

O regime sancionatório do pregão eletrônico aplicado pela Central de Licitações do Estado do Rio Grande do Sul

Viviane Mafissoni e Renata Thomaz de Moraes

Resumo: A Subsecretaria da Administração Central de Licitações do Estado do Rio Grande do Sul tem uma importante e inovadora atuação no sancionamento de licitantes. A partir de cobranças do órgão de controle interno e de orientações da Procuradoria Geral do Estado, desenhou-se fluxos de trabalho e todo um procedimento de atuação, a fim de subsidiar o gestor na aplicação de sanção a licitantes. São desde normativas de atuação de expediente, com a previsão do fluxo padrão e prazos a serem utilizados em cada fase procedimental, até as de previsão de regras de dosimetria e reincidência, todas em constante aprimoramento conforme a jurisprudência e as situações enfrentadas no dia-a-dia. Em vigência desde 2016 e divulgadas nos canais institucionais da Subsecretaria, portanto acessíveis também aos licitantes, atualmente tais normas se encontram consolidadas e passam a apresentar resultados expressivos e satisfatórios, com efetiva redução no quantitativo de expedientes instaurados e sanções aplicadas.

Palavras-chave: Pregão Eletrônico. Sancionamento. Licitantes. Procedimento.

Introdução

Considerando o procedimento licitatório mais usual nas administrações públicas – o pregão eletrônico -, regulamentado no âmbito nacional pela Lei nº 10.520/2002 e no Estado do Rio Grande do Sul, pela Lei nº 13.191/2009, bem como os temas como o combate a corrupção e gestão de riscos, o papel do gestor público em sua atuação responsável e idônea vem ficando cada vez mais árduo e dependente de informações e qualificação.

As regulamentações citadas trazem obrigações importantes, em especial aos operadores dos procedimentos e responsáveis por licitações no que tange a necessidade de apuração de irregularidades e a responsabilização de licitantes faltosos, como forma de combater fraudes e irregularidades na cadeia licitatória que objetiva a compra pública.

A apresentação do tema pretende trazer uma experiência de enfrentamento da questão, com procedimento normatizado de apuração, pretendendo subsidiar uma gestão de qualidade em relação ao assunto, numa tentativa de auxílio às estruturas administrativas dos órgãos públicos.

Parte 1. O poder dever do gestor público em apurar e o regime sancionatório da Lei 10.520/2002

Se nos atentarmos aos princípios administrativos, em especial ao princípio da legalidade, verificamos que ao gestor público cumpre a obrigação de agir conforme estabelecido na lei. Ou seja, conforme previsão constitucional, “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”

(art. 37, caput, CF). E, ainda, “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei” (art. 5º, inc. II, CF).

Contudo, ainda que a lei seja a principal norteadora do poder público, não podemos considerar que apenas a mesma dita as regras, limitando o gestor na sua atuação conforme. Deve ser levado em conta todo o ordenamento jurídico, incluindo todo e qualquer tipo de norma. Leis, decretos, pareceres dos órgãos de controle e da Procuradoria-Geral do Estado, são exemplos de regramentos a serem observados pelos agentes públicos.

Dentre os regramentos públicos impostos, observamos que os gestores das áreas responsáveis por conduzir licitações têm a obrigação legal de autuar processo administrativo com o objetivo de apurar condutas e conseqüentemente sancionar as empresas que praticarem na licitação, injustificadamente, o ato ilegal tipificado no art. 7º da Lei 10.520/02.

Neste sentido, o voto proferido pela Ministra Ana Arraes, ao relatar o acórdão 754/2015-Plenário, TC 015.239/2012-8, datado de 08.04.2015:

1067.1 oriente os gestores das áreas responsáveis por conduzir licitações, inclusive os dos órgãos sob seu controle de atuação administrativa e financeira, elencados no art. 128, incisos I e II da Constituição Federal, para que autuem processo administrativo visando aferir a responsabilização das empresas que praticarem ato ilegal tipificado no art. 7º da Lei 10.520/2002 (peça 252, p. 57, § 295.3), considerando, também, como tal, o pedido de desistência, que equivale à não manutenção da proposta, e a declaração falsa relativa ao cumprimento dos requisitos de habilitação e proposta, a qual considera-se comportamento inidôneo;

1067.2 alerte os gestores das áreas responsáveis por conduzir licitações, inclusive os dos órgãos sob seu controle de atuação administrativa e financeira, elencados no art. 128, incisos I e II da Constituição Federal, que a não autuação sem justificativa do processo administrativo referido no subparágrafo 1067.1 poderá ensejar a aplicação de sanções a seus gestores, conforme previsão da Lei 8.112/1990, art. 116, inciso III c/c Lei 10.520/2002, art. 9º e Lei 8.666/1993, art. 82 (...).

51. Destaco apenas que a instauração de procedimento administrativo para aplicação das sanções previstas no art. 7º da Lei 10.520/2002 não se deve dar automaticamente, ou seja, todas as vezes em que ocorrer uma das condutas ali previstas. Tal prática poderia comprometer seriamente a atuação administrativa das unidades jurisdicionadas, em razão do provável grande volume de processos a gerir.

52. Considero apropriado, portanto, orientar as unidades para que instaurem tais procedimentos sempre que as licitantes incorrerem injustificadamente nas práticas previstas na aludida norma. Será evitada, assim, a autuação de processos nos casos em que, desde o início, já é conhecida pela Administração justificativa plausível para o suposto comportamento condenável. (...).

Ou seja, sempre que o gestor constatar a existência de infração às licitações ou contratos nasce para ele a obrigação de agir, no sentido de instaurar procedimento específico visando a apuração dos fatos.

Na mesma linha, a doutrina é unânime em afirmar que se trata de um poder, ou poder-dever, decorrente de uma prerrogativa inerente ao poder disciplinar da administração. Trata-se, assim, de mais um princípio regulamentando a atuação estadual.

Mantendo o entendimento firmado, o Tribunal de Contas da União proferiu decisão ante Representação na qual se noticiava possíveis irregularidades em determinado pregão eletrônico. No acórdão 2.077/2017 - Plenário analisou-se, ainda que de forma secundária, que não houve a manutenção das propostas e, da mesma forma, tampouco foi aplicada qualquer sanção aos licitantes que assim o fizeram. Na ocasião, a Corte de Contas entendeu que existiu omissão por parte da pregoeira que conduziu o certame, vez que deixou de apurar condutas praticadas pelos licitantes.

Nos termos salientados na relatoria do acórdão, a pregoeira chegou a emitir espécie de alerta aos licitantes quanto à possibilidade de penalização ante a não manutenção das propostas. Contudo, embora tenha alertado, “absteve-se de adotar postura concreta no sentido de dar cumprimento aos ditames do artigo 7º da Lei 10.520/2002”.

A título de orientação para a referida servidora, então, registrou-se na referida decisão

(...) que a aplicação de penalidade não se restringe ao Poder Judiciário, mas, nos termos das Leis 8.666/1993 e 10.520/2002, também aos entes públicos que exercem a função administrativa. A apuração das condutas faltosas praticadas por licitantes não consiste em faculdade do gestor público com tal atribuição, mas em dever legal.

Já adentrando na legislação vigente, em relação ao regime sancionatório da Lei 10.520/2002 é importante destacar a inovação trazida pela normativa, ao prever penalidade diversa daquelas presentes no artigo 87 da Lei nº 8.666/1993. Isto porque o artigo 7º da Lei do Pregão assim dispõe:

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

Assim, tratou o legislador de prever sanção própria à modalidade do pregão, qual seja, impedimento de licitar e contratar.

No ponto, entre outras dúvidas (que não pretendemos esgotar no presente artigo, dada a necessidade de delimitação da análise), criou-se o questionamento quanto à prevalência do art. 7º da Lei nº 10.520/02, frente ao artigo 87 da Lei nº 8.666/93 – dirimido pela Corte de Contas, através do Acórdão 3171/2011 – Plenário, de relatoria do Ministro André de Carvalho¹.

¹ (...) IV.5.3.1. Da sanção prevista no art. 7º da Lei 10.520/2002

236. A Constituição Federal de 1988 estabelece no inciso XXI do art. 37 que:

‘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.’

Desta forma, nos procedimentos realizados pela modalidade de pregão, seja na sua forma eletrônica ou presencial, será sempre aplicada a Lei 10.520/02, pois específica, e somente nos casos que esta for omissa, caberá o uso da Lei Geral de Licitações.

Logo, o gestor não possui discricionariedade na escolha da sanção aplicável por infração ao edital de licitação realizada sob a modalidade de pregão, já que não se trata de uso *à la carte* das normas, utilizando-se das penalidades aleatoriamente (com risco, inclusive, de gerar insegurança jurídica aos administrados e demandas judiciais).

Ainda, a lei especial inova ao tipificar os comportamentos passíveis de apenamento. Trata-se de medida fundamental, frente ao caráter excessivamente abrangente da Lei nº 8.666/93, que ao tratar das sanções administrativas apenas referia, de forma ampla, a “inexecução total ou parcial do contrato” (artigo 87) ou a prática de “atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação” (artigo 88, inciso II).

O que há é a possibilidade de se graduar a duração da sanção, vez que o artigo 7º da Lei do Pregão traz a previsão de penalização de impedimento de licitar e contratar “pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital”. Ou seja, caberá à Administração parametrizar os prazos adequados de sancionamento (meses de impedimento), frente o rol taxativo de condutas previsto no mesmo artigo sétimo.

Contudo, em que pese não haver margem na escolha da sanção, temos que há grande liberdade na forma que se operacionalizará o procedimento de apuração de responsabilidade. É aqui que residem as principais críticas à Lei do Pregão, pois mantém o mesmo ponto em aberto da Lei Geral de Licitações, relativo à falta de previsão do rito sancionador comum a todos os órgãos públicos.

Dessa maneira, torna-se imperioso que a Administração busque normatizar seus fluxos internos, sob pena de atuação subjetiva e afronta ao princípio da impessoalidade, além de conferir maior segurança jurídica à própria atuação do gestor (evitando sua responsabilização

237. Atualmente, esse dispositivo é regulamentado pela Lei 8.666/1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, e pela Lei 10.520/2002, que institui modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

238. As duas normas são leis ordinárias, logo, de mesma hierarquia. No entanto, as normas do segundo diploma legal, por ser esse especial, tratam especificamente da modalidade pregão e prevalecem em relação ao primeiro no que tange à modalidade.

239. Reforça esse entendimento o art. 9º da Lei 10.520/2002, que prevê: ‘Aplicam-se subsidiariamente, para a modalidade de pregão, as normas da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993’ (grifo nosso). Isso significa que, quando um tópico possuir disciplinamento próprio na Lei do Pregão, fica afastada a aplicação da Lei de Licitações e Contratos. (...)

244. Portanto, verifica-se que a sanção disposta no art. 7º da Lei 10.520/2002 não se confunde com aquelas previstas no art. 87 da Lei 8.666/1993, visto que são penalidades distintas. (...)

pela má aplicação das penalidades previstas – ou até sua total não observância; bem como possível anulação judicial da sanção, por falhas meramente formais).

E, portanto, é imprescindível a constante avaliação da norma, vez que a cultura criativa é um processo cíclico: O processo deve ser sempre revisado, com o objetivo de identificar os novos erros, entendê-los e então eliminá-los quando possível (ou, no mínimo, buscar sua mitigação). Podemos, inclusive, tratar a revisão constante das normativas internas como instrumento efetivo de gestão de riscos do órgão público em questão.

E quanto à elaboração de normas próprias de aplicação de penalidades, importante referir a iniciativa do próprio Poder Judiciário, através do Superior Tribunal de Justiça, que recentemente editou a Instrução Normativa STJ/GDG n° 5/2019.

Já no Poder Executivo, destacamos algumas ações verificadas em âmbito federal, como a da Presidência da República, com o advento da Instrução Normativa n° 01/2017; do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, com a Instrução Normativa n° 06/2019 e da Receita Federal, através da Portaria RFB n° 3.090/2011.

Ainda merece referência a iniciativa semelhante dos municípios mineiros de Santa Bárbara (Instrução Normativa n° 008/2018) e Santa Luzia (Instrução Normativa n° 004/2018), entre outros, e no âmbito estadual a experiência do Estado do Rio Grande do Sul, normatizada desde 2015 e melhor abordada no tópico a seguir.

Parte 2. O Procedimento Adotado Pela Central de Licitações do RS

Inicialmente, no caso do Estado do Rio Grande do Sul, cumpre destacar a Lei Estadual n° 13.191/2009, que dispõe quanto ao uso do pregão eletrônico no âmbito estadual e traz, em seu artigo 28, a previsão de sancionamento:

Art. 28. Aquele que, convocado dentro do prazo de validade de sua proposta, não assinar o contrato ou ata de registro de preços, deixar de entregar documentação exigida no edital, apresentar documentação falsa, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo, fizer declaração falsa ou cometer fraude fiscal, garantido o direito à ampla defesa, ficará impedido de licitar e de contratar com o Estado do Rio Grande do Sul, e será descredenciado, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.

Trata o dispositivo de cópia praticamente literal do artigo 7° da Lei do Pregão, à exceção da inclusão de duas novas condutas, passíveis de sancionamento: “não assinar contrato ou ata de registro de preços” e “fizer declaração falsa”.

Tais inserções se mostram fundamentais ao ordenamento, considerando a omissão do ponto na Lei n° 10.520/02, que não trata das declarações firmadas e assumidas como verdadeiras pelos licitantes, mas não correspondentes à realidade fática das empresas, bem

como silencia sobre a firmatura da Ata, deixando de fazer a necessária distinção entre assinatura da Ata e assinatura do contrato.

Contudo, em que pese a atualização da norma estadual quanto às condutas passíveis de sancionamento, a mesma deixa de tratar sobre os já referidos pontos controvertidos da Lei do Pregão, quais sejam, fases do procedimento de apuração de responsabilidade e quantitativo de sanção aplicável, conforme a conduta executada.

Assim, por força da previsão do Decreto Estadual nº 49.291/2012, que instituiu a CELIC, restou prevista a regra de que competia a central de licitações a responsabilidade de “aplicar penalidades em função da inobservância das disposições dos instrumentos convocatórios e legais nos procedimentos licitatórios a seu cargo” (artigo 2º, IX), iniciando os primeiros movimentos relativos à sistematização da análise da apuração de responsabilidade dos licitantes.

Ainda em 2012, por força da norma citada, a CELIC instituiu uma comissão de apuração de responsabilidade de licitantes, qual seja, Comissão Permanente para Apuração de Sanções Administrativas – COPSA, composta por uma comissão de servidores com as mais variadas formações e especialidades, lotados nos diversos departamentos da unidade. A comissão era soberana e se repostava diretamente ao cargo de subsecretário. As condutas que eram analisadas pela comissão chegavam a conhecimento da CELIC por teses recursais e denúncias, não existindo um procedimento de abertura de processos de ofício pela Central.

Já em 2015, provocados pelo órgão de controle interno, sugerindo a instauração de processos, e observadas as condutas descritas no art. 7º da Lei nº 10.520/02 e o acórdão 754/2015-Plenário, a CELIC, buscando centralização do tema em um departamento e a especialização de servidores na matéria, criou uma equipe específica de penalidades, atuando a partir de fluxos desenhados em normativas criadas especificamente para procedimentalização técnica e da atuação.

2.1. Inovações incrementais

2.1.1. Portarias

A primeira norma que sistematizou o fluxo dos procedimentos de apuração de responsabilidade foi a Portaria SARH nº 104/2012, posteriormente revogada e substituída pela Portaria SARH nº 140/2013.

Em síntese, as normas previam as três fases do procedimento (defesa, recurso e aplicação da sanção em decisão final), todas com notificação formal à empresa licitante (ou fornecedor) através de carta com Aviso de Recebimento.

Ainda, estipularam a competência do Departamento de Gestão de Contratos – DGCON/CELIC para autuação do expediente de apuração de responsabilidade, bem como para seu gerenciamento a partir da fase recursal (notificação, juntada de documentos, certidões, etc.) e instituíram a Comissão Permanente para Apuração de Sanções Administrativas – COPSA, composta de três membros titulares e outros três suplentes, para o gerenciamento da fase de defesa e análise da responsabilidade (com elaboração do respectivo parecer técnico).

Ocorre que esta Comissão era de composição transitória, sendo os servidores nomeados através de Portaria pelo ordenador de despesas da CELIC e de forma não exclusiva, ou seja, acumulavam as funções já exercidas com a análise dos expedientes de responsabilidade.

E aliado a isto, por se tratar de tema ainda novo e carecer de equipe específica, poucas ocorrências decorrentes dos procedimentos licitatórios chegavam ao conhecimento da COPSA, que sobretudo analisava irregularidades na execução de Atas de Registro de Preços (incluindo as decorrentes da execução do contrato).

Assim, foi verificada a necessidade de reavaliação do procedimento até então adotado, o que gerou a publicação da Portaria SMARH nº 108/2015, que trouxe como grande inovação a extinção da COPSA, mantendo no DGCON (através da sua Equipe de Penalidades) a competência exclusiva para condução dos expedientes de apuração de responsabilidade administrativa dos licitantes, bem como para a procedimentalização do fluxo necessário.

2.1.2. Instrução de Trabalho

A partir da Portaria SMARH nº 108/2015, vigente até hoje, a CELIC desenvolveu normativa interna, chamada de Instrução de Trabalho – IT nº 01/2016 (atualmente em sua terceira versão), para desenhar todo o fluxo de atividades de responsabilidade da Equipe de Penalidades, apresentando descritivo técnico e fluxograma.

2.1.3. Normas de Procedimento

Como forma de organizar a atuação da CELIC na instauração de processos junto ao departamento que processa as licitações e da Equipe de Penalidades em suas análises, bem como diante da discricionariedade do gestor na dosimetria das sanções previstas na norma e nos editais, criou-se as Normas de Procedimento nº 4 (que descreve toda a forma de atuação do Departamento de Licitações Centralizadas para análise de condutas passíveis de sancionamento e envio de notícia das condutas à Equipe de Penalidades, atualmente na terceira versão) e nº 6 (que traz a dosimetria para utilização no sancionamento, a depender do tipo de conduta descrita no art. 7º da Lei nº 10.520/02 e regras de reincidência, já na quarta versão).

2.2. Análise técnica

De acordo com as inovações incrementais já referidas, em especial à previsão da Instrução de Trabalho, a Equipe de Penalidades deverá realizar uma breve análise das condutas trazidas, a fim de verificar se seria ou não o caso de prosseguimento na apuração².

Tal medida se reflete como critério de boa prática administrativa, vez que reduz a probabilidade de movimentação da máquina pública para um caso sabidamente improcedente, como é o caso de condutas que a Administração entende não ser passível de enquadramento nas condutas taxativas do artigo 7º da Lei nº 10.520/02 (e tampouco no artigo 28 da Lei Estadual nº 13.191/09).

Exemplificativamente, podemos referir o envio de determinado documento de habilitação válido, mas que não preenche todos os requisitos exigidos no instrumento convocatório, ou o envio de planilha de custos e formação de preços (exigida em conjunto com a proposta final) preenchida, mas com percentuais diversos dos praticados e exigidos em edital. Neste caso, estaria a Administração diante da conduta de ‘não manutenção da proposta’ ou ‘não entrega de documento’?

Ora, nada impede a desconsideração de tais condutas, em atenção ao princípio do formalismo moderado, vez que a Administração pode entender ser mais danoso o processamento desta irregularidade do que o arquivamento do expediente.

Assim, fundamental a referida previsão, pois preliminar à notificação da empresa para apresentação de defesa, analisando a situação posta e as decisões já aplicadas em situações semelhantes (verdadeira jurisprudência interna), poderá a Equipe de Penalidades, com chancela do ordenador de despesas, atuar com celeridade nos casos de menor monta, dedicando maior tempo e energia às demais situações.

De outra banda, se a análise preliminar entender pelo prosseguimento do expediente, deverá a Equipe de Penalidades, além de notificar a empresa para apresentação de defesa, instruir o feito com todos os documentos que entender necessários à correta aferição dos fatos, nos termos do item 4 da Instrução de Trabalho 01/2015³.

² 2. Da autuação do expediente administrativo

(...)

2.1.2. Da instauração, a Equipe de Penalidades fará um a análise breve das condutas apontadas e verificará sobre o processamento ou não das mesmas, encaminhando ao exame do Ordenador de Despesas possível não processamento de determinada conduta, cabendo a este a deliberação sobre prosseguimento ou não.

³ 4. Das diligências e da instrução do expediente

4.1. Os servidores da Equipe de Penalidades deverão proceder as diligências necessárias à instrução do feito, motivando-as e certificando-as.

A partir disso se expede junto à Equipe de Penalidades o chamado Parecer Técnico, chancelado pela direção do DGCON e levado para apreciação do Subsecretário da CELIC.

2.3. Ferramentas de análise

Assim, poderá a Equipe de Penalidades diligenciar na própria Central de Licitações, junto aos demais Departamentos que compõe a estrutura organizacional, em especial com relação à Assessoria Jurídica (questionando preliminarmente alguma questão controversa) e ao Departamento de Licitações Centralizadas, responsável pela condução dos certames (visando algum esclarecimento do condutor do certame analisado, ou documento juntado no expediente licitatório).

Ainda, possui competência para notificar, em sede de diligência, outra pessoa jurídica de direito público ou privado, visando confirmar como verdadeira alguma declaração prestada ou documento apresentado (em especial com relação a atestados de capacidade técnica).

Por fim, os responsáveis pela análise do expediente também poderão diligenciar junto ao próprio Sistema de Compras Eletrônicas (para análise de documentos, participação da empresa em outros certames e até endereço utilizado pela licitante quando do seu credenciamento), além de outros sistemas de consulta, como do Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral de Pessoa Jurídica (registro junto à Receita Federal) e da Junta Comercial do Estado do RS (com disponibilidade das alterações contratuais da pessoa jurídica).

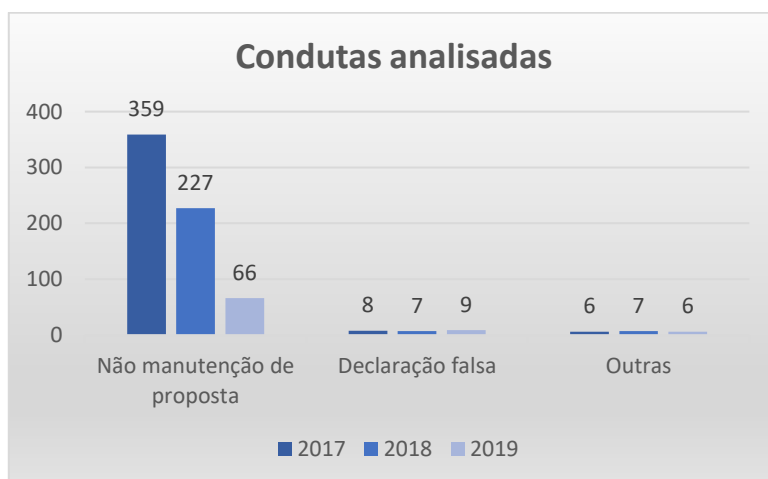
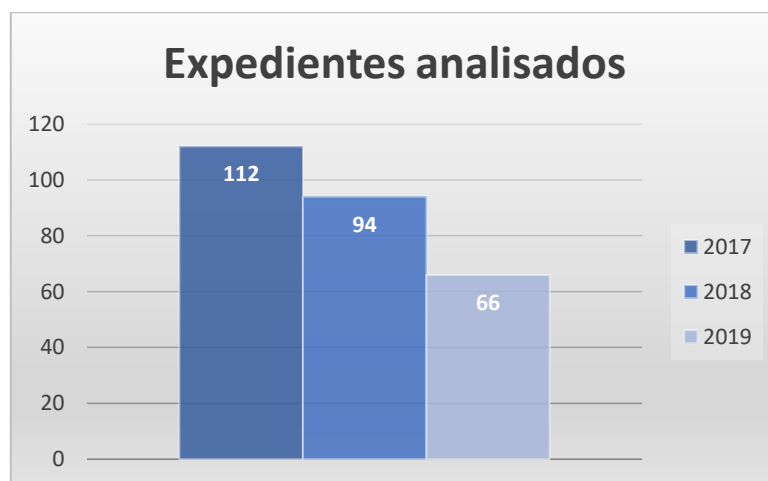
Da mesma forma, há a possibilidade de confirmação da autenticidade de documentos, quando o mesmo traz códigos de verificação (neste ponto, importante o destaque às excelentes iniciativas dos órgãos públicos que utilizam tal sistema, que se trata de simples, porém eficiente ferramenta de combate às irregularidades licitatórias).

Por fim, também se destaca a comprovação, via Google Earth e/ou Google Maps, dos endereços registrados como sede das empresas apuradas, já que este ponto é inclusive referido na Instrução de Trabalho como crítico, havendo considerável número de empresas que mantém seus cadastros desatualizados e sendo necessária a diligência, previamente a possível notificação por edital.

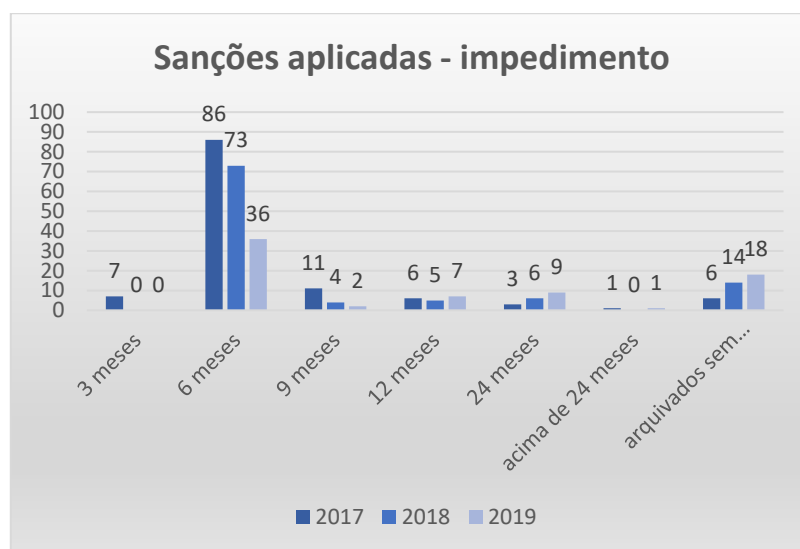
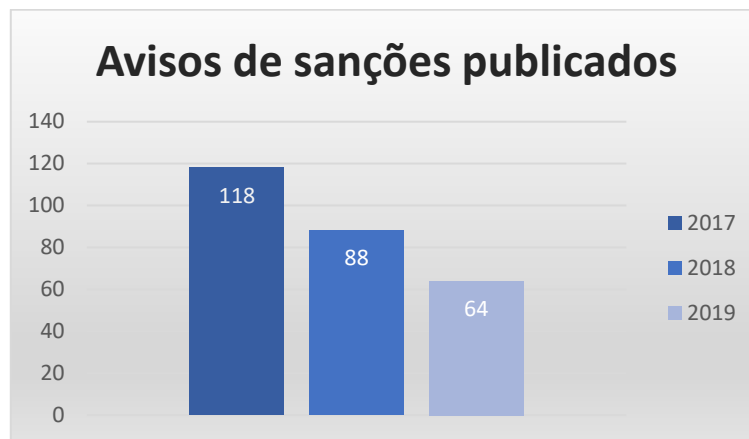
2.4. Dados comparativos 2017-2019

4.2. Todas as estruturas da Celic, dentro de suas atribuições, poderão ser consultadas sobre questões relativas à elucidação de fatos.

Considerando a existência das normativas desde final de 2015, importante analisar os dados consolidados da Equipe de Penalidades, disponibilizados no site da Central de Licitações⁴, do ano de 2017 (primeiro com todas as normas vigentes) ao de 2019, nos quais se verifica considerável redução na instauração de expedientes e consequente sancionamento de licitantes, bem como redução no número de condutas tidas comumente como de menor reprovabilidade (não manutenção de proposta e não entrega de documento – que no gráfico estão computados em conjunto) e leve aumento nas de falsidade.



⁴ Estatísticas Equipe de Penalidades. Disponível em: <http://www.celic.rs.gov.br/index.php?menu=secao&cod=59&sec=180&c=59> Acesso em 14 de janeiro de 2020.



Conclusões

Ainda que saibamos que o procedimento demonstrado deva estar sempre em evolução, temos a certeza de que é uma experiência de sucesso e que vem trazendo bons resultados na participação de licitantes nos procedimentos conduzidos pela CELIC/RS, verificando um amadurecimento em relação a participação destes, com maior cautela e responsabilidade na apresentação de propostas.

Aliado a isso, a Central de Licitações gaúcha tem recebido uma série de decisões judiciais favoráveis, que cancelam o procedimento da Administração, eivando de legalidade a atuação do gestor em conduzir a abertura de processos quando do cometimento, pelos licitantes, das condutas descritas no art. 7º da Lei nº 10.520/02.⁵

⁵ Juízo: 3ª Vara da Fazenda Pública - Porto Alegre Processo: 9010372-26.2019.8.21.0001 Tipo de Ação: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. Infração Administrativa Alegre, 06 de novembro de 2019. “Frente a isso tudo, do cotejo das informações carreadas aos autos, a meu ver, nenhuma razão assiste à parte autora. Veja-se que, no que atine ao processo administrativo contra ela instaurado, pelo que demonstram os documentos trazidos ao feito, não há nenhuma irregularidade a ser apontada. Dessa forma, verifica-se que o processo administrativo obedeceu aos princípios do contraditório e da ampla defesa, uma vez que sempre

Por fim, há de se notar que, em pese a CELIC tenha desempenhado um papel de órgão repressor de condutas irregulares nos procedimentos licitatório, não tem deixado de pensar em estratégias de diminuição destas pelos licitantes. Diversos avisos sobre cuidados com documentação e acompanhamento eletrônico das etapas do procedimento são enviados aos licitantes, desde o credenciamento para obtenção de senha eletrônica, até o momento de publicação e disponibilização do edital, quando avisos são anexados juntos ao instrumento convocatório e termo de referência.

Além disso, já se tem notícias de estudos que estão sendo desenvolvidos pensando em submeter o licitante à chancela de termo de cumprimento de boas práticas, aproximando o fornecedor da Administração com treinamentos, orientações e compromisso de boa conduta nas próximas licitações, se comprometendo por determinado período e acatando a regra de que se não cumprir com as condições firmadas será sancionado.

Referências

BRASIL. Constituição. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm> Acesso em: 22 janeiro 2020.

_____. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 18 jul. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm> Acesso em: 22 janeiro 2020.

_____. Tribunal de Contas da União. Jurisprudência. Acórdão 3171/2011 – Plenário. Relatório de Auditoria 002.509/2011-3, Relator: Ministro André de Carvalho. Julgado em 30.11.2011. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A3171%2520ANOACORDAO%253A2011/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=b1afbc70-3d25-11ea-9138-91dcd7063146> Acesso em 13 de janeiro de 2020.

restou oportunizado à parte autora manifestar-se, mesmo que a solução adotada não tenha sido no sentido por ela pretendido. Portanto, a improcedência é medida que se impõe.”

_____. Tribunal de Contas da União. Jurisprudência. Acórdão 754/2015 – Plenário. Tomada de Contas 015.239/2012-8, Relatora: Ministra Ana Arraes. Julgado em 08.04.2015. Disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A754%2520ANOACORDAO%253A2015/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=b1afbc70-3d25-11ea-9138-91dcd7063146> Acesso em 13 de janeiro de 2020.

_____. Tribunal de Contas da União. Jurisprudência. Acórdão 2077/2017 – Plenário. Representação 035.967/2016-1, Relator: Ministro Augusto Sherman. Julgado em 20.09.2017. Disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2077%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=33b457d0-3d26-11ea-8b77-319f20945c29> Acesso em 13 de janeiro de 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 13.191, de 30 de junho de 2009. Dispõe sobre o pregão eletrônico no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Diário Oficial do Estado. Porto Alegre, RS, 30 jun. 2009. Disponível em:

<<http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Document.aspx?inpKey=162953&inpCodDispositivo=&inpDsKeywords=13191>> Acesso em: 22 janeiro 2020.

_____. Decreto Estadual nº 49.291, de 26 de junho de 2012. Institui a Subsecretaria da Administração Central de Licitações - CELIC, mediante transformação da Central de Compras da Administração Pública Estadual - CECOM. Diário Oficial do Estado. Porto Alegre, RS, 27 jun. 2012. Disponível em:

<<http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Document.aspx?inpKey=206140&inpCodDispositivo=&inpDsKeywords=49291>> Acesso em: 22 janeiro 2020.