

PARECER Nº , DE 2015

SF/15120/21944-02


Da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, sobre a Proposta de Fiscalização e Controle nº 3, de 2015, que visa verificar a regularidade do Termo de Contrato nº 55/2014, celebrado em 14/10/2014 entre o Ministério Público Federal e a empresa Lúcia Bittar e Filhos Incorporadora Ltda.

Relator: Senador Ivo Cassol

1 RELATÓRIO

O Senador Fernando Collor, com amparo nos artigos 102-A e 102-B, inciso I e parágrafo único, do Regimento Interno do Senado Federal, encaminhou a esta Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) proposta de fiscalização e controle com o objetivo de averiguar a regularidade na celebração do Termo de Contrato nº 55/2014, pactuado em 14 de outubro de 2014 entre o Ministério Público Federal (MPF) e a empresa Lúcia Bittar e Filhos Incorporadora Ltda.

Conforme informa a proposição, a mencionada avença foi celebrada por dispensa de licitação, com base no art. 24, inciso X, da Lei nº 8.666/93¹, e tem por objeto “a locação de imóvel situado no SHIS QI 15, Área Especial ‘B’, Lago Sul, Brasília/DF, destinado a atender às necessidades da Procuradoria-Geral da República”, por um período de 5 anos, a um valor mensal de R\$ 67.000,00 (sessenta e sete mil reais).

¹ Lei nº 8.666/93: Art. 24. É dispensável a licitação:
(...)

X - para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia;[\(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)

Informa, ademais, que, apesar de já terem transcorridos 8 meses da locação, o imóvel permanece desocupado. “Até aqui, foram despendidos R\$ 536.000,00 (quinhentos e trinta e seis mil reais) dos cofres públicos com aluguel, e mais de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) com reformas e adaptações já feitas.”

Ainda com relação à ocupação do imóvel, afirma que o contrato de locação jamais poderia ter sido celebrado, haja vista que o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT) impõe que a área em que o prédio se situa deve ser destinada à instalação de creche.

Ante tais fatos, no exercício das competências desta CMA referentes à fiscalização e controle do uso e aplicação de recursos públicos, o Senador Fernando Collor propõe que os fatos apresentados sejam apurados pelo Colegiado. Nesse sentido, para subsidiar os trabalhos da Comissão, sugere preliminarmente a solicitação de realização de auditoria pelo Tribunal de Contas da União (TCU), com enfoque na adequação do referido processo de dispensa de licitação aos ditames legais e nos possíveis prejuízos suportados pelos cofres públicos em razão da locação.

2 ANÁLISE

De acordo com a Constituição Federal de 1988, cabe ao Congresso Nacional o desempenho da atividade de controle externo da administração pública federal. Nesse sentido, o art. 70 da Carta Magna estabelece ser de competência do Parlamento a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

Para o desempenho da atividade de controle externo, o Congresso Nacional conta com o auxílio de um órgão especializado em matéria fiscalizatória. Trata-se do Tribunal de Contas da União, a quem cabe realizar, por iniciativa própria ou por

provocação da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou de suas comissões técnicas ou de inquérito, auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, nos termos do art. 71, inciso IV, da Constituição.

Demarcada essa competência constitucional, cumpre destacar que, no âmbito do Senado Federal, a atividade de fiscalização e controle foi atribuída precípuamente à CMA, nos termos dos artigos 102-A e 102-B do Regimento Interno da Casa. Nesse particular, vale transcrever os seguintes dispositivos regimentais:

Art. 102-A. À Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, além da aplicação, no que couber, do disposto no art. 90 e sem prejuízo das atribuições das demais comissões, compete:

I - exercer a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, podendo, para esse fim:

(...)

d) avaliar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, notadamente quando houver indícios de perda, extravio ou irregularidade de qualquer natureza de que resulte prejuízo ao Erário;

e) providenciar a efetivação de perícias, bem como solicitar ao Tribunal de Contas da União que realize inspeções ou auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas da União e demais entidades referidas na alínea d;

É de se notar que a literalidade do inciso I acima descrito parece restringir a atuação da CMA, nas esferas de fiscalização e controle, apenas aos atos emanados do Poder Executivo. Ou seja, o dispositivo, em uma interpretação literal, afastaria da competência fiscalizatória desta Casa Legislativa os atos praticados no âmbito do Poder Judiciário, do Ministério Público e do próprio TCU.

Ocorre, como é do conhecimento de todos, que, muito embora a prática de atos executivos, ou atos de gestão, seja função típica do Poder Executivo, os mesmos também são praticados, como função atípica, pelos órgãos dos demais Poderes da República, quando no exercício de suas funções administrativas.

Por essa razão, aliás, a Constituição Federal autoriza que o TCU, órgão auxiliar do Congresso Nacional na atividade de controle externo, realize fiscalizações “nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.” Percebe-se, pois, que o controle externo da administração pública alcança os atos de gestão praticados no âmbito dos três Poderes, ficando fora de seu alcance apenas os atos praticados em decorrência das funções típicas dos Poderes Legislativo e Judiciário.

Ora, diante dessa amplitude conferida pela Constituição Federal ao controle externo da administração pública - o qual, repita-se, é de titularidade do Congresso Nacional -, afigura-se contraditório que o Regimento Interno do Senado Federal limite a atuação desta Casa em sua atuação fiscalizatória apenas aos atos de gestão praticados no âmbito do Poder Executivo. Digo isso porque, vasculhando os demais dispositivos regimentais, não se encontra regra expressa conferindo a uma determinada comissão competência para fiscalizar os atos de gestão praticados por órgãos dos demais Poderes da República.

Em face dessa lacuna regimental, aliada à legitimidade conferida pela Constituição para que as Casas do Congresso Nacional exerçam o controle externo sobre a administração pública federal, em sentido amplo, considero que a competência para fiscalizar a legalidade de atos de gestão praticados por órgãos externos ao Poder Executivo também recaia sobre esta Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. Afinal, como ressaltei acima, no âmbito da Câmara Alta, é este Colegiado que desempenha precípuamente a atividade fiscalizatória da legalidade dos atos praticados por gestores públicos.

Feitos esses breves comentários, tem-se que, no presente caso, a Proposta de Fiscalização e Controle nº 3, de 2015, traz notícias de indícios de irregularidades na celebração do Contrato nº 55/2014, firmado pelo MPF com a empresa Lúcia Bittar e Filhos Incorporadora Ltda. Trata-se de típico ato de gestão praticado pelo Ministério Público Federal, cuja confirmação ou não das impropriedades depende

eminente de realização de atividades fiscalizatórias, as quais se incluem nas competências desta CMA.

Dessa forma, para que se conclua pela admissibilidade e aprovação da presente proposta de fiscalização, faz-se necessário verificar se os requisitos regimentais foram observados.

3 VERIFICAÇÃO DOS REQUISITOS REGIMENTAIS

De acordo com o art. 102-B, inciso II, do Regimento Interno do Senado Federal, a proposta de fiscalização e controle deve receber, inicialmente, um relatório prévio quanto à “oportunidade e conveniência da medida, e ao alcance jurídico, administrativo, político, econômico, social ou orçamentário do ato impugnado, definindo-se o plano de execução e a metodologia de avaliação”.

3.1. Requisitos de conteúdo

Inicialmente, exige o art. 102-B, inciso I, que a proposta seja apresentada por qualquer Senador à Comissão, com específica indicação do ato e fundamentação da providência objetivada.

Ambos os requisitos estão cumpridos no presente caso. A indicação do ato foi precisa ao restringir-se ao procedimento de contração e execução do Termo de Contrato nº 55/2014. Já quanto à providência objetivada, almeja-se apurar a regularidade dos procedimentos administrativos que precederam a celebração do contrato, assim como evitar possível prejuízo ao erário decorrente de sua execução.

3.2. Requisitos de admissibilidade

O inciso II do mesmo art. 102-B estabelece que, para a admissibilidade, devem ser avaliados três aspectos da proposta: exame de oportunidade; exame de conveniência; e alcance da medida (que pode ser de natureza jurídica, administrativa, política, econômica, social ou orçamentária).

De plano, a medida de controle se revela oportuna, uma vez que o contrato está sendo executado e uma atuação tempestiva pode evitar maiores prejuízos ao erário caso as irregularidades se confirmem.

É, ademais, conveniente, na medida em que se insere nas competências desta Comissão exercer as atividades de fiscalização e controle com vistas a verificar a regular utilização dos recursos públicos.

Por fim, quanto ao alcance da medida, restringir-se-á aos aspectos jurídico-administrativos, uma vez que estará limitada ao mencionado Termo de Contrato nº 55/2014.

4. METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO E PLANO DE EXECUÇÃO

4.1. Metodologia de avaliação

Como se trata de matéria jurídica, a metodologia de avaliação a ser aplicada consistirá na análise documental do referido procedimento administrativo que respaldou a celebração do Termo de Contrato nº 55/2014, bem como nos documentos atinentes à execução do ajuste.

Indispensável, ainda, que, em se confirmando as irregularidades, sejam adotadas medidas para identificar responsáveis e reparar quaisquer prejuízos suportados pelo erário.

4.2. Plano de execução

O plano de execução da presente proposta de fiscalização e controle compõe-se das seguintes atividades, as quais, futuramente, podem ser alteradas em razão das necessidades desta Comissão:

- a) solicitar, ao Tribunal de Contas da União, que promova auditoria no processo administrativo que respaldou a celebração do Termo de Contrato nº 55/2014, firmado pelo Ministério Público Federal com a

- empresa Lúcia Bittar e Filhos Incorporadora Ltda., verificando, inclusive, eventual dano ao erário em decorrência da execução do ajuste;
- b) realizar diligências que se fizerem necessárias ao longo dos trabalhos;
 - c) realizar audiência pública, caso necessário; e
 - d) apresentar, discutir e votar o relatório final desta proposta de fiscalização e controle.

5 VOTO

A CMA não pode se eximir de seu dever de investigar, sempre que provocada, principalmente quando a denúncia formulada observa todas as exigências regimentais para ser aprovada.

No caso, a matéria é regida pelos dispositivos dos artigos 102-A e 102-B do Regimento Interno do Senado Federal, que determina o procedimento a ser adotado na espécie.

Por tais motivos, nos termos deste PARECER PRÉVIO, opino pela admissão da Proposta de Fiscalização e Controle nº 3, de 2015, e pelo seu processamento na forma do Plano de Execução apresentado.

Brasília, 14 de julho de 2015.

Senador IVO CASSOL
Relator

Senador OTTO ALENCAR
Presidente

SF/15120/21944-02



Anexo – Ofício a ser endereçado ao TCU

Ofício , de 2015

Brasília, 14 de julho de 2015.

A Sua Excelência o Senhor
Ministro AROLDO CEDRAZ
Presidente do Tribunal de Contas da União

Assunto: **Proposta de Fiscalização e Controle nº 3, de 2015.**

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para as devidas providências, cópias da **Proposta de Fiscalização e Controle nº 3, de 2015**, de autoria do Senador Fernando Collor, propondo “que seja investigado o Termo de Contrato nº 55/2014, celebrado em 14/10/2014, entre o Ministério Público Federal e a empresa Lúcia Bittar e Filhos Incorporadora Ltda.”, e do Parecer Prévio, da lavra do Senador Ivo Cassol, aprovado em reunião ordinária desta Comissão realizada no dia de hoje, que conclui pela implementação da referida proposta.

Atenciosamente;

Senador OTTO ALENCAR
Presidente da CMA