



GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
ESCOLA DE SERVIÇO PÚBLICO DO ESPÍRITO SANTO - ESESP

**FORMALIZAÇÃO DE PROCESSOS E  
PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS  
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
ESTADUAL**

## PLANO DE CURSO

**Instituição de Ensino:** Escola de Serviço Público do Espírito Santo - ESESP

**Curso:** Formalização de Processos e Procedimentos Administrativos

**Carga Horária:** 20 horas

**Ementa:** *Administração Pública* – Conceito. Princípios Básicos que regem a Administração Pública. *Ato Administrativo*. Requisitos essenciais à validade do Ato Administrativo. *Processo Administrativo*: formalização, tramitação, instrução e conclusão. *Aquisições de Bens e Serviços*: especificações, finalidade, disponibilidade de recursos, forma adequada.

### I – Objetivos Gerais:

Constituem objetivos principais do curso:

- a) Orientar os servidores acerca das regras e procedimentos legais que devem ser observados na formalização dos processos;
- b) Conscientizar os servidores sobre a importância e a necessidade de se demonstrar adequadamente os procedimentos relacionados aos atos administrativos praticados no desempenho da função pública;
- c) Identificar, em exercícios práticos, o atendimento aos princípios que regem a Administração Pública na realização do ato administrativo.

### II – Conteúdo:

#### MÓDULO I - *Administração Pública*

Conceito e Objetivos

Princípios Norteadores: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

#### MÓDULO II - *Ato Administrativo*

Conceito e Objetivos

Requisitos essenciais de validade: competência, finalidade, forma, motivo e objeto.

#### MÓDULO III - *Processo Administrativo*

Conceito e Objetivos

Formalização

Tramitação

Instrução

Conclusão

MÓDULO IV – *Aquisição de Bens e Serviços*

Especificações

Finalidade

Disponibilidade de Recursos

Forma Adequada

### III – Estratégias Metodológicas

- Aulas expositivas com recursos audiovisuais;
- Aulas expositivas dialogadas;
- Estudos de casos;
- Leitura de textos;
- Leitura com roteiro de questões;
- Exercícios práticos, relacionados às atividades desenvolvidas pelos participantes;
- Atividades em grupo.

### IV – Recursos Didáticos:

- Quadro de pincel;
- *Data show*;
- Textos;
- Exercícios em aula.

### V – Avaliação:

- Participação e desempenho dos alunos nas atividades realizadas durante todas as aulas.

### VI – Bibliografia:

1. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
2. Freire, Elias. **Direito Administrativo – Teoria e Jurisprudência** – 7ª Edição;
3. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2005.
4. JUND FILHO, Sérgio Lopes. *Orçamento e Contabilidade Pública com ênfase na LRF*. Cademp/Escola Brasileira de Administração e de Empresas-FGV.2003.



5. BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
6. BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de Janeiro de 1999**. – Regula o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Federal - *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 01. fev. 1999.
7. BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de Junho de 1993**. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 22. jun. 1993.
8. ESPÍRITO SANTO. **Decreto nº 4.593-N, de 28 de Janeiro de 2000**. – Atualiza as normas de Expediente do Poder Executivo, instituídas pelo Decreto nº 196-N de 15/12/1971 - *Diário Oficial [do] Estado do Espírito Santo*, Vitória, 31.01.2000.
9. ESPÍRITO SANTO. **Manual de Gestão Documental do Estado do Espírito Santo** – Programa de Gestão de Documentos/PROGED – Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos. Vitória, 2005.
10. ESPÍRITO SANTO. **Instrução Normativa-AGE N° 001**, de 17 de março de 2003. *Diário Oficial [do] Estado do Espírito Santo*, Vitória, 19.03.2003;

## ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### 1. CONCEITOS

Em sentido lato **administrar** é gerir interesses, segundo a lei, a moral e a finalidade dos bens entregues à guarda e à conservação alheias. Se os bens e interesses geridos são individuais, realiza-se a *administração particular*, se são da coletividade, realiza-se *administração pública*.

**Administração pública**, portanto, é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do Direito e da Moral, visando ao bem comum.

## ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

*Constituição Federal de 1988*

*Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (Espaço Geográfico)*

...

*Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. (Estrutura Administrativa / Brasil é Administrado / Administração Pública Federal, Estadual, Distrital e Municipal)*

O **Estado** é constituído de três elementos: *povo*, *território* e *governo*. Alguns autores<sup>1</sup> consideram um quarto elemento, a *finalidade*.

O **povo** é o conjunto de pessoas naturais que pertencem ao Estado; o **território** é a base espacial (física) onde se situa o Estado; **governo** é o elemento condutor do Estado; e por fim; a **finalidade** é o bem comum, o ideal a ser alcançado.

ESTADO = POVO + TERRITÓRIO + GOVERNO + BEM COMUM

As expressões **Administração** e **Governo** são corriqueiramente tratadas como sinônimas. Entretanto, configuram-se conceitos distintos.

---

<sup>1</sup> Como José Afonso da Silva

O vocábulo **Governo**, pela sua etimologia, significa autoridade, poder de direção, que preside a vida do Estado e provê as necessidades coletivas.

**Governo** em sentido **formal** é o conjunto de Poderes e Órgãos constitucionais; em sentido **material**, é o complexo de funções estatais básicas.

**Administração** em sentido **formal** é o conjunto de órgãos instituídos para a consecução concreta dos objetivos do governo e em sentido **material** a atividade pública (serviço público).

- Subjetivo, Orgânico ou Formal (Sentido)

O que deve ser levado em consideração é a atividade administrativa em si, não o Poder em que ela é exercida (Função Administrativa - **Atipicidade**);

- Objetivo, Funcional ou Material (Sentido)

Caracteriza a própria função administrativa, ou seja, representa uma das funções tripartites do Poder do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário);

	Aspecto Formal	Aspecto Material
<b>Governo</b>	Três Poderes (Executivo-Legislativo-Judiciário)	Funções do Estado (Atividade Administrativa, legislativa e judiciária)
<b>Administração</b>	Conjunto de órgãos e entidades que realizam serviço público	Serviço Público (Atividade Administrativa)

Características que distinguem **Governo** de **Administração**, apontadas por Hely Lopes Meirelles:

<i>Governo</i>	<i>Administração</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ É atividade política e discricionária;</li> <li>▪ É conduta independente;</li> <li>▪ Comanda com responsabilidade constitucional e política.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ É atividade neutra, normalmente vinculada à lei ou à outra norma técnica;</li> <li>▪ É conduta hierarquizada;</li> <li>▪ Executa sem responsabilidade constitucional ou política, mas com responsabilidade técnica e legal;</li> </ul>

A **Administração Pública**, como todas as organizações administrativas, é baseada numa estrutura hierarquizada com graduação de autoridade,

correspondente às diversas categorias funcionais, ordenada pelo Poder Executivo, de forma que distribua e escalone as funções de seus órgãos e agentes, estabelecendo a relação de subordinação.

Por conseguinte, a Organização da Administração Pública circunscreve-se ao Poder Executivo, nas três esferas em que a administração do País se processa, ou seja, as pessoas jurídicas de direito público interno – União, cada um dos Estados e o Distrito Federal, e cada um dos Municípios legalmente constituídos – suas respectivas entidades autárquicas, fundacionais e entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, por elas instituídas, onde a totalidade ou maioria do capital com direito a voto lhe pertença.

## 2. ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Em sentido subjetivo, o campo de atuação da Administração Pública, conforme delineado pela organização de execução dos serviços divide-se em Administração Direta e Administração Indireta.

### **Administração Direta ou Centralizada**

É o conjunto dos órgãos integrados na estrutura central de cada poder das pessoas políticas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) sendo, portanto, a gestão de serviço público exercida pelas próprias pessoas políticas.

A **Centralização** é a situação em que o Estado (**Ente/Entidade**) executa diretamente (**Administração Direta**) suas tarefas, isto é, através de seus órgãos e agentes.

A Administração Direta não se restringe ao âmbito do Poder Executivo, mas também na Esfera do Poder Judiciário (Tribunais) e do Legislativo (Câmara dos Deputados e Senado).

### **Características:**

- ✓ *Falta de personalidade jurídica* – os órgãos da Administração Direta não são pessoas jurídicas, não podendo contrair direitos e assumir obrigações. Essa capacidade pertence à pessoa política (União, Estados, Municípios e Distrito Federal).
- ✓ *Inexistência de patrimônio* – consequência da falta de personalidade jurídica, não têm condições de ter patrimônio;

- ✓ *Capacidade processual Excepcional* – em razão da despersonalização dos órgãos da Administração Direta, tem-se a incapacidade processual como regra.

A capacidade processual consiste na aptidão de participar das relações processuais, ou seja, ser autor ou réu de uma ação.

Somente em alguns casos, em que a lei confere capacidade processual aos órgãos públicos, destacando-se o Código de Defesa do Consumidor que, nos art. 82, III e 91, outorga legitimidade aos órgãos da administração direta para promover a liquidação e execução de indenizações.

A Administração Direta é constituída dos seguintes órgãos máximos dos três poderes:

<b><i>Poder Legislativo</i></b>	Federal	Senado Federal	
		Câmara dos Deputados	
		Tribunal de Contas da União	
	Estadual	Assembléia Legislativa	
		Tribunal de Contas do Estado	
		Conselho de Contas	
	Municipal	Câmara de Vereadores	
		Tribunal de Contas do Estado ou do Município	
	<b><i>Poder Executivo</i></b>	Federal	Presidência da República
Ministérios			
Estadual		Governadoria	
		Secretarias de Estado	
Municipal		Prefeitura	
		Secretarias Municipais e órgãos auxiliares	
<b><i>Poder Judiciário</i></b>		Federal	Supremo Tribunal Federal
			Superior Tribunal de Justiça
			Tribunais Regionais Federais
	Tribunal Superior do Trabalho		
	Tribunal Superior Eleitoral		
	Superior Tribunal Militar		
	Estadual	Tribunal de Justiça	
		Tribunais de Alçada	

**Administração Indireta ou Descentralizada**



A base da Administração Indireta encontra-se no instituto da descentralização, que vem a ser a *distribuição de competências de uma para outra pessoa*, física ou jurídica.

A Administração Indireta é o conjunto das entidades com personalidade jurídica que, vinculadas a um órgão da Administração Direta, prestam serviços públicos ou de interesse público e proporcionarão ao Estado a satisfação de seus fins administrativos.

### **Características:**

- ✓ *Personalidade Jurídica* – para que possam desenvolver suas atividades, são dotadas de personalidade, conseqüentemente, podem adquirir direitos e assumir obrigações por conta própria, não necessitando, para tanto, das pessoas políticas;
- ✓ *Patrimônio próprio* – em função da personalidade jurídica, possuem patrimônio próprio, distinto das pessoas políticas;
- ✓ *Vinculação a órgãos da Administração Direta* – com o objetivo principal de possibilitar a verificação de seus resultados, a harmonização de suas atividades políticas com a programação do Governo, a eficiência de sua gestão e a manutenção de sua autonomia administrativa, financeira e operacional, através dos meios de controle estabelecidos em lei.

Entidades que integram a Administração Indireta:

- *Autarquias* – entes autônomos, criados por lei específica, com personalidade jurídica de direito público interno, para a consecução de atividades típicas do poder público, que requeiram, para uma melhor execução, gestão financeira e administrativa descentralizada.
- *Empresas Públicas* – pessoas jurídicas de direito privado, criadas por autorização legislativa específica, com capital exclusivamente público, para realizar atividades econômicas ou serviços públicos de interesse da Administração instituidora nos moldes da iniciativa particular.
- *Sociedades de Economia Mista* – semelhantes às empresas públicas, tendo como diferenças básicas o capital diversificado (público e privado) e a forma de sociedade anônima.
- *Fundações Públicas* – a atribuição de personalidade jurídica a um patrimônio, que a vontade humana destina a uma finalidade social. Trata-se de um patrimônio com personalidade.

### **Administração Auxiliar**

Complementa a ação do Estado e pode ser dividida em:

- *Descentralização por cooperação ou institucional* – é uma forma que faz surgir pessoas jurídicas próximas à Administração pública, embora posicionadas fora da mesma. São as organizações para-administrativas de direitos privados, criadas pelo Estado isoladamente ou em conjugação com particulares, também chamadas de entes de cooperação (serviços sociais autônomos).

Possuem personalidade jurídica de direito privado, autorizados por lei, geridos em conformidade com seus estatutos, geralmente aprovados por decreto, podendo ser subvencionados pela União ou arrecadar em seu favor contribuições parafiscais para prestar serviços de interesse social ou de utilidade pública, sem, entretanto, figurar entre os órgãos da Administração Direta ou entidades da Administração Indireta.

Exemplo: SENAC, SENAI, SESI, SESC e SEBRAE (***Paraestatais***).

- *Descentralização por colaboração* – é a que descentraliza a atividade administrativa do Estado para a órbita privada. Consiste na delegação do exercício de encargos públicos a terceiros como, por exemplo, os ***concessionários*** e os ***permissionários*** de serviços públicos.

### 3. OBJETIVOS

Os fins da Administração Pública resumem-se num único objetivo: ***o bem comum da coletividade administrada***. Toda atividade do administrador público deve ser orientada para esse objetivo.

No desempenho dos encargos administrativos o agente do Poder Público não tem a liberdade de procurar outro objetivo, ou de dar fim diverso do prescrito em lei para a atividade. Não pode assim deixar de cumprir os deveres que a lei lhe impõe, nem renunciar a qualquer parcela dos poderes e prerrogativas que lhe são conferidos.

### 4. PRINCÍPIOS BÁSICOS DA ADMINISTRAÇÃO

Os princípios básicos da administração pública estão consubstanciados em doze<sup>2</sup> regras de observância permanente e obrigatória: *legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação, e supremacia do interesse público*.

Os cinco primeiros estão expressamente previstos no art. 37 de Constituição Federal; os demais, embora não mencionados, decorrem do nosso regime político e estão textualmente enumerados no art. 2º da Lei Federal nº 9.784, de 29.01.1999.

---

<sup>2</sup> Conforme Hely Lopes Meirelles, em *Direito Administrativo Brasileiro*. 25ª ed. Malheiros. São Paulo. 2000.

Todos os atos e atividades administrativas, praticados pelos que exercem o poder público, deverão se pautar pelos padrões estabelecidos nos princípios que regem a Administração Pública.

### **Princípio da Legalidade**

A atividade da administração pública está sujeita aos mandamentos legais, não podendo deles desviar-se sob pena de *invalidade* dos atos praticados e exposição do agente à *responsabilização* disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

A legalidade na Administração não se resume à ausência de oposição à lei, mas pressupõe a autorização dela, como fundamento jurídico de toda e qualquer ação administrativa.

### **Princípio da Moralidade**

Pressuposto de validade de todo ato da administração pública, tem a ver com a ética, com a justiça, a honestidade, a conveniência e oportunidade. A ausência desse requisito invalida a ação administrativa, desviando-a do seu objetivo.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles declara que “o agente administrativo, como ser humano dotado de capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o Honesto do Desonesto. E ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético da sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo do injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto.” (MEIRELLES, 2012, pág. 90).

Exemplos:

Prefeito municipal que prorrogou contrato administrativo em duas oportunidades mesmo tendo conhecimento do trânsito em julgado de decisão do Tribunal de Contas do Estado que considerou irregulares a concorrência e o contrato;

Servidora pública da Secretaria de Educação nomeada para cargo em comissão no Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região à época em que o vice-presidente do Tribunal era parente seu.

### **Princípio da Impessoalidade**

É o bem jurídico objetivado pelo ato. Por esse princípio, toda atividade da administração deve ser praticada tendo em vista a **finalidade pública**. Assim, apenas poderá visar interesses da coletividade, jamais o atendimento de interesses particulares, sob a forma de favoritismo ou perseguição dos agentes governamentais. Esses desvios de conduta constituem-se em abuso de poder, e desvio de finalidade. Atos praticados com fins diversos daquele previsto, explícita ou implicitamente na regra de competência do agente, são sujeitos à invalidação por *desvio de finalidade pública*.

### **Princípio da Publicidade**

Requisito de eficácia e moralidade, pois é através da divulgação oficial dos atos da administração que ficam assegurados o cumprimento, observância e controle pelos interessados diretos e pelo povo em geral.

### **Princípio da Eficiência**

É a realização das atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É a **qualidade** nos serviços.

## 4.1 OUTROS PRINCÍPIOS

### **Princípio da Razoabilidade e Proporcionalidade**

É o princípio da proibição de excesso, que em última análise, objetiva aferir a compatibilidade entre os meios e os fins, de modo a evitar restrições desnecessárias ou abusivas por parte da Administração Pública, com lesão aos direitos fundamentais.

### **Princípio da Motivação**

Exige que a Administração Pública indique os fundamentos de fato e de direito de suas decisões.

A sua obrigatoriedade se justifica em qualquer tipo de ato – seja vinculado ou discricionário - por que se trata de formalidade necessária para permitir o controle de legalidade dos atos administrativos.

Pela motivação o administrador público justifica sua ação administrativa, indicando os fatos (pressupostos de fato) que ensejam o ato e os preceitos jurídicos (pressupostos de direito) que autorizam sua prática. O ato não motivado presume-se não ter sido executado com toda a ponderação desejável, nem ter tido em vista o interesse público da esfera da competência funcional do agente público responsável, tornando-se irregular.

### **Princípio da Ampla Defesa e do Contraditório**

É o fenômeno da processualidade administrativa. A observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados, a adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, e a garantia dos 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.



### **Princípio da Supremacia do Interesse Público**

Este princípio está intimamente ligado ao da finalidade. É o atendimento aos fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei.

Assegura-se por este princípio a prevalência do interesse geral sobre os interesses individuais, reconhecendo-se inúmeros privilégios e prerrogativas ao poder público.

## ATO ADMINISTRATIVO

### 1. CONCEITO

**Ato Administrativo** é toda manifestação unilateral de vontade da administração pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato:

- a) Adquirir;
- b) Resguardar;
- c) Transferir;
- d) Modificar;
- e) Extinguir;
- f) Declarar direitos ou impor obrigações aos seus administrados ou a si própria.

**Fato Administrativo** é toda realização material da Administração em cumprimento de alguma decisão administrativa.

ATO ADMINISTRATIVO	FATO ADMINISTRATIVO
> Cria direitos	> Materialização do ato
> Gera obrigações	> É resultante
> Cria uma relação jurídica	> É consequência
> Goza de presunção de legitimidade	> Não goza de presunção de legitimidade
> Pode ser anulado ou revogado	> Não pode ser anulado ou revogado

### 2. REQUISITOS (ELEMENTOS) ESSENCIAIS À VALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO

#### COMPETÊNCIA - Vinculado

É o poder legal atribuído ao agente da administração pública para realizar determinado ato. Decorre da função e do cargo, os quais estão integrados em um órgão, que é um centro de competência. A competência **decorre da lei** e por ela é **delimitada**.

Exemplo de desvio de **competência** é o **excesso de poder** que ocorre quando o agente exorbita suas atribuições, excedendo os limites de sua competência. (analista agindo como fiscal de rendas...)

#### FINALIDADE - Vinculado

É o bem jurídico objetivado pelo ato. Cada ato só poderá objetivar a **finalidade pública**, o interesse público que lhe é correspondente, segundo o modelo legal. Decorre do princípio da impessoalidade.

Exemplo de desvio de **finalidade** é o quando o Estado desapropria um imóvel de propriedade de um desafeto do Chefe do Executivo.

### **FORMA - Vinculado**

É a maneira pela qual se exterioriza a manifestação da vontade da Administração Pública. A regra é a **forma escrita**. É requisito vinculado. A sua inobservância vicia o ato, o leva a invalidação.

### **MOTIVO – Vinculado / Discricionário**

Motivo é o **pressuposto de fato e de direito** que fundamenta o ato administrativo. **Pressuposto de fato** corresponde ao conjunto de situações que levam a Administração a praticar o ato, enquanto **pressuposto de direito** é o dispositivo legal no qual se baseia o ato.

Quando a Administração motiva o ato, mesmo que a lei não exija a motivação, ele só será válido se os motivos forem verdadeiros, em decorrência da **teoria dos motivos determinantes**.

### **OBJETO – Vinculado / Discricionário**

É o elemento discricionário e refere-se ao próprio **conteúdo** do ato administrativo que visa criar, modificar ou comprovar situações jurídicas para o poder público e administrados. É o fim imediato que se pretende alcançar com o ato.

## 3. INVALIDAÇÃO OU EXTINÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO

**Revogação** – supressão de um ato administrativo perfeito, legítimo (sem vício) e eficaz, realizada pela administração (jamais pelo judiciário) por não mais lhe convir, por **conveniência e oportunidade**.

A revogação **não retroage**, ou seja, seus efeitos se produzem a partir da própria revogação. São efeitos **ex nunc**.

Por ter por fundamentos a oportunidade e conveniência, a revogação de um ato administrativo somente poderá ser feita pela própria Administração Pública, sendo vedado ao Poder Judiciário esta apreciação.

**Anulação** – declaração de invalidade de ato administrativo ilegítimo ou ilegal, feita pela administração ou pelo judiciário.

Os **efeitos** da anulação dos atos administrativos **retroagem as suas origens**, ou seja, reconhecida e declarada a nulidade do ato, pela Administração ou pelo Judiciário, o pronunciamento da invalidade opera **ex nunc**, desfazendo todos os vínculos entre as partes e obrigando-as à reposição das coisas.

**Convalidação** – é a sanatória ou aperfeiçoamento do ato com vício sanável e que não causou prejuízos ao erário ou a terceiros.

#### **SÚMULA 473 DO STF**

*“A Administração **pode** anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revoga-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvados, em todos os casos, a apreciação judicial.”*

#### **LEI Nº 9.784, DE 29/01/99**

*“A Administração **deve** anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e **pode** revoga-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.”*

#### 4. ATRIBUTOS DO ATO ADMINISTRATIVO

Sendo o **ato administrativo espécie de ato jurídico**, com emanção do Poder Público, apresenta determinados **atributos** que o **distinguem do ato jurídico do direito privado**, ou seja, impõe-lhe **características próprias** e condições **peculiares** de atuação, onde o **Estado assume uma posição de supremacia sobre o particular**.

#### **PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE - Vinculado**

Decorre do princípio da legalidade. Autoriza a imediata execução ou operatividade do ato administrativo, em resposta à exigência de **celeridade** e segurança das atividades do Poder Público, que não poderiam ficar na dependência da solução de impugnação dos administrados, quanto à legitimidade de seus atos, previamente à execução. O ônus da prova de invalidade do ato administrativo cabe a quem a invoca.

#### **IMPERATIVIDADE – Vinculado**

Impõe a coercibilidade para o seu cumprimento ou execução, **sem concordância de terceiros** e somente em casos que impõe obrigações.

#### **AUTO-EXECUTORIEDADE**

Consiste na possibilidade que certos atos administrativos ensejam de imediata e direta execução pela própria Administração, independentemente de ordem judicial.



## 5. ATOS VINCULADOS E DISCRICIONÁRIOS

### ATOS VINCULADOS

São aqueles para os quais a lei estabelece os requisitos e condições de sua realização. Nessa categoria de atos, as imposições legais absorvem, quase que por completo, a liberdade do administrador, uma vez que sua ação fica adstrita aos pressupostos estabelecidos pela norma legal para a validade da atividade administrativa. A inobservância a qualquer requisito compromete a eficácia do ato praticado, tornando-se passível de anulação.

### ATOS DISCRICIONÁRIOS

São aqueles que podem ser praticados com liberdade de escolha de seu conteúdo, de seu destinatário, de sua conveniência, de sua oportunidade e do modo de realização.

A rigor, a discricionariedade não se manifesta no ato em si, mas sim no poder de a Administração praticá-lo pela maneira e nas condições que repute mais convenientes ao **interesse público**.

## 6. ESPÉCIES DE ATOS ADMINISTRATIVOS

### ATOS NORMATIVOS

São aqueles que contêm um comando geral do **Executivo**, visando à correta aplicação da lei.

A essa categoria pertencem os **decretos regulamentares** e os **regimentos**, bem como as **resoluções, deliberações e portarias** de conteúdo geral.

### ATOS ORDINÁRIOS

São os que visam a disciplinar o funcionamento da Administração e a conduta funcional de seus agentes. São provimentos, determinações ou esclarecimentos destinados aos servidores públicos a fim de orienta-los no desempenho de suas atribuições.

Só atuam no âmbito interno das repartições e só alcançam os servidores hierarquizados à chefia que os expediu.

Exemplos de atos administrativos ordinários de maior frequência e utilização na prática: as **instruções**, as **circulares**, os **avisos**, as **portarias**, as **ordens de serviços**, os **ofícios** e os **despachos**.

### ATOS NEGOCIAIS

São todos aqueles que contêm uma declaração de vontade da Administração coincidente com a pretensão do particular, visando à concretização de negócios

jurídicos públicos ou à atribuição de certos direitos e vantagens ao interessado, nas condições impostas ou consentidas pelo Poder Público.

Nesse conceito enquadram-se, dentre outros, os atos administrativos de **licença, autorização, permissão, admissão, visto, aprovação, homologação, dispensa, renúncia e protocolo administrativo**.

### **ATOS ENUNCIATIVOS**

São todos aqueles em que a Administração se limita a certificar ou a atestar um fato, ou emitir uma opinião sobre determinado assunto, sem se vincular ao seu enunciado. Dentre os atos mais comuns desta espécie, têm-se as **certidões**, os **atestados** e os **pareceres administrativos**.

### **ATOS PUNITIVOS**

São os que contêm uma sanção imposta pela Administração àqueles que infringem disposições legais, regulamentares ou ordinárias dos bens ou serviços públicos. Visam a punir e reprimir as infrações administrativas ou a conduta irregular dos servidores ou dos particulares perante a Administração.

Exemplos de atos punitivos: a **multa**, a **interdição de atividades** e a **destruição de coisas**.

**O Decreto Estadual nº 4.593-N**, de 28/01/2000, que “*atualiza as normas de Expediente do Poder Executivo, instituídas pelo Decreto nº 196-N de 15/12/1971*”, define forma e institui modelos para elaboração (formalização) dos atos administrativos praticados pela administração pública direta, autarquias e fundações.

De acordo com o referido decreto, os atos são classificados por tipos:

**Atos decisórios** – decreto, portaria, ordem de serviço, instrução de serviço, resolução e pronunciamento;

**Atos de correspondência** – mensagem, exposição de motivos interna e exposição de motivos externa, ofício, comunicação interna, representação e aviso;

**Outros Atos Administrativos** – parecer, regulamento, despacho, relatório, certidão, atestado, edital, contrato, convênio, requerimento, telegrama, *fac-símile* e *e-mail*.

## PROCESSO ADMINISTRATIVO

### 1. CONCEITO

#### LEI Nº 9.784, DE 29 DE JANEIRO DE 1999.

*Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.*

*Art. 1º 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.*

*§ 1º Os preceitos desta Lei também se aplicam aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, quando no desempenho de função administrativa.*

Em sentido amplo, *processo* é uma série de atos coordenados para a realização dos fins estatais, podem ser classificados em:

**Processo Legislativo** – pelo qual o Estado elabora a lei;

**Processo Judicial** se instaura sempre mediante provocação de uma das partes (o autor) que, por ser titular de um interesse conflitante com o de outra parte (o réu), necessita da intervenção de terceira pessoa (o juiz), o qual, atuando com imparcialidade, aplica a lei ao caso concreto, compondo a lide - a relação jurídica é **trilateral**: as partes (autor e réu) e o juiz;

**Processo Administrativo** pode ser instaurado *mediante provocação* do interessado ou por *iniciativa da própria Administração*, estabelece uma relação **bilateral**, “inter partes”.

#### LEI Nº 9.784, DE 29 DE JANEIRO DE 1999.

...

*Art. 5º O processo administrativo pode iniciar-se de ofício ou a pedido de interessado.*

A relação, portanto, constitui-se de **interessados**, como preferem definir alguns autores, ao invés de **partes**.

Na linguagem corrente, utiliza-se **processo administrativo** em sentidos diferentes:

1. É o conjunto de papéis e documentos organizados numa pasta (capa) e referente a um dado assunto de interesse do administrado e da Administração;

2. Sinônimo do *processo disciplinar*, pelo qual se apuram as infrações administrativas e cometidas por servidores e se aplicam as penalidades correspondentes;
3. Conjunto de atos coordenados para a solução de uma controvérsia no âmbito administrativo;
4. Considerando-se que nem todos os processos envolvem controvérsias, em sentido amplo, **processo administrativo** *abrange uma série de atos preparatórios de uma decisão final da Administração.*

### **Processo Administrativo**

É o conjunto de peças que documentam o exercício da atividade administrativa em caso concreto.

O **Processo Administrativo** é instrumento indispensável para o exercício de função administrativa; tudo que a Administração Pública faz, operações materiais ou atos jurídicos, fica documentado em **processo**. A cada decisão a ser tomada, o ato final é sempre precedido de uma série de atos, materiais ou jurídicos, consistentes em estudos, pareceres, informações, laudos, audiências, enfim, tudo que for necessário para instruir, preparar e fundamentar o ato final objetivado pela Administração.

O **procedimento administrativo** 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.*

### **Procedimento Administrativo**

É a sucessão ordenada de operações que propiciam a formação de um ato final objetivado pela Administração.

## 2. FASES DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

**Instauração (Autuação)** - É a fase inicial do processo. Poderá ocorrer de ofício ou a pedido do interessado. É a apresentação escrita dos fatos e indicação do direito que ensejam o processo.

...

*CAPÍTULO IV  
DO INÍCIO DO PROCESSO*

*Art. 5º O processo administrativo pode iniciar-se de ofício ou a pedido de interessado.*

*Art. 6º O requerimento inicial do interessado, salvo casos em que for admitida solicitação oral, deve ser formulado por escrito e conter os seguintes dados:*

...

**Instrução** - São os atos procedimentais.

**LEI Nº 9.784, DE 29 DE JANEIRO DE 1999.**

...

*CAPÍTULO X  
DA INSTRUÇÃO*

*Art. 29. As atividades de instrução destinadas a averiguar e comprovar os dados necessários à tomada de decisão realizam-se de ofício ou mediante impulsão do órgão responsável pelo processo, sem prejuízo do direito dos interessados de propor atuações probatórias.*

**Decisão** - É a consolidação do ato final objetivado, fundamentada nas ações e documentos constantes dos autos.

**LEI Nº 9.784, DE 29 DE JANEIRO DE 1999.**

...

*CAPÍTULO XI  
DO DEVER DE DECIDIR*

*Art. 48. A Administração tem o dever de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência.*

3. FORMALIZAÇÃO DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

Além dos princípios norteadores da Administração Pública, os processos Administrativos sujeitam-se a observância dos seguintes **princípios**:

- *Princípio da Oficialidade* – assegura a possibilidade de instauração do processo por iniciativa da Administração, independentemente de provocação do administrado e ainda possibilita impulsionar o processo, adotando todas as medidas necessárias a sua adequada instrução.
- *Princípio da obediência à forma e aos procedimentos* – a aplicação deste princípio é muito mais rígida no processo judicial do que no administrativo; por isso mesmo, em relação ao processo administrativo costuma-se falar em *princípio do informalismo*, o que não significa ausência de forma. O processo administrativo é **formal** no sentido de que deve ser escrito e conter documentado todos os atos ocorridos no seu desenvolvimento; é **informal** por que não está sujeito a formas rígidas.

Em alguns casos, a lei impõe determinadas formalidades ou estabelece um procedimento mais rígido, prescrevendo a nulidade para o caso de inobservância. Na realidade o formalismo, neste sentido, somente deve existir quando seja necessário para atender interesse público e proteger os direitos dos particulares.

- *Princípio da Gratuidade* – sendo a Administração Pública uma das partes do processo administrativo, não se justifica a mesma onerosidade que existe no processo judicial;
- *Princípio da ampla defesa e do contraditório* – o princípio da ampla defesa é aplicável a qualquer tipo de processo que envolva situações de litígio ou o poder sancionatório do Estado sobre as pessoas físicas ou jurídicas. O princípio do contraditório, 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 parte, dando-se-lhe oportunidade de resposta.
- *Princípio da Atipicidade* – ao contrário do direito penal, em que a tipicidade é um dos princípios fundamentais decorrente do postulado segundo o qual não há crime sem lei que o preveja, no direito administrativo prevalece a atipicidade. A maior parte das infrações fica sujeita à discricionariedade administrativa diante de cada caso concreto.
- *Princípio da Pluralidade de Instâncias* - decorre do poder de autotutela de que dispõe a Administração Pública e que lhe permite rever os próprios atos, quando ilegais, inconvenientes ou inoportunos. Levando-se em conta que é dado ao superior hierárquico rever sempre os atos dos seus subordinados, haverá tantas instâncias administrativas quantas forem as autoridades com atribuições superpostas na estrutura hierárquica.

- *Princípio da Economia Processual* - o processo e instrumento para aplicação da lei, de modo que as exigências a ele pertinentes devem ser adequadas e proporcionais ao fim que se pretende atingir. Por isso mesmo, devem ser evitados formalismos excessivos, não essenciais à legalidade do procedimento que só possam onerar inutilmente a Administração Pública, emperrando a máquina administrativa.

A Lei nº 9.784 de 29/01/99, estabelece normas básicas sobre o Processo Administrativo, no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando à “*proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração.*”

Estados e municípios que queiram dispor sobre a matéria deverão promulgar as suas próprias leis. No estado do Espírito Santo não há uma lei específica disciplinando o assunto. Entretanto, diversas normas reportam-se às ações relativas à constituição dos processos administrativos.

Pelo Decreto nº 1.552-S de 10.10.2005 foi instituído o Programa de Gestão Documental – PROGED, tendo com um dos seus objetivos “*padronizar os procedimentos de produção, tramitação, análise seleção e arquivamento de documentos*”.

O **Manual de Gestão Documental**, elaborado pelo Comitê Gestor<sup>3</sup> do PROGED, contém diversas orientações normativas acerca dos procedimentos de formalização dos processos administrativos. Na PARTE 4 – PROCEDIMENTOS GERAIS DE PROTOCOLO, constam diversas orientações, didaticamente dispostas, relativas à formalidade processual, dentre elas destaca-se as seguintes:

#### **4.6 – INSTRUÇÕES PARA MONTAGEM DE PROCESSOS;**

1. Reunir o (s) documento (s) em forma de caderno, utilizando capa própria como proteção, na qual deverá ser colada a respectiva etiqueta emitida pelo SEP. Na primeira folha do processo, deverá ser colocada uma via da etiqueta constante da capa;
2. As folhas do processo deverão receber numeração necessariamente a partir da primeira folha; no canto superior direito, devendo ser exarada em e outra posição quando evitar subscrever alguma informação. Deverá ser acompanhada do número do processo no qual a folha se encontra. Ambos os números deverão ser exarados e rubricados à tinta;

<sup>3</sup> O Comitê Gestor do PROGED é composto pela SEGER, APE e PRODEST.



3. A capa será considerada apenas como “elemento de proteção” do processo, por não ser um elemento apropriado para armazenar informações com segurança, uma vez que é passível de substituição e sobremaneira suscetível a danos físicos. Portanto, não será numerada, nem contada;
4. Em decorrência do exposto acima, todas as informações contidas na capa constarão também do interior do processo, obrigatoriamente. As informações do registro deverão constar inclusive da sua primeira folha;
5. Acrescentar aos documentos uma folha de informação em branco, numerando-a
6. Perfurar todas as folhas e juntá-las à capa por colchete adequado;
7. Quando um único processo, devido à sua extensão, possuir mais de um volume, cada um dos volumes deverá conter a respectiva etiqueta emitida pelo SEP. A identificação do volume obedecerá à ordem cronológica dos processos, da seguinte forma: [ N° DO VOLUME/N° ÚLTIMO VOLUME]. Exemplo: Volume 3/5 (terceiro volume de um total de cinco). Por constituírem volumes de um único processo, embora estejam em capas distintas, deverão receber uma única numeração seqüencial, que irá do primeiro ao último volume;
8. O acréscimo de laudas nesses processos se dará sempre no último volume, ou seja, é vedado o acréscimo de folhas nos demais volumes;
9. Na ocasião de substituição de capa, todas as informações constantes da capa antiga deverão ser repassadas para a capa nova. Visando à manutenção da memória processual, a troca de capa deverá ser precedida da conferência da numeração.

#### **4.9 – NORMAS GERAIS PARA AUTUAÇÃO E DESPACHOS**

1. Aplicar os carimbos e despachos em seqüência cronológica, no canto superior direito de cada folha;
2. Utilizar, ao máximo, o verso das folhas, para continuação de informações, despachos e carimbos;
3. Somente inutilizar os espaços em branco, nas folhas, quando houver imperiosa necessidade de introdução de novas folhas no processo;
4. Não incluir no processo documentos ou anotações que não contribuam para esclarecimentos sobre o assunto em pauta;
5. Não acrescentar elementos dispensáveis ao processo, tais como: cópias em duplicidade, 2ª vias de documentos (a não ser quando expressamente determinado pelas rotinas internas), excessos de ‘vistos’, ‘confere’, etc.



6. Zelar para que os despachos e informações inseridos no processo primem pela clareza e correção ortográfica do nosso idioma;
7. Manter o processo sempre em bom estado de conservação, sempre que necessário, providenciar a substituição da capa;
8. Prestar informações e despachar em letra legível, colocando o carimbo de identificação funcional abaixo do nome;
9. Não anular despachos equivocados com a colagem de tarja de papel, nem, conseqüentemente, despachar sobre o “remendo” feito. Despachos errados devem ser anulados pelo próprio autor, com os carimbos CANCELADO ou SEM EFEITO, e redigidos novamente por ele;
10. Deverão ser ressalvadas e assinadas as anulações entrelinhas, bem como os acréscimos “EM TEMPO”;
11. Não anular palavras ou números equivocados com a utilização de corretivo líquido. Neste caso, deve-se utilizar a palavra “digo” entre vírgulas;
12. Quando houver erro na capa ou qualquer outra incorreção de autuação dos processos, as Unidades Setoriais encaminharão ao Setor de Protocolo, para correção;
13. Quando do entranhamento de laudas (folhas de informação, laudos técnicos, certidões e outros, o encaminhamento deverá seguir uma ordem cronológica, acarretando assim a anulação de espaços em branco nas folhas anteriores aos novos documentos, por meio de um risco à tinta;
14. Após decisão administrativa final, a manutenção do documento no processo deve ser avaliada. Caso não haja mais necessidade de tramitação do documento ou processo, o mesmo deverá receber despacho de archive-se acompanhado de data, assinatura e carimbo do servidor;
15. Os documentos ou processos com despachos de **archive-se** devem ser encaminhados ao Arquivo Corrente, ao Arquivo Geral ou ao Arquivo Permanente, de acordo com o Plano de Destinação de Documentos (em anexo).

**DECRETO Nº 2340-R, DE 26 DE  
AGOSTO DE 2009.**

Institui o Sistema Integrado de  
Gestão Administrativa – SIGA

**CONSIDERANDO** a necessidade de aumentar a **eficiência** dos processos administrativos;

**CONSIDERANDO** a importância de a Administração Pública dispor de um sistema de **controle** de utilização dos recursos públicos;

**CONSIDERANDO** que a **transparência** dos processos administrativos é dever da Administração Pública e fundamental para o controle social;

**CONSIDERANDO** a necessidade de **austeridade** na gestão dos recursos públicos;

**CONSIDERANDO** a implantação do **Programa Mais com Menos**, que visa aumentar o controle e a eficiência do gasto público

**Art. 2º** O Sistema Integrado de Gestão Administrativa – SIGA é um sistema de informações que possibilita a gestão centralizada das atividades administrativas de todos os Órgãos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado.

**Art. 3º** O SIGA possui todos os módulos, a seguir descritos, integrados:

I. Cadastro de Fornecedores;

II. Catálogo de Materiais e Serviços;

III. Compras e Licitações, que compreende Banco de Preços, Compra Direta, Pregões Presencial e Eletrônico, Concorrência, Tomada de Preço, Convite e Registro de Preços;

IV. Contratos, Acordos e Convênios;

V. Patrimônio e Almoxarifado.

§ 1º Cada módulo será detalhado por meio de regulamento próprio.

§ 2º Os processos de aquisição tramitarão, em todas as suas fases, por meio eletrônico, não sendo dispensada a montagem do processo físico pelo Órgão solicitante.

§ 3º O processo físico mencionado no § 2º será regulamentado por portaria emitida pela Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos.

**Art. 4º** Os Órgãos da Administração Pública Estadual Direta e Indireta deverão utilizar o SIGA para fins de aquisições governamentais, bem como para gestão dos contratos e convênios e gestão patrimonial de suas administrações.

**PORTARIA SEGER/PGE/SECONT Nº 049-R/2010 de 24 de agosto de 2010.**

***Dispõe sobre normas e procedimentos relativos à gestão de Contratos Administrativos no âmbito da Administração Pública Estadual.***

## **CAPÍTULO II DA FORMALIZAÇÃO**

**Art. 5º** O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas, inexigibilidades e pregão cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros

instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

**Parágrafo único:** É dispensável o "termo de contrato" e facultada a substituição prevista neste artigo, a critério da Administração e independentemente de seu valor, nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica.

**Art. 6º** São formalidades essenciais dos contratos administrativos e seus aditamentos:

I. celebração por autoridade competente;

II. forma escrita, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a" da Lei 8.666/93, feitas em regime de adiantamento;

III. redação na língua vernácula ou tradução para esta, se celebrados em idioma estrangeiro;

IV. estipulação do preço em moeda nacional, convertendo-se para esta, ao câmbio do dia, o valor pactuado em moeda estrangeira.

**Art. 7º** A publicação resumida do instrumento de contrato na imprensa oficial, condição indispensável para sua validade e eficácia, deverá conter, obrigatoriamente, no mínimo, a indicação da modalidade de licitação e de seu número de referência ou do ato de fundamentação legal da dispensa ou inexigibilidade, nome das partes, objeto, valor, fonte orçamentária da despesa e prazo de duração.

**§ 1º.** Os aditivos contratuais serão publicados nas mesmas condições do contrato aditado, mencionando-se, obrigatoriamente, em caso de alteração do seu valor, o que consta do instrumento originário, sob pena de responsabilidade da autoridade signatária.

**§ 2º.** A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na

imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 da Lei nº. 8.666/93.

**Art. 8º** A Administração não se vincula às disposições contidas em Acordos e Convenções Coletivas que estabeleçam valores ou índices obrigatórios de encargos sociais ou previdenciários, bem como de preços para os insumos relacionados ao exercício da atividade.

**Art. 9º** Sem prejuízo do disposto neste capítulo deverão ser adotadas as minutas de instrumentos de contratos e respectivos termos aditivos padronizados e

aprovados pela Procuradoria Geral do Estado - PGE e disponibilizadas no SIGA, nos termos estabelecidos por norma específica

Em síntese, observa-se que os normativos estaduais tratam de procedimentos básicos, necessários à adequada formalização dos processos administrativos, em consonância com os princípios aplicáveis à matéria.

## ***PROCESSOS DE AQUISIÇÃO DE BENS E/OU SERVIÇOS***

**Todas** as aquisições realizadas pela Administração Pública estão sujeitas à **Lei nº 8.666/93**, que institui normas para licitações e contratos, regulamentando o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal.

### **CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

#### **ARTIGO 37**

*“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** e, também, ao seguinte:”*

#### **INCISO XXI**

*“ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão **contratados mediante processo de licitação pública** que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”*

Ao **regulamentar** os dispositivos constitucionais, a Lei nº 8.666/93 estabeleceu pormenorizadamente todos os procedimentos relacionados à realização das aquisições pretendidas, observados os princípios constitucionais norteadores dessas ações, objetivando a escolha da **proposta mais vantajosa**.

### **Lei nº 8.666/93 – Artigo 14**

*“Nenhuma compra será feita sem a **adequada caracterização** de seu objeto e indicação dos **recursos orçamentários** para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.”*

## FASES DO PROCESSO DE AQUISIÇÃO DE BENS E/OU SERVIÇOS

### 1ª FASE - O QUE ADQUIRIR

O processo de aquisição – seja de bens ou serviços – deve começar, necessariamente, com a indicação do que se deseja adquirir. À primeira vista, trata-se de uma etapa óbvia e simples. Contudo, é exatamente nessa fase que nos deparamos com o maior desafio, dada a dificuldade de descrever detalhadamente o que se deseja adquirir. É nessa fase que se assegura o êxito ou não do atendimento efetivo da necessidade que se deseja suprir.

Normalmente, o setor que requer a aquisição informa, genericamente, que necessita (*normalmente com urgência*) de um determinado bem e/ou serviço. Por exemplo, necessita de microcomputadores e impressoras.

Essa aquisição, comum nas organizações públicas e no modo de vida atual, poderá culminar numa situação indesejável e não vantajosa para a Administração Pública, dada a diversidade de variáveis envolvidas, como, por exemplo, a aquisição de equipamentos de baixa qualidade ou de equipamentos incompatíveis com a necessidade, em razão dos seguintes aspectos, entre outros:

- ✓ peculiaridades desse mercado, onde é farta a oferta de componentes de diversas origens e, em alguns casos, incompatíveis com outros componentes ou com os aplicativos a serem empregados;
- ✓ impossibilidade de se optar por determinada marca, já conhecida;
- ✓ dificuldade no dimensionamento da real necessidade do setor, a curto e médio prazos, de forma a possibilitar a aquisição do equipamento com a capacidade operacional proporcional à efetiva necessidade do órgão/entidade;
- ✓ complexidade da composição dos equipamentos, aliada à carência de domínio de conhecimento da área de informática pelos servidores;
- ✓ restrições à avaliação do custo benefício proporcionado pelas impressoras, levando-se em consideração a manutenção e o consumo de toner/tinta/energia, etc..

Esses exemplos não são exaustivos, existem muitos outros aspectos a serem considerados. É fato que equipamentos de informática são objetos complexos, justificando-se até a dificuldade de especificação. Entretanto, a dificuldade na especificação dos bens ou serviços a serem adquiridos pode ser encontrada

também no outro extremo, como no caso de aquisição de papel higiênico, por exemplo.

Há que se ter em mente que a **especificação** do objeto que se deseja adquirir (sejam bens ou serviços) constitui etapa crucial para a efetividade do atendimento à demanda existente, dentro do desejável padrão de qualidade e na forma mais vantajosa para a Administração Pública.

É importante entender que a Lei nº 8.666/93, ao regulamentar as aquisições públicas, observando os princípios constitucionais aplicáveis, procura assegurar que as aquisições sejam realizadas pela **proposta mais vantajosa**, conforme estabelece o art. 3º.

A proposta mais vantajosa não se constitui, necessariamente, na de menor preço. O menor preço é um item de vantagem que deverá ser levado em consideração. No entanto, ao se adquirir um objeto, outros parâmetros devem ser levados em consideração, tais como o padrão de qualidade e de propriedade estabelecidos, as melhores condições, de preço, facilidade de manutenção, prazos de garantia, etc., ou seja, a escolha deve recair sobre a proposta que apresente mais vantagens para o atendimento da necessidade da Administração.

Sob o argumento de que a Administração só poderá comprar pelo menor preço, adquire-se produtos de baixa qualidade. O que ocorre, de fato, neste caso, é falha na especificação do objeto que se deseja adquirir.

A estrutura hierárquica das organizações públicas é outro fator que contribui, em alguns casos, para a realização de compras inadequadas às necessidades. Esse risco é maximizado quando a especificação do objeto não é adequadamente detalhada, pois o setor que necessita de determinado objeto não é o mesmo que realiza a pesquisa de preços, a licitação e o recebimento dos materiais. Nessas etapas poderão ocorrer dificuldades de compreensão do que se deseja adquirir, resultando na eventual aquisição de objeto inadequado ao atendimento da demanda original ou aquisição intempestiva, em razão de morosidade para a realização da compra. Não raro, depara-se com situações dessa natureza.

Considerando tratar-se, portanto, de um fator decisivo para o sucesso na realização das aquisições, convém concentrar esforços nessa fase do processo, visto que resultará em ganho nas etapas seguintes.

O objeto a ser adquirido deverá ser detalhadamente especificado, indicando-se todas as características pertinentes. Nas situações em que o órgão/entidade não detenha conhecimento suficiente para a realização dessa tarefa, deverá ser realizada pesquisa nas fontes onde os dados necessários possam estar disponíveis. A ABNT<sup>4</sup>, por exemplo, contém as especificações técnicas de muitos

---

<sup>4</sup> Associação Brasileira de Normas Técnicas



produtos utilizados pelas organizações públicas, podendo ser utilizada como fonte de informações auxiliar nessas situações.

## 2ª FASE – PARA QUE ADQUIRIR

Definido o objeto a ser adquirido, a etapa seguinte é **justificar a necessidade** de aquisição do objeto pretendido. Essa é também uma ação necessária e fundamental para viabilizar o atendimento à demanda.

Justificativa da necessidade é requisito imposto pelos princípios norteadores da Administração Pública. **Toda e qualquer aquisição somente poderá ocorrer para atendimento à finalidade pública.** É fato que, algumas aquisições, à primeira vista, parecem incompatíveis com essa necessidade. Nos casos de aquisições para atendimento às demandas das **áreas fim** da Administração, não é difícil identificar o interesse público motivador dessas compras. Por exemplo, aquisição de uma ambulância para um hospital, uma viatura policial, gêneros alimentícios para a merenda escolar, etc...

No entanto, as aquisições necessárias ao atendimento das atividades das **áreas meio** nem sempre evidenciam, por si só, o interesse público almejado, por exemplo: aquisição de móveis fabricados de acordo com normas técnicas de ergonomia, participação de servidores em eventos (congressos, fóruns, etc.) profissionais, reformas prediais, etc.. Despesas dessa natureza estão mais sujeitas a contestações devido ao fato de não estarem diretamente relacionadas ao atendimento da necessidade pública.

Todavia, nos dois casos poderá haver ou não atendimento ao interesse público, dependendo apenas da efetiva necessidade da instituição. Nas duas situações, portanto, é necessário justificar **formalmente no processo** a necessidade que se pretende atender com a realização da aquisição, em observância aos princípios que regem a Administração Pública. Essa justificativa também deverá ser **completa**, ou seja, deverão ser evidenciadas as razões que motivaram a opção pela aquisição, os fundamentos para as quantidades solicitadas (consumo histórico e estimado para o período pretendido, etc.). A título de contextualização, usemos os princípios estabelecidos no artigo 37 da Constituição:

*Legalidade* – as aquisições deverão estar previstas no Orçamento Anual (que é aprovado por lei);

*Impessoalidade e Moralidade* – as aquisições deverão atender a necessidade de interesse público e não do agente público ou político responsável pela aquisição;

*Publicidade* – princípio constitucional que garante a transparência na administração pública. A necessidade de aquisição deverá estar demonstrada para os organismos de controle;

*Eficiência* – os preços e condições obtidos pelo órgão/entidade nas aquisições deverão ser, na pior das hipóteses, semelhantes aos praticados no mercado.

### 3ª FASE – POR **QUAL VALOR** (PREÇO)

Uma vez definido o **que e para que** será adquirido o bem ou serviço, o próximo passo é conhecer o valor/preço da aquisição pretendida. Essa informação é fundamental para a decisão de se adquirir ou não o objeto. Conhecido o preço, é possível avaliar se há disponibilidade orçamentária (e financeira) para viabilizar a compra, atendendo ao disposto no art. 14 da Lei nº 8.666/93. Além disso, também há que ser avaliado o custo-benefício da aquisição, dentro de critérios de razoabilidade.

Há casos em que a situação **ideal** não é possível, em razão das limitações a que está sujeita a Administração Pública, devendo ser buscada pelo agente público a situação possível, *sempre norteado pelos princípios que regem a Administração Pública*.

Também nessa fase, a **adequada especificação do objeto** a ser adquirido será de fundamental importância, visto que, o mecanismo utilizado atualmente consiste na pesquisa de preços junto aos fornecedores. Deficiências na especificação do objeto acarretam distorções nos preços pesquisados. Essas distorções refletem diretamente nas decisões relativas à aquisição.

Verifica-se uma disparidade entre os preços obtidos na pesquisa prévia de preços e os preços de aquisição após o procedimento licitatório. Não raro, os preços das aquisições são superestimados, “inflacionando” as propostas dos fornecedores. Em outros casos, os preços são subestimados, inviabilizando o procedimento (licitatório) de compra.

O valor estimado para as aquisições servirá de referência para adoção da modalidade de licitação aplicável.

### 4ª FASE – AUTORIZAÇÃO

Para autorização, pelo agente público competente (Ordenador de Despesas – OD), de realização da aquisição pretendida, constituem-se requisitos indispensáveis a **adequada especificação do objeto**, a **justificativa da necessidade** e a estimativa de **preço** e a informação relativa à **disponibilidade de recursos orçamentários** (e financeiros).

O OD incidiria numa ação temerária ao decidir sobre uma aquisição sem essas informações, por contrariar os princípios norteadores da Administração Pública. Informações deficientes também se mostram tão prejudiciais quanto a ausência delas, pois conduzirá a uma decisão sujeita a equívocos.

### 5ª FASE – FORMA DE AQUISIÇÃO



Conforme estabelece o art. 37 da Constituição Federal, “*ressalvados os casos especificados na legislação*”, as aquisições serão efetivadas “*mediante processo de licitação pública*”.

Ao regulamentar este mandamento constitucional, a Lei nº 8.666/93 definiu as situações em que as aquisições não estariam sujeitas à licitação; no **art. 24**, onde estão elencadas os casos em que a licitação é **DISPENSÁVEL**; e no **art. 25**, as situações em que a licitação é **INEXIGÍVEL**.

Fora dessas hipóteses, as aquisições deverão ser realizadas através de **Licitação**, devendo ser observados os procedimentos legais estabelecidos, de acordo com a *modalidade de licitação aplicável* - Convite, Tomada de Preços e Concorrência - definida em função do valor da aquisição.

A Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, instituiu, além dessas a modalidade pregão, para aquisição de **bens e serviços comuns**, referindo-se aos casos em que “*os padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado*”. A adoção dessa modalidade de licitação independe do valor da aquisição, o critério a ser considerado é a possibilidade de se **especificar** as características do objeto a ser adquirido de forma tal que a **proposta mais vantajosa** seja aquela que apresentar o *menor preço*. Ou seja, nos casos em que o julgamento ensejar a avaliação de *técnica e preço não* poderá ser adotada a modalidade pregão.

O Estado do Espírito Santo, instituiu através do Decreto nº 1.527-R<sup>5</sup>, de 30.08.2005, a obrigatoriedade de adoção da modalidade pregão, por meio de utilização de recursos de tecnologia de informação “*Pregão Eletrônico*”, para todas as aquisições de bens e serviços comuns.

As aquisições realizadas através de DISPENSA ou INEXIGIBILIDADE de licitação, a despeito de não estarem sujeitas às formas procedimentais estabelecidas para as demais modalidades de licitação, merecem atenção especial por tratar-se de exceções à regra.

Essas situações **requerem** a demonstração das **justificativas** pertinentes, através de pareceres técnicos e/ou jurídicos, com os fundamentos que configuram o enquadramento legal nessas hipóteses.

Além disso, o art. 26 da Lei nº 8.666/93, exige a publicação, num prazo de 5 dias, das aquisições por dispensa ou inexigibilidade de licitação, além de outras exigências relacionadas às instruções dos processos respectivos.

As aquisições por dispensa de licitação, fundamentadas nos incisos I e II do art. 24 – *para compras no valor de até 10% do limite estabelecido para a modalidade de Convite* - deverão ser consideradas para o atendimento da necessidade do

---

<sup>5</sup> Este decreto revogou outros editados anteriormente: Decreto nº 029-R/2000; Decreto nº 1.178-R/2003; Decreto nº 1.451-R/2005.

exercício em curso. Ou seja, se a necessidade de aquisição do objeto durante o exercício importar num valor total superior ao limite estabelecido naqueles incisos, esta aquisição deverá ser realizada mediante licitação.

Compras sucessivas durante o exercício, fundamentadas nos referidos incisos, cujo montante no final do exercício ultrapassa os valores limites ali estabelecidos, configuram-se fracionamento de despesas, sujeitando o OD às sanções impostas pelo Tribunal de Contas do Estado.

## 6ª FASE – CONTRATAÇÃO DA AQUISIÇÃO (DO BEM OU SERVIÇO)

Após a seleção da proposta mais vantajosa, procede-se à contratação com o fornecedor para o fornecimento do bem ou serviço a ser adquirido.

A Lei nº 8.666/93 estabelece, expressamente, que “*é nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração*”. Nas aquisições realizadas mediante licitação, em que o instrumento de contrato seja obrigatório, a minuta do contrato é parte integrante do edital de licitação.

No CAPÍTULO III – *Dos Contratos* – a Lei nº 8.666/93 disciplina os procedimentos aplicáveis aos contratos firmados pela Administração Pública. Excetuando-se os casos em que o Termo de Contrato é obrigatório (art. 62), é facultada a sua substituição, por outros instrumentos hábeis, como carta-contrato, **nota de empenho de despesa**, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

Essa possibilidade agiliza os procedimentos de aquisição; porém, requer cuidados na elaboração desses documentos, de forma que sejam atendidas as exigências legais aplicáveis às contratações. O modelo de Nota de Empenho da Despesa, (disponível no SIAFEM) sendo corretamente - e completamente - preenchido em todos os seus campos, contém todas as informações necessárias às contratações.

Os contratos administrativos regulam-se pelos preceitos de direito público sujeitos, portanto, às especificidades inerentes ao regime jurídico das instituições públicas, com prerrogativas legalmente estabelecidas, como por exemplo, a instituição de cláusulas exorbitantes e obrigatórias.

Em razão dessas peculiaridades, há determinação expressa, no art. 60 da Lei nº 8.666/93, de que os contratos administrativos e seus aditamentos sejam lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato.

## 7ª FASE – RECEBIMENTO DA AQUISIÇÃO (LIQUIDAÇÃO DA DESPESA)

A efetiva aquisição do objeto (bem ou serviço) ocorre com o recebimento do material ou com a prestação do serviço. Nesta etapa, deve-se assegurar que o fornecimento (do bem ou serviço) seja efetivado de acordo com o objeto adquirido. Novamente, sobressai a importância da adequada especificação do

objeto, afim de que seja confrontado o objeto entregue com a autorização do fornecimento (liquidação da despesa, de acordo com a Lei nº 4.320/64).

No art. 67 da Lei nº 8.666/93, consta a exigência do acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos firmados, *por um representante da Administração, especialmente designado*. Nos modelos de contratos, instituídos pela Administração Estadual, a cláusula relativa ao acompanhamento da execução atribui a responsabilidade ao setor administrativo do órgão. Entretanto, o responsável pelo setor deverá designar formalmente, o servidor responsável pelo acompanhamento da execução do contrato.

Somente após a efetiva realização do fornecimento do bem ou serviço, devidamente atestada a conformidade pelo servidor responsável, o pagamento da despesa poderá ser autorizado pelo OD.

## UTILIZAÇÃO DE FORMULÁRIOS PADRONIZADOS

A fim de proporcionar eficiência e agilidade nas ações relacionadas às aquisições e minimizar a possibilidade de defeitos formais, poderão ser adotados formulários padronizados, onde estejam dispostos campos em que devam ser informados os dados essenciais à realização das aquisições, de acordo com os princípios a que se vinculam a Administração Pública.

A Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito federal, determina, no art. 7º que “os órgãos e entidades administrativas deverão elaborar modelos ou formulários padronizados para assuntos que importem pretensões equivalentes”.

Em função das peculiaridades de cada órgão, relacionadas com o fluxo das rotinas inerentes à estrutura física e hierárquica, a instituição de modelos de formulários aplicáveis a todos os órgãos da Administração correria o risco de não se constituir numa solução adequada.

Entretanto, elaboramos alguns modelos (constante do **ANEXO II**) que poderão servir de exemplos a serem adaptados às reais necessidades de cada órgão.

Vale ressaltar que, com os recursos de informatização atualmente disponíveis, há uma gama de possibilidades de se viabilizar instrumentos padronizados de formalização de atos administrativos promovendo-se agilidade e qualidade no fluxo das informações e ações gerenciais.

ANEXO I

**LEI Nº 9.784, DE 29 DE JANEIRO DE 1999**

*Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.*

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faz saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**CAPÍTULO  
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS**

I

Art. 1º 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.

§ 1º Os preceitos desta Lei também se aplicam aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, quando no desempenho de função administrativa.

§ 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

I - órgão - a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta;

II - entidade - a unidade de atuação dotada de personalidade jurídica;

III - autoridade - o servidor ou agente público dotado de poder de decisão.

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

I - atuação conforme a lei e o Direito;

II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;

III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;

IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;

V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição;

VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;

VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;

VIII – observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados;

IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;

X - garantia dos 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;

XI - proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei;

XII - impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados;

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

## **CAPÍTULO DOS DIREITOS DOS ADMINISTRADOS**

**II**

Art. 3º O administrado tem os seguintes direitos perante a Administração, sem prejuízo de outros que lhe sejam assegurados:

I - ser tratado com respeito pelas autoridades e servidores, que deverão facilitar o exercício de seus direitos e o cumprimento de suas obrigações;

II - ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas;

III - formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente;

IV - fazer-se assistir, facultativamente, por advogado, salvo quando obrigatória a representação, por força de lei.

## **CAPÍTULO DOS DEVERES DO ADMINISTRADO**

**III**

Art. 4º São deveres do administrado perante a Administração, sem prejuízo de outros previstos em ato normativo:

I - expor os fatos conforme a verdade;

II - proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé;

III - não agir de modo temerário;

IV - prestar as informações que lhe forem solicitadas e colaborar para o esclarecimento dos fatos.

## **CAPÍTULO DO INÍCIO DO PROCESSO**

**IV**

Art. 5º O processo administrativo pode iniciar-se de ofício ou a pedido de interessado.

Art. 6º O requerimento inicial do interessado, salvo casos em que for admitida solicitação oral, deve ser formulado por escrito e conter os seguintes dados:

I - órgão ou autoridade administrativa a que se dirige;

II - identificação do interessado ou de quem o represente;

III - domicílio do requerente ou local para recebimento de comunicações;

IV - formulação do pedido, com exposição dos fatos e de seus fundamentos;

V - data e assinatura do requerente ou de seu representante.

Parágrafo único. É vedada à Administração a recusa imotivada de recebimento de documentos, devendo o servidor orientar o interessado quanto ao suprimento de eventuais falhas.

Art. 7º Os órgãos e entidades administrativas deverão elaborar modelos ou formulários padronizados para assuntos que importem pretensões equivalentes.

Art. 8º Quando os pedidos de uma pluralidade de interessados tiverem conteúdo e fundamentos idênticos, poderão ser formulados em um único requerimento, salvo preceito legal em contrário.

## **CAPÍTULO DOS INTERESSADOS**

**V**

Art. 9º São legitimados como interessados no processo administrativo:

I - pessoas físicas ou jurídicas que o iniciem como titulares de direitos ou interesses individuais ou no exercício do direito de representação;

II - aqueles que, sem terem iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada;

III - as organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos;

IV - as pessoas ou as associações legalmente constituídas quanto a direitos ou interesses difusos.

Art. 10. São capazes, para fins de processo administrativo, os maiores de dezoito anos, ressalvada previsão especial em ato normativo próprio.

## **CAPÍTULO DA COMPETÊNCIA**

**VI**

Art. 11. A competência é irrenunciável e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos.

Art. 12. Um órgão administrativo e seu titular poderão, se não houver impedimento legal, delegar parte da sua competência a outros órgãos ou titulares, ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, quando for conveniente, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial.

Parágrafo único. O disposto no *caput* deste artigo aplica-se à delegação de competência dos órgãos colegiados aos respectivos presidentes.

Art. 13. Não podem ser objeto de delegação:

I - a edição de atos de caráter normativo;

II - a decisão de recursos administrativos;

III - as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade.

Art. 14. O ato de delegação e sua revogação deverão ser publicados no meio oficial.

§ 1º O ato de delegação especificará as matérias e poderes transferidos, os limites da atuação do delegado, a duração e os objetivos da delegação e o recurso cabível, podendo conter ressalva de exercício da atribuição delegada.

§ 2º O ato de delegação é revogável a qualquer tempo pela autoridade delegante.

§ 3º As decisões adotadas por delegação devem mencionar explicitamente esta qualidade e considerar-se-ão editadas pelo delegado.

Art. 15. Será permitida, em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados, a avocação temporária de competência atribuída a órgão hierarquicamente inferior.



Art. 16. Os órgãos e entidades administrativas divulgarão publicamente os locais das respectivas sedes e, quando conveniente, a unidade fundacional competente em matéria de interesse especial.

Art. 17. Inexistindo competência legal específica, o processo administrativo deverá ser iniciado perante a autoridade de menor grau hierárquico para decidir.

## **CAPÍTULO DOS IMPEDIMENTOS E DA SUSPEIÇÃO**

**VII**

Art. 18. É impedido de atuar em processo administrativo o servidor ou autoridade que:

I - tenha interesse direto ou indireto na matéria;

II - tenha participado ou venha a participar como perito, testemunha ou representante, ou se tais situações ocorrem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau;

III - esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou respectivo cônjuge ou companheiro.

Art. 19. A autoridade ou servidor que incorrer em impedimento deve comunicar o fato à autoridade competente, abstenendo-se de atuar.

Parágrafo único. A omissão do dever de comunicar o impedimento constitui falta grave, para efeitos disciplinares.

Art. 20. Pode ser argüida a suspeição de autoridade ou servidor que tenha amizade íntima ou inimizade notória com algum dos interessados ou com os respectivos cônjuges, companheiros, parentes e afins até o terceiro grau.

Art. 21. O indeferimento de alegação de suspeição poderá ser objeto de recurso, sem efeito suspensivo.

## **CAPÍTULO DA FORMA, TEMPO E LUGAR DOS ATOS DO PROCESSO**

**VIII**

Art. 22. Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir.

§ 1º Os atos do processo devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável.

§ 2º Salvo imposição legal, o reconhecimento de firma somente será exigido quando houver dúvida de autenticidade.

§ 3º A autenticação de documentos exigidos em cópia poderá ser feita pelo órgão administrativo.

§ 4º O processo deverá ter suas páginas numeradas seqüencialmente e rubricadas.



Art. 23. Os atos do processo devem realizar-se em dias úteis, no horário normal de funcionamento da repartição na qual tramitar o processo.

Parágrafo único. Serão concluídos depois do horário normal os atos já iniciados, cujo adiamento prejudique o curso regular do procedimento ou cause dano ao interessado ou à Administração.

Art. 24. Inexistindo disposição específica, os atos do órgão ou autoridade responsável pelo processo e dos administrados que dele participem devem ser praticados no prazo de cinco dias, salvo motivo de força maior.

Parágrafo único. O prazo previsto neste artigo pode ser dilatado até o dobro, mediante comprovada justificação.

Art. 25. Os atos do processo devem realizar-se preferencialmente na sede do órgão, cientificando-se o interessado se outro for o local de realização.

## **CAPÍTULO DA COMUNICAÇÃO DOS ATOS**

**IX**

Art. 26. O órgão competente perante o qual tramita o processo administrativo determinará a intimação do interessado para ciência de decisão ou a efetivação de diligências.

§ 1º A intimação deverá conter:

I - identificação do intimado e nome do órgão ou entidade administrativa;

II - finalidade da intimação;

III - data, hora e local em que deve comparecer;

IV - se o intimado deve comparecer pessoalmente, ou fazer-se representar;

V - informação da continuidade do processo independentemente do seu comparecimento;

VI - indicação dos fatos e fundamentos legais pertinentes.

§ 2º A intimação observará a antecedência mínima de três dias úteis quanto à data de comparecimento.

§ 3º A intimação pode ser efetuada por ciência no processo, por via postal com aviso de recebimento, por telegrama ou outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado.

§ 4º No caso de interessados indeterminados, desconhecidos ou com domicílio indefinido, a intimação deve ser efetuada por meio de publicação oficial.

§ 5º As intimações serão nulas quando feitas sem observância das prescrições legais, mas o comparecimento do administrado supre sua falta ou irregularidade.

Art. 27. O desatendimento da intimação não importa o reconhecimento da verdade dos fatos, nem a renúncia a direito pelo administrado.

Parágrafo único. No prosseguimento do processo, será garantido direito de ampla defesa ao interessado.

Art. 28. Devem ser objeto de intimação os atos do processo que resultem para o interessado em imposição de deveres, ônus, sanções ou restrição ao exercício de direitos e atividades e os atos de outra natureza, de seu interesse.

## **CAPÍTULO DA INSTRUÇÃO**

**X**

Art. 29. As atividades de instrução destinadas a averiguar e comprovar os dados necessários à tomada de decisão realizam-se de ofício ou mediante impulsão do órgão responsável pelo processo, sem prejuízo do direito dos interessados de propor atuações probatórias.

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

§ 2º Os atos de instrução que exijam a atuação dos interessados devem realizar-se do modo menos oneroso para estes.

Art. 30. São inadmissíveis no processo administrativo as provas obtidas por meios ilícitos.

Art. 31. Quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada.

§ 1º A abertura da consulta pública será objeto de divulgação pelos meios oficiais, a fim de que pessoas físicas ou jurídicas possam examinar os autos, fixando-se prazo para oferecimento de alegações escritas.

§ 2º O comparecimento à consulta pública não confere, por si, a condição de interessado do processo, mas confere o direito de obter da Administração resposta fundamentada, que poderá ser comum a todas as alegações substancialmente iguais.

Art. 32. Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo.

Art. 33. Os órgãos e entidades administrativas, em matéria relevante, poderão estabelecer outros meios de participação de administrados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas.

Art. 34. Os resultados da consulta e audiência pública e de outros meios de participação de administrados deverão ser apresentados com a indicação do procedimento adotado.

Art. 35. Quando necessária à instrução do processo, a audiência de outros órgãos ou entidades administrativas poderá ser realizada em reunião conjunta, com a participação de titulares ou representantes dos órgãos competentes, lavrando-se a respectiva ata, a ser juntada aos autos.

Art. 36. Cabe ao interessado a prova dos fatos que tenha alegado, sem prejuízo do dever atribuído ao órgão competente para a instrução e do disposto no art. 37 desta Lei.

Art. 37. Quando o interessado declarar que fatos e dados estão registrados em documentos existentes na própria Administração responsável pelo processo ou em outro órgão administrativo, o órgão competente para a instrução proverá, de ofício, à obtenção dos documentos ou das respectivas cópias.

Art. 38. O interessado poderá, na fase instrutória e antes da tomada da decisão, juntar documentos e pareceres, requerer diligências e perícias, bem como aduzir alegações referentes à matéria objeto do processo.

§ 1º Os elementos probatórios deverão ser considerados na motivação do relatório e da decisão.

§ 2º Somente poderão ser recusadas, mediante decisão fundamentada, as provas propostas pelos interessados quando sejam ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias.

Art. 39. Quando for necessária a prestação de informações ou a apresentação de provas pelos interessados ou terceiros, serão expedidas intimações para esse fim, mencionando-se data, prazo, forma e condições de atendimento.

Parágrafo único. Não sendo atendida a intimação, poderá o órgão competente, se entender relevante a matéria, suprir de ofício a omissão, não se eximindo de proferir a decisão.

Art. 40. Quando dados, atuações ou documentos solicitados ao interessado forem necessários à apreciação de pedido formulado, o não atendimento no prazo fixado pela Administração para a respectiva apresentação implicará arquivamento do processo.

Art. 41. Os interessados serão intimados de prova ou diligência ordenada, com antecedência mínima de três dias úteis, mencionando-se data, hora e local de realização.

Art. 42. Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de quinze dias, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo.

§ 1º Se um parecer obrigatório e vinculante deixar de ser emitido no prazo fixado, o processo não terá seguimento até a respectiva apresentação, responsabilizando-se quem der causa ao atraso.

§ 2º Se um parecer obrigatório e não vinculante deixar de ser emitido no prazo fixado, o processo poderá ter prosseguimento e ser decidido com sua dispensa, sem prejuízo da responsabilidade de quem se omitiu no atendimento.

Art. 43. Quando por disposição de ato normativo devam ser previamente obtidos laudos técnicos de órgãos administrativos e estes não cumprirem o encargo no prazo assinalado, o órgão responsável pela instrução deverá solicitar laudo técnico de outro órgão dotado de qualificação e capacidade técnica equivalentes.

Art. 44. Encerrada a instrução, o interessado terá o direito de manifestar-se no prazo máximo de dez dias, salvo se outro prazo for legalmente fixado.

Art. 45. Em caso de risco iminente, a Administração Pública poderá motivadamente adotar providências acauteladoras sem a prévia manifestação do interessado.

Art. 46. Os interessados têm direito à vista do processo e a obter certidões ou cópias reprográficas dos dados e documentos que o integram, ressalvados os dados e documentos de terceiros protegidos por sigilo ou pelo direito à privacidade, à honra e à imagem.

Art. 47. O órgão de instrução que não for competente para emitir a decisão final elaborará relatório indicando o pedido inicial, o conteúdo das fases do procedimento e formulará proposta de decisão, objetivamente justificada, encaminhando o processo à autoridade competente.

## **CAPÍTULO DO DEVER DE DECIDIR**

**XI**

Art. 48. A Administração tem o dever de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência.

Art. 49. Concluída a instrução de processo administrativo, a Administração tem o prazo de até trinta dias para decidir, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada.

## **CAPÍTULO DA MOTIVAÇÃO**

**XII**

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

- I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
- II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
- III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;
- IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
- V - decidam recursos administrativos;
- VI - decorram de reexame de ofício;

VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

§ 2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.

§ 3º A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito.

## **CAPÍTULO XIII** **DA DESISTÊNCIA E OUTROS CASOS DE EXTINÇÃO DO PROCESSO**

Art. 51. O interessado poderá, mediante manifestação escrita, desistir total ou parcialmente do pedido formulado ou, ainda, renunciar a direitos disponíveis.

§ 1º Havendo vários interessados, a desistência ou renúncia atinge somente quem a tenha formulado.

§ 2º A desistência ou renúncia do interessado, conforme o caso, não prejudica o prosseguimento do processo, se a Administração considerar que o interesse público assim o exige.

Art. 52. O órgão competente poderá declarar extinto o processo quando exaurida sua finalidade ou o objeto da decisão se tornar impossível, inútil ou prejudicado por fato superveniente.

## **CAPÍTULO XIV** **DA ANULAÇÃO, REVOGAÇÃO E CONVALIDAÇÃO**

Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

§ 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.

Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.

## **CAPÍTULO DO RECURSO ADMINISTRATIVO E DA REVISÃO**

**XV**

Art. 56. Das decisões administrativas cabe recurso, em face de razões de legalidade e de mérito.

§ 1º O recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não a reconsiderar no prazo de cinco dias, o encaminhará à autoridade superior.

§ 2º Salvo exigência legal, a interposição de recurso administrativo independe de caução.

Art. 57. O recurso administrativo tramitará no máximo por três instâncias administrativas, salvo disposição legal diversa.

Art. 58. Têm legitimidade para interpor recurso administrativo:

I - os titulares de direitos e interesses que forem parte no processo;

II - aqueles cujos direitos ou interesses forem indiretamente afetados pela decisão recorrida;

III - as organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos;

IV - os cidadãos ou associações, quanto a direitos ou interesses difusos.

Art. 59. Salvo disposição legal específica, é de dez dias o prazo para interposição de recurso administrativo, contado a partir da ciência ou divulgação oficial da decisão recorrida.

§ 1º Quando a lei não fixar prazo diferente, o recurso administrativo deverá ser decidido no prazo máximo de trinta dias, a partir do recebimento dos autos pelo órgão competente.

§ 2º O prazo mencionado no parágrafo anterior poderá ser prorrogado por igual período, ante justificativa explícita.

Art. 60. O recurso interpõe-se por meio de requerimento no qual o recorrente deverá expor os fundamentos do pedido de reexame, podendo juntar os documentos que julgar convenientes.

Art. 61. Salvo disposição legal em contrário, o recurso não tem efeito suspensivo.

Parágrafo único. Havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução, a autoridade recorrida ou a imediatamente superior poderá, de ofício ou a pedido, dar efeito suspensivo ao recurso.

Art. 62. Interposto o recurso, o órgão competente para dele conhecer deverá intimar os demais interessados para que, no prazo de cinco dias úteis, apresentem alegações.

Art. 63. O recurso não será conhecido quando interposto:

I - fora do prazo;

II - perante órgão incompetente;

III - por quem não seja legitimado;

IV - após exaurida a esfera administrativa.

§ 1º Na hipótese do inciso II, será indicada ao recorrente a autoridade competente, sendo-lhe devolvido o prazo para recurso.

§ 2º O não conhecimento do recurso não impede a Administração de rever de ofício o ato ilegal, desde que não ocorrida preclusão administrativa.

Art. 64. O órgão competente para decidir o recurso poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida, se a matéria for de sua competência.

Parágrafo único. Se da aplicação do disposto neste artigo puder decorrer gravame à situação do recorrente, este deverá ser cientificado para que formule suas alegações antes da decisão.

Art. 65. Os processos administrativos de que resultem sanções poderão ser revistos, a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada.

Parágrafo único. Da revisão do processo não poderá resultar agravamento da sanção.

## **CAPÍTULO DOS PRAZOS**

**XVI**

Art. 66. Os prazos começam a correr a partir da data da cientificação oficial, excluindo-se da contagem o dia do começo e incluindo-se o do vencimento.

§ 1º Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil seguinte se o vencimento cair em dia em que não houver expediente ou este for encerrado antes da hora normal.

§ 2º Os prazos expressos em dias contam-se de modo contínuo.

§ 3º Os prazos fixados em meses ou anos contam-se de data a data. Se no mês do vencimento não houver o dia equivalente àquele do início do prazo, tem-se como termo o último dia do mês.





Art. 67. Salvo motivo de força maior devidamente comprovado, os prazos processuais não se suspendem.

**CAPÍTULO  
DAS SANÇÕES**

**XVII**

Art. 68. As sanções, a serem aplicadas por autoridade competente, terão natureza pecuniária ou consistirão em obrigação de fazer ou de não fazer, assegurado sempre o direito de defesa.

**CAPÍTULO  
DAS DISPOSIÇÕES FINAIS**

**XVIII**

Art. 69. Os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei.

Art. 70. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília 29 de janeiro de 1999; 178<sup>º</sup> da Independência e 111<sup>º</sup> da República.

FERNANDO  
*Renan  
Paulo Paiva*

HENRIQUE

CARDOSO  
*Calheiros*

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 1.2.1999 e retificado no D.O.U de 11.3.1999

## MODELOS DE FORMULÁRIOS

1. SOLICITAÇÃO DE AQUISIÇÃO – **SA** (Modelo 1)
2. SOLICITAÇÃO DE AQUISIÇÃO – **SA** (Modelo 2)
3. COLETA DE PREÇOS
4. MAPA COMPARATIVO DE PREÇOS DE SERVIÇOS
5. MAPA COMPARATIVO DE PREÇOS DE MATERIAIS
6. AUTORIZAÇÃO DE FORNECIMENTO DE SERVIÇOS - **AFS**
7. AUTORIZAÇÃO DE FORNECIMENTO DE MATERIAIS - **AFM**
8. COMUNICAÇÃO INTERNA - **CI**
9. REQUISIÇÃO DE ADIANTAMENTO (SUPRIMENTO DE FUNDOS)
10. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE ADIANTAMENTO

ANEXO III

**Tarefa de Estudo de Caso**

- 1) Apresentação de um exemplo prático de um processo de compra direta (aquisição de materiais ou prestação de serviços).
- 2) **Tarefa de grupo:**
  - a. Identificar os princípios da Administração Pública presentes nos casos.
  - b. Elencar as aplicações corretas e os problemas.
  - c. Apresentar as observações do grupo.

ANEXO IV

### Exercícios práticos sobre Atos Administrativos

1) Situação-problema: O servidor chegou atrasado ao serviço e, após o devido processo legal (sindicância) foi punido com repreensão pelo chefe imediato, tudo para dar exemplo aos demais;

Com base no exposto, identifique na situação os requisitos (elementos) essenciais de um Ato Administrativo:

- a) Competência:
- b) Forma:
- c) Finalidade:
- d) Motivo:
- e) Objeto:

2) Faça uma pesquisa e selecione exemplos práticos de ato administrativo de cada uma das espécies, identificando os requisitos essenciais:

- a) Normativos
- b) Ordinatórios
- c) Negociais
- d) Enunciativos
- e) Punitivos

ANEXO V

**Simulação de Formalização de Processo**

1) Identificar os procedimentos básicos de formalização de processos. (Ver normativas do PROGED e SIGA).

2) Verifique as orientações sobre as fases de formalização de processo de aquisição de bens e serviços.

**3) Tarefa de grupo:**

- a. Simular a formalização de processo
  - Aquisição de bens.
  - Aquisição de serviços .
- b. Utilizar os modelos de formulários anexos da apostila para auxiliar o desenvolvimento da tarefa.
- c. Atentar para os procedimentos básicos de formalização de processos normatizados pela legislação estadual.
- d. Elencar as dificuldades e problemas presentes no cotidiano da formalização e apresentar as possíveis melhorias.
- e. Apresentar as conclusões.