

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Referência: Processo nº 202411867000645

Interessado(a): SUBCONTROLADORIA DO SISTEMA DE CORREIÇÃO E CONTAS

Assunto: ORIENTAÇÃO

DESPACHO Nº 879/2024/GAB

EMENTA: 1. CONSULTA. 2. PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO - PAR. 2.1. REGÊNCIA PELA LEI NACIONAL Nº 12.846, DE 1º DE AGOSTO DE 2013, BEM COMO PELA LEI ESTADUAL Nº 18.672, DE 13 DE NOVEMBRO DE 2014, REGULAMENTADA PELO DECRETO ESTADUAL Nº 9.573, DE 5 DE DEZEMBRO DE 2019. 3. PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE FORNECEDORES - PAF. 3.1. REGÊNCIA PELAS LEIS NºS 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993, 10.520, DE 17 DE JULHO DE 2002, E 12.462, DE 4 DE AGOSTO DE 2011. 3.1.1. APLICAÇÃO DAS NORMAS SANCIONADORAS RETRO, LEVANDO-SE EM CONSIDERAÇÃO A DATA DO COMETIMENTO DO ILÍCITO (E A NATUREZA DESTA, SE PERMANENTE OU NÃO), MESMO QUE AS SUAS RESPECTIVAS VIGÊNCIAS JÁ TENHAM CESSADO, COM A POSSIBILIDADE EXCEPCIONAL DE APLICAÇÃO DA NOVEL LEGISLAÇÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS, SOB O PÁLIO DO PRINCÍPIO DA *LEX MITIOR* (LEI MAIS BENÉFICA). 3.2. REGÊNCIA PELA LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021. 3.2.1. APLICAÇÃO DAS NORMAS SANCIONADORAS RETRO, A PARTIR DE SUA RESPECTIVA VIGÊNCIA E EFETIVA UTILIZAÇÃO DURANTE O PROCESSO LICITATÓRIO. 4. HIPÓTESE DE JULGAMENTO CONJUNTO DO PAR E DO PAF. 5. REGRAS ATINENTES À PRESCRIÇÃO. 6. RATIFICAÇÃO E/OU COMPLEMENTAÇÃO DAS DIRETRIZES

EXPOSTAS NOS DESPACHOS NºS
401/2019/GAB, 417/2020/GAB E
2.117/2023/GAB. 8. DESPACHO
REFERENCIAL. 9. PORTARIA Nº 170-
GAB/2020-PGE. 10. MATÉRIA
ORIENTADA.

1. Trata-se de solicitação de orientação jurídica oriunda da **Controladoria-Geral do Estado - CGE**, acerca de questões atinentes à eficácia e aplicabilidade da Lei estadual nº 18.672, de 13 de novembro de 2014, notadamente quanto aos atos praticados antes de sua vigência e regulamentação, bem como quanto ao procedimento a ser adotado quando da apuração de infrações que estão sujeitas à apuração conjunta mediante Processo Administrativo de Responsabilização de Fornecedores - PAF e Processo Administrativo de Responsabilização - PAR.

2. Eis os questionamentos que foram formulados pela Superintendência da Controladoria Especializada em Consultoria da Atividade Correcional e Contas da CGE, na forma do Ofício nº 362/2024/CGE (SEI nº 58537476):

9. Considerando o exposto, necessária a orientação jurídica quanto as seguintes questões:

a) No caso de licitação na modalidade pregão, em que o ato irregular foi praticado no certame (por exemplo, apresentação de atestado de qualificação técnica inidôneo) rendendo ensejo à contratação, pode-se considerar o marco de início da prescrição tanto para o PAF, quanto para o PAR, o último dia do contrato prorrogado? Se não, quando deverá ser considerado o marco de início da prescrição?

b) A Lei Estadual Anticorrupção, cuja vigência se iniciou aos 18 de dezembro de 2014, discriminou os atos lesivos contra administração e somente foi regulamentada em 05 de dezembro de 2019. Nesse sentido, questiona-se:

b.1) Os atos praticados entre agosto de 2011 e janeiro de 2014 podem ser punidos, eis que anteriores à vigência da Lei nº 12.846/2013 e da Lei Estadual nº 18.672/2014?

b.2) É possível a incidência da(s) lei(s) nos termos aditivos firmados na sua vigência, ainda que os supostos atos lesivos tenham sido praticados antes da lei?

b.3) Para os atos praticados após a vigência da Lei nº 18.672/2014, porém antes da regulamentação (Decreto nº 9.573/2019), pode-se aplicar a lei e impor as penalidades cabíveis?

b.4) Após a regulamentação (Decreto nº 9.573, de 05 de dezembro de 2019), pode-se aplicar as penalidades, ainda que os atos tenham sido praticados antes desta data?

b.5) Na hipótese de apresentação de atestado de capacidade técnica inidôneo para efeito de classificação no procedimento licitatório, o marco temporal para a contagem da prescrição será a data de apresentação ou, considerando que tal documento influenciou na classificação da empresa, a contagem pode ser considerada enquanto durar o contrato e seus termos aditivos?

b.6) Ainda, considerando a contratação com fundamento em documento inidôneo (b.5), que viciou o certame, extinto o contrato com a empresa beneficiada pelo atestado, os procedimentos licitatórios ulteriores em que sagrou-se vencedora a mesma empresa, com fundamento na capacidade técnica anteriormente validada pelo atestado, da mesma forma, estariam viciados?

c) A prescrição da pretensão punitiva é contada da data da ciência da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado, interrompendo-se com a instauração do processo que tenha por objeto a apuração da infração.

c.1) Definido o marco interruptivo da prescrição com a instauração do PAR, questiona-se: a partir de quando referido prazo se reinicia, da conclusão do feito (como orientado no caso dos PAFs – Despacho 1.290/2021-GAB-PGE) ou a partir da data de instauração do processo de responsabilização?

3. A Procuradoria Setorial da Controladoria-Geral do Estado manifestou-se por meio do **Parecer CGE/PROCSET nº 13/2024** (SEI nº 59220155), ocasião em que respondeu, de modo conclusivo, todos os questionamentos aventados, da seguinte forma:

43. Diante do exposto, conclui-se:

43.1 Quanto à questão “a”: Em se tratando de infração permanente sujeita à apuração conjunta via PAR/PAF, nos casos em que a ciência do ilícito ocorrer anteriormente à cessação da infração, o termo inicial de contagem do prazo de prescrição deve recair sobre a data da efetiva cessação da ação infracional, ao passo que, nas situações em que a ciência do ato ilícito se der após a cessação da infração, o termo a quo deve se dar a partir da data da referida ciência;

43.2. Quanto à questão “b.1”: Considerando o princípio constitucional da legalidade estrita e da anterioridade da norma punitiva, bem como o fato da Lei n. 12.846/2013 ter aplicação nacional, somente os atos praticados após a vigência da referida lei podem ser punidos;

43.3. Quanto à questão “b.2”: Em se tratando de infração permanente é possível a incidência da Lei Anticorrupção nos termos aditivos firmados em sua vigência, em que pese os supostos atos lesivos tenham sido praticados antes da lei, vez que, nesses casos, a infração perdura no tempo, cessando-se apenas com a extinção do contrato;

43.4. Quanto à questão “b.3”: Todos os atos infracionais cometidos após a vigência da Lei federal n. 12.846/2013 – que, ressalta-se, antecede a vigência da Lei estadual n. 18.672/2014 – são passíveis de apuração, haja vista àquela ter aplicação nacional. A ausência de regulamentação está relacionada à impossibilidade de se instaurar o processo administrativo de responsabilização e não à configuração do ato infracional propriamente dito, considerado ilícito desde sua tipificação na comentada Lei Anticorrupção;

43.5. Quanto à questão “b.4”: Desde que o Decreto regulamentador (Decreto n. 9.573/2019) entrou em vigência, todos os atos lesivos praticados a partir de 29.01.2014 – data que a Lei n. 12.846/2013 entrou em vigor – podem ser objeto de apuração, observado o prazo prescricional;

43.6. Quanto à questão “b.5”: O marco inicial para contagem do prazo prescricional na hipótese de apresentação de atestado de capacidade técnica inidôneo para efeito de classificação no procedimento licitatório será a ciência da infração, caso o contrato já tenha se encerrado, ou, o último dia do contrato, nas situações em que a ciência do ilícito ocorrer anteriormente à extinção do mesmo;

43.7. Quanto à questão “b.6”: Que, segundo entendimento do STJ, não há que se falar em aplicação automática de penalidade aos contratos administrativos já aperfeiçoados juridicamente. Entretanto, importante ressaltar que o licitante cometeu fraude ao apresentar Atestado de Capacidade Técnico Ilícito emitido em decorrência de contrato firmado com escora em certificado inidôneo (lavagem de atestado), de modo que deve ser responsabilizado pela infração praticada;

43.8. Quanto à questão “c.1”: Que o prazo prescricional interrompido pela instauração do PAR será retomado, por inteiro, na mesma data.

4. Na sequência, os autos foram encaminhados à análise deste Gabinete, com fundamento no art. 2º, § 1º, da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE.

5. É o breve relatório. Passa-se à manifestação.

6. Inicialmente, quanto ao primeiro ponto, indagou-se se "no caso de licitação na modalidade pregão, em que o ato irregular foi praticado no certame (por exemplo, apresentação de atestado de qualificação técnica inidôneo) rendendo ensejo à contratação, pode-se considerar o marco de início da prescrição tanto para o PAF, quanto para o PAR, o último dia do contrato prorrogado e, se não, quando deverá ser considerado o marco de início da prescrição?"

7. Pois bem, não é demais lembrar a manifestação contida no **Despacho nº 2.117/2023/GAB** (cópia junto ao Processo nº 202300003026132 - SEI nº 54766528), no sentido de que "o processo de responsabilização de pessoa jurídica - PAR não se confunde com o processo administrativo de responsabilização de fornecedor - PAF: enquanto o primeiro encontra fundamento na Lei anticorrupção, o segundo diz respeito, em síntese, à temática do inadimplemento contratual", bem como ao fato de que o Processo Administrativo de Responsabilização - PAR não se encontra passível de ser submetido à atuação da Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem da Administração Estadual - CCMA; o que, de resto, inviabiliza eventual composição quanto aos seus termos.

8. Voltando ao tema, nos Processos Administrativos de Responsabilização de Fornecedores - PAF, o enfoque reside no exercício do "poder-dever" sancionatório em detrimento da pessoa física ou jurídica que descumpriu contrato firmado com a Administração Pública. Há uma nítida prevalência da relação jurídica de direito público mantida entre o ente contratante e o particular contratado.

8.1. Ademais, como bem destacado no parágrafo 5º do opinativo setorial, tratando-se de possíveis infrações sujeitas à dupla tipificação legal - tanto no PAF quanto no PAR - devem elas ser apuradas e julgadas conjuntamente, nos mesmos autos, observados o rito procedimental e a autoridade competente definidos na lei anticorrupção, por força do disposto no art. 159 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 - norma essa que ostenta feição processual, sendo aplicável, portanto, de maneira imediata e sem prejuízo dos atos já praticados anteriormente. Aliás, o § 2º do art. 5º do Decreto estadual nº 9.573, de 5 de dezembro de 2019, que regulamenta a lei anticorrupção estadual (Lei estadual nº 18.672, de 13 de novembro de 2014), possui comando similar ao do modelo federal, somente destoando na questão da "facultatividade" da apuração e julgamento conjunto, e que, nesta parte, perdeu sua eficácia.

9. Em acréscimo faz-se o registro de que, nos termos do art. 6º-A da [Instrução Normativa nº 003/2021 - CGE](#), que regulamenta o PAF, a tentativa de autocomposição, via de regra, dá-se antes da instauração do procedimento, como medida prejudicial. É dizer, por ocasião da tentativa de autocomposição, não existe um "juízo de certeza" acerca da efetiva prática de infração contratual, mas apenas indícios de descumprimento do ajuste. O acordo de que se cogita vem a dispor sobre o processo administrativo sancionador e não propriamente sobre o "direito material" nele debatido.

10. A depender da situação e dos compromissos assumidos pelo particular, a Administração Pública poderá anuir com a simples suspensão do PAF ou mesmo com a substituição deste pela aplicação antecipada e consensual da pena de advertência e/ou da pena de multa, mediante a "confissão" da infração cometida (aplicação, por analogia, do art. 28-A do Código de Processo Penal, com a redação determinada pela Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019).

11. Nos casos em que a CCMA for chamada a intermediar o acordo, o juízo de admissibilidade terá o condão de suspender a prescrição por força do art. 12, parágrafo único, da Lei Complementar estadual nº 144, de 2018. No entanto, nos casos de negociação direta, será preciso que as partes ajustem expressamente, no termo de acordo, a suspensão da prescrição da pretensão punitiva

pelo prazo necessário ao cumprimento integral dos compromissos que vierem a ser assumidos pelo compromissário (art. 199, inciso I, do Código Civil). Tudo isso consta da manifestação referencial inserta no [Despacho nº 875/2023/GAB](#), desta Casa, que ora se reitera.

12. A questão apresentada pela consulente dispõe acerca de suposta infração sujeita à apuração conjunta via PAR/PAF, de modo que a legislação a ser observada será a Lei estadual nº 18.672, de 2014 (lei anticorrupção estadual), mais precisamente seu art. 36, que ressalta a prescrição pelo período de 5 (cinco) anos, a contar da data em que a infração foi conhecida ou, no caso de infração permanente ou continuada, a partir do dia em que cessou, de forma que, em regra, o termo inicial do prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública é a data da ciência da infração. O Decreto-Lei nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932, não destoia do referido entendimento, notadamente o seu art. 1º.

13. Na situação delineada verifica-se que a infração supostamente cometida teria um caráter permanente - celebração de contrato e respectivos aditivos com atestado de qualificação técnica inidôneo -, pois valeu-se de documento que serve para comprovar a habilitação da empresa durante toda a execução do contrato, considerando que a contratação se estendeu ao longo do tempo com base no mesmo suporte. Assim, a prescrição da pretensão punitiva do direito sancionador não se limita ao simples fato de apresentar um documento inadequado durante o processo licitatório, mas abrange todo o período em que o contrato com a Administração Pública foi executado.

14. Assim, correta a conclusão alcançada pelo parecer de origem quanto à alínea "a" do parágrafo 9º do Ofício nº 362/2024/CGE (SEI nº 58537476), no sentido de que, para se determinar o início do prazo prescricional, requer-se uma análise individualizada de cada caso; ressaltando que, em situações em que o conhecimento da infração ocorre após o término da permanência, é mais apropriado interpretar o início do prazo de prescrição conforme estipulado na regra geral do art. 36 da Lei estadual nº 18.672, de 2014, ou seja, da data em que a infração foi conhecida, sob pena de manifesta incongruência.

14.1. E tal se dá por uma razão simples, pois, como enfatizado no opinativo setorial, "nos casos em que a ciência ocorrer antes da cessação da infração permanente ou continuada, a prescrição ainda não pode se iniciar, pois a infração ainda está sendo praticada. Impossível, portanto, um prazo de ação se iniciar contra o Estado antes mesmo do término da conduta, pois ela está se prolongando no tempo".

15. Quanto aos questionamentos que dizem respeito à aplicação da lei anticorrupção estadual (alíneas "b.1" a "b.6" do parágrafo 9º do Ofício nº 362/2024/CGE - SEI nº 58537476), cuja vigência iniciou em 18 de dezembro de 2014 e regulamentação pelo Decreto estadual nº 9.573, de 2019, necessário observar que preexiste à sua existência a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, e regulamentação inicial, no âmbito federal, pelo Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015 (hoje revogado pelo Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022), dispondo a legislação nacional em comento sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira e autorizando, em razão da prática de atos previstos no art. 5º da lei, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por meio das respectivas Advocacias Públicas ou órgãos de representação judicial, ou equivalentes, e o Ministério Público, o ajuizamento de ação, com vistas à aplicação de sanções às pessoas jurídicas infratoras (vide art. 19).

16. A permissão, todavia, não legitima a punição dos atos praticados anteriormente à entrada em vigor da legislação nacional - que seu deu em 29 de janeiro de 2014 -, por ausência de tipicidade da conduta.

17. Vale destacar que a lei anticorrupção - junto com outros diplomas legais, tais como a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e a então Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 - ampliou a rede de proteção da Administração Pública contra atos lesivos praticados por pessoas jurídicas. O art. 30 da Lei nº 12.846, de 2013, explicitamente afirma que as penalidades impostas por ela não afetam os processos de responsabilização e aplicação de penalidades da lei de improbidade administrativa e da lei de licitações e contratos, confirmando a multiplicidade da existência de meios em defesa da tutela do interesse público.

18. Portanto, mostra-se correta a orientação da Procuradoria Setorial quanto às alíneas "b.1" e "b.2" do parágrafo 9º do Ofício nº 362/2024/CGE (SEI nº 58537476), no sentido de que os atos praticados antes da entrada em vigor - que se deu em 29 de janeiro de 2014 - da Lei nº 12.846, de 2013, estão protegidos pelo princípio constitucional da legalidade estrita e da anterioridade da norma punitiva e, portanto, não são passíveis de punição. No entanto, a referida lei estabelece punições administrativas para empresas que prejudicam a Administração Pública nacional ou estrangeira. Com sua entrada em vigor, todos os entes da federação ganharam competência para iniciar e julgar processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas ainda não previstos no ordenamento jurídico. Ademais, se uma suposta infração teve início antes da entrada em vigor da lei anticorrupção, mas apenas cessou seus efeitos com a extinção do contrato, os termos aditivos firmados durante a vigência da lei anticorrupção estarão sujeitos a essa legislação. Por outro lado, se o ato lesivo não se estende no tempo e sua consumação ocorreu antes da vigência da lei anticorrupção, essa legislação não se aplica.

19. Quanto aos atos praticados no interregno entre a vigência da lei anticorrupção estadual e sua regulamentação - Decreto estadual nº 9.573, de 2019 - (alínea "b.3" do parágrafo 9º do Ofício nº 362/2024/CGE - SEI nº 58537476), de fato, os atos praticados após a entrada em vigor da Lei nº 12.846, de 2013, como ressaltado anteriormente, já estão sujeitos à investigação e responsabilização no âmbito do Estado de Goiás, uma vez que essa legislação tem alcance nacional, respeitando-se assim o princípio constitucional da legalidade estrita e da anterioridade da norma punitiva, sendo relevante destacar, todavia, que a falta de regulamentação é fator impeditivo da instauração do processo administrativo de responsabilização, mas não afeta a existência do ilícito em si, conforme estabelecido na lei anticorrupção.

20. Pelas mesmas razões, embora a lei anticorrupção nacional (Lei nº 12.846, de 2013) seja autoaplicável em sua maior parte (tipificação dos ilícitos, por exemplo), a regulamentação pelos entes é necessária para a definição do rito do processo administrativo de responsabilização a ser trilhado, sob pena de nulidade. No âmbito do Estado de Goiás, essa regulamentação foi realizada por meio do Decreto estadual nº 9.573, de 2019; portanto, os atos lesivos praticados a partir da vigência da Lei nº 12.846, de 2013, podem ser validamente processados desde a entrada em vigor desse decreto regulamentar, observando-se o prazo prescricional, em resposta à alínea "b.4" do parágrafo 9º do Ofício nº 362/2024/CGE (SEI nº 58537476).

21. Relativamente às alíneas "b.5" e "b.6" do parágrafo 9º do Ofício nº 362/2024/CGE (SEI nº 58537476), se o ato irregular praticado no certame estiver sujeito à apuração conjunta PAR/PAF, conforme indicado pela consulente, e que, em conformidade com o já aludido art. 159 da Lei nº 14.133, de 2021, tem-se que o rito procedimental a ser seguido será o previsto na lei anticorrupção, além de se estar diante de uma infração permanente, razão pela qual o marco inicial para a contagem do prazo prescricional será a ciência da infração, caso o contrato já tenha sido encerrado. Nos casos em que a ciência do ilícito ocorrer antes da extinção do contrato, o último dia deste contrato será o marco inicial para contagem do prazo prescricional. Ademais, se houver a apresentação de um atestado de habilitação idôneo, porém, obtido em decorrência de prática anterior ilícita, seu aproveitamento acaba por macular a isonomia e o tratamento igualitário entre os licitantes, podendo a Administração Pública promover medidas administrativas justificadas e específicas para rescindir estes contratos.

22. Por fim, quanto à questão levantada à alínea “c.1” do parágrafo 9º do Ofício nº 362/2024/CGE (SEI nº 58537476), o [Despacho nº 1.290/2021/GAB](#), desta Casa, orientou a matéria da seguinte forma: (i) nos casos de contratos regidos pelas Leis nºs 8.666, de 1993, 10.520, de 17 de julho de 2002, e 12.462, de 4 de agosto de 2011, a instauração do Processo Administrativo de Responsabilização de Fornecedores - PAF implica suspensão do prazo prescricional, o qual retomará sua contagem tão somente após a conclusão do feito; e (ii) nos casos de contratos regidos pela nova lei de licitações (Lei nº 14.133, de 2021), a instauração do Processo Administrativo de Responsabilização de Fornecedores - PAF importa na interrupção do prazo prescricional, o qual reiniciará a sua contagem por completo a partir dessa data.

22.1. Que a despeito da orientação acima ser alusiva ao Processo Administrativo de Responsabilização de Fornecedores - PAF, o opinativo setorial corretamente aduziu que nada impede que o seu teor seja replicado para o Processo Administrativo de Responsabilização - PAR, dada a indiscutível identidade de situações e em aplicação aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

23. Sob essas considerações e com os **acréscimos** retro (parágrafos 7º, 9º, 10, 11 e 12 deste despacho), **aprova-se o Parecer CGE/PROCSET nº 13/2024** (SEI nº 59220155), e dá-se por orientada a matéria em abstrato, segundo o seu parágrafo 43 e respectivos subparágrafos, restituindo o feito à **Controladoria-Geral do Estado, via Procuradoria Setorial**, para as providências porventura cabíveis no caso concreto, segundo os subsídios consolidados. Antes porém, dê-se ciência desta **orientação referencial** aos Procuradores do Estado em exercício, inclusive nas Procuradorias Setoriais, na Consultoria-Geral e no CEJUR (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 - GAB).

RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA

Procurador-Geral do Estado

GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA, Procurador (a) Geral do Estado**, em 08/07/2024, às 12:34, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **61280099** e o código CRC **F141A547**.



Referência: Processo nº 202411867000645



SEI 61280099