PARECER Nº 02/2017 - CEOF

Da COMISSÃO DE ECONOMIA, ORÇAMENTO E FINANÇAS sobre o Projeto de Lei nº 828/2015, que "*Dispõe sobre a obrigatoriedade de o ordenador de despesa e integrantes de Comissão Permanente de Licitação, Pregoeiro e membros de equipe de apoio submeter-se a curso de qualificação profissional antes de ser nomeado para desempenhar a função.*"

Autor: Deputado RODRIGO DELMASSO
Relator: Deputado CHICO LEITE

I - RELATÓRIO

Chega para o exame terminativo desta Comissão o Projeto de Lei n° 828, de 2015, de autoria do Deputado Rodrigo Delmasso. Cuida o art. 1º da proposição, de estabelecer a realização de curso de qualificação como condição para o desempenho das funções públicas de ordenador de despesas, membro de comissão permanente de licitação, pregoeiro e membro de equipe de apoio. O artigo prevê aplicação de multa à autoridade designante e ao designado em caso de descumprimento da norma.

Segundo o art. 2º, a obrigatoriedade visa à valorização e formação dos profissionais, a fim de garantir a boa imagem da entidade e seus dirigentes; e o art. 3º determina que o ordenador de despesas deve buscar qualificar seus subordinados.

O art. 4º estabelece como requisitos mínimos para aprovação no curso nota final igual a 7 (em máximo de 10) e frequência de 75%. O dispositivo permite a designação, em caráter excepcional, de servidor que obtiver nota inferior à mínima exigida, desde que a autoridade designante assuma a responsabilidade solidária das aulas ministradas.

O art. 5º define ordenador de despesas como servidor público investido de autoridade e competência para emitir empenho e autorizar pagamentos.

Conforme o art. 6º, o ordenador de despesas deve ser pessoa física, titular de cargo de confiança com ou sem vínculo permanente com a Administração Pública,

Comissão de Economia, Orçamento e Finanças
PL Nº 828 / 2015
Fls. 15 Rubrica

inscrito junto aos órgãos financeiros da entidade e ao Tribunal de Contas do Distrito Federal.

O art. 7° veda a designação de agente político - integrante da magistratura, do Ministério Público ou do Parlamento - como ordenador de despesas, salvo se licenciado.

O art. 8° estabelece que o ordenador de despesas é responsável pela ordenação das despesas necessárias à execução do acordo, contrato ou convênio, observando as normas da concedente/contratante, a compatibilidade com o plano de trabalho ou projeto e as orientações e normas de execução financeira e orçamentária do Governo do Distrito Federal.

De acordo com o art. 9º, o conteúdo do curso de qualificação é indicado pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, que deve ministrar as aulas para formação das primeiras turmas em cada início de legislatura ou do mandato do titular do Poder Executivo, após o que a atividade pode ser terceirizada.

O art. 10 determina que o servidor inscrito na função de ordenador anteriormente à publicação da norma deve iniciar curso de qualificação no prazo de 90 dias da vigência da lei.

Segundo o art. 11, a licitação deve iniciar-se com a abertura do processo administrativo, observando a declaração do ordenador de despesas de que o valor estimado do objeto tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual e compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Seguem as cláusulas de vigência, de 60 dias a partir da data de publicação, e de revogação genérica das disposições contrárias.

O Projeto de Lei foi lido em 14 de dezembro de 2015, e distribuído à Comissão de Assuntos Sociais, para análise de mérito, à Comissão de Economia, Orçamento e Finanças, para análise de mérito e admissibilidade, e à Comissão de Constituição e Justiça, para análise de admissibilidade.

Analisado pela Comissão de Assuntos Sociais, o PL recebeu Emenda Substitutiva, que propõe que as particularidades do curso de qualificação, como

Comissão de Economia, Orçamento e Finanças
PL Nº 828 / 2015
Fls. 16 Rubrica

duração e pontuação mínima, sejam definidas através de regulamento, para que possam ser adaptadas de maneira mais célere ao longo do tempo, consideradas as especificidades de cada função ou órgão, com conteúdo mínimo determinado pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal.

O Substitutivo também elimina a necessidade de exigência de curso para membros da equipe de apoio do pregoeiro, pois tais servidores prestam serviços de cunho auxiliar, sem caráter decisório, e não respondem diretamente pelos atos administrativos praticados. E dispensa, ainda, a penalidade de multa à autoridade designante e ao designado.

Como a exigência de que o curso para as primeiras turmas seja ministrado pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, em cada início de legislatura ou do mandato do titular do Poder Executivo, poderia gerar demasiada espera por vagas, prejudicando a condução administrativa nesses períodos, o substitutivo também suprime esse dispositivo do projeto original.

A emenda substitutiva da CAS substitui também as definições de ordenador de despesas, membro de comissão permanente de licitação e pregoeiro conforme estabelece a legislação federal (arts. 80, § 1°, e 81 do Decreto-Lei n° 200, de 1967; o art. 6°, XVI, da Lei n° 8.666, de 1993; e o art. 8°, III, d, do Decreto federal n° 3.555, de 2000, respectivamente).

Propõe, ainda, que a norma passe a vigorar no prazo de 1 ano a partir de sua publicação, para que os órgãos e entidades públicas possam providenciar a oferta dos cursos, e que os servidores previamente designados contem com prazo de 1 ano a partir da vigência da lei para a qualificação.

Por último, retira as disposições que não tratam especificamente do curso de qualificação, como aqueles que trazem outros requisitos para designação de ordenador de despesas e que estabelecem procedimentos relativos a licitações, matérias que devem ser objeto de norma própria.

A proposta não recebeu emendas nesta Comissão, durante o prazo regimental.

É o relatório.

Comissão de Economia, Orçamento e Finanças
PL Nº 828 / 2015
Fls. 17 Rubrica

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, conforme o art. 64, II, *a*, do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal (RICLDF), manifestar-se de forma terminativa sobre a adequação ou repercussão orçamentária e financeira das proposições.

Entende-se como adequada a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual[1]. Sujeitam-se obrigatoriamente ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira as proposições que impliquem aumento ou diminuição da receita ou da despesa ou repercuta de qualquer modo sobre o Orçamento, significativamente, no que tange às Metas Fiscais.

Relativamente à admissibilidade, cabe registrar que a aprovação do PL não acarretaria aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, portanto, do ponto de vista econômico, as propostas trazidas pelo PL não causam impacto econômico e fiscal.

A análise de admissibilidade consiste, ainda, em determinar se ela atende ao conjunto da legislação aplicável às Finanças Públicas. Nesse sentido, analisamos os dispositivos legais pertinentes.

Assinala-se, primeiramente, que a comissão de licitação tem atribuições relevantíssimas para o desenvolvimento das aquisições públicas. É mediante a atuação da comissão de licitação que se dará a concretização do procedimento de compras e contratações de bens e serviços pela Administração Pública.

Como salienta Jessé Torres Pereira Junior[2] a comissão de licitação possui três incumbências precípuas: (i) decidir sobre pedidos de inscrição no registro cadastral, bem como sua alteração ou cancelamento; (ii) decidir sobre a habilitação preliminar dos interessados em participar de cada certame; e (iii) julgar e classificar as propostas dos licitantes habilitados. É o expresso nos artigos 6º, inciso XVI, e artigo 51, da Lei Federal n. 8.666/93.

[1] Art. 1º, § 1º, b, da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, que "estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira".
[2] PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública. Renovar, 2002, p. 533.

Comissão de Economia, Orçamento e Finanças
PL Nº 828 / 2015
Fls. 18 Rubrica

A comissão de licitação é um órgão colegiado, cujas decisões são tomadas pelas manifestações de todos os seus integrantes, em conjunto, os quais têm o dever de cumprir a Lei e defender as funções atribuídas ao Estado. 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.

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".

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 nexo 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.

Já na sistemática instituída pelo Pregão, a competência de decidir foi conferida especificamente a um agente, singularmente, o pregoeiro. Não há, então, um partilhar do processo decisório e, portanto, não há, em regra, a responsabilização solidária, como ocorre no certame convencional. O pregoeiro coordena os trabalhos da equipe de apoio, mas decide sozinho e responde pelos seus próprios atos. O pregoeiro é responsável pela condução do certame, pelo cumprimento dos prazos da etapa externa, tais como produção de resposta a esclarecimentos e a impugnações a tempo e modo devidos; por providências outras que se mostrarem necessárias diante das peculiaridades do certame, como, por exemplo, o adiamento de uma sessão de julgamento.

Compete a equipe de apoio tão-somente realizar os atos materialmente necessários para a condução do procedimento licitatório pelo pregoeiro, não tendo ingerência alguma sobre as decisões tomadas por esse agente. É necessário dizer, porém, que os membros da equipe de apoio podem ser responsabilizados em casos excepcionais, notadamente quando se omitem diante do conhecimento de atos manifestamente ilegais.

Comissão de Economia, Orçamento e Finanças
Nº 828 / 2015
Fls. 19 Rubrica

Marçal Justem Filho traz as seguintes considerações sobre a atuação do pregoeiro, da sua autoridade superior e da sua equipe de apoio [3]:

> "Os papéis do pregoeiro e da autoridade superior estão bem delineados na Lei nº 10.520/02. Mencionada legislação define os papéis de um ou de outro ator, inexistindo dúvida, por exemplo, que as atribuições relativas à realização do certame, à necessidade do objeto e à própria homologação sejam da autoridade superior. Por outro lado é também inconteste que a condução da sessão de pregão, a decisão quanto à habilitação e o acolhimento de recursos, por exemplo, sejam atribuições do pregoeiro.
>
> (...)
>
> Os membros da equipe de apoio estão sujeitos às regras gerais acerca de responsabilidade civil, penal e administrativa. Mais do que isso, poderão ser responsabilizados pessoalmente caso omitam-se a propósito de irregularidades que cheguem a seu conhecimento. Tendo ciência de qualquer desvio na conduta alheia, deverão manifestar-se perante a autoridade competente, na primeira oportunidade disponível. Não se aplica ao caso a regra do art. 51, § 3º, da Lei de Licitações, eis que os atos da equipe de apoio não devem (de regra) ser referidos em ata. Mas nada impede que o membro da equipe de apoio valha-se da oportunidade da lavratura da ata para manifestar-se acerca da ocorrência de irregularidades. E o pregoeiro (a quem incumbe deliberar acerca da ata) não poderá recusar a documentação acerca da notícia de atos indevidos – inclusive aqueles a ele próprio imputados. Se o membro da equipe de apoio reputar que o pregoeiro praticou irregularidade, poderá comunicar a ocorrência à autoridade superior".

O art. 10 do Anexo I do Decreto nº 3.555/2000 estabelece que a equipe de apoio deverá ser integrada, em sua maioria, por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da Administração, preferencialmente pertencentes ao quadro permanente do órgão ou da entidade promotora do pregão, para prestar a necessária assistência ao pregoeiro. Mas o referido decreto federal não estabelece exigência de formação para os mesmos.

Em conclusão, a legislação de finanças públicas pertinente à proposição em tela, ao estabelecer tanto as atribuições quanto penalidades para o não-cumprimento pelos agentes públicos responsáveis pelas licitações, pregões e ordenamento de

[3] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico. 3ª ed. São Paulo: Dialética. pp. 76 a 80

Comissão de Economia, Orçamento e Finanças
PL Nº 828 / 2015
Fls. 20 Rubrica

despesas, estabelece mecanismos importantes para o controle das licitações e contratações pela administração pública.

Dada a importância do assunto e a complexidade das normas, a propositura de cursos de formação para os agentes públicos é meritória e bem-vinda. Como demonstramos acima, além disso, o Substitutivo da CAS adequa-se melhor à legislação de finanças públicas pertinente ao assunto.

III – VOTO

Por todo o exposto, vota-se, no âmbito da CEOF, pela **ADMISSIBILIDADE do Projeto de Lei nº 821/2015, nos termos do Substitutivo da Comissão de Assuntos Sociais**.

Sala de Comissões, em

Dep. AGACIEL MAIA
Presidente

Dep. CHICO LEITE
Relator

Comissão de Economia, Orçamento e Finanças
PL Nº 828 /2015
Fls. 27 Rubrica