



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Controle em Licitações e a responsabilidade da Comissão de Licitação

Lei 8.666/93

Ao tratar da responsabilidade dos membros das comissões de licitação, a Lei de Licitações e Contratos, no § 3º do art. 51, estipula que tais agentes responderão solidariamente por todos os atos praticados pela comissão, salvo se posição individual divergente, devidamente fundamentada, estiver registrada em ata da reunião em que a decisão tomada foi contraditada. Assim, os membros da comissão responderão pelas consequências decorrentes da decisão tomada, como se tivessem adotado tal conduta de maneira individual.

Lei 8.666/93

O membro da comissão estará excluído de responsabilidade se efetivamente restar demonstrado que não agiu, ao menos, com culpa. Ou, ainda, conforme disposto no retrocitado dispositivo legal, se, expressa e justificadamente, tomar posição individual divergente da adotada pela comissão de licitação, consoante razões consignadas em ata da reunião em que a aludida decisão foi tomada. É de se destacar que não basta a mera discordância oral com o posicionamento da comissão de licitação ou o fato de que se absteve de votar. A divergência deve ser expressa, devidamente justificada, registrada em ata e indicadora de uma posição individual contrária.

Lei 8.666/93

Vale lembrar ainda que o art. 82 do mencionado estatuto afirma que os agentes administrativos que praticarem atos em desacordo com os preceitos da Lei de Licitações ou que atuem visando a frustrar os objetivos do certame estão sujeitos às sanções previstas na própria Lei “e nos regulamentos próprios, sem prejuízo das responsabilidades civil e criminal que seu ato ensejar”.

Lei 8.666/93

A jurisprudência do TCU tem se consolidado no sentido de que os membros das comissões de licitação, especial ou permanente, são condenados em débito solidariamente com os demais responsáveis, caso a irregularidade por eles praticada tenha nexó de causalidade com o prejuízo causado ao Erário. Nessa situação podem ser apenados com a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992.

Lei 8.666/93

O art. 51 da Lei nº 8.666/1993 dispõe que: “A habilitação preliminar, a inscrição em registro cadastral, a alteração ou o 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.

Lei 8.666/93

§ 4º A investidura dos membros das Comissões permanentes não excederá a 1 (um) ano, vedada a recondução da totalidade de seus membros para a mesma comissão no período subsequente.

Lei 8.666/93

Três são as incumbências precípua de uma comissão de licitação: decidir sobre pedidos de inscrição no registro cadastral, bem como sua alteração ou cancelamento, consoante dispõe o art. 34 da citada Lei; decidir sobre a habilitação preliminar dos interessados em participar de cada certame, na forma disposta nos arts. 27 a 31 e 43 da Lei nº 8.666/1993; julgar e classificar as propostas dos licitantes habilitados, em conformidade com o disposto nos arts. 43 a 45 da Lei nº 8.666/1993.

Lei 8.666/93

A Lei 8.666/1993 distingue comissões permanentes e especiais justamente em função das peculiaridades que as licitações possam apresentar. Em princípio, as atribuições das comissões permanentes são genéricas. Julgam as licitações que versem sobre objetos não especializados ou que se insiram na atividade normal e usual do órgão licitante. Surgindo situações especiais, distinguidas pelas peculiaridades do objeto licitado ou por outras circunstâncias, a Administração constituirá comissão especial. As circunstâncias que conduzem à constituição de uma comissão especial também impõem que os seus membros apresentem condições para enfrentar e superar as dificuldades envolvidas no caso.

Lei 8.666/93

O CASO PRATA DO PIAUÍ-PI

Relatório do TCU:

14. Por fim, destaca-se da multicitada nota técnica as informações a seguir:

(...) Cabe destacar também que, em consulta às edições do Diário Oficial dos Municípios, verificou-se que a comissão permanente de licitação (CPL) da Prefeitura Municipal de Prata do Piauí responsável pela condução dos certames à época dos nove convites anteriormente citados era composta pelos seguintes membros, nomeados em 02 de novembro de 2016 (com publicação apenas em 1º de dezembro de 2016) pelo então Prefeito Municipal de Prata do Piauí Antônio Gomes de Sousa (CPF nº 628.362.931-87): Ricardo Matos da Cruz (CPF nº 815.891.745-34), como presidente da CPL; Emanuela Machado Araújo (CPF nº 022.569.573-14), como membro; e Romário Lopes dos Reis (CPF nº 050.643.543-12) , também como membro.

Lei 8.666/93

3.5.1.1. Em relação aos citados membros, cabe salientar que durante as entrevistas a equipe de fiscalização foi informada que nenhum dos três membros era servidor efetivo da Prefeitura Municipal de Prata do Piauí (em descumprimento ao disposto no caput art. 51 da Lei nº 8.666/1993) e que Ricardo Matos da Cruz e Emanuela Machado Araújo eram casados (de fato ambos possuem os mesmos endereços registrados em seus CPFs), sendo que Emanuela Machado Araújo seria irmã de Mirly Machado Araújo (CPF nº 022.569.563-42), esposa do então Prefeito Municipal de Prata do Piauí Antônio Gomes de Sousa (CPF nº 628.362.931-87), o que de fato foi corroborado em consulta aos respectivos CPFs e por meio de notícias publicadas na internet.

Lei 8.666/93

4.2. Para que esses objetivos fossem alcançados antes do fim de seu mandato, o referido prefeito acabou descumprindo os ritos legais para obtenção da autorização legislativa necessária à utilização desses recursos e buscou simular a realização de certames por meio da modalidade mais simples de licitação (convite), contratando objetos no limite do valor previsto em lei para a modalidade, a fim de que pudesse direcionar os convites às empresas de seu interesse, utilizando-se para isso de membros de sua família nomeados para a CPL responsável pelos certames (Ricardo Matos da Cruz, CPF nº 815.891.745-34, e Emanuela Machado Araújo, CPF nº 022.569.573-14). A distribuição ilegal dos recursos foi concretizada mediante a execução de serviços aquém dos valores contratados e pagos, visando dar aparência de legalidade às contratações e aos pagamentos realizados, com indícios de que não foram executados pelas empresas contratadas.

Relatório do Ministro do TCU:

(...) parece de fácil percepção que tais processos licitatórios não guardam conformidade com a Lei n. 8.666/93, antes apresentando um conjunto de indícios caracterizadores de fraude à licitação, senão vejamos:

23.1. Os nove convites teriam sido realizados no período de 7 a 12/12/2016 (apenas 5 dias), por uma mesma Comissão de Licitação, composta por pessoas alheias ao quadro funcional da Prefeitura Municipal de Prata do Piauí, sendo pouco crível que a referida Comissão tivesse condição laboral de conduzir 9 processos licitatórios num período de apenas 5 dias. Além do que, dois dos três membros teriam relação de proximidade com o ex-gestor municipal (Ricardo Matos da Cruz e Emanuela Machado Araújo eram casados, e a Sra. Emanuela seria irmã da esposa do então prefeito) ;

Relatório do Ministro do TCU:

23.2. Os inúmeros convites foram homologados em valores pouco abaixo do limite a partir do qual haveria a obrigatoriedade de adoção da modalidade tomada de preços, cujas exigências de publicidade e prazos de execução são mais rigorosas;

23.3. Pelo pouco tempo despendido na execução das despesas, parece razoável inferir que não houvera projeto básico, nem orçamento detalhado com a composição dos custos unitários, para a realização de tais procedimentos licitatórios, em desacordo ao previsto no art. 7º, §2º, incisos I e II, da Lei 8.666/93.

23.4. Ademais, embora supostamente realizados em 7/12 e 12/12/2016, os certames licitatórios só tiveram seus extratos publicados na imprensa em 3/1/2017, portanto, já na gestão subsequente.

Relatório do Ministro do TCU:

46. Por fim, cabe aduzir que restou constatado nestes autos que o Presidente e um dos membros da comissão de licitação, Sr. Ricardo Matos da Cruz (CPF n. 815.891.745-34) e Sra. Emanuela Machado Araújo (CPF n. 022.569.573-14) (vide item 3.19 à peça 3) , respectivamente, foram responsáveis por conduzirem os processos licitatórios com irregularidades. Observa-se que as irregularidades não permaneceriam sem a participação dos membros da CPL. A jurisprudência pacífica desta Corte de Contas é no sentido de que os membros de comissões de licitação serão alcançados pela jurisdição do TCU, com a imputação de débito e/ou aplicação de multa, sempre que os seus atos forem danosos ao erário ou constituírem grave ofensa à ordem jurídica.

Relatório do Ministro do TCU:

47. Dessa forma, devem o Sr. Ricardo Matos da Cruz (CPF nº 815.891.745-34) e a Sra. Emanuela Machado Araújo (CPF nº 022.569.573-14), respectivamente presidente e membro da CPL, ser arrolados como responsáveis solidários nas tomadas de contas especiais a serem instauradas.

Jurisprudência do TCU

Exclusão de responsabilidade – Discordância expressa e fundamentada

Acórdão nº 1.780/2007 – Plenário, ratificado pelo Acórdão nº 832/2008 - Plenário

Explicação sintética da deliberação: O Presidente da Comissão de Licitação alertou a direção da entidade sobre o posicionamento do TCU a respeito da modalidade licitatória a ser utilizada na contratação de empresas para a execução de obras (Concorrência ao invés de vários Convites), bem como que a entidade já havia sido notificada pelo Tribunal, em anos anteriores, sobre a prática de fracionamento com vistas à fuga da modalidade devida de licitação. Em resposta, a Diretora Administrativa determinou o prosseguimento dos referidos processos, deixando claro que qualquer responsabilização pela sua instauração ficava a cargo dos membros daquela Diretoria.

Jurisprudência do TCU

Exclusão de responsabilidade – Discordância expressa e fundamentada

Acórdão nº 1.780/2007 – Plenário, ratificado pelo Acórdão nº 832/2008 - Plenário

O Colegiado, considerando que o posicionamento divergente da comissão de licitação, externado pelo seu presidente, estava devidamente documentado e que qualquer atitude posterior da comissão, ante a ordem direta da direção da empresa para a adoção das providências pertinentes ao prosseguimento dos certames licitatórios, poderia ser interpretada como insubordinação, retirou a responsabilidade dos membros da CPL.

Jurisprudência do TCU

1.3.1. Responsabilidade por fraude à licitação e superfaturamento **Acórdão nº 1.235/2004 – Plenário.**

Trechos do Relatório:

“4.3.1. Um dos principais procedimentos a ser adotado por uma comissão de licitação, em especial nas licitações do tipo menor preço, deve ser a verificação da conformidade de cada proposta com os preços correntes no mercado (art. 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/93), de forma a evitar que eventual conluio entre licitantes para majorar artificialmente os preços ofertados possa passar despercebido pela comissão julgadora do certame e, conseqüentemente, trazer prejuízos ao erário.

Jurisprudência do TCU

1.3.1. Responsabilidade por fraude à licitação e superfaturamento
Acórdão nº 1.235/2004 – Plenário.

Trechos do Relatório:

4.3.2. Para tal, deve o processo licitatório ser precedido de pesquisa de preço de mercado para que possa ser utilizada, não só nessa verificação da conformidade do preço ofertado com o de mercado durante o julgamento da licitação, como também para servir de parâmetro de estimativa do custo da aquisição do bem ou contratação do serviço.

4.3.3. Assim, como os integrantes da comissão de licitação e o Prefeito à época inobservaram essa obrigação legal de confrontação dos preços de mercado com os preços ofertados, não há como acolher as alegações acima.

Jurisprudência do TCU

1.3.1. Responsabilidade por fraude à licitação e superfaturamento
Acórdão nº 1.235/2004 – Plenário.

Trechos do Relatório:

4.3.5. A Legislação é bastante clara quanto à responsabilidade solidária dos membros da comissão de licitação, conforme estabelecido no art. 51, § 3º, da Lei 8.666/93. Assim, não há qualquer fundamento na alegação de que a responsabilidade por todos os atos da licitação seria exclusivamente da autoridade superior que homologou o procedimento. Isso seria considerar inócua o dispositivo legal citado.

Jurisprudência do TCU

1.3.1. Responsabilidade por fraude à licitação e superfaturamento
Acórdão nº 1.235/2004 – Plenário.

Trechos do Relatório:

4.3.6. A Jurisprudência no âmbito deste Tribunal também é pacífica quanto à responsabilidade solidária dos membros da comissão de licitação quando ficar caracterizado dano ao Erário decorrente de irregularidade nas fases de habilitação e julgamento das propostas.
(...)

Jurisprudência do TCU

4.3.7. Assim, considerando que competia à comissão de licitação examinar a conformidade das propostas apresentadas pelos licitantes com o preço corrente no mercado, não há como aceitar os argumentos oferecidos pelos membros da Comissão. Ressalte-se que, para evitar o superfaturamento apurado, não se exigia dos membros da comissão nenhum conhecimento técnico profundo, bastando para tanto que tivessem efetuado pesquisas de preço dos produtos no mercado. De posse desses preços de referência e com a constatação de que os preços ofertados pelos licitantes eram superiores aos pesquisados, deveria a Comissão ter desclassificado todas as propostas apresentadas, nos termos do art. 48, II, e § 3º, da Lei n.º 8.666/93. Se assim não procederam, agiram com negligência (falta de precaução), o que implica conduta culposa. (...)

Jurisprudência do TCU

4.3.9. Frise-se também que superfaturamento advindo de um contrato precedido de procedimento licitatório somente ocorre quando, **no mínimo, houver culpa da comissão de licitação, que é quem, em verdade, julga e classifica as propostas ofertadas e, por conseguinte, tem o dever de tomar a precaução imposta pela Lei de efetuar pesquisa de preço de mercado previamente à realização do certame licitatório, para poder ter noção do valor que está sendo proposto à Administração Pública pelo particular.** No caso de irregularidade, o próprio art. 51, § 3º, da Lei 8.666/93 estabelece que a responsabilidade é solidária dos membros da comissão da licitação, salvo em caso de divergência devidamente fundamentada e registrada em ata (que não ocorreu), não havendo razão, portanto, para a individualização da conduta de cada um de seus integrantes. (...)

Jurisprudência do TCU

4.3.11. (...) A alegação de boa-fé, no entanto, mesmo que existente, não teria o condão de isentar o responsável da responsabilidade solidária pela dano causado ao Erário... (...).

(...) a própria responsável afirma que assinava os documentos relativos às licitações sem ter participado das sessões de abertura dos envelopes. O fato, além de caracterizar mais uma irregularidade relativa aos convites nº 96/97 e 79/97 (ausência de reunião da comissão de licitação), deixa claro que não havia boa-fé, porque houve preterição do interesse público em prol de interesses particulares. Qualquer servidor, por mais humilde que seja, sabe que é ilegal e ilegítimo assinar uma ata de reunião, como o fez a mencionada responsável, sem que tivesse participado da respectiva sessão. As alegações, portanto, não devem ser acolhidas. (...)

Jurisprudência do TCU

4.3.14. (...) Destaque-se, também, que não ficou evidenciada a boa-fé na prática dos atos que deram origem ao dano ao Erário, principalmente a partir das alegações acima, onde se vê que os convites nº 96/97 e nº 79/97 consistiam apenas em um arranjo de documentos para simular uma licitação, tudo com o apoio, ainda que por omissão, dos membros da comissão de licitação”. (...)

Jurisprudência do TCU

7.3.13. De qualquer forma, o que se percebe das justificativas dos integrantes da comissão de licitação é que eles tinham conhecimento de que o procedimento licitatório não era regular (...).

7.3.14. Observa-se, assim, que os integrantes da comissão de licitação agiram com dolo eventual, porque assumiram o risco de produzir dano ao erário, ao aceitarem participar de uma licitação com conhecimento prévio de que se tratava de uma farsa para legalizar um procedimento suspeito. Por tal razão, suas justificativas devem ser rejeitadas.”

Houve a imposição de débito e multa.

Obrigado pela atenção!

Helano Müller Guimarães
Auditor Federal de Controle Externo

Email: helanomg@tcu.gov.br

Tel: (86) 3301-2729