

PROTOCOLO Nº: 332354/17
ORIGEM: CÂMARA MUNICIPAL DE CAPANEMA
INTERESSADO: AIRTON MARCELO BARTH
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 34/19

Consulta. Comissão Permanente de Licitação. Exigência de qualificação técnica e segregação de funções. Vedação à participação de Vereador e de Controlador Interno. Composição de 2/3 por servidores efetivos. Possibilidade de Comissão única para o Poder Executivo e Legislativo. Parecer ministerial pelo conhecimento da Consulta e, no mérito, pela resposta nos termos assinalados no corpo do Parecer.

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Airton Marcelo Barth, Presidente da Câmara Municipal de Capanema, por intermédio da qual indaga:

- “1) Nas pequenas Câmaras Municipais, que disponham de reduzido quadro de pessoal, excepcionalmente, é admissível a participação de servidor efetivo ocupante do cargo de Controlador Interno na comissão de licitação?
- 2) Nas pequenas Câmaras Municipais, que disponham de reduzido quadro de pessoal, é admissível a participação de Vereador na comissão de licitação?
- 3) Não existindo outros servidores no quadro efetivo, poderá a Câmara Municipal criar uma comissão de licitação com a participação de servidor ocupante do cargo de servente?
- 4) Nas pequenas Câmaras Municipais, não existindo número suficiente de servidores no quadro efetivo, é possível que seja formada comissão de licitação composta majoritariamente por servidores comissionados?
- 5) A Câmara Municipal poderá se valer da comissão de licitações do Poder Executivo no caso de não dispor de número suficiente de servidores para compor sua própria comissão? Caso positivo, quais procedimentos devem ser adotados? Há necessidade de existência de lei municipal que regula a matéria e celebração de termo de cooperação técnica entre os Poderes?”

A petição inaugural (fls. 1-4, peça 3) foi instruída com parecer jurídico (fls. 5-20, peça 3), em que defendeu, em síntese:

- 1) em razão do princípio da segregação de funções, o Controlador Interno da Câmara Municipal não pode integrar a Comissão de Licitação;
- 2) é vedada a participação de Vereador em Comissão de Licitação em razão da incompatibilidade de funções;

- 3) é vedada a nomeação de servidor ocupante do cargo de pedreiro para compor Comissão de Licitação, tendo em vista a exigência de qualificação técnica para a função (art. 51, *caput*, da Lei nº 8.666/93);
- 4) a Comissão de Licitação não pode ser composta majoritariamente por servidores comissionados, conforme jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e de outros Estados;
- 5) é possível que lei municipal autorize e termo específico regulamente a existência de uma única Comissão de Licitação para o Poder Executivo e para o Poder Legislativo.

Foi designado relator, mediante sorteio, o Conselheiro Nestor Baptista, que proferiu juízo positivo de admissibilidade (Despacho 1140/17, peça 5), determinando o regular processamento do feito.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Informação 48/17, peça 6) informou que não foram encontradas decisões específicas sobre o tema proferidas em processos de prejudgado e consulta. No entanto, colaciona uma decisão do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (proferida no processo de Consulta TC-4623/2005), em que foi definido o entendimento de que “no mínimo dois membros de cada Comissão de Licitação deverão ser servidores efetivos, conforme se extrai da melhor interpretação do art. 51 da Lei nº 8.666/93. No entanto, não havendo servidores efetivos no órgão, outra solução não há senão a utilização de servidores comissionados para ocupar tais vagas, desde que lhes sejam destinadas atribuições de direção, chefia e assessoramento” (peça 7).

A Coordenadoria de Gestão Municipal expediu a Instrução 4685/18 (peça 11), em que sugeriu as seguintes respostas:

- A – Não é legítimo que o Servidor ocupante do cargo de Controlador Interno atue no mesmo processo licitatório em que ele mesmo vai analisar a legalidade.
- B – Nos pequenos municípios, havendo carência de pessoal, excepcionalmente na modalidade de convite, a comissão de licitação pode ser substituída por servidor designado para esse fim. Não sendo recomendada a indicação de um Vereador para tal tarefa.
- C – Opinamos negativamente quanto a nomeação de servidor ocupante do cargo de servente para compor a comissão de licitação, diante da ausência de qualificação técnica, e em desatendimento ao comando normativo do art. 51, *caput*, da Lei nº 8.666/93.
- D – Conclui-se pela impossibilidade de uma comissão de licitação composta majoritariamente por servidores comissionados.
- E – A Câmara Municipal não pode se valer da comissão de licitações da Prefeitura Municipal, sendo necessária sua instituição no âmbito do Poder Legislativo. Porém, abre-se exceção nos casos explicitados na fundamentação trazida nessa consulta.

É o breve relato.

De antemão, nota-se que estão preenchidos os requisitos normativos que autorizam o processamento da consulta. O consulente é autoridade legítima para deflagrar o procedimento, a petição inicial está instruída com parecer jurídico e foram formuladas questões em tese sobre matéria de competência desta Corte. Satisfeitas, pois, as exigências arroladas nos artigos 311 e 312 do Regimento Interno.

Quanto ao mérito, as dúvidas suscitadas remetem à interpretação do art. 51, *caput* e §§1º e 2º, da Lei nº 8.666/93, a seguir colacionado:

Art. 51. A habilitação preliminar, a inscrição em registro cadastral, a sua alteração ou cancelamento, e as propostas serão processadas e julgadas por comissão permanente ou especial de, no mínimo, 3 (três) membros, sendo pelo menos 2 (dois) deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação.

(...)

§ 2º A Comissão para julgamento dos pedidos de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento, será integrada por profissionais legalmente habilitados no caso de obras, serviços ou aquisição de equipamentos.

As conclusões apresentadas no parecer jurídico do consulente e no instrutivo técnico estão adequadas. A primeira questão apresentada deve receber resposta negativa, eis que a segregação de funções impõe que o Controlador Interno deve manter-se afastado das demais atividades administrativas do órgão como condição para que seu mister possa ser desempenhado de maneira imparcial. Portanto, é absolutamente incompatível com as atribuições fiscalizatórias do Controlador Interno a sua participação em Comissão de Licitação.

Da mesma forma, a segunda questão deve ser objeto de resposta negativa, pois a Comissão de Licitação demanda composição estritamente técnica, o que não se coaduna com a natureza política e temporária do vínculo mantido pelo Vereador com a respectiva casa legislativa. Assim, para assegurar a atuação imparcial da Comissão, é recomendável que suas atividades sejam desempenhadas por servidores que ostentem vínculo profissional com o órgão, especialmente de natureza efetiva. Ainda, para assegurar a segregação de funções, os agentes políticos capazes de autorizar o certame e decidir sobre sua homologação e adjudicação não devem desempenhar as funções técnicas inerentes à Comissão de Licitação.

Quanto à terceira questão, relevante destacar que o art. 51, §2º, da Lei nº 8.666/93, exige que os membros da Comissão sejam “profissionais legalmente habilitados no caso de obras, serviços ou aquisição de equipamentos”. O dispositivo explicita a regra geral de que a Comissão de Licitação deve ser composta por agentes tecnicamente habilitados para a avaliação dos requisitos de habilitação. Nessa esteira, ao menos em princípio, os integrantes da Comissão devem em regra possuir nível superior, ou, ao menos, formação técnica específica, além de

conhecimentos jurídicos atinentes ao procedimento licitatório. Por isso, a participação de servidor ocupante de cargo de servente parece estar vedada pela legislação da matéria.

A quarta questão possui resposta expressa no art. 51, *caput*, da Lei nº 8.666/93, segundo o qual a Comissão deve ter em sua composição ao menos 2/3 de servidores efetivos. A exigência é compatível com o perfil técnico e estável que deve ter a Comissão, assegurando-se que seus membros possam atuar de maneira imparcial, isolando-os de pressões que servidores comissionados podem vir a sofrer, por ocuparem cargos exoneráveis *ad nutum*.

A quinta questão pode ser respondida positivamente. Com efeito, de maneira excepcional, em caso de exíguo quadro de servidores próprios, não há impedimento legal para que as licitações da Câmara sejam conduzidas por Comissão do Poder Executivo. Como bem atestou a unidade técnica e o órgão de consultoria jurídica do consultante, eventual compartilhamento deve ser disciplinado por lei e instrumentalizado por termo de cooperação.

A partir de tais considerações, o Ministério Público de Contas opina pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pelo oferecimento de resposta nos termos assinalados no corpo deste parecer.

Curitiba, 11 de fevereiro de 2019.

Assinatura Digital

FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas