

GESTÃO DE CONTRATOS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Renata Thomaz de Moraes¹

Viviane Mafissoni²

Resumo:

A gestão e a fiscalização de contratos são temas que sempre remetem à dificuldade de operação, de pessoal e de capacitação. Ademais, essas matérias ainda enfrentam pouca atenção da alta administração. O estado do Rio Grande do Sul possui uma gestão contratual totalmente descentralizada, ou seja, executada diretamente nos órgãos contratantes. Ao passo que centraliza suas aquisições por meio de uma Central de Licitações, limita-se à escassez de normas gerais de gestão e de fiscalização, abrindo espaço para normativas esparsas nas unidades, com o objetivo de atenuar as atividades de fiscalização. Por conseguinte, ainda opera com uma normativa de aplicação de penalidades, voltada especificamente à instituição de um “cadastro” próprio de inclusão de licitantes e contratados penalizados com sanções restritivas de licitar e contratar. A metodologia utilizada é a expositiva, com o objetivo de destacar a experiência do RS no procedimento. De certo modo, com a publicação da Lei nº 14.133/2021 e da exigência de regulamentação em muitas de suas matérias, os procedimentos de gestão, de fiscalização e de aplicação de penalidades tendem a evoluir e facilitar o dia a dia de quem opera os contratos no estado.

Palavras-chave: Contratos Administrativos. Gestão. Infrações. Sanções. Experiências.

Abstract:

The management and inspection of contracts is a topic that always refers to the difficulty of operation, personnel, and training. Furthermore, it is a matter that still receives little attention from top management. The State of Rio Grande do Sul has a fully decentralized contractual management, performed directly in sectorial contracting agencies. While it centralizes its acquisitions through a Shared Procurement Center, it is limited to the scarcity of general management and inspection rules, opening space for sparse regulations in the units, with the objective of mitigating inspection activities. Therefore, it still operates with a regulation for the application of penalties, specifically aimed at the establishment of its own “registry” for the inclusion of bidders and contractors penalized with restrictive sanctions for procurement and contracting. The methodology used is expository, with the objective of highlighting the experience of RS in the procedure. In a way, with the publication of Law nº 14,133/2021 and the requirement of regulation in many of its matters, the management, inspection and application of penalties procedures tend to evolve and facilitate the day to day of those who operate the contracts in the State.

Keywords: Administrative Contracts. Management. Infractions. Sanctions. Experiences.

¹ Advogada; Especialista em Ciências Penais e em Direito Administrativo e Gestão Pública. Diretora do departamento de Gestão de Fornecedores da Subsecretaria da Administração Central de Licitações – Celic/SPGG.

² Advogada; especialista em Direito Público. Chefe de Serviço de Compras Centralizadas da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares.

Introdução

Para tratar sobre a eficiência e o bom uso da verba pública, é necessário dialogar sobre a contratação, em sentido amplo, sob um olhar cíclico: planejamento, fase externa, execução, gestão e fiscalização do contrato, e assim sucessivamente.

A fase de planejamento é um dos momentos-chave para a governança da contratação pública, pois, em síntese, é quando se analisa o problema ou a necessidade posta, as alternativas disponíveis para sua solução, a existência de interesse público na demanda e o orçamento disponível. A fase externa abrange a execução do procedimento licitatório ou da dispensa e inexigibilidade, nos termos estipulados na fase antecedente.

Por fim, a fase de execução, gestão e fiscalização do contrato já firmado pela administração com o particular (ou seja, a fase da contratação em sentido estrito), sendo aquela que trará ao órgão demandante a necessidade de coordenar a execução dos serviços ou obra e/ou entrega dos bens nos exatos termos planejados e licitados, verificando e atestando a “atuação conforme” do contratado, se manifestando quanto à eventuais aditivos que se façam necessários, bem como registrando e conduzindo as condutas faltosas/irregulares da contratada.

Assim, essa última etapa é fundamental tanto à eficiência administrativa, evitando a má execução (qualitativa e quantitativa) de obras, serviços e aquisição de bens, quanto à própria governança da contratação e penalizando contratados que descumprem com as regras impostas pela contratação, uma vez que o contrato já executado servirá de subsídio ao planejamento da próxima contratação, ou como norte a situações similares, momento em que a análise de riscos deverá incluir possível sancionamento do contratado. Dessa forma, e ante a importância do tema, o presente artigo busca apresentara experiência do estado do Rio Grande do Sul na área. Ao final, uma breve apresentação das regras de contratação e penalização na Lei nº 14.133 (BRASIL 2021) será apresentada para ampliar o conhecimento e debate sobre a matéria.

A gestão e a fiscalização de contratos administrativos no estado do Rio Grande do Sul

A gestão e a fiscalização de contratos no poder executivo do estado do Rio Grande do Sul - RS vêm evoluindo ao longo dos anos. Em que pese se tenha na estrutura uma Central de Licitações (RIO GRANDE DO SUL, 2012), responsável pela execução dos procedimentos licitatórios da administração direta, das autarquias e das fundações, não existe nenhuma unidade que faça ou se responsabilize pela centralização da gestão contratual. Toda a gestão e a fiscalização contratuais são realizadas, como regra³, diretamente pelas secretarias de estados e demais entidades de forma totalmente autônoma. Essa autonomia também faz referência à normativa geral estadual sobre o procedimento de gestão e fiscalização contratual, à exceção do Decreto Estadual n.º 52.215 (RIO GRANDE DO SUL, 2014), que trata dos procedimentos a serem observados pela administração pública estadual na contratação de serviços, continuados ou não, que envolvam fornecimento de mão de obra.

³ Atualmente, há pontuais exceções em contratos chamados transversais, nos quais a Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão – SPGG, atua como única contratante de determinado serviço, a ser fornecido para toda a Administração Direta.

No entanto, a Resolução nº 177, (RIO GRANDE DO SUL, 2021b), institui, nos termos do Decreto Estadual nº 55.717(RIO GRANDE DO SUL, 2021a), os modelos-padrão de editais de licitações, de compras públicas em geral, de termos de contratos e de outros instrumentos complementares, no âmbito da administração pública estadual, e assim apresenta modelos de contrato que trazem, em seu escopo, regras de gestão e de fiscalização, a exemplo da minuta relativa ao procedimento de pregão eletrônico (mais comum dos procedimentos licitatórios utilizados no estado), que apresenta na cláusula décima primeira as obrigações da contratante (RIO GRANDE DO SUL, 2021c). Entre elas, a necessidade de exercer o acompanhamento e a fiscalização do contrato, por servidores designados para esse fim, anotando em registro próprio as falhas detectadas, indicando dia, mês e ano, bem como o nome dos empregados eventualmente envolvidos, e encaminhando os apontamentos à autoridade competente para as providências cabíveis.

De pronto, do modelo acima referido, identifica-se a necessidade principal de designação de servidores para o acompanhamento contratual. Nesse sentido, pode-se complementar a informação a partir da citação do art. 3º do Decreto Estadual nº 52.215 (RIO GRANDE DO SUL, 2014), que aponta e conceitua três figuras principais da gestão contratual: a do gestor do contrato, a do fiscal técnico e a do fiscal administrativo. Por conseguinte, destaca a necessidade de capacitação periódica dos gestores e fiscais de contrato, para preparação ao exercício da função. Contudo, não há observância da formalidade de obrigatoriedade de capacitação prévia à designação dos agentes ou da comprovação de capacitação já realizada como condição de designação. De praxe, as designações são feitas via portarias publicadas no Diário Oficial do Estado e, em momento posterior, o expediente de contratação passa para conhecimento destes e início do acompanhamento.

O gerenciamento do contrato administrativo não trata apenas do acompanhamento da sua execução, mas também de produzir ações preventivas e corretivas que conduzam o contrato para sua melhor execução e aferição de resultados. Nesse contexto, de acordo com o artigo 7º do Decreto Estadual n.º 52.215/14 (RIO GRANDE DO SUL, 2014), a administração pública estadual deverá disponibilizar sistema informatizado padrão a todos os seus órgãos para gestão contratual, por meio do qual serão gerenciadas todas as informações do contrato e executadas etapas-chave do processo, especialmente quanto aos controles de prazo de vigência, prorrogações, alterações, qualidade, recursos humanos e materiais empregados, pesquisa de satisfação junto ao usuário final, dentre outros. O sistema deverá evidenciar, ainda, o mapa de contratos do órgão ou entidade com vistas à gestão e à geração de relatórios, permitindo ações preventivas e corretivas. Atualmente, o referido sistema operacional se encontra em fase de produção, priorizando, num primeiro momento, a gestão de contratos de aquisição de bens, para posteriormente ser implantada a gestão de contratos de prestação de serviços.

Ainda, diante da citada ausência de regulamentação geral sobre a gestão e fiscalização contratual, com conseqüente autonomia dos órgãos estaduais, é importante ressaltar a necessidade de que estes estabeleçam suas normativas próprias, visando à padronização dos seus procedimentos e conferindo maior segurança jurídica aos gestores e fiscais de contratos para o exercício de suas atribuições, bem como permitindo o controle administrativo das ações praticadas por esses agentes. Sempre, contudo, partindo-se do pressuposto já estabelecido nas normas estaduais vigentes (e tratadas

acima), pois ainda que incipientes, trazem regras gerais e balizas mínimas, norteadoras do agente competente (como é o caso das minutas de contrato, que já trazem os casos de descumprimento, condutas passíveis de penalização e sanções aplicáveis).

Nesse sentido, destaca-se a Instrução Normativa 03/SMARH (RIO GRANDE DO SUL, 2018), que dentre outras providências, dispõe sobre o acompanhamento e a fiscalização de contratos e convênios celebrados no âmbito da Secretaria da Modernização Administrativa e dos Recursos Humanos – (Smarh) - (atual Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul (SPGG)). Assim, a norma apresenta os conceitos e as competências do gestor e do fiscal, tanto técnicos quanto administrativos, a necessidade de publicação da designação deles (e seus substitutos) em todos os contratos gerenciados pela secretaria, além do procedimento para aplicação de penalidade ao contratado, quando for o caso.

Procedimento de aplicação de sanções a contratados

A administração pública é totalmente responsável pela busca do melhor resultado na prestação do serviço público (interesse público). Trabalhar de acordo com as normativas vigentes, com projetos de inovação, crescimento econômico e desenvolvimento social é responsabilidade de cada gestor público, seja ele político ou técnico.

Contratar com responsabilidade é poder-dever da administração pública, tanto é que, uma vez constatado pelo gestor a existência de infração a licitações ou contratos administrativos, nasce para ele a obrigação de agir, no sentido de instaurar procedimento específico visando à apuração dos fatos. A doutrina é unânime em afirmar que se trata de um poder (ou de “poder-dever”) decorrente de uma prerrogativa inerente ao poder disciplinar da administração. Tanto para casos de apuração de responsabilidade de empresas contratadas quanto, para episódios de apuração de responsabilidade de gestores públicos e servidores que de alguma forma não cumprem com o interesse público e com o efetivo dever de zelar pela segurança jurídica, prestação eficiente do serviço e economia, é poder-dever da administração, como forma da racionalidade administrativa, apurar os fatos⁴.

Portanto, não se trata de uma opção do gestor, mas sim de uma obrigação. Praticado fato irregular ou verificadas situações que ensejem o descumprimento do interesse público, o gestor público deve agir, seja na forma de coibir novas práticas ou práticas reiteradas, seja para sancionar em caso de ausência de justificativa plausível para o comportamento.

Em linhas gerais, as sanções são entendidas como consequência da inobservância ou observância inadequada a um comportamento descrito na norma jurídica, no contrato administrativo ou em instrumento equivalente. Assim, são respostas a um ato ou a um conjunto de atos praticados por licitantes e contratados da administração pública que causam prejuízo à administração ou violam normas de observância obrigatória.

⁴ Os gestores das áreas responsáveis por conduzir licitações devem atuar processo administrativo com vistas à apenação das empresas que praticarem, injustificadamente, na licitação, na contratação ou na execução contratual, ato ilegal tipificado no art. 7.º da Lei 10.520/02, sob pena de responsabilização.[...]Ponderou, contudo, que a autuação de procedimento administrativo deve ser pautada por racionalidade administrativa, evitando-se autuações quando existir “justificativa plausível para o suposto comportamento condenável”[...].(BRASIL 2015).

O processo para aplicação de sanção administrativa é o instrumento pelo qual sejam assegurados o cumprimento e o respeito aos princípios de legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Assim como citado no capítulo anterior, os modelos de editais e contratos, estabelecidos na Resolução nº 177 (RIO GRANDE DO SUL, 2021b), destacam regras mínimas junto às obrigações da contratante sobre o procedimento de gestão e fiscalização contratual. Dentre as cláusulas, destaca-se como principal aquela que determina ser obrigação do contratante aplicar, garantidos a ampla defesa e o contraditório, as penalidades decorrentes do descumprimento das obrigações contratuais em relação às suas próprias contratações e, no caso de se tratar de registro de preços, informar as ocorrências ao órgão gerenciador. Ademais, o modelo de contrato traz cláusula específica chamada “Das Penalidades”, apresentando a descrição das infrações vinculada a sanção a ser aplicada, a definição de discricionariedade do gestor na dosimetria da sanção, levando em conta a gravidade da conduta do infrator, o caráter educativo da pena, bem como o dano causado à administração, observado o princípio da proporcionalidade, além da previsão de multa compensatória e moratória e sua forma de cálculo.

A partir disso, os órgãos acabam por ter autonomia procedimental quanto à aplicação de penalidades na gestão contratual. Contudo, há a necessidade de observância das regras contidas na Lei Estadual nº 11.389 (RIO GRANDE DO SUL, 1999) e no Decreto Estadual nº 42.250 (RIO GRANDE DO SUL, 2003). Esses normativos, em que pesem tratem da regulamentação do cadastro próprio do estado do Rio Grande do Sul para inclusão de licitantes e contratados sancionador com penas restritivas de licitar e contratar, instituindo o Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual do Rio Grande do Sul– (CFIL/RS), expressam parâmetros mínimos de observância no processamento das infrações – como o artigo 2º do citado Decreto, que descreve quais são as situações que caracterizam o descumprimento total ou parcial da obrigação contratual.

Prevê também que o servidor público responsável pelo atestado de prestação de serviços, de recebimento de obra (parcial ou total), ou de entrega de bens, deverá emitir parecer técnico fundamentado e encaminhá-lo ao respectivo ordenador de despesa. Ou seja, a norma atribui ao fiscal de contrato a responsabilidade de fazer parecer técnico sugerindo a aplicação de penalidade e ao ordenador de despesas o papel de autoridade sancionadora (à exceção da aplicação da sanção de inidoneidade, em que a norma em seu artigo 10 refere ser de competência do secretário de estado).⁵

Assim, o fiscal de contrato, diante do descumprimento contratual (parcial ou total), emitirá documento preliminar, com o detalhamento da falta cometida e com a indicação da sanção contratual a ser prevista para o fato, e procederá à notificação do fornecedor para apresentação de defesa prévia. Analisada a defesa interposta, ou após o transcurso do prazo concedido à sua apresentação, será elaborado parecer técnico pelo fiscal. A análise poderá acatar a argumentação defensiva, entendendo

⁵ Decreto Estadual nº 42.250 (RIO GRANDE DO SUL, 2003), Art. 3º - Quando for constatado qualquer descumprimento de obrigação contratual, mesmo que parcialmente, o servidor público responsável pelo atestado da prestação de serviços, de recebimento de obra, parcial ou total, ou de entrega de bens, deverá emitir parecer técnico fundamentado e encaminhá-lo ao respectivo ordenador de despesa.

pela não aplicação da sanção e sugestão de arquivamento da demanda, bem como poderá sugerir qual penalidade deverá ser aplicada, e por qual período (dosimetria). Dessa decisão decorrerá nova notificação ao contratado, facultando-o a apresentação de recurso administrativo ou de pedido de reconsideração (a depender da sanção imposta).

A análise do recurso deverá ser realizada pela assessoria jurídica do órgão sancionador e chancelada por autoridade superior e, sendo mantida a penalidade inicialmente sugerida, ela deverá ser aplicada pelo ordenador de despesas (à exceção da inidoneidade, pois como já referido, trata-se de aplicação de competência exclusiva de secretário de estado), com publicação do aviso de aplicação da sanção no Diário Oficial do Estado. Por fim, será necessária a emissão de nova notificação à empresa, informando a decisão final da administração, com a concessão do prazo de 30 (trinta) dias para o pagamento da multa, quando for o caso (nos termos do artigo 2º, I, do Decreto Estadual nº 36.888/96).

O artigo 8º do Decreto do CFIL/RS traz a dosimetria a ser aplicada conforme a ocorrência das infrações destacadas no decreto. No caso de infrações ocorridas no âmbito da Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão), a norma se resume a apresentar a dosimetria geral de “...até cinco anos...”, nos termos do disposto no artigo 8º, inciso I (BRASIL, 2002).

Importante referir, ainda, a previsão constante do Decreto Estadual nº 53.173 (RIO GRANDE DO SUL, 2016)– que trata da regulamentação da sistemática de registro de preços e regimenta as competências do órgão gerenciador da ata de registro de preços (artigo 5º, IX) e do órgão contratante (artigo 6º, VI), delimitando que há responsabilidade de um para com a gestão da ata e das sanções pertinentes à gestão dessa, e de outro (órgão contratante) com responsabilidade na aplicação de penalidades nas matérias atinentes à gestão contratual, devendo nesse caso o órgão contratante formalizar o descumprimento e informar a abertura de processo sancionador à gerência da ata.

A gestão de contratos e o direito administrativo sancionador na nova lei de licitações e contratos administrativos

A Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) vem no sentido de aprimorar as contratações, prevendo, de pronto, a necessidade de maior planejamento dessas, o que acaba por refletir em contratos melhor executados e com menos falhas em projetos e termos de referência, vez que exige a presença de estudo técnico preliminar, mapa de riscos e desenho das necessidades de aquisições, contratações de serviços e obras.

Ao passo de maior hígidez no planejamento, a nova norma também destaca a necessidade de capacitação dos atores da gestão e fiscalização contratual, para que esses possam orientar a alta administração na tomada de decisão.

Entre as principais novidades sobre os contratos administrativos, temos:

1. A duração geral dos contratos, em que a administração poderá firmar contratos com vigência de até cinco anos (artigo 106) para os casos de serviços e fornecimentos contínuos, podendo ser prorrogados por até dez anos (artigo 107);
2. A duração de contratos com prazo inicial de vigência de dez anos (artigo 108), como o caso

de contratações com transferência de tecnologia de produtos estratégicos do Sistema Único de Saúde (SUS) (artigo 75, caput e inciso XII) e para contratações que tenham por objeto a aquisição de bens ou serviços produzidos ou prestados no País que envolvam, cumulativamente, alta complexidade tecnológica e defesa nacional (artigo 75, IV, “f”);

3. A duração de contratos que gerem receita e no contrato de eficiência que gere economia para a administração, na proporção de até dez anos, nos contratos sem investimento e de até trinta e cinco anos, nos contratos com investimento, assim considerados aqueles que impliquem a elaboração de benfeitorias permanentes, realizadas exclusivamente a expensas do contratado, que serão revertidas ao patrimônio da administração pública ao término do contrato (artigo 110);

4. Em relação à garantia a ser exigida dos fornecedores, no caso do seguro-garantia para os contratos de obras e serviços de engenharia (artigo 102), em que poderá a administração prever a obrigação de a seguradora, em caso de inadimplemento pelo contratado, assumir a execução e concluir o objeto do contrato.

Igualmente o direito administrativo sancionador apresenta novidades na NLLC, conforme já pode ser visto na parte relativa à descrição das infrações administrativas - artigo 155, primeiro a tratar da matéria na nova norma. À vista disso, não há grandes modificações em relação às infrações previstas nas leis esparsas - artigos 7º da Lei do Pregão (Lei nº 10.520/2002) e 47 da Lei do Regime Diferenciado de Contratação (Lei nº 12.462/2011).

Contudo, importante destacar que o inciso II do artigo 155 reforça a inexecução contratual parcial, impondo sanção diversa e mais severa para quando referida infração causar grave dano à administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo. O inciso VIII do citado artigo expõe mais uma infração, denominada “fazer declaração falsa” (conduta bastante comum na participação de Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP), quando se autodeclaram na referida condição de forma inverídica). Ainda, nova referência na Lei Geral de Licitações e Contratos (NLLC) é a destacada no inciso XII deste artigo 155, que fala da prática de atos lesivos previstos no artigo 5º da Lei nº 12.846 (BRASIL, 2013).

Sobre as espécies de sanções, a NLLC excluiu a sanção de suspensão temporária de participação em licitações e impedimento de contratar com a administração por prazo não superior a dois anos, constante do artigo 87, III da Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993). E manteve a advertência, a multa, o impedimento de licitar e contratar da Lei nº 10.520 (BRASIL, 2002) e a declaração de inidoneidade.

Também normatiza com clareza a amplitude das sanções restritivas de licitar e contratar, destacando nos parágrafos 4º e 5º do artigo 156, o âmbito de aplicação das sanções de impedimento e de inidoneidade e os seus prazos mínimos (inidoneidade) e máximos (impedimento e inidoneidade). Enquanto o § 4º rege a sanção de impedimento e impede o infrator de licitar e contratar com toda a administração pública direta e indireta do ente federativo que tiver aplicado a sanção, pelo prazo máximo de três anos⁶, o § 5º normatiza que a sanção de inidoneidade impedirá o responsável de

⁶ Ressaltando que a Lei nº 10.520/2002 já falava neste mesmo âmbito de aplicação, contudo pelo prazo de até cinco anos.

licitar e contratar no âmbito da administração pública direta e indireta de todos os entes federativos, pelo prazo mínimo de três anos e máximo de seis anos (sanção mais grave da norma)⁷.

Principal avanço no tema está nos parágrafos 2º, 3º, 4º e 5º do artigo 156, com singularidade atinente à vinculação da infração ao tipo de sanção a se aplicar – a exemplo da sanção de advertência (sanção do inciso I do *caput* deste artigo), que apenas resta vinculada a uma infração, qual seja: relativa à conduta do inciso I do artigo 155.

A Lei nº 14.133 (BRASIL, 2021) também dilata o prazo de defesa já previsto na Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993), facultando a defesa do interessado no prazo de 15 dias úteis, contados da data de sua intimação.

Outro especial destaque se faz em relação à previsão da necessidade de análise de determinados procedimentos pelas assessorias jurídicas, entre eles: o constante do § 6º do artigo 156, que obriga, no caso de aplicação da sanção de inidoneidade, a precedente análise jurídica; o do artigo 160, que exige análise jurídica prévia à decisão de desconsideração da personalidade jurídica; e o procedimento do artigo 163 (reabilitação do licitante ou contratado) que obriga a análise jurídica prévia, com posicionamento conclusivo, sobre o cumprimento dos requisitos de reabilitação previstos no ato sancionador.

Sobre o procedimento sancionador em si, a nova lei destaca, no artigo 158, a necessidade de observância de determinadas regras para o processamento do licitante ou contratado: instauração de processo de responsabilização; obrigatoriedade, nos casos passíveis de sanção de impedimento ou inidoneidade, de constituição de comissão formada por no mínimo dois servidores estáveis em caso de órgão composto por servidores estatutários ou, no caso de órgão não composto por servidores estatutários, formada de dois ou mais empregados públicos pertencentes aos seus quadros permanentes, preferencialmente com, no mínimo, três anos de tempo de serviço no órgão ou entidade; providências de intimação para manifestação do licitante ou contratado em 15 dias úteis; oportunidade de solicitação do licitante ou contratado para produzir provas; bem como, do deferimento do pedido de produção de provas ou com provas juntadas pela comissão, proporcionar ao interessado a apresentação de alegações finais no prazo de 15 (quinze) dias úteis.

Já o § 4º do artigo 158 regulamenta a prescrição, que ocorrerá em anos, contados da ciência da infração pela administração e, por força do artigo 160, a personalidade jurídica poderá ser desconsiderada no caso de ela ser utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos na lei ou para provocar confusão patrimonial, estendendo todos os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica aos seus administradores e sócios com poderes de administração, a pessoa jurídica sucessora ou a empresa do mesmo ramo com relação de coligação ou controle, de fato ou de direito, com o sancionado.⁸

⁷ Lembrando que a Lei nº 8.666/1993 não determina prazo específico para a pena de inidoneidade, apenas destacando que a sanção é vigente enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição e não foi reabilitado.

⁸ Situação essa já pacífica na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), vejamos: “O abuso da personalidade jurídica evidenciado a partir de fatos como (i) a completa identidade dos sócios-proprietários de empresa sucedida e sucessora, (ii) a atuação no mesmo ramo de atividades e (iii) a transferência integral do acervo técnico e humano de empresa sucedida para a sucessora permitem a desconsideração da personalidade jurídica desta última para estender a ela os efeitos da declaração de inidoneidade aplicada à primeira, já que evidenciado o propósito de dar continuidade às atividades da empresa inidônea, sob nova denominação”. (BRASIL, 2014).

A última previsão em matéria de penalidades é a do artigo 163, que trata das regras de reabilitação, antes pouco tratada na Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993). Fala da observância de exigências cumulativas para a mesma, sendo a especial delas a necessidade de transcurso mínimo de um ano da sanção de impedimento e de três anos no caso da aplicação da sanção de inidoneidade. Ou seja, a reabilitação se mostra possível tanto para o caso da imposição da sanção de impedimento quanto para a sanção de inidoneidade, desde que se tenha cumprido, entre outros, com os prazos mínimos de sanção estipulados na norma. Por conseguinte, prevê para a utilização do instituto a obrigatoriedade de análise jurídica prévia, com posicionamento conclusivo sobre o cumprimento dos requisitos de reabilitação, a reparação integral do dano causado, o pagamento da multa aplicada e o cumprimento de demais condições previstas no ato punitivo (destaque especial para a obrigatoriedade de se prever neste as condições de reabilitação).

Conclusão

Diante do exposto, verifica-se a ainda incipiente, porém fundamental, normatização do tema no estado do Rio Grande do Sul, pois são essas previsões que nortearão o gestor e fiscal no exercício de suas funções, usualmente (e erroneamente) tidas como de menor relevância na administração pública.

Assim, se mostra fundamental que o agente público, ao executar essas atividades, veja-se munido e salvaguardado de disposições legais e regulamentos, a fim de norteá-lo no devido exercício de seu dever legal, sendo tal medida tão relevante quanto a garantia de qualificação técnica e capacitação para a atividade.

Ainda, a normatização se mostra de suma importância para a execução dos procedimentos de apuração de responsabilidade por parte dos órgãos contratantes, no âmbito de suas competências, a fim de criarem verdadeiras jurisprudências administrativas e, assim, conferirem maior segurança jurídica na aplicação de sanções.

Por fim, tem-se a necessidade de atualização e, inclusive, aprofundamento das normativas estaduais vigentes, frente à recente Lei nº 14.133 (BRASIL, 2021), que proporciona clareza e importância às ações dos gestores e fiscais, com grande ênfase no planejamento e governança nas contratações (e, como dito na introdução do presente artigo, lembramos que a contratação é um processo cíclico, em que a fiscalização de contratações anteriores dá subsídios ao novo planejamento), bem como traz a salutar atualização nos procedimentos de sanção e previsões de penalidades.

Referências

- BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Brasília, DF: Presidência da República, 1 abr. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: out. 2021.
- _____. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Brasília, DF: Presidência da República, 17 jul. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: out. 2021.
- _____. **Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011**. Brasília, DF: Presidência da República, 4 ago. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm. Acesso em: outubro 2021.

_____. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Brasília, DF: Presidência da República, 1 ago. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: outubro 2021.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Brasília, DF: Presidência da República, 21 jun. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: out. 2021.

_____. Tribunal de Contas da União. Jurisprudência. **Acórdão 1831/2014 - Plenário.** Processo: 022.685/2013-8. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Julgado em: 9 jul. 2014. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1831%2520ANOACORDAO%253A2014/DTRELEVANCIA%2520desc%-252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520. Acesso em: out. 2021.

_____. Tribunal de Contas da União. Jurisprudência. **Acórdão 754/2015 – Plenário.** Processo: 015.239/2012-8, Relatora: Ministra Ana Arraes. Julgado em 8 abr. 2015. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A754%2520ANOACORDAO%253A2015/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%-2520desc/0/%2520 Acesso em: out. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto Estadual nº 36.888, de 2 de setembro de 1996.** Porto Alegre, RS: Governo do Estado, 2 set. 1996. Disponível em: <http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Document.aspx?inpKey=99744&inpCodDispositivo=&inpDsKeywords=36888>. Acesso em: out. 2021.

_____. **Decreto Estadual nº 42.250, de 19 de maio de 2003.** Porto Alegre, RS: Governo do Estado, 19 maio 2003. Disponível em: <http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Document.aspx?inpKey=102510&inpCodDispositivo=&inpDsKeywords=42250>. Acesso em: out. 2021.

_____. **Decreto Estadual nº 49.291, de 26 de junho de 2012.** Porto Alegre, RS: Governo do Estado, 26 jun. 2012. Disponível em: <http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Document.aspx?inpKey=206140&inpCodDispositivo=&inpDsKeywords=49291>. Acesso em: out. 2021.

_____. **Decreto Estadual nº 52.215, de 30 de dezembro de 2014.** Porto Alegre, RS: Governo do Estado, 30 dez. 2014. Disponível em: <http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Document.aspx?inpKey=235543&inpCodDispositivo=&inpDsKeywords=52215>. Acesso em: outubro 2021.

_____. **Decreto Estadual nº 53.173, de 16 de agosto de 2016.** Porto Alegre, RS: Governo do Estado, 16 ago. 2016. Disponível em: <http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Document.aspx?inpKey=252623&inpCodDispositivo=&inpDsKeywords=53173>. Acesso em: out. 2021.

_____. **Decreto Estadual nº 55.717, de 12 de janeiro de 2021.** Porto Alegre, RS: Governo do Estado, 12 jan. 2021a. Disponível em: <http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Document.aspx?inpKey=276753&inpCodDispositivo=&inpDsKeywords=55717>. Acesso em: outubro. 2021.

_____. **Lei Estadual nº 11.389, de 25 de novembro de 1999.** Porto Alegre, RS: Governo do Estado, 26 nov. 1999. Disponível em: <http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Document.aspx?inpKey=105505&inpCodDispositivo=&inpDsKeywords=11389> Acesso em: out. 2021.

_____. Procuradoria-Geral do Estado. **Minutas de editais e contratos.** Porto Alegre, RS: CGE, 2021c.

_____. Procuradoria-Geral do Estado. **Resolução nº 177, de 14 de abril de 2021.** Porto Alegre, RS: CGE, 15 abr. 2021b. Disponível em: <https://diariooficial.rs.gov.br/diario?td=DOE&dt=2021-04-15&pg=12>. Acesso em: out. 2021.

_____. Secretaria da Modernização Administrativa e dos Recursos Humanos. **Instrução Normativa 03/SMARH, de 6 de março de 2018.** Porto Alegre, RS: SMARH, 6 mar. 2018. Disponível em: <https://www.diariooficial.rs.gov.br/diario?td=DOE&dt=2018-03-15&pg=18>. Acesso em: nov. 2021.