

## PARECER N° , DE 2015

SF/15939.84568-84  


**Da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle**, sobre a Proposta de Fiscalização e Controle nº 4, de 2015, que visa avaliar a regularidade do Termo de Contrato nº 83/2014, celebrado em 26/12/2014 entre o Ministério Público Federal e a empresa Oficina da Palavra 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 83/2014, pactuado em 26 de dezembro de 2014 entre o Ministério Público Federal (MPF) e a empresa Oficina da Palavra Ltda.

Conforme informa a proposição, a mencionada avença foi celebrada por inexigibilidade de licitação, com base no art. 25, inciso II<sup>1</sup>, c/c art. 13, inciso III<sup>2</sup>, da Lei nº 8.666/93, e tem por objeto a implantação de mecanismo de governança interna com o intuito de melhorar o diálogo entre o Gabinete do Procurador-Geral da

---

<sup>1</sup> Lei nº 8.666/93: Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:  
(...)

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

<sup>2</sup> Lei nº 8.666/93: Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

(...)

III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; ([Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994](#))

República, a alta administração, os membros e servidores do MPF. O ajuste previu que os serviços seriam prestados em 180 dias, ao custo total de R\$ 605.996,32 (seiscentos e cinco mil, novecentos e noventa e seis reais e trinta e dois centavos).

De acordo com o dispositivo legal invocado pelo MPF para a realização da contratação, a inexigibilidade de licitação decorreria da “inviabilidade de competição” e estaria condicionada à “natureza singular do serviço” e à “notória especialização” da empresa ou profissional contratado.

Ocorre que, em 29 de outubro de 2014, ou seja, 2 meses antes da celebração do Termo de Contrato nº 83/2014, o próprio MPF, por intermédio da Procuradoria da República em Mato Grosso, havia convertido o Procedimento Preparatório nº 1.20.000.000293/2014-91 no Inquérito Civil Público de mesmo número para apurar “irregularidades envolvidas na inexigibilidade de licitação” na contratação da mesma empresa Oficina da Palavra Ltda. pela Secretaria Extraordinária da Copa do Mundo, com vistas à prestação de serviços de consultoria.

Não bastasse essa aparente contradição entre a atuação finalística e administrativa do órgão federal, informa a proposta de fiscalização que o Diretor Executivo da Oficina da Palavra foi, posteriormente, contratado como Secretário de Comunicação Social do MPF. Trata-se do Sr. Raul Pilati Rodrigues, cuja nomeação foi publicada no Diário Oficial da União do dia 4 de fevereiro de 2015.

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, propõe preliminarmente a requisição de realização de auditoria pelo Tribunal de Contas da União, com enfoque na regularidade dos processos de inexigibilidade de licitação e nos possíveis prejuízos suportados pelos cofres públicos em razão dessa contratação.

## **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 provoção 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 recai 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 precipuamente 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 4, de 2015, traz notícias de indícios de irregularidades na celebração do Contrato nº 83/2014, firmado pelo MPF com a empresa Oficina da Palavra Ltda. Trata-se de típico ato de gestão praticado pelo Ministério Público Federal, cuja confirmação ou não das impropriedades depende eminentemente 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 delimitar a fiscalização ao procedimento de contratação do Termo de Contrato nº 83/2014. 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 e conveniente, na medida em que se insere nas competências desta Comissão exercer as atividades de fiscalização e controle com vistas verificar a regular utilização dos recursos públicos.

Ademais, quanto ao alcance da medida, restringir-se-á aos aspectos jurídico-administrativos, uma vez que estará limitada ao mencionado Termo de Contrato nº 83/2014.

## **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 83/2014, bem como em outros elementos que se revelem pertinentes para formar convicção sobre os fatos.

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 83/2014, firmado pelo Ministério Público Federal com a empresa Oficina da Palavra, 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 4, 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**

## 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 4, de 2015**

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para as devidas providências, cópias da **Proposta de Fiscalização e Controle nº 4, de 2015**, de autoria do Senador Fernando Collor, propondo “que seja investigado o Termo de Contrato nº 83/2014, celebrado em 26/12/2014, entre o Ministério Público Federal e a empresa Oficina da Palavra”, 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**