficiência e, principalmente, buscando solução para os problemas decorrentes da complexidade do ambiente das contratações públicas, passa a ser encarado como forma de melhoria e mudança na condução dos processos da Administração Pública, em especial nas Organizações Militares vinculadas à 3ª ICFEx.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com o estudo em pauta, sabe-se que a Administração Pública deve aplicar a sanção administrativa nos casos de infrações a normas legais e contratuais, pois além de tudo se trata de interesse público indisponível.

Tal procedimento quando não realizado, pode ser inclusive considerado ato ilegal e de improbidade, pois acaba inexistindo processo de punição de contratados que venham a infringir as regras contratuais. A sanção deve ser proporcional ao ato cometido, na medida necessária para se atender e preservar o interesse público.

Cabe ressaltar que as penalidades administrativas não dispõem de uma ampla regulamentação legislativa, contanto apenas com as matrizes legais abertas que autorizam a punição ao particular que por ventura vier a descumprir o contrato.

A padronização de procedimentos para este caso, ou seja, para montagem do processo administrativo é uma medida que proporciona segurança jurídica às organizações contratantes.

Como visto, a 3ª ICFEx é uma unidade de controladoria com 76 unidades vinculadas, em que um manual de procedimentos para este assunto proporcionará grandes ganhos aos gestores responsáveis pela condução do processo e um avanço na qualidade do serviço nas Organizações Militares, sendo possível realizar o processo através de procedimentos padronizados, em busca constante de eficiência e eficácia.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, M. E PAULO, V. **Direito Administrativo Descomplicado**. 18º Edição revista e atualizada, Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional n. 20, de 15-12-1998. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

_____. Lei 8.666, de 21 jun. 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras

providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>. Acesso em: 16 Jun 2014.

_____. Lei 9.785, de 29 Jan. 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 Jan. 1999. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm>. Acesso em 10 Jul. 2014.

_____. Lei 10.520, de 17 Jul. 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 Jul 2002. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm>. Acesso em 15 Jul 2014.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 13ª Edição, São Paulo: Atlas.

FARIA, E. F. **Curso de Direito Administrativo positivo**. 4ª Edição revisada, atualizada e ampliada, Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FURTADO, R. L. **Curso de Licitações e Contratos Administrativos**. 2ª Edição revista e ampliada, Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GONÇALVES, C. C. **Contrato Administrativo – Tendências e exigências atuais**. Prefácio Borges, A. G. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 14ª Edição, São Paulo: Dialética, 2010.

MARCONI, M. A e LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 6ª Edição, São Paulo – SP: Atlas, 2006.

NASCIMENTO, E. R. **Gestão Pública: gestão pública aplicada**: 2ª Edição revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2010.

PEREIRA, J. M. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 3ª Edição revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2010.

SALDANHA, C. **Introdução a Gestão Pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.