



ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:

Enfoques legais

Auditoria Interna



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ENFOQUES LEGAIS

2018

Catálogo elaborado pela Divisão de Processos Técnicos da Biblioteca Central
da Universidade Estadual de Londrina

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
Bibliotecária responsável: Marlova Santurio David – CRB 9/1107

M266a Manabe, Sergio Hiroshi.

Administração pública [livro eletrônico] : enfoques legais :
auditoria interna / Sérgio Hiroshi Manabe; colaboração de
Jaqueline Marques Luiz...[et al.] . – Londrina : UEL, 2018.
1 Livro digital.

Disponível em: <http://www.uel.br/aai/pages/enfoques-legais.php>

Inclui bibliografia e notas.

ISBN

1. Auditoria interna. 2. Administração pública 3. Processos (Crime
Contra a administração pública) 4. Improbidade administrativa. 5.
Orçamento. 6. Licitação. 7. Bens públicos. I. Universidade Estadual de
Londrina. Assessoria de Auditoria Interna. II. Título.

CDU 657.6



Reitor da Universidade Estadual de Londrina

Prof. Dr. Sérgio Carlos de Carvalho

Vice-Reitor da Universidade Estadual de Londrina

Prof. Dr. Décio Sabbatini Barbosa

Auditor Interno

Sergio Hiroshi Manabe

Equipe de Auditoria Interna

Jaqueline Marques Luiz

Luis Antonio Niro Passos

Nilson de Souza Faria

Rosana Oliveira

*"O poder oriundo da informação está em
saber usá-la, não em possuí-la"*

Tadeu Cruz

Sistemas de informações gerenciais (2000)

APRESENTAÇÃO

Apresentamos à comunidade universitária esta publicação com o intuito de difundir alguns dos enfoques legais que envolvem a administração pública.

A Universidade Estadual de Londrina, pessoa jurídica de direito público, possui autonomia constitucional, devendo, no entanto, observar a constitucionalidade e a legalidade de seus atos. Este dever de constitucionalidade e legalidade se estende a seus servidores.

Longe de extenuar o conteúdo do direito administrativo, esta publicação pretende apresentar alguns conceitos e orientações com vistas às dúvidas mais constantes que se apuraram no desenvolvimento das atividades de auditoria interna em nossa instituição.

Ao lançar a presente publicação, a Auditoria Interna tem a expectativa de que seja de utilidade aos gestores e servidores públicos, bem como aos demais interessados, como instrumento para buscarmos a excelência de nossa instituição pela busca da eficácia e eficiência na gestão dos recursos públicos oriundos da sociedade.

Sergio Hiroshi Manabe

Auditor Interno

CONTEÚDO

1. ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS PÚBLICOS.....	8
2. AGENTES PÚBLICOS.....	8
3. PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	10
3.1 Legalidade.....	10
3.2 Impessoalidade.....	11
3.3 Moralidade.....	13
3.4 Publicidade.....	14
3.5 Eficiência.....	14
3.6 Economicidade.....	15
3.7 Legitimidade.....	15
3.8 Razoabilidade.....	16
3.9 Motivação.....	16
3.10 Princípio da Supremacia do Interesse Público.....	16
3.11 Princípio da indisponibilidade do Interesse Público..	17
3.12 Princípio da Segurança Jurídica.....	17
4. ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	18
4.1 Atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito.....	19
4.2 Atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário.....	24
4.3 Atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública.....	26
4.4 Penalidade por atos de improbidade administrativa...	28
4.5 Prescrição da ação de improbidade administrativa....	29
4.6 Procedimento administrativo e processo judicial.....	29

5. OUTRAS LEGISLAÇÕES SOBRE EXERCÍCIO IRREGULAR DE ATRIBUIÇÕES DO SERVIDOR PÚBLICO.....	31
5.1 No âmbito do Estado do Paraná.....	31
5.2 No âmbito da Universidade Estadual de Londrina....	36
5.2.1 Dever de denunciar irregularidades.....	40
6. PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICO.....	41
6.1 Orçamento Público.....	43
6.1.1 Receita Pública.....	43
6.1.2 Despesa Pública.....	44
7. LICITAÇÃO.....	46
7.1 Princípios que orientam as licitações.....	48
7.2 Responsáveis pela condução da licitação	51
7.3 Modalidades de licitação.....	52
7.4 Parcelamento da licitação	61
7.5 Vedação ao fracionamento da licitação	62
7.6 Compra de bens de natureza divisível.....	62
7.7 Ausência de obrigatoriedade de licitação	63
7.7.1 Despesas de pequeno valor e de pronto pagamento.....	63
7.7.2 Licitação dispensada.....	64
7.7.3 Contratação direta por inexigibilidade de licitação..	64
7.7.4 Contratação direta por dispensa de licitação.....	65
7.7.5 Convênios.....	69
8. BENS PÚBLICOS.....	72
8.1 Alienação de bens públicos.....	72

8.1.1 Bens imóveis.....	73
8.1.2 Bens móveis.....	74
8.2 Responsabilidade sobre o patrimônio público.....	75
8.3 Inventário	77
8.4 Fiscalização de bens patrimoniais.....	78
9. CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA.....	78
9.1 Auditoria Interna da UEL.....	80
9.2 Controle Interno.....	81
9.3 Ouvidoria da UEL.....	82
10 COLETÂNEA DE LEGISLAÇÕES DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SERVIDORES PÚBLICOS.....	84
10.1 Âmbito Nacional.....	84
10.2 Âmbito Estadual.....	85
10.3 Âmbito da Universidade Estadual de Londrina.....	86

1 ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS PÚBLICOS

A **Administração Pública** tanto designa pessoas e órgãos governamentais, como também a atividade administrativa em si mesma¹. Assim, pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a realização dos interesses coletivos, como também o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas que tenham a atribuição do exercício da função administrativa do Estado². A administração pública é o conjunto de agentes, órgãos, entidades que integram a estrutura administrativa do Estado, não sendo investida de poder político, mas de poder administrativo, não praticando atos de governo, mas atos de execução³

Os **Serviços Públicos** são os que a administração pública presta diretamente, ou por delegação, para satisfazer as necessidades essenciais e secundárias da sociedade e do próprio Estado.⁴ Referem-se às atividades públicas administrativas de satisfação das necessidades individuais e coletivas, em atendimento a dispositivos legais.

2 AGENTES PÚBLICOS

Agentes Públicos são todos os indivíduos que exerçam alguma função estatal, ainda que seja de forma transitória ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação,

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 32ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 64

² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella

³ MADEIRA, José Maria Pinheiro. Administração pública: tomo I. 12ª ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2014, p. 854

⁴ MEIRELLES, op. cit. p. 329

contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo. Estes podem exercer mandato, cargo, emprego ou função nas entidades da administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou entidade criada ou custeada pelo erário, conforme o art. 2º, da [Lei Federal 8.429](#), de 02/06/1992. São exemplos de agentes públicos o presidente, governadores, senadores, deputados (agentes políticos), os servidores públicos concursados, exercentes de cargos ou empregos em comissão, empregados públicos (agentes administrativos), jurados, mesários (agentes honoríficos), agentes delegados e credenciados, entre outros. Os agentes administrativos, espécie do gênero agente público, representam a imensa massa dos prestadores de serviços à administração pública.

O **servidor público** é o agente administrativo por excelência, e se trata da pessoa física que atua mediante vínculo jurídico de direito público (estatutário) ocupante de cargo público e remunerado pelos cofres públicos⁵. Os Servidores Públicos são as pessoas físicas que prestam serviços de qualquer natureza ao governo nas esferas federal, estadual e municipal, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos.

O Estado do Paraná define o Servidor Público como a pessoa legalmente investida em cargo público, que percebe dos cofres estaduais vencimentos ou remuneração pelos serviços prestados (art. 2º da [Lei Estadual nº 6174/1970](#)).

⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 10ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 904.

O Servidor Público é investido de competência para formar e exteriorizar a vontade da administração pública⁶ e assim sendo, deve ter conhecimento dos princípios constitucionais, dispositivos e normas legais, assim como, das atribuições e responsabilidades para o exercício de suas atribuições, sempre agindo com probidade em nome do interesse público e institucional.

3 PRINCIPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os princípios administrativos orientam a atuação da administração pública indicando os fins a serem alcançados, criando para a administração o dever de adotar comportamentos e condutas que os realize. Os princípios são diretrizes para a análise da validade das condutas na administração pública.

Os princípios constitucionais que devem reger a administração pública estão previstos nos arts. 37 e 70 da [Constituição Federal](#) e 27 da [Constituição do Estado do Paraná](#).

Estes princípios são:

3.1 Legalidade

Todo o ato administrativo deve ser fundamentado e desenvolvido sob a forma da lei, no limite da lei e na finalidade da lei. Não há liberdade e nem vontade pessoal na administração pública. Ao contrário dos particulares, em que é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na administração pública só é permitido fazer o que a lei autoriza.

⁶ JUSTEN FILHO, op. cit. p. 904.

Caso se afaste ou desvie do disposto na lei, pratica ato inválido, expondo-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso⁷.

3.2 Impessoalidade

Também como princípio da finalidade, pelo qual o administrador público só deve praticar o ato para o seu fim legal, de forma impessoal. A finalidade é sempre o interesse público. Em conformidade com o interesse público e coletivo, a atividade pública deve ser voltada à sociedade como um todo indivisível, vedando-se tratamento discriminatório, preferências pessoais, favorecimento pessoal e de terceiros. O agente público deve tratar a todos de forma igual.

Não observar o princípio da impessoalidade ou finalidade, implica em prática de ato administrativo sem interesse público ou conveniência para a administração, visando interesses privados, por favoritismo ou perseguição, configurando o desvio de finalidade ou abuso de poder.

Calha oportuno tratar do Nepotismo que, segundo o Conselho Nacional de Justiça, substitui a avaliação de mérito para o exercício da função pública pela valorização de laços de parentesco, prática que viola as garantias constitucionais de impessoalidade administrativa, pois se estabelece privilégios em função de relações de parentesco e desconsidera a capacidade técnica para o exercício do cargo público⁸.

No Estado do Paraná, o Nepotismo é vedado no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública. O

⁷ MEIRELLES, op cit. p. 88.

⁸ CNJ. O que é nepotismo. <http://www.cnj.jus.br/campanhas/356-geral/13253-o-que-e-nepotismo>

[Decreto Estadual 26/2015](#), veda as nomeações, contratações ou designações de familiar da máxima autoridade administrativa correspondente ou, ainda, familiar de ocupante de cargo em comissão ou função de confiança, chefia ou assessoramento, para, **cargo em comissão ou função de confiança, atendimento a necessidade temporária** de excepcional interesse público, salvo quando a contratação tiver sido precedida de regular processo seletivo, **estágio**, salvo se a contratação for precedida de processo seletivo que assegure o princípio da isonomia entre os concorrentes. Também, a contratação direta, sem licitação, por órgão ou entidade da administração pública federal de **pessoa jurídica** na qual haja administrador ou sócio com poder de direção, familiar de detentor de cargo em comissão ou função de confiança que atue na área responsável pela demanda ou contratação ou de autoridade a ele hierarquicamente superior no âmbito de cada órgão e de cada entidade, prestação de serviços por familiar de agente público vinculado ao Governo do Estado do Paraná, por intermédio de **empresa contratada** ou **conveniada** com a Administração Pública Estadual.

Os editais de licitação para a contratação de empresa para **prestação de serviço terceirizado**, assim como os **convênios** e instrumentos equivalentes para contratação de entidade que desenvolva projeto no âmbito de órgão ou entidade da administração pública estadual, deverão estabelecer vedação de que familiar de agente público preste serviços ao Governo do Estado do Paraná.

Serão objeto de apuração específica os casos em que haja **indícios de influência** dos agentes públicos na contratação de familiares por **empresa prestadora de serviço**

terceirizado ou **entidade** que desenvolva projeto no âmbito de órgão ou entidade da administração pública estadual.

3.3 Moralidade

Na ação administrativa impõe-se comportamento ético, moral e de direito baseados nos bons costumes, na equidade e na justiça do servidor público dirigida ao bem comum. Este princípio é um pressuposto de validade a todo ato da administração pública, impondo a necessidade de não decidir apenas se é legal ou ilegal, justo ou injusto, conveniente ou inconveniente, oportuno ou inoportuno, mas também se é honesto ou desonesto⁹.

Para apurar se houve o desrespeito a este princípio, o próprio conteúdo de determinado ato demonstra a sua contrariedade ao senso comum de honestidade, retidão, equilíbrio, justiça, respeito à dignidade do ser humano, à boa fé, ao trabalho, à ética das instituições. Este princípio exige proporcionalidade entre os meios e os fins que se pretende atingir, entre os sacrifícios impostos à coletividade e os benefícios por ela auferidos, entre as vantagens usufruídas pelas autoridades públicas e os encargos impostos à maioria dos cidadãos. Di Pietro, administrativista, traz o ensinamento: *“Por isso mesmo, a imoralidade salta aos olhos quando a Administração Pública é pródiga em despesas legais, porém inúteis, como propaganda ou mordomia, quando a população precisa de assistência médica, alimentação, moradia, segurança, educação, isso sem falar no mínimo indispensável à existência digna”*.¹⁰

⁹ JUSTEN FILHO, op. cit. p. 1280.

¹⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 1991, p. 111

No mesmo sentido, o TCE-PR assim dispõe: “Em muitos procedimentos de fiscalização, identificou-se gastos de confraternizações que não possuem qualquer finalidade pública. Embora não se tenha encontrado Consultas específicas sobre o tema no âmbito desta Corte de Contas, em algumas decisões, em procedimentos de fiscalização, destacou-se a obrigatoriedade de observância dos Princípios da Legalidade, Razoabilidade e Proporcionalidade”.¹¹ Além de ofender o princípio da moralidade, também se caracteriza como desvio de finalidade na aplicação de recursos públicos¹²¹³¹⁴.

3.4 Publicidade

Todo o ato praticado na administração pública deve ser objeto de ampla divulgação, objetivando a transparência e visibilidade de toda a ação do agente público.

Os atos e contratos administrativos que não observarem este princípio não só deixam de produzir seus efeitos, mas também podem ser invalidados.

3.5 Eficiência

Por este princípio, a atividade da administração pública não deve apenas ser desempenhada legalmente, mas com resultados positivos para o serviço público e satisfatório para a comunidade. Exige-se que a atividade seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. Para Meirelles, “É

¹¹ TCE-PR. Cartilha para Vereadores. 2017. p. 8

¹² TCE-PR. [Acórdão nº 98/08 – TCE-Pr](#)

¹³ TCU-Pr. [Acórdão nº 819/05 - TCU](#)

¹⁴ Ministério Público. [Parecer CORAG/SEORI/Audin – MPU nºs 034/09 / 0219/09 / 136/11 / 155/12](#)

*o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”.*¹⁵

3.6 Economicidade

Vinculado diretamente ao princípio da Eficiência, impõe que os recursos financeiros de origem pública sejam geridos de modo adequado e eficiente, para que se obtenham os maiores benefícios pelos menores custos.

Assim, não se devem praticar atos que, embora visem à satisfação de interesses públicos, são excessivamente onerosas, podendo ser realizados de outra forma com menores custos.

3.7 Legitimidade

Impõe que todo o ato público atenda ao fim público, obrigando ao agente público que a sua atuação seja legal, moral e vise à finalidade pública. Este princípio, previsto no art. 70 da CF¹⁶, é uma diretriz segundo a qual, o controle da ação administrativa não é apenas institucional, formal, mas também de natureza social. Exige-se, assim, uma análise da finalidade apresentada e da motivação oferecida, evitando as ilegalidades.

¹⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo, Malheiros, 2003. p. 102.

¹⁶ CF, Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

3.8 Razoabilidade

Propõe-se a apontar a solução mais razoável para um problema jurídico concreto, dentro das circunstâncias sociais, econômicas, culturais e políticas que envolvem a questão, ou seja, sem se afastar dos parâmetros legais, o administrador deve adotar critérios aceitáveis do ponto de vista racional, do bom senso e das finalidades almejadas. Implica em agir com bom senso, prudência, moderação, tomar atitudes adequadas e coerentes, considerando-se uma proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade a ser alcançada, bem como as circunstâncias que envolvem a prática do ato¹⁷.

3.9 Motivação

A administração pública tem o dever de explicitar os fundamentos de fato (situação) e de direito (norma que justifica a emissão do ato) e, nos casos de atos discricionários, a relação de proporcionalidade entre o conteúdo do ato e o motivo, de forma a expor a causa (finalidade).

Assim, todos os atos administrativos, sejam eles discricionários ou vinculados, devem indicar os seus fundamentos de fato e de direito referente às suas decisões.

A fundamentação deve estar em todos os atos, exceto os de mero expediente, por sua singeleza.

3.10 Princípio da Supremacia do Interesse Público

Com base neste princípio, o Estado, em determinadas situações, impõe a sua vontade contra a do particular.

¹⁷ RESENDE, Antonio José Calhau. O princípio da razoabilidade dos atos do poder público. Revista do Legislativo. Abril, 2009

Porém, esta supremacia não é um fim em si mesmo, devendo sempre respeitar os princípios da legalidade e da razoabilidade, assim, fazendo-o nas hipóteses legais e segundo a forma estipulada na legislação.

3.11 Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público

Os interesses da coletividade estão protegidos por este princípio, segundo o qual, o administrador público não pode deixar de tutelar os bens e os interesses públicos, assim como não podem deixar de exercer, ou renunciar, aos poderes e as competências que lhe são conferidos por lei.

A não observância deste princípio acarreta em omissão, podendo o servidor responder, pois os bens e interesses públicos não pertencem à administração pública, muito menos aos seus agentes, pois estes atuam em nome de terceiros: toda a sociedade.

3.12 Princípio da Segurança Jurídica

O princípio da segurança jurídica impõe o dever ao Estado de zelar pela estabilidade das relações jurídicas. Também é entendido como princípio da boa-fé dos administrados ou da proteção da confiança. Visa preservar as relações jurídicas do Estado e, também, proteger os administrados nas situações jurídicas, mesmo as que apresentem vícios de ilegalidade. Ao lado da legalidade, a segurança jurídica é um dos integradores do próprio conceito de Estado de Direito, uma das vigas mestres da ordem jurídica¹⁸.

¹⁸ MEIRELLES, op. cit. p. 98.

A [Lei Federal nº 9.784/99](#), no art. 54, dispõe que o direito da administração pública 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. Embora a Lei Federal nº 9.784/99 se referira ao processo administrativo federal, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) reconheceu a possibilidade de sua aplicação subsidiária aos Estados, conforme julgamento do [Agravo Regimental no Agravo nº 683.234-RS](#) e [Embargos de Declaração no Agravo Regimental no nº 815.532-RJ](#).

4 ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A **improbidade administrativa** não é ligada apenas à ideia de desonestidade ou corrupção, devendo-se entendê-la como aquela conduta considerada inadequada – por desonestidade, descaso ou outro comportamento impróprio – ao exercício da função pública, seja ela praticada por um agente público¹⁹ ou um particular (mesmo quem não seja agente público, pode responder por improbidade caso induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta)²⁰.

¹⁹ Agente público, conforme a Lei Federal 8429/1992, é todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função na administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual.

²⁰ Art. 3º da Lei Federal 8429/1992.

A [Lei Federal nº 8.429/1992](#), também conhecida como Lei da Improbidade Administrativa (LIA), classifica os atos de improbidade administrativa em três espécies: a) os que importam **enriquecimento ilícito** (art. 9º); b) os que causam **prejuízo ao erário** (art. 10); e, c) os que atentam **contra os princípios da Administração Pública** (art. 11).

O art. 1º da LIA relaciona as pessoas jurídicas (públicas e privadas) que podem ser sujeitos passivos (vítimas) de atos de improbidade administrativa e, assim, podem defender a moralidade pública por meio da ação de improbidade administrativa. São elas a União, os **Estados**, o Distrito Federal, os Municípios e os Territórios, sejam **órgãos da administração** direta, **indireta** ou fundacional, de qualquer dos Poderes, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual.

4.1 Atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito

São aqueles previstos no art. 9º da [LIA](#), em que o agente público **aufere algum tipo de vantagem patrimonial indevida** em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade, e notadamente:

- receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação

ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

- perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;
- perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;
- utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º da LIA, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;
- receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;
- receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º da LIA;

- adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;
- aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;
- perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;
- receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;
- incorporar ao seu patrimônio, por qualquer forma, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º da LIA;
- usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º da LIA.

Destaca-se que o legislador reputou como enriquecimento ilícito adquirir, para si ou para outrem, bens cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público, sem necessidade de apontar a origem irregular de tais recursos (art. 9º, VII, da [LIA](#)).

Ainda, o servidor deve apresentar anualmente a declaração de bens e valores (ou cópia da Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda Pessoa Física) que

compõem o seu patrimônio privado ao setor de recursos humanos do seu órgão de lotação (art. 13º da [LIA](#)).

No Estado do Paraná, esta necessidade é reforçada pelo [Decreto Estadual 2141/2008](#), em que estipula que a posse o exercício de servidor em cargo, emprego ou função da administração pública direta ou indireta, fica condicionado à entrega de declaração dos bens, direitos, valores e obrigações que integram o respectivo patrimônio, das pessoas que vivam sob a dependência econômica do declarante, dos bens adquiridos e ainda não registrados em nome do declarante e os adquiridos na constância de união estável e os comunicados por força do regime de bens estipulado para o casamento. A declaração compreende imóveis, móveis, semoventes, dinheiro, títulos, ações ou quaisquer outros bens e valores patrimoniais localizados no País ou no exterior, excluídos apenas os objetos e utensílios de uso doméstico e os bens e valores patrimoniais adquiridos até a data da nomeação do agente público. A atualização anual deve ocorrer junto ao setor de recursos humanos, até trinta dias após o prazo fixado como limite para a apresentação da Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda Pessoa Física.

O crime de corrupção ocorre quando o agente público solicita, recebe ou aceita a promessa de receber alguma vantagem indevida, em decorrência do exercício de suas funções e encontra-se previsto no [Código Penal](#)²¹. Assim, a

²¹ Corrupção passiva. Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. § 1º - A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional. § 2º - Se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional,

conduta do agente será, ao mesmo tempo, crime e ato de improbidade administrativa.

O [Código Penal](#) traz o peculato como crime praticado por funcionário público contra a administração pública, quando se apropria de qualquer bem móvel que esteja em seu poder em razão do cargo ou o desvia em seu proveito ou no de outra pessoa, ou quando o funcionário subtrai ou auxilia a subtração do bem, mesmo que não tenha a posse dele, aproveitando a facilidade oferecida por seu cargo²². O peculato também é ato de improbidade administrativa pelo que, também, se deve propor a ação de improbidade paralelamente a ação penal do peculato.

Destaque-se que é vedado receber comissão, percentagem, gratificação ou presente pelo agente público praticar ato ligado à sua função.

cedendo a pedido ou influência de outrem: Pena - detenção, de três meses a um ano, ou multa.

²² Peculato. Art. 312 - Apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio: Pena - reclusão, de dois a doze anos, e multa. § 1º - Aplica-se a mesma pena, se o funcionário público, embora não tendo a posse do dinheiro, valor ou bem, o subtrai, ou concorre para que seja subtraído, em proveito próprio ou alheio, valendo-se de facilidade que lhe proporciona a qualidade de funcionário.

Peculato culposos § 2º - Se o funcionário concorre culposamente para o crime de outrem: Pena - detenção, de três meses a um ano. § 3º - No caso do parágrafo anterior, a reparação do dano, se precede à sentença irrecorrível, extingue a punibilidade; se lhe é posterior, reduz de metade a pena imposta. Peculato mediante erro de outrem.

Art. 313 - Apropriar-se de dinheiro ou qualquer utilidade que, no exercício do cargo, recebeu por erro de outrem: Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa.

4.2 Atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário

São aqueles previstos no art. 10 da [LIA](#), em que – por ação ou omissão, dolosa ou culposa – **enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades** referidas no art. 1º da LIA, e notadamente:

- facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º da LIA;
- permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º da LIA, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;
- doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º da LIA, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;
- permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º da LIA, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;
- permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

- realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;
- conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;
- frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;
- ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;
- agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;
- liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;
- permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;
- permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º da LIA, bem como do trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.
- celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada, sem observar as formalidades previstas na lei;

- celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei.

Destaque-se que se a lesão ao erário for causada mesmo sem que tenha havido intenção do agente de causá-la, pode haver a responsabilização do agente. O art. 10 da LIA menciona que a ação ou omissão, seja ela dolosa ou culposa, enseja as punições. O ato de improbidade é doloso quando o agente quis o resultado ou assumiu o risco de produzi-lo. O ato de improbidade é culposos quando o agente deu causa a ele por imprudência, negligência ou imperícia.

4.3 Atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública

São aqueles previstos no art. 11 da [LIA](#) que, por ação ou omissão, **violem os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições**, e notadamente:

- praticar ato visando fim proibido em lei, ou em regulamento, ou diverso daquele previsto, na regra de competência;
- retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;
- revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;
- negar publicidade aos atos oficiais;
- frustrar a licitude de concurso público;
- deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

- revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

O desrespeito aos princípios da administração pública previstos no art. 37 da CF é o que caracteriza improbidade administrativa: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (expressamente dispostos no art. 4º da LIA). Além disso, pode-se incluir o princípio da participação dos usuários dos serviços públicos e da transparência (art. 37, §3º), do dever do agente público de dar satisfação de seus atos e prestar contas (art. 58, §2º, inciso V, e art. 70), da continuidade das políticas públicas (artigos 165 e 166, §§ 1o e 2o), dentre outros.

O enquadramento neste artigo que trata da não observância dos princípios da administração pública recai sobre as condutas que não importem enriquecimento ilícito (previsto no art. 9º) nem causem prejuízo ao patrimônio público (art. 10). Desta forma, o art. 11 da LIA tem uma importante função “residual”, permitindo capturar atos de improbidade em que há dificuldade de provar o enriquecimento ilícito ou o prejuízo.

A LIA, no art. 21, estabelece que a aplicação das sanções independe se houve efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, ou da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, salvo quanto à pena de ressarcimento; (Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009). Também independe se houve aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas.

4.4 Penalidades por atos de improbidade administrativa

A [Lei de Improbidade Administrativa](#) estabelece as punições por atos de improbidade administrativa, conforme a espécie. Estas punições independem das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, que o responsável pelo ato de improbidade está sujeito. Na fixação das penas previstas, o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

No caso de **atos que importam enriquecimento ilícito**, as punições são a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos.

Para os **atos que causam prejuízo ao erário**, as punições são o ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos.

Para os **atos que atentam contra os princípios da Administração Pública**, as punições são o ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

4.5 Prescrição da ação de improbidade administrativa

As ações de improbidade administrativa têm prescrição de cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança, ou dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.

No âmbito do Estado do Paraná, prescreve em cinco anos a falta sujeita a demissão ou destituição de função do servidor público²³.

4.6 Procedimento administrativo e processo judicial

A LIA trouxe um procedimento administrativo específico para **apuração de atos de improbidade administrativa no âmbito interno** à administração.

Qualquer pessoa pode representar à autoridade administrativa para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade.

²³ Lei Estadual 6174/1970, art. 301, II, a

A autoridade administrativa deve, necessariamente, pronunciar-se sobre esta representação, podendo recusá-la ou acatá-la instaurando processo administrativo disciplinar.

A recusa da representação pode existir, caso não estejam presentes as formalidades exigidas, como a qualificação do representante, as informações sobre o fato e sua autoria e a indicação das provas de que tenha conhecimento.

Necessariamente a comissão processante deve dar conhecimento ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas da existência de processo administrativo para apurar a prática de ato de improbidade. Estas entidades podem designar representante para acompanhar o procedimento administrativo.

Havendo indícios fundados de responsabilidade, a comissão representará ao Ministério Público a decretação de sequestro de bens do agente público ou de terceiros.

A ação principal será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da medida cautelar. A ação deverá ser instruída com documentação que contenham indícios suficientes da existência do ato de improbidade.

O processo administrativo disciplinar e o processo judicial são independentes, podendo o agente público ou terceiro responder na esfera administrativa, cível e penal. Não é necessário aguardar o resultado de um ou de outro, para a apuração e aplicação das sanções cabíveis.

Os responsáveis por **representação sem fundamento** serão submetidos às sanções penais previstas na LIA, com

detenção e multa e ao pagamento de danos morais e materiais aos acusados, **quando o autor da denúncia souber de sua inocência.**

5 OUTRAS LEGISLAÇÕES SOBRE EXERCÍCIO IRREGULAR DE ATRIBUIÇÕES DO SERVIDOR PÚBLICO

Além da Lei de Improbidade Administrativa, os servidores públicos estão sujeitos a outras legislações e regramentos que tratam do exercício irregular de suas atribuições.

5.1 No âmbito do Estado do Paraná

No Estado do Paraná, o servidor público responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições²⁴.

As penalidades podem ser civis, penais e disciplinares (administrativas), podendo ser cumulativas.

Existe a responsabilização civil nos casos de dolo ou culpa quando há prejuízo da fazenda estadual ou de terceiros. A responsabilização penal abrange os crimes e contravenções imputados aos servidores nessa qualidade. A responsabilidade administrativa resulta de atos praticados ou omissões ocorridas no desempenho do cargo ou função.

O Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Paraná, implantado pela [Lei Estadual 6174/1970](#), no art. 279, traz os **deveres** do servidor público estadual:

²⁴ Lei Estadual 6174/1970, art. 286

- Assiduidade;
- Pontualidade;
- Urbanidade;
- Discrição;
- Lealdade e respeito às instituições constitucionais e administrativas a que servir;
- Observância das normas legais e regulamentares;
- Obediência às ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;
- Levar ao conhecimento de autoridade superior irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ou função;
- Zelar pela economia e conservação do material que lhe for confiado;
- Providenciar para que esteja sempre em ordem, no assentamento individual, sua declaração de família;
- Atender prontamente às requisições para defesa da Fazenda Pública e à expedição de certidões para defesa de direito;
- Guardar sigilo sobre a documentação e os assuntos de natureza reservada de que tenha conhecimento em razão do cargo ou função;
- Apresentar-se decentemente trajado em serviço ou com uniforme que for destinado para cada caso;
- Proceder na vida pública e privada de forma a dignificar sempre a função pública;

- Submeter-se a inspeção médica que for determinada pela autoridade competente;
- Frequentar cursos legalmente instituídos para aperfeiçoamento ou especialização;
- Comparecer à repartição às horas de trabalho ordinário e às de extraordinário, quando convocado, executando os serviços que lhe competirem.

Além dos deveres, o [Estatuto do Servidor](#)²⁵ traz as **proibições** aos servidores:

- Exercer cumulativamente dois ou mais cargos ou funções públicas, salvo as exceções permitidas em lei;
- Referir-se de modo depreciativo em informação, parecer ou despacho, às autoridades e atos da administração pública, federal ou estadual, podendo, porém, em trabalho assinado, criticá-los do ponto de vista doutrinário ou da organização do serviço;
- Retirar, modificar ou substituir, sem prévio consentimento da autoridade competente, qualquer documento de órgão estadual, com o fim de criar direito ou obrigação ou de alterar a verdade dos fatos;
- Valer-se do cargo para lograr proveito pessoal em detrimento da dignidade do cargo ou função;
- Promover manifestação de apreço ou desapreço e fazer circular ou subscrever lista de donativos, no recinto de serviço;

²⁵ Lei Estadual 6174/1970, art. 285.

- Coagir ou aliciar subordinados com o objetivo de natureza partidária;
- Enquanto na atividade participar de diretoria, gerência, administração, Conselho Técnico ou Administrativo de empresa ou sociedade comercial ou industrial:
 - a) Contratante ou concessionária de serviço público estadual;
 - b) Fornecedora de equipamento ou material de qualquer natureza ou espécie, a qualquer órgão estadual;
- Praticar a usura em qualquer de suas formas;
- Pleitear como procurador ou intermediário, junto aos órgãos estaduais, salvo quando se tratar da percepção de vencimento, remuneração, provento ou vantagens de parente, consanguíneo ou afins, até segundo grau;
- Receber propinas, comissões, presentes e vantagens de qualquer espécie, em razão do cargo ou função;
- Revelar fato ou informação de natureza sigilosa de que tenha ciência, em razão do cargo ou função, salvo quando se tratar de depoimento em processo judicial, policial ou administrativo;
- Cometer a pessoa estranha ao serviço do Estado, salvo nos casos previstos em lei, o desempenho de encargo que lhe competir ou a seus subordinados;
- Censurar pela imprensa ou por qualquer outro órgão de divulgação pública as autoridades constituídas, podendo fazê-lo em trabalhos assinados, apreciando atos dessas autoridades sob o ponto de vista doutrinário, com ânimo construtivo;

- Entreter-se nos locais e horas de trabalho, em palestras, leituras ou outras atividades estranhas ao serviço;
- Deixar de comparecer ao trabalho sem causa justificada;
- Atender pessoas estranhas ao serviço, no local do trabalho, para o trato de assuntos particulares;
- Empregar materiais e bens do Estado em serviço particular, ou sem autorização superior retirar objetos de órgãos estaduais;
- Aceitar representações de Estados estrangeiros;
- Incitar greves ou aderir a elas (ver artigo 37, VII, da Constituição Federal²⁶ e artigo 27, VII, da Constituição Estadual²⁷, bem como Tese de Repercussão Geral RE 693456²⁸);

²⁶ Art. 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:

VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica

²⁷ Art. 27. A administração pública direta, indireta e fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, eficiência, motivação, economicidade e, também, ao seguinte:

VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica;

²⁸ RE 693456 - A administração pública deve proceder ao desconto dos dias de paralisação decorrentes do exercício do direito de greve pelos servidores públicos, em virtude da suspensão do vínculo funcional que dela decorre, permitida a compensação em caso de acordo. O desconto será, contudo, incabível se ficar demonstrado que a greve foi provocada por conduta ilícita do Poder Público.

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioTese.asp?tipo=TRG&tese=4837>

- Exercer comércio entre os colegas de trabalho;
- Valer-se de sua qualidade de servidor para melhor desempenhar atividade estranha às suas funções ou para lograr qualquer proveito, direta ou indiretamente, por si ou por interposta pessoa.

5.2 No âmbito da Universidade Estadual de Londrina

O [Regimento Geral da Universidade Estadual de Londrina](#), que disciplina os aspectos de organização e funcionamento comuns aos seus vários órgãos e serviços, traz a previsão dos deveres dos seus servidores.

Os **deveres** são os de:

- I. urbanidade;
- II. assiduidade;
- III. pontualidade;
- IV. observância das normas legais, estatutárias e regulamentares;
- V. manter conduta compatível com os princípios da administração pública;
- VI. lealdade e respeito à Universidade;
- VII. levar ao conhecimento da autoridade superior a irregularidade de que tiver ciência;
- VIII. prestar esclarecimentos, em sindicâncias ou processos, sobre fato de que tiver ciência;
- IX. cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;

- X. exercer com eficiência as atribuições do cargo;
- XI. atender com presteza ao público em geral, expedindo os documentos requeridos para defesa de direito, ou esclarecimento de situações de interesse pessoal, atendendo às requisições para a defesa da Universidade;
- XII. guardar sigilo de documentos e assuntos de natureza reservada que tenha conhecimento em razão do seu cargo, função ou condição;
- XIII. zelar pela economia do material que lhe for confiado e pela conservação do patrimônio da Universidade;
- XIV. preservar o bom andamento das atividades acadêmicas.

Além dos deveres, o [Regimento Geral da UEL](#) traz, no art. 172, as **proibições** aos servidores da UEL:

- I. retirar, modificar ou substituir documentos visando alterar a verdade dos fatos ou criar direitos ou obrigações;
- II. apresentar documentos falsos;
- III. coagir ou aliciar pessoas;
- IV. praticar atos de racismo ou discriminatórios de qualquer ordem;
- V. proceder de forma desidiosa ou com falta de exatidão do cumprimento do dever;
- VI. ausentar-se do serviço sem prévia autorização do chefe imediato;

- VII. opor resistência imotivada ao andamento de processo ou execução de serviço;
- VIII. exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo e função e com o horário ou regime de trabalho;
- IX. praticar usura no âmbito da Universidade;
- X. valer-se do cargo para pleitear vantagem junto aos órgãos da Universidade, visando lograr proveito pessoal ou de terceiros;
- XI. receber propinas, comissões ou vantagens de qualquer espécie em razão das atribuições que lhe são cometidas;
- XII. revelar fato, informação ou documento de natureza reservada, salvo quando em depoimento em processo judicial ou administrativo;
- XIII. prestar declaração falsa sobre atividades da Universidade à imprensa ou veiculá-la através de outros meios de comunicação;
- XIV. cometer a terceiros o desempenho de seus encargos ou obrigações e deveres, [salvo nos casos previstos em lei];
- XV. cometer a subordinados atribuições não pertinentes com as específicas de suas atividades normais;
- XVI. dedicar-se, nos locais e horas de desempenho de suas tarefas, a atividades estranhas as suas funções e aos interesses da Universidade;

- XVII. utilizar material ou bens da Universidade em serviços particulares;
- XVIII. retirar, sem ordem escrita da autoridade competente, material bibliográfico, didático, equipamentos, objetos ou quaisquer outros bens pertencentes ao acervo da Universidade;
- XIX. utilizar consultoria técnica ou adquirir materiais de empresa ou firma da qual saiba fazer parte como quotista ou comanditário, cônjuge ou parente seu, consanguíneo ou afim, até o segundo grau;
- XX. manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente, até o segundo grau;
- XXI. adquirir produtos químicos controlados pela polícia federal sem autorização da autoridade competente;
- XXII. portar ou guardar arma nas dependências da Universidade sem estar devidamente autorizado;
- XXIII. produzir, portar, guardar, usar ou comercializar bebida alcoólica, salvo para uso em atividades de ensino, pesquisa e extensão ou autorização do Conselho de Administração;
- XXIV. produzir, portar, guardar, usar ou comercializar substâncias ilícitas que ocasionam dependência física ou psíquica, salvo para uso em atividades de ensino, pesquisa e extensão com autorização da autoridade competente;

- XXV. praticar o trote, em conformidade com regulamentação do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão;
- XXVI. descumprir o regime de tempo integral e dedicação exclusiva – TIDE. (inciso incluso pela Resolução CU nº 092/2013).

Destaque-se que muitos deveres e proibições do [Estatuto do Servidor Público](#) e no [Regimento Geral da UEL](#) também estão previstos na [Lei de Improbidade Administrativa](#). As punições podem ocorrer de forma paralela e concomitantemente, na esfera administrativa e judiciária.

5.2.1 Dever de denunciar irregularidades

O [Regimento Geral da UEL](#), no art. 186, também estabelece que a autoridade que tiver ciência de irregularidade é obrigada a encaminhar a denúncia ao Reitor para que este promova a sua imediata apuração (através de sindicância ou processo administrativo disciplinar).

As **denúncias de irregularidade** podem ser escritas ou verbais e protocoladas no Sistema de Arquivos da Universidade Estadual de Londrina ([SAUEL](#)), devendo constar a identificação do denunciante e o endereço (ou lotação, se servidor).

Além desta via, a UEL conta com a [Ouvidoria](#) que também recebe as denúncias de irregularidades de forma identificada e, também, de forma **anônima**, através de [formulário](#) disponível no site daquela unidade. Porém, caso a denúncia seja anônima, os fatos ou informações devem ser ainda mais detalhados de forma que possibilitem a verificação e identificação dos elementos concretos denunciados.

A possibilidade da denúncia anônima resulta da ponderação entre o princípio da vedação ao anonimato e o dever de apurar as irregularidades no âmbito da administração pública, com fundamento no interesse público, no princípio republicano, na moralidade e na probidade administrativa. Se não admitisse a denúncia anônima, haveria a violação aos princípios da moralidade, do interesse público, da razoabilidade e da eficiência administrativas.

No Estado do Paraná é vedada a instauração de procedimento administrativo de persecução administrativa ou penal, baseado em declarações, denúncias ou quaisquer outros expedientes anônimos, excetuando-se os procedimentos no âmbito do poder de polícia, **sem prévia, cuidadosa e indispensável investigação preliminar** para verificar se a denúncia anônima possui um mínimo de plausibilidade²⁹. Ou seja, a denúncia anônima deve ter objeto de uma investigação preliminar para determinar se há plausibilidade.

6 PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICO

A Constituição Federal de 1988 estipulou que cada Estado deve editar periodicamente três instrumentos básicos de planejamento e orçamento: Planos Plurianuais, Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos Anuais. Estes instrumentos, previstos no art. 165 da CF, devem ser formalizados mediante leis de iniciativa exclusiva do Poder Executivo.

²⁹Com a interpretação dada pela [ADI 1.629.695-4 TJPR](#) no art. 1º da [Lei Estadual 15790/2008](#).

O Plano Plurianual (PPA) estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e para as relativas aos programas de duração continuada. O PPA tem duração de quatro anos, contados desde o início do segundo ano do mandato do governante, como ilustrado na figura 1.

A partir do PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece as metas e prioridades da administração pública. A LDO faz a priorização anual dos programas do governo e orienta a elaboração dos orçamentos anuais (a Lei Orçamentária Anual).

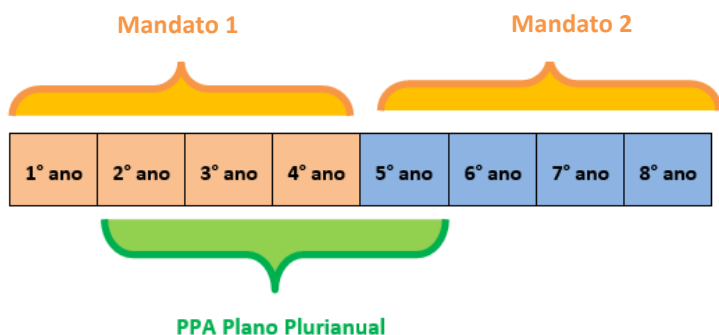


Figura 1. Plano Plurianual e os mandatos dos governos

A LOA vai estimar receitas e alocar recursos (despesas) para a execução dos programas. Com a aprovação da Lei Orçamentária Anual fica efetivamente autorizado a realização dos gastos públicos em determinado exercício financeiro.



Figura 2. Diagrama com a sequência das leis orçamentárias.

No Estado do Paraná, o [Plano Plurianual \(PPA\)](#), a [Lei de Diretrizes Orçamentárias \(LDO\)](#) e a [Lei Orçamentária Anual \(LOA\)](#), podem ser consultadas no site da [Transparência do Governo do Estado do Paraná](#) ou no site da [Secretaria de Estado da Fazenda \(SEFA\)](#).

6.1 Orçamento público

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é uma previsão de quanto o governo vai arrecadar no ano, bem como onde estes recursos serão gastos.

6.1.1 Receita Pública

A **Receita Pública** é o ingresso de recursos que, integrando ao patrimônio público, destina-se a financiar os gastos públicos. A execução da receita orçamentária é abrangida pelo lançamento, arrecadação e recolhimento:

- **Lançamento:** é o procedimento administrativo que verifica a ocorrência do fato gerador, determina a matéria tributável, calcula o montante e identifica o sujeito

passivo. Se necessário, propõe a aplicação de penalidade cabível.

- **Arrecadação:** é o estágio em que os contribuintes entregam os recursos devidos ao Tesouro para os agentes arrecadadores ou instituições financeiras autorizadas
- **Recolhimento:** é a entrega pelos agentes arrecadadores do produto da arrecadação ao ente público. Nesta fase ocorre a efetiva entrada dos recursos financeiros nos cofres públicos

6.1.2 Despesa Pública

A **Despesa Pública** corresponde às saídas de recursos decorrentes da realização de gastos efetuados pelo Estado com vistas ao atendimento de necessidades coletivas (econômicas e sociais) e ao cumprimento das responsabilidades institucionais do setor público, devendo ser autorizadas por meio de lei orçamentária (LOA, visto anteriormente) ou de créditos adicionais.

A execução da despesa orçamentária deve observar os estágios de fixação, licitação, empenho, liquidação e pagamento:

- **Fixação:** é a aprovação da despesa pública pela Lei Orçamentária Anual (LOA).
- **Licitação:** é o passo obrigatório para que a despesa pública possa ocorrer. Objetiva a busca e a escolha das melhores condições para o Estado adquirir bens de consumo, de investimento e contratar serviços. Os tipos de modalidade de licitação são convite, tomada de preços, concorrência, concurso, leilão e pregão, podendo haver casos de

dispensa de licitação e de inexigibilidade. Trataremos deste assunto com detida atenção no próximo item.

- **Empenho:** é o ato de autoridade competente que cria a obrigação de pagamento, formalizado mediante a emissão de uma “nota de empenho”, conforme art. 58 e seguintes da [Lei 4.320/1964](#). Consiste na indicação de que uma parcela suficiente da dotação orçamentária se encontra comprometida e bloqueada com a realização de determinada despesa, dando início a uma relação contratual de que ocorrerá a quitação e pagamento após o cumprimento das condições assumidas. Sempre antecede a despesa e está restrito ao limite de crédito e a sua emissão deduz do saldo da dotação do referido crédito. **A assunção de compromisso sem prévio empenho implica em responsabilidade pessoal da autoridade.**
- **Liquidação:** é a fase de verificação do direito do credor (implemento de condição), com base nos documentos e títulos comprobatórios do respectivo crédito. Em serviços prestados ou fornecimentos, a liquidação tem por base o contrato, a nota de empenho e os comprovantes da entrega de material ou prestação efetiva do serviço de maneira satisfatória, nas condições previamente acertadas (na licitação, no contrato e no empenho).
- **Pagamento:** é a ordem de pagamento, a determinação exarada pela autoridade competente para que a despesa seja paga. Só deve haver o pagamento após a liquidação e autorização do ordenador de despesa ou da autoridade competente.

Como mencionado, a licitação merece uma atenção especial, o que se fará no próximo item, embora faça parte dos estágios da execução da despesa orçamentária.

7 LICITAÇÃO

Licitação é o “procedimento administrativo pelo qual a administração pública, obediente aos princípios constitucionais que a norteiam, escolhe a proposta de fornecimento de bem, obra ou serviço mais vantajosa para o erário”³⁰.

A obrigação de realizar licitações públicas encontra-se disposto no Inciso XXI, do art. 37, da [CRFB](#) de 1988:

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.

Assim, estão obrigados a licitar:

1) *Órgãos da administração pública direta*

2) *Administração pública indireta:*

2.1. *autarquias (incluindo as agências reguladoras e executivas)*

2.1.1. *conselhos profissionais (autarquias especiais)*

2.2. *fundações públicas*

³⁰ MOTTA, Carlos Pinto Coelho da. Eficácia nas Licitações & Contratos. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, 9ª Ed., p. 4

2.3. *empresas públicas*

2.4. *sociedades de economia mista*

2.5. *associações públicas (consórcios públicos – [Lei 11.107/2005](#))*

2.6. *fundos especiais (unidades orçamentárias)*

3) *Terceiro Setor:*

3.1. *entidades do [sistema “S”](#), por meio de regulamentos próprios, observados os princípios da Administração Pública*

3.2. *organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP, [Lei 9.790/1999](#))*

3.3. *organizações sociais (OS, [Lei 9.637/1998](#))*

A [Lei Estadual 15608/2007](#) que estabelece normas para licitações, contratos administrativos e convênios no âmbito dos Poderes do Estado do Paraná, subordinando-se às normas:

- Órgãos da administração direta;
- Autarquias, inclusive as em regime especial [universidades estaduais] e as fundações públicas;
- Fundos especiais, não personificados, pelo seu gestor;
- Empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias ficam sujeitas à [Lei Federal 13303/2016](#);
- Organizações sociais e demais entidades de natureza privada, quando aplicarem recursos financeiros oriundos dos setores públicos, devem:
 - a. Promover a escrituração contábil, destacando em separado a fonte de recursos;

- b. Promover aquisições e contratações com observância dos princípios³¹ desta lei;
- c. Submeter-se ao controle de resultados definidos pelo repassador dos recursos, sem prejuízo da ação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. (§3º do art. 1º da [Lei Estadual 15608/2007](#))

7.1 Princípios que orientam as licitações

Assim, a administração pública deve convocar, mediante edital ou convite, empresas que estejam interessadas em oferecer bens ou serviços, observando os princípios constitucionais, especialmente o da isonomia, que garante oportunidades iguais a todas as empresas que estejam interessadas em participar do processo. Os princípios nos procedimentos de licitação estão previstos no art. 3º da [Lei 8666/1993](#)³²:

³¹ Art. 5º. caput: I – aos princípios universais da isonomia e sustentabilidade ambiental; II – aos princípios reguladores da Administração Pública, tais como legalidade, finalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade, eficiência, celeridade, economicidade, razoabilidade, proporcionalidade, devido processo legal e motivação dos atos; III – aos princípios inerentes às licitações de vinculação ao instrumento convocatório, justo preço e competitividade. Parágrafo único. Todos os procedimentos regulados por esta lei devem ter como objetivo a ampliação da disputa.

³² Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Quadro 1 – Princípios que orientam as licitações

Princípios	Objetivos
Legalidade	Vincular a Administração Pública e os licitantes às regras estabelecidas nas normas e princípios contidos na legislação em vigor. A licitação é procedimento inteiramente vinculado à lei.
Impessoalidade e igualdade	Impedir a discricionariedade e o subjetivismo no decorrer do procedimento de licitação, garantindo critérios objetivos estabelecidos previamente. Estabelece o dever de conferir o mesmo tratamento a todos os interessados que se encontrem na mesma situação jurídica, proibindo-se tratamento discriminatório e privilegiado. ³³
Moralidade e probidade administrativa	Garantir a observância por parte de todos os envolvidos no processo de licitação (servidores públicos e licitantes) para a necessidade de conduta ilibada, pautada na ética, na moral, na boa-fé, na lealdade e na honestidade. A probidade administrativa é uma moralidade administrativa qualificada, pois viola a probidade o agente público que, nas suas tarefas e deveres, venha a infringir os tipos previstos na Lei da Improbidade Administrativa .
Publicidade	Garantir a transparência no decorrer do procedimento de licitação, por meio da divulgação e de acesso aos licitantes, dos atos da administração. Garantia da transparência dos atos públicos, sendo facultado a qualquer cidadão o acesso aos autos da licitação ³⁴ .

³³ Não permite que, ao contratar empresas prestadoras de serviços, parentes de servidores sejam contratados pela empresa terceirizada, em atenção aos princípios da moralidade e da impessoalidade, que devem nortear a gestão da coisa pública. [TCU Acórdão 1282/2008 Plenário](#).

³⁴ Art. 3º, §3º, da Lei 8.666/1993: “§ 3º A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura”.

Sigilo das propostas	Em que pese o princípio da publicidade, o conteúdo das propostas deve estar sob sigilo, para viabilizar a própria competitividade da licitação.
Vinculação ao instrumento convocatório	Garantir que as exigências e critérios previstos no edital ou convite possam ser seguidos pelos licitantes e pelos servidores públicos responsáveis pelo procedimento da licitação.
Julgamento objetivo	Impedir que o julgador utilize critérios subjetivos ou não previstos no edital ou convite, bem como evitar julgamento com base em critérios subjetivos, supervenientes e desconhecidos pelos licitantes.
Competitividade	Por este princípio, o gestor deve buscar sempre o maior número de competidores interessados no objeto licitado. Assim, os agentes públicos devem privilegiar a mais ampla competitividade nas licitações, devendo-se abster de incluir nos editais, cláusulas ou condições irrelevantes e impertinentes que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo das licitações.
Celeridade	Simplificar o processo evitando formalidades em excesso e exigências desnecessárias.
Adjudicação compulsória	A administração não poderá adjudicar o objeto licitado a outra pessoa senão o vencedor da licitação. O direito do adjudicatário é o de ser convocado em primeiro lugar, caso a Administração decida celebrá-lo, pois não há direito subjetivo da empresa em obter a contratação. ³⁵

³⁵ Lei 8666/1997: Art. 50. A Administração não poderá celebrar o contrato com preterição da ordem de classificação das propostas ou com terceiros estranhos ao procedimento licitatório, sob pena de nulidade.

7.2 Responsáveis pela condução da licitação

Nos autos do processo de licitação deverá constar o ato de designação da comissão, do leiloeiro administrativo ou oficial, ou do responsável pelo convite, nos termos do arts. 38, III, e 53, da [Lei 8666/1993](#) e arts. 30, 47 e 55, VI, da [Lei Estadual 15608/2007](#).

Segundo o TCU, “consideram-se responsáveis pela licitação os agentes públicos designados pela autoridade competente, por ato administrativo próprio (portaria, por exemplo), para integrar comissão de licitação, ser pregoeiro ou para realizar licitação na modalidade convite”³⁶.

A comissão de licitação deve ser formada por, no mínimo, três membros, sendo dois deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da administração responsáveis pela licitação, podendo ser especial ou permanente, caso em que a investidura de seus membros não poderá exceder um ano, podendo, na renovação da comissão, a recondução parcial desses membros.

Modalidade	Agentes públicos responsáveis	Fundamento legal
Concorrência	Comissão de Licitação	Art. 30 da Lei Estadual 15608/2007 e art. 38, III, da Lei 8666/1993
Tomada de preços	Comissão de Licitação	Art. 30 da Lei Estadual 15608/2007 e art. 38, III, da Lei 8666/1993

³⁶ TCU. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU. Brasília: TCU, Senado Federal, 2010, p. 33.

Convite	Comissão de Licitação ou Servidor responsável	Art. 30, §1º da Lei Estadual 15608/2007 e Art. 51, §1º, da Lei 8666/1993
Leilão	Servidor designado ou Leiloeiro Oficial	Art. 41 da Lei Estadual 15608/2007 e arts. 38, III, e 53 da Lei 8666/1993
Concurso	Comissão Especial	Art. 42, §3º da Lei Estadual 15608/2007 e art. 51, §5º, da Lei 8666/1993
Pregão	Pregoeiro, auxiliado por equipe de apoio	Art. 47 da Lei Estadual 15608/2007 e

7.3 Modalidades de licitação

A [Lei 8666/1993](#) estabeleceu as modalidades de licitação de concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. A [Lei 10520/2002](#) o pregão e a Lei [12.462/2011](#), o regime diferenciado de contratações públicas.

No Estado do Paraná, as licitações, contratos administrativos e convênios estão normatizados pela [Lei Estadual 15608/2007](#), subsidiariamente com a [Lei 8666/1993](#), a [Lei 10520/2002](#), bem como a [Lei complementar n. 123/2006](#).

O regime licitatório da Lei 8666 pode ser aplicado a qualquer contratação, existindo pressupostos para adoção dos outros regimes:

Concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão	
Base legal	Lei Estadual 15608/2007 e Lei 8666/1993
Pressupostos de aplicação	Não existem pressupostos específicos, podendo ser aplicado a compras, alienações, obras e serviços, inclusive de engenharia.

Características	Realiza-se presencialmente. Ordem de procedimento coloca a etapa de julgamento da idoneidade antes do exame das propostas (são abertos os envelopes com as propostas dos licitantes julgados como capacitados para a execução). As propostas não podem ser modificadas no decorrer da disputa (exceto leilão). O licitante apresenta uma proposta escrita, que é final e definitiva.
Principais aspectos	Concorrência: a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem ter os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto. Pode ser utilizada para qualquer tipo de contrato administrativo, inclusive para alienação de bens e direitos. É obrigatório para obras e serviços de engenharia cujo valor ultrapasse R\$ 3,3 milhões, ou para compras e serviços acima de R\$ 1,43 milhões³⁷. Tomada de preços: é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para o cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação. Modalidade para obras e serviços de engenharia cujo valor seja menor que R\$ 3,3 milhões, ou para compras e serviços até o valor de R\$ 1,43 milhões.³⁸. Convite: é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em

³⁷ Arts. 37, §1º, e 38 da Lei Estadual 15608/2007 e art. 23, I, “c” e II, “c”, da Lei 8666/1993, com valores atualizados pelo [Decreto 9412](#), de 18 de junho de 2018.

³⁸ Arts. 37, §6º, e 38 da Lei Estadual 15608/2007 e art. 23, I, “b” e II, “b”, da Lei 8666/1993, com valores atualizados pelo [Decreto 9412](#), de 18 de junho de 2018.

	número mínimo de 3 (três) pela unidade gestora ou administrativa, a qual publicará o resumo do instrumento convocatório na imprensa oficial e por meio eletrônico, e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade. Para obras e serviços de engenharia estimados até R\$ 330 mil, ou para compras e serviços até R\$ 176 mil³⁹. Concurso: a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial.⁴⁰. Leilão: modalidade de licitação entre quaisquer interessados, para alienação de bem e direito pelo maior preço⁴¹.
Definição da modalidade de licitação	Obras e serviços de engenharia: Convite: até R\$ 330 mil Tomada de preços: Até R\$ 3,3 milhões Concorrência: Superior a R\$ 3,3 milhões Compras e demais serviços: Convite: até R\$ 176 mil Tomada de preços: Até R\$ 1,43 milhões Concorrência: Superior a R\$ 1,43 milhões
Tipos (critério de julgamento)	Menor preço: quando é vencedor o proponente que, atendendo às condições de habilitação e aos requisitos necessários de qualidade, adequação, rendimento, segurança, prazo e outros previstos

³⁹ Arts. 37, §3º, e 38 da Lei Estadual 15608/2007 e art. 23, I, “a” e II, “a”, da Lei 8666/1993, com valores atualizados pelo [Decreto 9412](#), de 18 de junho de 2018.

⁴⁰ Arts. 37, §2º, e 38 da Lei Estadual 15608/2007 e art. 22, §3º, da Lei 8666/1993.

⁴¹ Arts. 37, §4º, e 38 da Lei Estadual 15608/2007 e art. 22, §5º, da Lei 8666/1993.

	objetivamente no edital ou convite, ofertar o menor preço, utilizado para compras e serviços de modo geral. Aplica-se na aquisição de bens e serviços de informática quando realizada na modalidade convite (e pregão), obras e serviços de engenharia, alienações e locações imobiliárias na modalidade de convite. Maior lance: a proposta mais vantajosa é a de melhor lance ou oferta. Utilizada nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso. Técnica e preço: quando é vencedor o licitante que, atendendo às condições da habilitação e aos requisitos mínimos da técnica, ofertar preço que, pelo fator ponderado com a nota técnica, com proporção previamente prevista em Edital, resulte na proposta objetiva mais vantajosa. É obrigatório na contratação de bens e serviços de informática, nas tomadas de preço e concorrência. Melhor técnica: a proposta mais vantajosa é escolhida com base em fatores de ordem técnica. Exclusivo para serviços de natureza predominantemente intelectual (elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral, e em particular, para elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos).
--	---

Pregão (presencial e eletrônico)	
Modalidade	Lei Estadual 15608/2007 e Lei Estadual 10.520/2002
Pressupostos de aplicação	Aplicável em licitações de bens e serviços comuns. Bens comuns são aqueles disponíveis no mercado, com características padronizadas, que podem ser fornecidos satisfatoriamente por um

	fornecedor qualquer, mas não há impedimento que bens complexos sejam adquiridos mediante pregão desde que as suas configurações sejam padronizadas, exceto se contiverem especificidades⁴².
Características	Realiza-se presencial ou eletrônica. A eletrônica é realizada pela internet, em que os interessados e os agentes públicos praticam atos jurídicos em meios eletrônicos, sem necessidade de comparecimento físico. No presencial, a sessão pública é realizada com a presença de licitantes. As propostas serão classificadas. No eletrônico, desclassificam as propostas que não estejam em conformidade, e todos os demais licitantes que não forem desclassificados poderão oferecer lances. No presencial, a proposta de menor preço é classificada, bem como as demais que apresentarem preços até 10% superiores, para a fase de lances, sendo que caso não haja pelo menos três licitantes, haverá a convocação dos demais licitantes, na ordem de classificação das propostas, até que se completem três licitantes. O julgamento da habilitação recai apenas sobre o licitante vencedor, em que são examinados os requisitos de capacitação. No pregão, é vedada a exigência de amostras antes da fase de lances, podendo ser exigida apenas do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar⁴³.
Principais aspectos	Rapidez e resultados vantajosos: os pregões são mais rápidos que os da Lei 8666, bem como resultam em vantagens maiores, pois conduzem a uma redução crescente de preços entre os competidores.

⁴² Art. 37, §§5º e 7º, da Lei Estadual 15608/2007 e art. 1º da Lei 10520/2002.

⁴³ [TCU Acórdão 1634/2007 Plenário](#).

	Proteção à microempresas e empresas de pequeno porte: a Lei Complementar 123 assegura preferência nas regras para estas empresas, pois o pregão privilegia grandes empresas, que dispõem de condições de atuar com margens reduzidas de lucro. Qualidade e amostras: o pregão pode propiciar redução da qualidade dos produtos, por isto é recomendável a exigência de amostras.
Tipos (critério de julgamento)	Menor preço: a proposta mais vantajosa é a de menor preço, utilizado para compras e serviços de modo geral e na aquisição de bens e serviços de informática.

Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC)	
Base legal	<u>Lei 12.462/2011</u>
Pressupostos de aplicação	Aplicável para contratações relacionadas à: Ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS Obras e serviços de engenharia para construção, ampliação e reforma de estabelecimentos penais e unidades de atendimento socioeducativo.
Características	As regras da Lei 8666 são aplicáveis ao RDC quando expressamente previsto na Lei 12.462. Realiza-se preferencialmente sob a forma eletrônica, sendo a presencial possível havendo necessidade de previsão no edital. Em princípio, a ordem procedimental contempla uma etapa competitiva inicial, seguida pelo exame e julgamentos de idoneidade do licitante, podendo, no entanto, inverter a ordem das etapas, desde que existam razões apropriadas.

Principais aspectos	O edital deve determinar se o modo de disputa será aberto (proposta inicial, a que seguem lances sucessivos, crescentes ou decrescentes), fechado (os licitantes formulam uma proposta única) e combinado (os licitantes apresentam suas propostas pelo modo fechado e os autores das três melhores disputam entre si pelo modo aberto. Ou então, todos os licitantes disputam entre si de forma aberta e os três melhores formulam propostas finais, sem ciência sobre o conteúdo da proposta apresentada pelos demais). Possibilidade de estabelecer como limite máximo de aceitabilidade das propostas o valor do orçamento estimado, que pode ser deixado em sigilo. Contratação integrada, em que o regime de execução de obras e serviços de engenharia se baseia num anteprojeto de engenharia, cabendo ao contratado elaborar o projeto básico e o executivo, arcando com os riscos pertinentes. Remuneração variável, em que se admite previsão de benefícios adicionais para o particular que executar a prestação com um nível de perfeição superior. Contrato de eficiência, em que o particular é contratado para aperfeiçoar os serviços e instalações da administração pública, visando a redução das despesas correntes. O particular arca com os custos e será remunerado mediante participação nos resultados decorrentes da redução de despesas.
Tipos (critério de julgamento)	Menor preço ou maior desconto. Técnica e preço. Melhor técnica ou conteúdo artístico. A maior oferta de preço e/ou maior retorno econômico.

Sistema de Registro de Preços ⁴⁴	
Base legal	Art. 15 da Lei 8666/1993 Art. 23 da Lei Estadual 15608/2007
Pressupostos de aplicação	Aplicável para aquisição de bens ou contratação de serviços de menor complexidade técnica e: Em razão das necessidades permanentes e renováveis da administração, houver contratações frequentes do mesmo bem ou serviço; For mais conveniente a aquisição de bens ou contratação de serviços de forma parcelada, que pela sua natureza não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela administração; For conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade ou a programas de governo.
Características	A administração não é obrigada a contratar o bem ou serviço registrado, ocorrendo apenas se houver o seu interesse. O licitante se compromete a manter, durante o prazo de validade do registro, o preço registrado e a disponibilidade do produto, nos quantitativos máximos licitados. Prazo de validade da ata de registro de preços não superior a 1 (um) ano. Pode ser revisto o preço registrado em decorrência de eventual redução daqueles

⁴⁴ O Sistema de Registro de Preços é um conjunto de procedimentos formais com o objetivo de registrar preços para contratações futuras. Não se trata de nova modalidade de licitação, mas instrumento auxiliar para aquisição de bens e contratações de serviços mediante a adoção das modalidades concorrência e pregão.

	praticados no mercado, ou que eleve o custo respectivo.
Principais aspectos	Exaurida a capacidade de fornecimento do licitante classificado em primeiro lugar, que formulou oferta parcial, a melhor proposta passa a ser a do segundo colocado e assim por diante, desde que compatíveis com o preço vigente no mercado.
Tipos (critério de julgamento)	Licitação ou pregão do tipo menor preço, precedido de ampla pesquisa de mercado. Pode-se adotar o tipo técnica e preço, mediante fundamentação da autoridade da entidade licitadora. ⁴⁵
Alteração das condições registradas na Ata de Registros de Preços	Caso os preços registrados na ata se tornem superiores aos praticados no mercado: Os fornecedores são convocados para negociarem a redução aos valores praticados no mercado. Os que não aceitarem reduzir seus preços serão liberados do compromisso assumido, sem penalidades. A ordem de classificação dos fornecedores que aceitarem reduzir seus preços observará a classificação original. Caso os preços registrados se tornem inferiores ao do mercado e o fornecedor não puder cumprir o compromisso: O fornecedor é liberado do compromisso, caso a comunicação ocorra antes do pedido de fornecimento, sem penalidade, se confirmada a veracidade dos motivos e comprovantes apresentados; sendo que os demais fornecedores serão convocados para assegurar igual oportunidade de negociação. Não havendo êxito, haverá revogação da ata de registro de preços.

⁴⁵ TCU. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 4ª Ed. Brasília: TCU, Secretaria Geral da Presidência, Senado Federal, 2010. p. 244.

7.4 Parcelamento da licitação

Nas obras, serviços e compras, devem ser observadas o princípio do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso para a administração pública, visando à divisão do objeto em itens, com vistas a ampliar a competição e evitar a concentração de mercado (art. 9º, Inciso III da [Lei Estadual 15608/2007](#) e §1º do art. 23 da [Lei 8666/1993](#)).

O TCU, no [Acórdão 732/2008 Plenário](#), decidiu que restringe o caráter competitivo da licitação: a não divisão do objeto em parcelas econômica e tecnicamente viáveis.

Busca-se o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala. Porém, é necessário que se estabeleça que a divisão do objeto seja técnica e economicamente viável. Do contrário, existindo a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido, não há razão em fragmentar inadequadamente os serviços a serem contratados.

Em decorrência do parcelamento, o objeto poderá ser contempla em várias licitações, ou então, numa licitação apenas, dividido em itens, grupos ou lotes, em que cada qual corresponda a uma licitação distinta, mas formalmente num único procedimento licitatório.

Porém, a administração deve avaliar se será mais vantajoso concentrar a aquisição de um particular, em favor da economia de escala, ou se a vantagem ocorrerá com a ampliação da disputa do certame.

7.5 Vedação ao fracionamento da licitação

O fracionamento do objeto a ser licitado é proibido para fins de utilização da modalidade convite ou tomada de preços, conforme o caso, para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de tomada de preços ou concorrência, respectivamente, nos termos do §6º do art. 39 da [Lei Estadual 15608/2007](#) e §5º do art. 23 da [Lei 8666/1993](#)).

Segundo o TCU, “é vedado fracionamento de despesas para adoção de dispensa de licitação ou modalidade de licitação menos rigorosa que a determinada para a totalidade do valor do objeto a ser licitado”⁴⁶.

Exceção se as parcelas forem de natureza específica, que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço.

7.6 Compra de bens de natureza divisível

Para as aquisições de bens que tenham natureza divisível e que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo, é permitida a cotação de quantidade inferior à demandada na licitação, para fins de ampliar a competitividade, podendo o edital fixar quantitativo mínimo para preservar a economia de escala, nos termos do §7º do art. 39 da [Lei Estadual 15608/2007](#) e §7º do art. 23 da [Lei 8666/1993](#)).

⁴⁶ TCU. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU. Brasília: TCU, Senado Federal, 2010, p. 105.

Na situação, seriam admitidos diversos vencedores e diversos valores, pois, nos termos do §3º do art. 80, da [Lei Estadual 15608/2007](#) e §7º do art. 23 da [Lei 8666/1993](#), serão selecionadas tantas propostas quantas necessárias até que se atinja a quantidade demandada na licitação.

7.7 Ausência de obrigatoriedade de licitação

A licitação é a regra para a administração pública quando se trata de aquisição de bens ou contratação de obras e serviços. Porém, existem exceções que a própria Constituição Federal previu. São os casos de contratação direta, em que as licitações são legalmente dispensadas, dispensável ou inexigível.

Também não se aplica aos convênios a exigência de licitação.

7.7.1 Despesas de pequeno valor e de pronto pagamento

Estas despesas de pequeno valor e de pronto pagamento são aquelas que devam ser efetuadas para atender necessidades imediatas do órgão, unidade ou entidade administrativa e em quantidade pequenas e restritas, devendo restar comprovada ou justificada no protocolado referente à prestação de contas a manifesta inviabilidade fático-jurídica da submissão ao processamento regular da despesa, sendo sancionada disciplinarmente a falta de planejamento, conforme art. 5º, I, e seus parágrafos, do [Decreto 5006/2012](#). Os limites são os de cada despesa, vedado o fracionamento de

despesa ou do documento comprobatório para adequação ao valor. Estas despesas estão limitadas em R\$ R\$ 8,8 mil⁴⁷.

7.7.2 Licitação dispensada

A licitação dispensada está prevista no art. 8º da [Lei Estadual 15608/2007](#) e no art. 17, incisos I e II da [Lei 8666/1993](#) e desobriga a administração do dever de licitar. Dizem respeito à alienação de bens móveis e imóveis pela administração pública.

A distinção entre licitação dispensada e as dispensas de licitação, ocorre em relação ao sujeito ativo que promove a alienação. Na licitação dispensada, a administração pública tem o interesse de ceder parte de seu patrimônio, vender bens ou prestar serviços. Nas dispensas de licitação, a administração é que se encontra na condição de compradora ou tomadora dos serviços⁴⁸.

Este assunto será tratado com detida atenção no [item 8.1](#), que trata da alienação de bens públicos.

7.7.3 Contratação direta por inexigibilidade de licitação

A inexigibilidade de licitação deriva da inviabilidade de competição, por ausência de pluralidade de alternativas, por ausência de mercado concorrencial, por impossibilidade de julgamento objetivo e por ausência de definição objetiva da prestação.

⁴⁷ 5% do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea “a” da [Lei 8666/1993](#).

⁴⁸ TCE-MG. Licitação dispensada. Disponível em: <http://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1399.pdf>.

Segundo o previsto no art. 33 da [Lei Estadual 15608/2007](#) e no art. 25 da [Lei 8666/1993](#), são os casos em que for inviável a competição, em especial para a:

- aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo;
- contratação de serviços técnicos de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização; e,
- contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

7.7.4 Contratação direta por dispensa de licitação

Na licitação dispensável, admite-se que a administração pública contrate diretamente sem licitação, mesmo quando há possibilidade de competição. Estes casos estão previstos no art. 34 da [Lei Estadual 15608/2007](#) e no art. 24, incisos I a XXIV da [Lei 8666/1993](#).

Os casos de licitação dispensável são:

- **Em função do valor:** Obras e serviços de engenharia até R\$ 33 mil e compras e outros serviços até R\$ 17,6 mil. Estes limites têm periodicidade anual e compreendem a totalidade dos gastos com serviços, obras ou compras idênticas ou semelhantes (natureza e/ou gênero). Portanto, os tetos não se aplicam por evento ou por fornecedor^{49 50}. Também não podem se referir a partes de

⁴⁹ Decisão 253/1998 do TCU: “Quando da realização de suas despesas, proceda a um adequado planejamento de seus procedimentos licitatórios,

uma mesma obra ou serviço, ou obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente.

- **Emergência ou calamidade pública:** Quando ficar claramente caracterizada urgência de atendimento a situações que possam ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares. A contratação deve servir somente para o atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para etapas ou parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo de 180 dias consecutivos e ininterruptos, não podendo haver prorrogações, nem para completar os 180 dias, caso o contrato inicial tenha sido feito por período menor.
- **Licitação deserta:** quando não houver interessados na licitação anteriormente realizada e esta não puder, justificadamente, ser repetida sem prejuízo para a administração. São requisitos a licitação anteriormente realizada, ausência de interessados, risco de prejuízos para administração se o processo licitatório for repetido, manutenção das condições ofertadas no edital de licitação anterior.

em conformidade com a disponibilidade de créditos orçamentários e recursos financeiros, objetivando contratações mais abrangentes e abstendo-se de proceder a sucessivas contratações de serviço e aquisições de pequeno valor, de igual natureza, semelhança ou afinidade, realizadas por dispensa de licitação fundamentada no inciso II do art. 24 da Lei n. 8.666/93.”

⁵⁰ Acórdão 1705/2003 Plenário. “Abstenha-se de contratar serviços por dispensa de licitação quando o total de despesas anuais não se enquadrar no limite estabelecido pelo art. 24, inciso II, da Lei n° 8666/1993”

- **Propostas com preços superiores aos praticados no mercado:** é dispensável a licitação caso os licitantes apresentem proposta com valores acima do mercado ou incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes. Neste caso, os responsáveis pela licitação devem desclassificar as propostas e permitir a apresentação de novas ofertas, mas caso continuem superiores, é possível a adjudicação direta, desde que os valores não sejam superiores ao da estimativa dos serviços e preços (pesquisa de mercado)⁵¹.
- **Aquisição de produtos de entidade ou órgão que integre a administração pública:** caso em que é dispensável a licitação, desde que o órgão ou entidade tenha sido criado para esse fim específico antes da vigência da Lei 8666/1993 e que o preço seja compatível com o mercado. As empresas públicas e sociedades de economia mista que exploram a atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou prestação de serviços, pelo art. 137 da Constituição Federal, se sujeitam ao regime jurídico das empresas privadas e não podem ser contratadas com dispensa de licitação por esta hipótese⁵².
- **Compra ou locação de imóvel:** a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da administração, desde que os preços sejam compatíveis com o do mercado, segundo avaliação prévia, e as necessidades de instalação e localização condicionem a escolha.

⁵¹ TCU. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 4ª Ed. Brasília: TCU, Secretaria Geral da Presidência, Senado Federal, 2010. p. 602.

⁵² TCU Acórdão 142/1996 Segunda Câmara (Voto do Ministro Relator).

- **Remanescente de obra, serviço ou fornecimento:** a administração poderá convocar os demais participantes da licitação para verificar se tem interesse em contratar o remanescente, em condições iguais às oferecidas pelo licitante vencedor, inclusive preço, devidamente corrigido. A convocação deve seguir a ordem de classificação.
- **Aquisição de gêneros perecíveis:** devendo prevalecer apenas pelo tempo necessário à realização da licitação correspondente e no preço do dia (do mercado). A regra é o administrador se programar para o processo licitatório. Esta possibilidade só é legitimada se for para suprir deficiências ocasionadas no intervalo entre os processos licitatórios e da presença da eventualidade.
- **Instituição de pesquisa, ensino ou desenvolvimento institucional:** é dispensável a licitação de instituição brasileira, com incumbência regimental ou estatutária de pesquisa, do ensino ou desenvolvimento institucional, desde que seja de inquestionável reputação ético-profissional e que não tenha fins lucrativos. Deve haver nexo entre a natureza da instituição e o objeto contratado⁵³⁵⁴.
- **Organizações sociais:** é dispensável a licitação para contratos de prestação de serviços com organizações

⁵³ TCU Acórdão 679/2009 Plenário (Sumário): “É irregular a contratação de fundação de apoio, por dispensa de licitação, para a execução de despesas que não se enquadrem como projetos de apoio à pesquisa, ensino, extensão ou desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse da respectiva Instituição Federal de Ensino contratante”.

⁵⁴ TCU Acórdão 496/2008 Plenário: “Abstenha-se de contratar diretamente Fundação quando o intuito da avença for a mera intermediação para realização de outras contratações ou a administração financeira de recursos, visto que esses objetos não se coadunam com as atividades mencionadas no inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8666/1993”.

sociais assim qualificadas no âmbito das esferas do governo. Os serviços devem estar relacionados às atividades contempladas no contrato de gestão celebrado pela entidade.

7.7.5 Convênios

A regra geral da obrigatoriedade da licitação não se aplica aos convênios, pois não produz a incorporação de vantagens no patrimônio de qualquer dos participantes. Mesmo quando envolve um particular, pois os participantes aplicarão os seus recursos e esforços para satisfazer necessidades e interesses alheios⁵⁵.

De toda forma, há que se observar os princípios da isonomia, da vantajosidade, da objetividade e da publicidade quanto à seleção de parceiros do convênio. Assim, quando houver uma pluralidade de alternativas objetivamente comparáveis entre si, a seleção deverá ser realizada com critérios objetivos, com a plena possibilidade de que os potenciais interessados apresentem as suas concepções para implementação da ação administrativa a ser desenvolvida. É adequado promover um procedimento seletivo simplificado (não se confundindo com uma licitação formal)⁵⁶.

⁵⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 10 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 20014, p. 527.

⁵⁶ Lei Estadual 15608/2007. Art. 5º. A realização de contratos e convênios, subordinados a esta lei, está juridicamente condicionada: I – aos princípios universais da isonomia e sustentabilidade ambiental; II – aos princípios reguladores da Administração Pública, tais como legalidade, finalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade, eficiência, celeridade, economicidade, razoabilidade, proporcionalidade, devido processo legal e motivação dos atos; III – aos princípios inerentes às licitações de vinculação ao instrumento convocatório, justo preço e competitividade. Parágrafo

No âmbito do Estado do Paraná, a [Lei Estadual 15608/2007](#) prevê nos arts. 133 a 146, as condições para a celebração de convênio.

O convênio é uma forma de ajuste entre o poder público e entidades públicas ou privadas, conforme a [Lei Estadual 15608/2007](#), que busca o atingimento de objetivos de interesse em comum, com colaboração recíproca.

O plano de trabalho a ser desenvolvido pelo Convênio deve ser elaborado com a “observância dos princípios da Administração Pública especialmente os da isonomia, sustentabilidade ambiental, eficiência, economicidade, proporcionalidade, razoabilidade e da forma mais vantajosa para a Administração” (§3º do art. 134 da [Lei Estadual 15608/2007](#)).

As principais irregularidades em convênios são: plano de trabalho pouco detalhado; ausência da documentação necessária para a celebração; despesas efetuadas fora da vigência; utilização de recursos para finalidade diversa do objeto; contrapartida não comprovada; e, ausência de aplicação dos recursos recebidos⁵⁷. Também não podem ser feitas despesas com multas, juros ou correção monetária.

Os recursos devem, enquanto não utilizados, serem aplicados em caderneta de poupança em instituição financeira oficial ou fundo de aplicação financeira de curto prazo, caso a utilização estiver prevista para prazos menores que um mês.

único. Todos os procedimentos regulados por esta lei devem ter como objetivo a ampliação da disputa.

⁵⁷ TCU, op cit, p. 824

O convênio deve ter a indicação de agente público que fará o acompanhamento e a fiscalização do convênio e dos recursos repassados. Segundo o art. 138 da [Lei Estadual 15608/2007](#), estes recursos repassados ao conveniente não perdem a natureza de dinheiro público, ficando a sua utilização vinculado ao termo de convênio, devendo haver prestação de contas à administração pública conveniada e ao Tribunal de Contas do Estado.

No convênio é proibida a previsão de pagamento de taxa de administração ou outras formas de remuneração ao conveniente⁵⁸. Também não podem ser feitas despesas de consultoria, assistência técnica ou assemelhados, por servidor dos órgãos convenientes.

As disposições da [Lei Estadual 15608/2007](#) aplicam, no que couber, aos “acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por qualquer dos Poderes do Estado, órgãos e entidades de sua Administração direta ou indireta, entre si ou com outras pessoas de direito público ou privado”.

Maiores informações podem ser obtidas no site da [PROAF da UEL](#). A PROAF ainda disponibiliza o [Manual de Compras da UEL](#), que “demonstra, passo a passo, as maneiras para utilização do Sistema SICOR, no qual o usuário requisitante irá executar e acompanhar as várias formas de consultas, informações acerca do cadastro de materiais/serviços, pesquisa de mercado e tipos de requisições de materiais, facilitando o manuseio e permitindo maior autonomia à unidade requisitante que poderá realizar várias consultas e acompanhar o processo licitatório desde a fase interna até sua finalização”.

⁵⁸ Lei Estadual 15608/2007, art. 140, inciso I

8 BENS PÚBLICOS

Bens públicos são os bens jurídicos atribuídos à titularidade do Estado, submetidos a regime jurídico de direito público, necessários ao desempenho das funções públicas ou merecedores de proteção especial⁵⁹.

São considerados bens públicos tudo que pode ser avaliado em dinheiro e que satisfaça as necessidades públicas que sejam pertencentes à União, Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios e respectivos órgãos.

Para fins de registros contáveis, os bens públicos podem ser classificados em:

- **Bens móveis:** compreendido pelos mobiliários em geral, utensílios, veículos, equipamentos, materiais, etc.;
- **Bens imóveis:** terrenos e edificações; e,
- **Bens de natureza industrial:** bens utilizados no funcionamento de estabelecimentos industriais.

8.1 Alienação de bens públicos

O gestor público pode desfazer de bens públicos (móveis e imóveis), desde que esteja presente o interesse público. Deve haver justificativa e o valor conforme o mercado.

No Estado do Paraná, a alienação de bens, ou seja, a transferência de domínio do bem para terceiros, subordina-se ao disposto nos arts. 6º a 8º da [Lei Estadual 15608/2007](#). Assim, deve existir o interesse público devidamente justificado, prévia avaliação para definição do preço mínimo, autorização legislativa para os bens imóveis.

⁵⁹ JUSTEN FILHO. op. cit. p. 1111.

Os recursos obtidos com a alienação de bens públicos não podem ser utilizados para despesas correntes⁶⁰, conforme o art. 44⁶¹ da [Lei Complementar 101/2000](#), que estabelece as normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal.

8.1.1 Bens imóveis

Conforme a [Lei Estadual 15608/2007](#), para a alienação dos **bens imóveis**, deve-se adquirir a autorização legislativa e realizar licitação na modalidade de concorrência.

A licitação é dispensada para:

- a) quitação de algum débito ou obrigação;
- b) doação para órgão ou entidade da administração pública;
- c) permuta, por outro imóvel que seja destinado ao atendimento das finalidades da Administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha;
- d) investidura;
- e) alienação, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis construídos e destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais de interesse social, por órgãos

⁶⁰São as despesas de custeio de manutenção das atividades dos órgãos da administração pública, como por exemplo: despesas com pessoal, juros da dívida, aquisição de bens de consumo, serviços de terceiros, manutenção de equipamentos, despesas com água, energia, telefone etc. Estão nesta categoria as despesas que não concorrem para ampliação dos serviços prestados pelo órgão, nem para a expansão das suas atividades.

⁶¹ Art. 44. É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

ou entidades da Administração Pública especificamente criados para esse fim;

- f) doação com encargo, no caso de interesse público devidamente justificado;
- g) direito real de uso quando destinado a outro órgão ou entidade da Administração Pública; e
- h) venda a outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo, quando representar vantagem para o interesse público.

O [Estatuto da UEL](#) ainda prevê que a alienação de imóveis depende de aprovação pelo voto favorável de 2/3 da totalidade dos membros do Conselho Universitário⁶². Sobre esta alienação, o Conselho de Administração deve emitir parecer, para posterior aprovação do Conselho Universitário⁶³.

8.1.2 Bens móveis

Para a alienação de **bens móveis** deve-se realizar licitação, normalmente na modalidade leilão. Normalmente são feitos sobre bens móveis inservíveis (que não servem para o serviço público ou desgastado pelo tempo).

A licitação é dispensada quando se destinarem a:

- a) doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência socioeconômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação;
- b) permuta entre órgãos ou entidades da Administração Pública;

⁶² Estatuto da UEL, art. 4º, §3º e art. 69, inciso XI.

⁶³ Estatuto da UEL, art. 54, inciso XV.

- c) venda de materiais e equipamentos para outros órgãos ou entidades da Administração Pública, sem previsão de utilização por seu titular;
- d) venda de ações, que poderão ser negociadas em bolsa, observada a legislação específica;
- e) venda de títulos, na forma da legislação específica;
- f) venda de bens produzidos ou comercializados por órgãos ou entidades da Administração Pública, em virtude de suas finalidades.

A alienação de bens móveis na UEL deve ser analisada e deliberada pelo Conselho de Administração⁶⁴, cabendo à Diretoria Administrativa da Pró-Reitoria de Administração e Finanças, sugerir a alienação de bens obsoletos ou sucateados⁶⁵.

8.2 Responsabilidade sobre o patrimônio público

A princípio, a responsabilidade sobre os bens recai sobre todos os servidores públicos, quer Agentes Universitários ou Professores, por força do Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Paraná⁶⁶.

No âmbito da UEL, as normas internas estipulam a responsabilidade pela guarda e conservação dos bens a disposição das unidades ou órgãos⁶⁷.

⁶⁴ Estatuto da UEL, art. 54, inciso XIII.

⁶⁵ Regimento da Reitoria, art. 41, inciso IX.

⁶⁶ Lei Estadual 6174/1970. Art. 279. São deveres do funcionário: [...] IX - Zelar pela economia e conservação do material que lhe for confiado.

⁶⁷ **Regimento Geral:**

A [Resolução CA 03/2010](#), que regulamenta o controle de patrimônio imobilizado, traz que **serão responsáveis** pelo controle, guarda, conservação e manutenção dos bens patrimoniais **os servidores designados para cargos diretivos e funções de chefia**. Ao assumir cargo ou função, esta responsabilidade sobre todos os bens que estão lotados em seu centro de custos no Subsistema de Gerenciamento Patrimonial é repassada automaticamente com a nomeação.

Para auxiliar a administração de bens patrimoniais, a UEL possui dois manuais com normas de Controle de Bens Patrimoniais, versão [campus](#) e [HU](#), que tem por objetivo estabelecer os procedimentos administrativos nas unidades envolvidas na movimentação física e contábil de bens patrimoniais da instituição. Os manuais trazem conceitos relativos a bens públicos, formas de incorporação de bens

Art. 112. A Diretoria do Centro será exercida por um Diretor, com as seguintes atribuições: [...] VII. responsabilizar-se e zelar pela guarda e conservação dos bens e instalações do Centro.

Art. 127. São atribuições do Chefe de Departamento: [...] XII. ter sob sua responsabilidade os bens patrimoniais distribuídos à carga do Departamento, os quais devem ser periodicamente conferidos; XIII. transferir ao seu sucessor, mediante termo de responsabilidade, vistado pelo Diretor do Centro e pelo Chefe do Patrimônio da Universidade a carga dos bens patrimoniais do Departamento.

Art. 131. Ao Diretor do Órgão Suplementar compete: [...] XI. responsabilizar-se e zelar pela guarda e conservação dos equipamentos e instalações do órgão

Regimento da Reitoria:

Art. 41. À Diretoria Administrativa, responsável pela normatização, acompanhamento, supervisão e operacionalização das atividades relativas à exploração de serviços pela Universidade e terceiros, cadastramento, controle e fiscalização dos bens patrimoniais, controle de seguro em geral de bens móveis, imóveis e acidentes pessoais e operacionalização da folha salarial da Universidade, compete: [...] X. emitir termos de responsabilidade que serão assinados pelas direções e chefias no ato de recebimento dos bens móveis e semoventes.

patrimoniais, cessão e permissão de uso, comodato, doação, permuta, transferência e baixa de bens, providências em caso de furtos, roubos, sinistros, unidades envolvidas no controle patrimonial, procedimentos administrativos como inventários, fiscalização e normas complementares.

Para fins de regularização de bens particulares em uso na UEL, a PROAF disponibiliza modelos de termos de doação para pessoa [física](#) ou [jurídica](#) e de [comodato](#).

8.3 Inventário

A [Lei 4320/1964](#), que estatui normas de direito financeiro para elaboração e controle de orçamentos e balanços da administração pública, exige o registro dos bens móveis e imóveis, através de contabilidade patrimonial.

O inventário é o ato de arrolar e descrever os bens e valores do patrimônio, num determinado momento. O inventário é registrado no balanço patrimonial da instituição. O objetivo do inventário é apurar o valor real dos bens e valores do patrimônio. Na administração pública, o inventário permite a fiscalização, a delegação e a responsabilização pelos bens públicos.

Na UEL, a Pró-Reitoria de Administração e Finanças (PROAF), através da [Diretoria Administrativa](#), organiza e operacionaliza o Inventário Anual dos Bens Patrimoniais Móveis, que deve ser executado pelas unidades em que houver bens patrimoniais. Este inventário é realizado através do Sistema Integrado de Compras e Orçamento (SICOR) e o [Manual do Inventário](#) está disponibilizado pela PROAF para facilitar a realização do mesmo.

8.4 Fiscalização de bens patrimoniais

A fiscalização dos bens patrimoniais da UEL é incumbência da Divisão de Fiscalização do Patrimônio/ PROAF. Esta unidade pode, a qualquer momento, localizar os bens patrimoniais e verificar o estado físicos dos mesmos.

A realização e atualização de inventários auxiliam a identificar o servidor responsável pela guarda e conservação dos bens e é um importante mecanismo para evitar a apropriação indevida, o desvio do patrimônio público e a responsabilização jurídica do gestor público.

9 CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA

O Estado é uma organização constituída de bens e pessoas para a realização dos direitos fundamentais à população. Assim, existem mecanismos para o controle da atividade administrativa com a finalidade de verificar a regularidade dos atos administrativos e reprimir os desvios ocorridos. Estes controles podem ser externos e internos.

O controle externo é o dever-poder atribuído constitucionalmente e instituído por lei de fiscalização da atividade administrativa para instituições de outros Poderes. Em termos gerais, o controle externo é feito pelo Poder Legislativo (que inclui o Tribunal de Contas), do Ministério Público e do Poder Judiciário.

No caso da UEL, o **controle externo** é feito pela [Assembleia Legislativa do Paraná](#)⁶⁸, do [Tribunal de Contas do Paraná](#), além do [Ministério Público](#) e o Judiciário⁶⁹.

⁶⁸ Trata-se, por exemplo, do julgamento anual das contas e exame de relatórios (CE, art. 54, inciso XVI), fiscalização direta dos atos do poder

O **controle interno** é o imposto dentro da própria instituição ou do Poder, quer através de órgãos específicos de controle ou setoriais.

No Poder Executivo, a [Controladoria Geral do Estado](#), que tem como objetivo o acompanhamento e a fiscalização dos atos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, em todas as suas fases, no âmbito da Administração Pública do Poder Executivo do Estado, bem como, o estabelecimento de mecanismos voltados a comprovar a eficácia, a eficiência e a economicidade na gestão orçamentária, financeira e patrimonial no âmbito do Poder Executivo Estadual.

Na UEL, temos a [Auditoria Interna](#) e o [Sistema de Controle Interno da UEL \(ACI\)](#). Embora não tenha função propriamente de controle interno, a [Ouvidoria](#) da UEL também foi incluída neste capítulo, pois se entende que a unidade desempenha função primordial no item controle interno, pois é o canal de acesso ao cidadão e ao membro da comunidade interna, reforçando os direitos do cidadão perante a UEL.

executivo (XVII), a convocação de autoridades para prestarem informações (XXXIII), comissões parlamentares de inquérito (art. 62, §3º).

⁶⁹ São exemplos de instrumentos de controle externo a cargo do poder judiciário: i) Mandado de segurança individual e coletivo, que é uma ação civil para proteção de direito subjetivo, individual ou coletivo, líquido e certo em caso de ilegalidade ou abuso de poder praticado por autoridade pública ou agente no exercício de atribuições do Poder Público; ii) ação popular, que é ação civil destinada a proteger interesse difuso e coletivo de qualquer cidadão em obter anulação de ato praticado por agente estatal que seja lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural; iii) reclamação ao STF, que cabe quando existe ofensa à sumula vinculante por ato concreto da administração ou judicial, conforme CF, arts. 102, I, I, e 103-A; iv) habeas data, que visa assegurar o conhecimento de informações sobre o indivíduo, existentes em registros governamentais, para retificação, exclusão ou complementação dos dados incorretos ou incompletos.

9.1 Auditoria Interna da UEL

A [Auditoria Interna](#) da UEL é órgão com a incumbência de examinar, *a priori*, concomitantemente ou *a posteriori*, os atos e fatos administrativos e acadêmicos de toda a instituição⁷⁰.

As atividades da auditoria são de natureza tanto financeira quanto operacional e abrange o exame, pesquisa, investigação, análise, avaliação e crítica de atos, fatos, papéis, registros, procedimentos, ocorrências e situações, com a finalidade de atestar sua legitimidade, exatidão, conveniência, oportunidade, conformidade em normas expressas ou padrões recomendáveis, nas áreas econômico-financeiro-contábil, acadêmica e administrativa⁷¹. A auditoria confronta uma situação encontrada com um determinado critério técnico, operacional e normativo⁷².

A Auditoria Interna tem como foco desenvolver ações que possam auxiliar na garantia da eficiência e eficácia de gestão e obtenção dos resultados institucionais pretendidos

⁷⁰ Art. 24 do Regimento Geral da UEL

⁷¹ Segundo as [Normas Brasileiras de Contabilidade NBC TI 01](#), auditoria interna compreende os exames, análises, avaliações, levantamentos e comprovações, metodologicamente estruturados para a avaliação da integridade, adequação, eficácia, eficiência e economicidade dos processos, dos sistemas de informações e de controles internos integrados ao ambiente, e de gerenciamento de riscos, com vistas a assistir à administração da entidade no cumprimento de seus objetivos.

Segundo o [The Institute of Internal Auditors \(IIA\)](#) a auditoria interna é uma atividade independente e objetiva que presta serviços de avaliação (assurance) e de consultoria e tem como objetivo adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. A auditoria auxilia a organização a alcançar seus objetivos adotando uma abordagem sistemática e disciplinada para a avaliação e melhoria da eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, de controle, e governança corporativa.

⁷² ESAF. Curso de controle e auditoria interna. Fundamentos. 2014.

nas áreas: administrativa, contábil-financeira, acadêmica e assistência hospitalar. O plano de gestão de auditoria tem como parâmetros a análise de foco nos riscos relevantes, otimização de recursos orçamentários e financeiros, sistematização de controles operacionais e de informações.

A missão da Auditoria Interna é atuar em parceria com a Administração da UEL e com as Unidades executivas, na busca pelo desenvolvimento institucional e a excelência na gestão dos recursos públicos e na qualidade dos serviços prestados, mediante auditorias preventivas e propositivas.

O contato com a unidade pode ser feito das seguintes formas:

Auditoria Interna		
Campus	Tel:	(43) 3371-5719 - 3371-5784 – 3371-4893
	E-mail:	auditoria@uel.br
HU	Tel:	(43) 3371-2611 – 3371-2701
	E-mail:	aai.hu@uel.br

9.2 Controle Interno

O [Sistema de Controle Interno da UEL \(ACI\)](#) foi instituído para atuar em consonância com a [Controladoria Geral do Estado do Paraná \(CGE/PR\)](#).

Neste sentido, objetiva cumprir, no âmbito da UEL, as diligências e procedimentos de controle interno estabelecidos pela CGE/PR, bem como acompanhar e avaliar as atividades de controle interno da Universidade, desenvolvendo mecanismos

que possam colaborar e garantir a eficiência, eficácia e economicidade na gestão orçamentária e financeira, em consonância com as ações estabelecidas pela CGE/PR.

Assim, a ACI estabelece os procedimentos necessários ao cumprimento das ações determinadas pela CGE/PR, acompanha o cumprimento destas recomendações nos prazos determinados, cumpre as diligências e procedimentos da CGE/PR no âmbito da UEL, informa ao reitor as constatações de ilegalidade ou irregularidades no âmbito da instituição e propõe à administração da UEL, as ações para correção de deficiência ou problemas identificados nos controles internos institucionais.

O contato com a unidade pode ser feito das seguintes formas:

Sistema de Controle Interno (ACI)	
Tel/Fax:	(43) 3371-5450 e 3371-5850
E-mail:	controleinterno@uel.br

9.3 Ouvidoria da UEL

A [Ouvidoria](#) é um canal de comunicação entre o cidadão e a Instituição e tem como função receber, examinar e encaminhar aos setores competentes todas as sugestões, reclamações, denúncias, críticas, elogios, dentre outros, apresentados pela comunidade interna (servidores, docentes, estudantes da instituição) e pelas pessoas da comunidade externa. E de sua competência acompanhar a tramitação das

providências adotadas e garantir resposta ágil à manifestação exposta pelo cidadão⁷³.

Cabe à unidade simplificar os procedimentos e colocar à disposição todos os recursos para que o usuário apresente suas demandas. Também visa propiciar o exercício da cidadania, para que a comunidade interna e externa possa ter acesso à informação ou possa apresentar suas reclamações de forma institucionalizada, com a certeza de que serão levadas adiante.

O contato com a unidade pode ser feito das seguintes formas:

Ouvidoria da UEL		
Campus	Tel:	(43) 3371-4405 – 3371-5850
	E-mail:	ouvidoria@uel.br
HU	Tel:	3371-2706
	E-mail:	ouvidoriahu@uel.br
AHC	Tel:	3371-5790
	E-mail:	ouvidoriaahc@uel.br

⁷³ UEL. Ouvidoria da UEL. **Apresentação**. Disponível em: <<http://www.uel.br/ouvidoria/portal/?content=apresentacao.html>>. Acesso em 18 jul 2018.

10 COLETÂNEA DE LEGISLAÇÕES DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SERVIDORES PÚBLICOS

10.1 Âmbito Nacional

- a) [Constituição Federal](#)
- b) [Lei nº 10520/2002 - Pregão](#)
- c) [Lei Complementar nº 101/00 - Lei de Responsabilidade Fiscal](#)
- d) [Lei nº 9.394/96 - LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional](#)
- e) [Lei nº 8666/93 - Licitações e contratos](#)
- f) [Decreto 9412/2018 – atualiza valores de modalidades de licitações](#)
- g) [Lei nº 8429/92 - Lei da Improbidade Administrativa](#)
- h) [Lei nº 4320/64 - Contabilidade Pública](#)
- i) [Lei 9784/1999 - Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal](#)
- j) [Lei 12.462/2011 – Regime diferenciado de contratações públicas](#)
- k) [Decreto 5504 – Estabelece exigência de pregão para entes públicos e privados em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios](#)

- l) [Instrução Normativa STN nº 1/1997 – Celebração de Convênios](#)

10.2 Âmbito Estadual

- a) [Constituição do Estado do Paraná](#)
- b) [Lei nº 15608/07 - Normas e princípios da licitação e contratação](#)
- c) [Lei Complementar nº 113/05 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Paraná](#)
- d) [Lei nº 6.174/70 - Estatuto Servidores Públicos do Estado do Paraná](#)
- e) [Lei 14825/05 - Regime trabalho - Parcial, Tempo Integral ou TIDE](#)
- f) [Lei 14058/03 - Normas de utilização de programas de computação por órgãos da Administração Pública](#)
- g) [Decreto 5006/2012 - Regulamenta a Lei Estadual 16.949/2011, que estabelece o regime de adiantamento no âmbito do Estado do Paraná](#)

10.3 Âmbito da Universidade Estadual de Londrina

- a) [Estatuto da Universidade Estadual de Londrina](#)
- b) [Regimento Geral da Universidade Estadual de Londrina](#)
- c) [Regimento da Reitoria da Universidade Estadual de Londrina](#)

- d) Regimento do Conselho de Administração da Universidade Estadual de Londrina
- e) Regimento do Conselho Universitário da Universidade Estadual de Londrina
- f) Regimento do Conselho de Interação Universidade - Sociedade
- g) Regulamento do Pessoal da Universidade Estadual de Londrina
- h) Resolução CA 03/2010 – Regulamenta o controle do patrimônio imobilizado
- i) Consultas: Atos Executivos, Resoluções, Instruções de Serviços (GR)

Edição 2018

Pesquisa, conteúdo, diagramação e revisão:

Equipe da Auditoria Interna:

Jaqueline Marques Luiz

Nilson de Souza Faria

Luis Antonio Niro Passos

Rosana Oliveira

Sérgio Hiroshi Manabe

Foto:

COM/UEL



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

Auditoria Interna

Sede Campus

Rod. Celso Garcia Cid, km 380

Tel. (43) 3371-5719

auditoria@uel.br

Auditoria Setorial do HU

Av. Robert Koch, 60

Tel. (43) 3371-2611

Aai.hu@uel.br

www.uel.br/aai

Londrina - Paraná