

Junte-se ao processado do
Proposta de fiscalização, Ponto
nº 4 de 2015
Em 13/11/2015

Renan
(Renan Calheiros)

Aviso nº 1304 -GP/TCU

Brasília, 12 de novembro de 2015.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do Acórdão nº 2.616/2015 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto) – para conhecimento, em especial quanto às informações contidas nas subdivisões do item 9.2 da mencionada Deliberação – prolatada pelo Plenário deste Tribunal na Sessão de 21/10/2015, ao apreciar o processo nº TC-017.110/2015-7, que trata de Solicitação do Congresso Nacional referente à fiscalização formulada pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, objeto da PFC nº 4/2015, de autoria do Senador Fernando Collor, remetida por essa Presidência ao TCU por meio do Ofício nº 922 (SF), de 16/7/2015.

Envio, também, em mídia eletrônica, cópia integral dos mencionados autos.

Consoante o item 9.6 do mencionado Acórdão, a Solicitação em tela foi integralmente atendida.

Atenciosamente,

Raimundo Carreiro
RAIMUNDO CARREIRO
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

A Sua Excelência o Senhor
Senador RENAN CALHEIROS
Presidente do Senado Federal
Brasília - DF

Recebido em 13/11/2015

Hora 17:36

Cidelle

Cidelle Almeida - Mat. 264432



ACÓRDÃO Nº 2616/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.110/2015-7.
 - 1.1. Apenso: 010.407/2015-4
 2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional
 3. Interessados/Responsáveis: não há.
 4. Órgão/Entidade: Ministério Público Federal.
 5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
 6. Representante do Ministério Público: não atuou.
 7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
 8. Representação legal: não há

 9. Acórdão:

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de solicitação de fiscalização formulada pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, encaminhada pelo seu Presidente, Excelentíssimo Senhor Senador Renan Calheiros, nos termos do art. 71, inciso IV e VII, da Constituição Federal,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

- 9.1. conhecer da presente solicitação, com fundamento no art. 71, incisos IV e VII, da Constituição Federal e/ou art. 38, incisos I e II, da Lei 8.443/1992;

9.2. informar ao Senador Fernando Collor de Mello, autor da Proposta de Fiscalização e Controle nº 4, de 2015, e aos Presidentes do Senado Federal e da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, que:

9.2.1. este Tribunal realizou fiscalização e não apurou indícios de irregularidade no Contrato 83/2014, celebrado entre o Ministério Público Federal e a empresa Oficina da Palavra Ltda., tendo por objeto a implantação de mecanismos de governança interna com o intuito de melhorar o diálogo entre o Gabinete do Procurador-Geral da República, a alta administração, os membros e servidores do Ministério Público Federal;

9.2.2. não foram verificadas impropriedades nas contratações pelo MPF da empresa Oficina Treinamento de Comunicação Ltda., indicadas pela Proposta de Fiscalização e Controle nº 4, de 2015;

9.2.3. não foi observada ilegalidade na nomeação do Sr. Raul Pilati Rodrigues para o cargo de Secretário de Comunicação do MPF nem conflito de interesses na atuação profissional desse servidor;

9.3. encaminhar ao Senador Fernando Collor de Mello e aos Presidentes do Senado Federal e da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, em complemento às informações acima descritas;

- 9.3.1. cópia desta liberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam;
9.3.2. cópia do inteiro teor destes autos;

9.4. encaminhar ao Procurador-Geral da República e à Secretaria-Geral do Ministério Público Federal cópia desta liberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam;

9.5. considerar improcedente a denúncia tratada no TC 010.407/2015-4, em apenso aos presentes autos, encaminhando ao denunciante cópia desta decisão, juntamente com o relatório o voto que a embasaram;

9.6. considerar esta solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 17, incisos I e II, da Resolução TCU nº 215/2008.



10. Ata nº 42/2015 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2015 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2616-42/15-P.
13. Especificação do quorum:
 - 13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, José Múcio Monteiro, Ana Arraes e Vital do Rêgo.
 - 13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Aroldo Cedraz (Presidente).
 - 13.3. Ministro-Substituto convocado: André Luís de Carvalho.
 - 13.4. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE ___ – Plenário
TC 017.110/2015-7 [Apenso: TC 010.407/2015-4]
Natureza: Solicitação do Congresso Nacional
Órgão/Entidade: Ministério Pùblico Federal
Representação legal: não há

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. PROCESSO DE DENÚNCIA EM APENSO TRATANDO DO MESMO OBJETO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. SERVIÇOS ANÁLOGOS AOS DE CONSULTORIA, TENDO POR OBJETO A IMPLANTAÇÃO DE MECANISMOS DE GOVERNANÇA INTERNA COM O INTUITO DE MELHORAR O DIÁLOGO ENTRE O GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, A ALTA ADMINISTRAÇÃO, OS MEMBROS E SERVIDORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. CONTRATAÇÃO REGULAR. LEGITIMIDADE DOS VALORES GASTOS. CONTRATO RESCINDIDO POSTERIOREMENTE. INEXISTÊNCIA DE CONFLITO DE INTERESSES NA NOMEAÇÃO DE SECRETÁRIO DE COMUNICAÇÃO. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADE. CONHECIMENTO. SOLICITAÇÃO INTEGRALMENTE ATENDIDA. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Permito-me transcrever a instrução lavrada no âmbito da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), inserta à peça 25:

"INTRODUÇÃO"

1. Cuidam os autos de solicitação do Congresso Nacional a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Ministério Público Federal (MPF), relacionadas à contratação direta da empresa Oficina da Palavra Ltda., por inexigibilidade de licitação, para a “implantação de mecanismos de governança interna como (sic) o intuito de melhorar o diálogo entre o Gabinete do Procurador-Geral da República, a alta administração, os membros e servidores do Ministério Público Federal”, consubstanciadas na celebração do Contrato 83/2014 (peça 1, p. 2).

2. Retornam os autos após a diligência realizada por meio do Ofício 1616/2015-TCU/Selog, de 17/8/2015 (peça 21) e respondida pelo MPF por meio do Ofício 4239/SG, de 25/8/2015 (peça 23) que noticia o encaminhamento da documentação solicitada, juntadas aos autos sob o rótulo das peças 24 a 26.

3. *O exame de admissibilidade da presente solicitação consta da instrução inicial (peça 17, p. 1, itens 3 e 4), concluindo pela proposta de seu conhecimento.*

3.1. *Registre-se que o TC 010.407/2015-4, que trata de denúncia acerca do mesmo objeto, encontra-se apensado aos presentes autos, por determinação do Acórdão 2084/2015-TCU-Plenário.*

EXAME TÉCNICO

4. *A seguir, expõem-se, sucintamente, cada um dos pontos da solicitação com sua respectiva*

análise.

4.1. Quanto à alegação da indevida contratação direta, por inexigibilidade, da empresa Oficina da Palavra Ltda. para realizar serviços supostamente de divulgação interna, não se enquadrando na hipótese do inciso III do art. 25 da Lei 8.666/1993, a Proposta de Fiscalização e Controle 4, de 2015, oriunda do Senado Federal, traz o seguinte questionamento: “será que seria esta empresa a única no mercado capaz de atender àquela demanda, ou seja, um fornecedor exclusivo daquele serviço?” (peça 1, p. 3).

Análise:

4.1.1. Pelas informações contidas no TC 010.407/2015-4 e trazidas a estes autos, o objeto desse contrato pode ser classificado como sendo consultoria para desenvolvimento de metodologia de normas, orientações e ações para melhorar a divulgação interna do órgão, mas não para executar esses serviços de divulgação, como se pode observar pela descrição dos serviços contratados (peça 6, p. 7):

CLÁUSULA SEGUNDA — DA DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS

A organização contratada deverá atuar no Projeto de Aprimoramento de Governança da Comunicação Interna por meio de trabalho que envolverá a definição de metodologia de trabalho para aprimoramento da Comunicação Interna do Ministério Público Federal.

Parágrafo Primeiro — A organização contratada se compromete a transferir o know how sobre as metodologias utilizadas para os servidores responsáveis pelo apoio ao projeto, em particular aos servidores lotados na Secretaria de Comunicação Social e no Gabinete da Secretaria Geral.

(...)

4.1.2. Mesmo que não se enquadrasse nas hipóteses de inexigibilidade dos incisos do art. 25, há que se considerar a eventual possibilidade de que a contratação direta pudesse vir a ser classificada no *caput* do normativo, isto é, “quando houver inviabilidade de competição”.

4.1.3. De acordo com as informações constantes no sítio na Internet <https://empreendedorismoeconomica.wordpress.com/comunicacao-empresarial-i/>, acesso em 15/7/2015, enquanto a publicidade está vinculada à comunicação externa da instituição, a comunicação interna seria “toda a atividade desenvolvida em contexto organizacional que é responsável pela produção e fluxo de informação entre os atores organizacionais e que está inerente a toda a atividade desenvolvida pelos mesmos”. Percebe-se, portanto, que o objeto contratado, ora em comento, se enquadra como comunicação interna (mormente quando o projeto desenvolvido se refere a Projeto de Aprimoramento da Governança da Comunicação Interna - peça 7, p. 3), diferentemente da atividade de publicidade.

4.1.4. Sobre a inexigibilidade de licitação, o TCU expediu o Enunciado de Súmula 264 nos seguintes termos:

A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.

4.1.5. O trabalho contratado, de propor modelo de organização das comunicações internas do MPF e de repassar esse know how ao órgão, notadamente se caracteriza como serviço de consultoria (item 4.1.1 desta instrução), podendo ser classificado entre os serviços técnicos profissionais especializados previstos no art. 13, inciso III, da Lei de Licitações.

4.1.6. O objeto do contrato, “implantação de mecanismos de governança interna como (sic) o intuito de melhorar o diálogo entre o Gabinete do Procurador-Geral da República, a alta administração, os membros e servidores do Ministério Público Federal” (peça 6, p. 6), apresenta

características de natureza singular, com grau de subjetividade insusceptível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação (peça 7, p. 6 e 18-22).

4.1.7. Tal singularidade e subjetividade do objeto a ser contratado são reflexo das soluções técnicas originais requeridas no cumprimento dos serviços demandados. Segundo Marçal Justen Filho,

No esforço de definir a regra legal, deve iniciar-se pela afirmação de que a natureza singular não significa ausência de pluralidade de sujeitos em condições de desempenhar o objeto. A ausência de pluralidade conduz à incidência do inc. I. Mais ainda, conduz à inviabilidade de competição relativamente a qualquer serviço, mesmo quanto àqueles que não forem técnicos profissionais especializados. Ou seja, a "natureza singular" deve ser entendida como uma característica especial de algumas contratações de serviços técnicos profissionais especializados. Enfim e para concluir a questão, singular é a natureza do serviço, não o número de pessoas capacitadas a executá-lo.

(in *Comentário à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, Editora Dialética, 9ª edição, 2002, p. 278 – *grifos nossos*).

4.1.8. Nesse sentido, já se manifestara reiteradamente o TCU, como por meio da Decisão 565/1995-TCU-Plenário, cujo voto condutor, ao tratar do art. 25, inciso II, da Lei de Licitações e Contratos, registrou o seguinte entendimento:

Note-se que o adjetivo 'singular' não significa necessariamente 'único'. O dicionário registra inúmeras acepções, tais como: invulgar, especial, raro, extraordinário, diferente, distinto, notável. A meu ver, quando a lei fala de serviço singular, não se refere a 'único', e sim a 'invulgar, especial, notável'. Escudo essa dedução lembrando que na lei não existem disposições inúteis. Se 'singular' significasse 'único', seria o mesmo que 'exclusivo'; e, portanto, o dispositivo seria inútil, pois estaria redundando o inciso I imediatamente anterior. Portanto, no meu entender, para fins de caracterizar a inviabilidade de competição e consequentemente a inexigibilidade de licitação, a notória especialização se manifesta mediante o pronunciamento do administrador sobre a adequação e suficiência da capacidade da empresa para atender ao seu caso concreto. Logo, num determinado setor de atividade, pode haver mais de uma empresa com ampla experiência na prestação de um serviço singular, e pode, não obstante, ocorrer que, em circunstâncias dadas, somente uma dentre elas tenha 'notória especialização': será aquela que o gestor considerar a mais adequada para prestar os serviços previstos no caso concreto do contrato específico que pretender celebrar. (grifos nossos)

4.1.9. Portanto, o conceito de singularidade de que trata o art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993 não está vinculado à ideia de unicidade, mas de complexidade e especificidade. Dessa forma, a natureza singular NÃO deve ser compreendida como ausência de pluralidade de sujeitos em condições de executar o objeto, mas sim como uma situação diferenciada e sofisticada a exigir acentuado nível de segurança e cuidado.

4.1.10. Sobre a notória especialização, os precedentes do TCU têm assim se manifestado (Voto do Relator, Ministro Carlos Átila, condutor da Decisão 781/1997-TCU-Plenário):

A notória especialização se manifesta mediante o pronunciamento do administrador sobre a adequação e suficiência da capacidade da empresa para atender ao seu caso concreto. Logo, num determinado setor de atividade, pode haver mais de uma empresa com ampla experiência na prestação de um serviço singular, e pode, não obstante, ocorrer que, em circunstâncias dadas, somente uma dentre elas tenha "notória especialização": será aquela que o gestor demonstrar ser a mais adequada para prestar os serviços previstos no caso concreto do contrato específico que pretender celebrar. Defendo assim a tese de que se deve preservar margens flexíveis para que o gestor exerça esse poder discricionário que a lei lhe outorga.

Entretanto, para ressalvar e evitar interpretações flagrantemente abusivas, é preciso que o administrador coleccione elementos objetivos, capazes de evidenciar que, de fato, o objeto do contrato somente poderia ser atingido por aquela empresa em particular. E, sobretudo, poder

igualmente comprovar que, na contratação feita por meio de escolha direta e discricionária, não se identifiquem elementos flagrantes de favorecimento injustificado do contratado. (grifos nossos)

4.1.11. A empresa contratada, em questão, possui a necessária notória especialização, tanto pelo currículo dos profissionais que a compõem (peça 7, p. 22-24) quanto pela experiência anterior em trabalhos realizados em outras entidades públicas (peça 7, p. 26-37; peça 8, p. 32 e 34; peça 9, p. 26; peça 12, p. 6), privadas (peça 7, p. 17) e no mesmo MPF, no qual realizou serviço de diagnóstico na área de comunicação (peça 10), o que lhe garante o empenho da necessária confiança por parte do MPF para executar adequadamente o objeto ora em comento.

4.1.12. Tais requisitos foram encontrados devidamente registrados nos autos do processo licitatório, nos pareceres da área técnica (peça 11, p. 33) e da assessoria jurídica (peça 11, p. 35-37), do MPF.

4.1.13. Embora quanto a esse aspecto subjetivo da contratação, a notória especialização, não tenha sido identificada a priori qualquer irregularidade, sobre o aspecto objetivo da contratação, a singularidade do objeto, o MPF assim se justificou (peça 11, p.33):

A singularidade do objeto se verifica pelos objetivos específicos a serem alcançados pelo MPF ao final do serviço, bem como na atuação específica da empresa, com reconhecimento, nacional em ações de consultoria. Ademais, a empresa prestou serviços de diagnóstico de governança da comunicação interna no âmbito do MPF, conforme afirma a SG à fl. 03, o que nos mostra, em tese, a necessidade de contratação da empresa em questão para atingir a satisfatoriedade do serviço especializado demandado pelo MPF. (grifos nossos)

4.1.14. O fato de ter realizado previamente o serviço de diagnóstico não torna a empresa fornecedora exclusiva ou prioritária para eventual consultoria subsequente, pois é de se esperar que o relatório do diagnóstico realizado possa servir de base para o trabalho de qualquer outra empresa competente, que poderia simplesmente utilizá-lo.

4.1.15. Ademais, quanto aos objetivos específicos a serem alcançados pelo MPF, estes também não parecem ter o condão de tornar o objeto singular, uma vez que a singularidade do caso seria apenas a aplicação de certas metodologias às particularidades do órgão, como se daria com qualquer outra prestação de serviços naquela instituição.

4.1.16. Sobre o tema, impende rememorar, do Enunciado de Súmula 264 do TCU, o requisito de que, para ser considerado de natureza singular, o objeto deve exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insusceptível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação.

4.1.17. Neste sentido, mister trazer à baila, a título exemplificativo, o Contrato 109/2014 originado do Pregão Eletrônico 8/2014 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para contratação de consultoria técnica especializada para realização de estudos, padronização de especificações técnicas, análise de mercado fornecedor e desenvolvimento de estratégias e de metodologias de aquisição e contratação de bens e serviços de uso em comum pelos órgãos da Administração Pública Federal (APF) por meio da aplicação da metodologia de abastecimento estratégico (*strategic sourcing*), objeto cujo tipo guarda similaridade com o ora em comento (peça 27).

4.1.18. Analisando-se o termo de referência desse referido pregão, percebe-se a possibilidade de especificação tanto de qualificação técnica da empresa a ser contratada quanto dos serviços e produtos a serem produzidos, estipulando-se a metodologia a ser utilizada, o conteúdo mínimo de cada produto e os critérios de acordo de nível de serviço (peça 28).

4.1.19. Nesse aspecto, a motivação presente nos documentos apresentados pelo MPF, sobre a singularidade do objeto, não parece suficiente para justificar a impossibilidade de se definir e detalhar o conteúdo dos produtos a serem contratados, de modo a permitir a comparação objetiva

entre propostas a serem submetidas em eventual certame licitatório, visto que grande parte dos serviços demandados relacionam-se com técnicas de organização e métodos (O&M), e análises de processos de trabalho, na área de comunicação interna, aparentemente sem qualquer característica diferenciadora de serviços relativamente ordinários nessa área de atuação.

4.1.20. Assim, considerando a ausência de má-fé e a rescisão precoce do contrato, faz-se necessário apenas dar ciência ao MPF da impropriedade na contratação direta por inexigibilidade sem a correta e completa caracterização da singularidade do objeto, em afronta ao inciso II do art. 25 da Lei 8.666/93.

4.1.21. Outrossim, propõe-se, ao final, recomendação ao MPF para que, em eventual futura contratação de objeto semelhante, avalie a possibilidade de se utilizar de licitação na modalidade pregão, caso o objeto seja bem ou serviço comum, ou do tipo melhor técnica ou de técnica e preço, previstos nos incisos II e III, do § 1º, do art. 45, da Lei 8.666/93, respectivamente, a teor do disposto no art. 46 do mesmo diploma, e aproveite a experiência adquirida nessa contratação frustrada para melhorar a descrição e o detalhamento dos produtos que vierem a ser demandados no futuro, bem como procure elaborar e firmar acordo de nível de serviço com o contratado.

4.2. Outros pontos requeridos à análise pelo Congresso Nacional referem-se à regularidade quanto aos valores pactuados, ao cumprimento das cláusulas e prazos contratuais, os correspondentes valores gastos e eventuais prejuízos ao erário (peça 1, p. 2).

Análise

4.2.1. Quanto aos valores pactuados, as avaliações de compatibilidade do preço orçado com os valores praticados no mercado foram realizadas pela Administração, antes da contratação, registrados na nota de fls. 196 do procedimento original (peça 12, p. 47), referendadas pela Nota Técnica 139/2014, de fls. 223 (peça 11, p. 33), aprovadas pelo Secretário de Administração do MPF (peça 11, p. 34) e referendadas pela sua Assessoria Jurídica (peça 11, p. 37).

4.2.2. Analisando os dados de preços compilados, presentes nos autos (peça 12, p. 47), não se identifica qualquer indício de desconformidade dos preços contratados com os preços praticados pela contratada em outros contratos.

4.2.3. Quanto ao cumprimento das cláusulas e dos prazos contratuais, vale o registro de que, em 29/5/2015, o referido contrato já havia sido rescindido, por inexecução parcial, tendo sido aplicadas multas, no valor de R\$ 39.268,54 (peça 13, p. 18-19) e, ainda, encontra-se em análise a aplicação de suspensão do direito de licitar e contratar com a PGR (peça 13, p. 35).

4.2.4. Quanto aos valores gastos e eventuais prejuízos ao erário, há nos autos notícia de que apenas a primeira parcela, de um total de 12 parcelas, referente ao primeiro produto (Plano de Trabalho) previsto no contrato, no valor de R\$ 24.596,74 (peça 7, p. 18), foi entregue, aceita e paga (peça 13, p. 9), representando menos de 5% do valor total do contrato.

4.2.4.1. Este primeiro produto, o Plano de Trabalho, consistiu além da elaboração de cronograma detalhado, com entendimento sobre os desafios e expectativas do projeto por parte da contratada, de relatório de benchmarking e de definição de proposta de metodologia de trabalho do Centro de Comunicação Interna - CCI (peça 11, p. 7-8). Pela descrição desse produto, independentemente da continuação desse projeto por outra empresa, ele pode ser utilizado na gestão do referido CCI.

4.2.5. Em relação às demais etapas que deveriam ter sido entregues antes da suspensão contratual promovida pela Administração, algumas foram entregues e não foram aceitas (etapa II, III e IV) e as demais nem chegaram a ser entregues (etapas de V a XII), e, portanto, não pagas. Tais fatos se encontram registrados e analisados no Relatório de Julgamento 40/2015, do Procedimento Administrativo Sancionatório 1.00.000.004970/2015-13, instaurado pelo MPF contra a empresa Oficina da Palavra (peça 13, p. 7-17).



4.2.6. *Desses fatos e documentos, constata-se o descumprimento de cláusulas e prazos contratuais pela empresa contratada, tendo a Administração tomado, até o momento, todas as devidas medidas legalmente cabíveis, tais como a noticiada rescisão contratual e aplicações de penalidades (item c - peça 23, p. 2).*

4.2.7. *Além do mais, a análise desses elementos não revelou qualquer indício de eventual prejuízo ao erário, causado por servidores ou agentes do MPF na gestão do contrato em tela, cabendo, não obstante, recomendação à Administração, a exemplo de determinação similar constante do Acórdão 2196/2015-TCU-Plenário, para que, havendo nova contratação para esse mesmo objeto, procure utilizar do produto efetivamente entregue, de modo a evitar duplicidade na contratação dos serviços, o que geraria despesas indevidas, em contrariedade ao princípio da economicidade previsto no art. 70 da CF/1988.*

4.3. *O solicitante registra ainda a instauração, pela Procuradoria da República em Mato Grosso (MPF-MT), do Inquérito Civil Público, sob o número 1.20.000.000293/2014-91 “para apurar irregularidades envolvidas na inexigibilidade de licitação na contratação da mesma empresa Oficina da Palavra Ltda. pela Secretaria Extraordinária da Copa do Mundo” (Secopa/MT) - peça 1, p. 3.*

Análise

4.3.1. *Não obstante o registro dessa notícia nos autos, não foi encontrada qualquer correlação daquela contratação da Secopa/MT com o referido contrato em tela.*

4.3.2. *Ademais, verifica-se que a apuração de eventuais irregularidades na contratação da Oficina da Palavra pela Secopa/MT começou efetivamente em 20/12/2014, quando a Procuradoria da República em Mato Grosso solicitou as primeiras informações à Secopa/MT e converteu a Notícia Fato em Procedimento Preparatório (peça 26, p. 6-7). Os últimos documentos juntados datam de abril de 2015 e não há notícia do encerramento do Inquérito Civil originado, de qualquer parecer técnico acerca da legalidade ou não dessa contratação, ou de qualquer condenação dele decorrente (peça 26, p. 43).*

4.3.3. *Consta da aludida Notícia Fato (peça 26, p. 3) que a contratação por inexigibilidade de licitação teria ocorrido porque “somente uma empresa seria possível oferecer o serviço”, fundamento, se verídico, divergente da fundamentação da inexigibilidade de licitação do contrato em apreço, a qual, consoante já comentado no item 4.1 desta instrução, calcou-se na singularidade do serviço técnico especializado e na notória especialização da contratada.*

4.3.4. *Ademais, como se verifica pelas datas do contrato sob exame (Contrato 83/2014 foi celebrado em 26/12/2014), da contratação da Secopa/MT e da apuração das suspeitas de irregularidades pela Procuradoria da República em Mato Grosso, não haveria tempo hábil para que notícias dessas suspeitas em Mato Grosso pudessem chegar aos setores administrativos do MPF em Brasília.*

4.4. *Há, ainda, na Proposta de Fiscalização e Controle 4/2015, o registro da contratação de treinamento, em 26/08/2014, pelo MPF, da empresa Oficina Treinamento de Comunicação Ltda., que seria ligada ou pertencente ao mesmo grupo da empresa Oficina da Palavra e cujos dados de contratação não estão disponíveis no Portal da Transparência do MPF.*

Análise

4.4.1. *Sabe-se, pelo exame do material encaminhado pelo MPF no TC 010.407/2015-4, que tais contratações serviram como um dos subsídios a somar na caracterização da empresa Oficina da Palavra como notória especialista e confiável para realizar o serviço demandado no Contrato 83/2014.*

4.4.2. *Registre-se que não foi levantada, na presente solicitação, qualquer suspeita clara e*

expressa sobre esses contratos de treinamento (peças 24 e 25), nem há nos autos qualquer elemento que possa ligar tais contratações com alguma eventual ou suposta irregularidade com o Contrato 83/2014.

4.4.3. Acerca dessas contratações para realização de treinamentos no MPF, verifica-se que houve fundamentação para as contratações diretas (peça 24, p. 72-73 e 94-99, e peça 25, p. 83-92) e respectivos preços, atendendo ao disposto no art. 26 da Lei 8.666/1993.

4.4.4. O MPF esclarece, ainda, em relação às referidas contratações de treinamento, que para as mesmas foram adotadas como instrumento contratual a nota de empenho de despesa, na forma prevista no art. 62, § 4º, da Lei 8.666/1993. Assim, a publicação no Portal de Transparência do MPF se deu no campo de “Execução Orçamentária e Financeira (Empenho e Pagamentos a Favorecido)”, como de fato se comprovou em pesquisa ao referido sítio da internet (www.transparencia.mpf.mp.br).

4.5. Finalmente, a Proposta de Fiscalização e Controle 4, de 2015, faz menção à relação do Secretário de Comunicação do MPF, Sr. Raul Pilati Rodrigues, com a empresa Oficina da Palavra, por ter sido diretor da In Press, empresa do mesmo grupo econômico (peça 1, p. 5), noticiada em denúncia apresentada a este Tribunal, apensa aos presentes autos (TC 010.417/2015-4). Foi noticiado também que o atual Diretor de Comunicação do MPF foi quem coordenou a campanha de marketing de Exmo. Sr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros para o cargo de Procurador-Geral da República em 2013. Há ainda notícias de que a relação do Procurador-Geral com a referida empresa tem antecedentes que remontam à época em que este era Diretor da Escola Superior do Ministério Público, denotando suposto conflito de interesses.

Análise:

4.5.1. O Contrato 83/2014, em questão, foi celebrado em 26/12/2014, conforme se pode verificar na cópia trazida aos autos (peça 6, p. 37).

4.5.2. A publicação que anuncia a saída do Sr. Raul Pilati da In Press é datada de 28/1/2015 (peça 6, p. 45).

4.5.3. A nomeação do Sr. Raul Pilati como Secretário de Comunicação Social do MPF ocorreu em 3/2/2015, conforme extrato publicado no DOU, Seção 2, pág. 69, de 4/2/2015, portanto, após sua saída da empresa In Press (peça 14, p. 1).

4.5.4. Como se pode observar, não há qualquer concomitância que possibilite associar esses eventos ao procedimento que resultou no Contrato 83/2014, em tela.

4.5.5. Ao que se constata, o Sr. Raul Pilati estava na iniciativa privada quando supostamente teria articulado a contratação da empresa. Se, ao assumir o cargo público, posteriormente à contratação de tal empresa, ele já havia deixado a direção da empresa em que atuava, a partir de então, presume-se que ele tenha passado a zelar somente pelo interesse público.

4.5.6. Mesmo o alegado fato de o Sr. Raul Pilati ter anteriormente participado da coordenação da campanha de marketing do Procurador-Geral da República, em 2013, em tese, não o desqualifica nem traz qualquer impedimento ou suspeição para ocupar esse cargo para o qual foi, posteriormente, nomeado no MPF. Ao contrário, este fato parece demonstrar que o Exmo. Sr. Procurador-Geral já conhecia previamente e de perto a competência e o perfil do profissional que viria a chamar para sua equipe de confiança.

4.5.7. Registre-se, ainda, que, pelas informações analisadas nos autos do TC 010.407/2015-4, o Sr. Raul Pilati não se encontra entre aqueles que foram designados gestores ou fiscais do referido Contrato 83/2014, o que efetivamente poderia ter gerado situação de conflito de interesses (peça 15, p. 28).

4.5.8. Também não se vislumbra qualquer impedimento legal ou moral do Sr. Raul Pilati ser

nomeado para o cargo de Secretário de Comunicações do MPF, pelo fato de ter anteriormente participado na coordenação da campanha de marketing do Procurador-Geral da República. Vale lembrar que o referido cargo é de livre nomeação (inciso II do art. 37 da Constituição Federal) e, afora os impedimentos relativos a conflitos de interesses e parentesco próximo, preenchidos os requisitos básicos previstos no art. 5º da Lei 8.112/90, qualquer profissional qualificado e que goze da confiança do Chefe do MPF pode ser por ele legitimamente nomeado para ocupá-lo.

4.5.9. Finalmente, sobre esse ponto, merece registro que, à luz dos dispositivos da Lei 12.813/2013, não foram identificados quaisquer elementos que pudessem se enquadrar em alguma das hipóteses que configurariam conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego público elencadas naquele diploma legal específico.

4.5.10. Portanto, pelas informações trazidas aos presentes autos, não foram encontrados elementos formais que sustentem, neste momento, qualquer suspeita de conflito de interesses do procedimento de contratação da empresa Oficina da Palavra pelo MPF, em 2014, com a nomeação do Sr. Raul Pilati como Secretário de Comunicação Social do MPF, em 2015.

CONCLUSÃO

5. No exame dos elementos dos autos, não foram encontradas evidências de irregularidades na contratação da empresa Oficina da Palavra Ltda. pelo MPF, celebrada por meio do Contrato 83/2014, por inexigibilidade de licitação, mas tão somente impropriedade referente à correta e completa caracterização da singularidade do objeto (item 4.1 desta instrução).

6. Não foram encontrados indícios de desconformidade dos preços contratados com os preços de mercado nem tampouco suspeita de eventuais prejuízos ao erário (item 4.2 desta instrução).

7. Não foram encontradas correlações entre o Inquérito Civil Público 1.20.000.000293/2014-91, relativo à apuração de suspeitas de irregularidades na contratação da empresa Oficina da Palavra Ltda. pela Secopa/MT, e o contrato desta empresa com o MPF - Contrato 83/2014 (item 4.3 desta instrução).

8. Igualmente, não foram encontradas suspeitas de irregularidades nas contratações da Oficina Treinamento de Comunicação Ltda., pelo MPF, em 2014. Os dados dessas contratações, inicialmente não encontrados pelo solicitante, estão disponíveis no Portal da Transparência do MPF (item 4.4 desta instrução).

9. Por fim, não foram encontrados indícios de irregularidades, em especial de conflito de interesses, entre a contratação da Oficina da Palavra pelo MPF, em 2014, e a nomeação do Sr. Raul Pilati como Secretário de Comunicação Social do MPF, em 2015 (item 4.5 desta instrução).

9.1. Não foi encontrado qualquer indício de ilegalidade flagrante nos atos praticados pelos gestores do MPF, que poderia ser objeto de detecção por um “homem-médio”, além de terem sido todos os atos aqui examinados balizados por pareceres técnicos e jurídicos favoráveis.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

10. Em cumprimento ao Acórdão 2084/2015-TCU-Plenário, foi apensado aos presentes autos o TC 010.407/2015-4, que versa sobre denúncia de irregularidades relacionadas ao mesmo contrato em tela, semelhantes às relatadas nestes autos.

10.1. Impende registrar que as análises e conclusões empreendidas nestes autos corroboram as avaliações empreendidas na instrução inicial do processo apensado (peça 4 do TC 010.407/2015-4), quais sejam:

10.1.1. Legitimidade passiva do Sr. Rodrigo Janot, Procurador Geral da República. Embora ele responda como responsável maior pelo Ministério Público Federal, não há elementos nos autos que indiquem ou sinalizem uma eventual participação dele no referido processo de contratação da

empresa Oficina da Palavra Ltda., que ficou diretamente a cargo da área administrativa do Órgão, que inclusive assinou o referido contrato (TC 010.407/2015-4, peça 2, p. 6 e 22).

10.1.2. Ausência de conflito de interesses do Secretário de Comunicação do MPF, Sr. Raul Pilati Rodrigues, que ocupou, até dezembro passado, a direção de empresa In Press, pertencente ao mesmo grupo empresarial da Oficina da Palavra Ltda., pela ausência de concomitância da sua colocação no cargo com a referida contratação, e da ausência de vedação legal a sua eventual participação em algum outro trabalho da referida empresa, conforme já mencionado à peça 4, p. 2 (TC 010.407/2015-4) e no item 4.5 desta instrução.

10.2. Tendo sido a referida denúncia conhecida pelo citado Acórdão 2084/2015-TCU-Plenário, as análises de mérito não lograram identificar qualquer uma das ocorrências alegadas na sua peça inicial, razão pela qual se propõe sua improcedência, o levantamento da chancela de sigiloso, nos termos do §1º, do art. 236, do Regimento Interno do TCU, as devidas comunicações processuais e o arquivamento do feito.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

11. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:
- conhecer da presente solicitação do Congresso Nacional, vez que estão satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 232 do Regimento Interno deste Tribunal;
 - informar ao Exmo. Senador Fernando Collor, autor da Proposta de Fiscalização e Controle 4, de 2015, e aos Exmos. Presidentes do Senado Federal e da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, que a fiscalização não detectou qualquer indício de irregularidade envolvendo a celebração do Contrato 83/2014, entre o Ministério Público Federal e a empresa Oficina da Palavra Ltda., tendo por objeto a implantação de mecanismos de governança na comunicação interna daquele Órgão, mas tão somente falha formal, a qual está sendo comunicada ao Ministério Público Federal para que adote medidas internas com vistas a prevenir a sua reincidência, e recomendação para adoção de providências em eventual necessidade de nova contratação de objeto semelhante;
 - remeter cópia da deliberação que vier a ser prolatada, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentarem, bem como do inteiro teor destes autos, aos Presidentes do Senado Federal e da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização Financeira e Controle do Senado Federal, em complemento as informações acima descritas;
 - encaminhar cópia da deliberação que vier a ser prolatada, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentarem, à Secretaria Geral do Ministério Público Federal;
 - declarar integralmente atendida a presente solicitação, com fulcro no art. 14, inciso IV, c/c o art. 17, inciso II, da Resolução - TCU 215/2008;
 - dar ciência ao Ministério Público Federal, com amparo no art. 7º da Resolução - TCU 265/2014, de que não houve a correta e completa caracterização da singularidade do objeto para a contratação direta por inexigibilidade prevista no inciso II do art. 25 da Lei 8.666/1993 (Contrato 83/2014), em afronta ao disposto no art. 26 da Lei 8.666/1993 e ao Enunciado de Súmula 264 desta Corte de Contas, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes (item 4.1 desta instrução);
 - recomendar ao Ministério Público Federal que, em eventual necessidade de nova contratação de objeto semelhante ao do Contrato 83/2014:
 - avalie a possibilidade de se utilizar licitação na modalidade pregão (Lei 10.520/2002), caso o objeto seja bem ou serviço comum, ou do tipo de melhor técnica ou de técnica e preço previstos nos incisos II e III, do § 1º, do art. 45, da Lei 8.666/93, respectivamente, a teor do disposto no art. 46 do mesmo diploma (item 4.1 desta instrução);



e.2) procure utilizar do produto efetivamente entregue nesse Contrato 83/02014, a fim de evitar desperdício do recurso público utilizado no respectivo pagamento, de modo a evitar duplicidade na contratação dos serviços, o que geraria despesas indevidas, em contrariedade ao princípio da economicidade previsto no art. 70 da CF/1988 (item 4.2 desta instrução);

e.3) aproveite a experiência adquirida no processo dessa contratação frustrada e de outros órgãos da Administração Pública Federal para melhorar a descrição e o detalhamento dos produtos que vierem a ser demandados, inclusive quanto à elaboração e utilização de acordo de nível de serviço, em atendimento ao disposto no art. 6º, IX, da Lei 8.666/1993 (item 4.1 desta instrução); e

f) arquivar o presente processo, após efetuadas as comunicações pertinentes, com fundamento no art. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU;

12. Acerca da denúncia presente no TC 010.407/2015-4, apensado a estes autos, propõe-se:

a) considerar, no mérito, improcedente a referida denúncia;

b) levantar a chancela de sigiloso que recai sobre os autos do TC 010.407/2015-4, nos termos do §1º, do art. 236, do Regimento Interno do TCU; e

c) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida, assim como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao denunciante e ao denunciado, o Exmo. Sr. Rodrigo Janot, Procurador Geral da República.”

2. O diretor responsável e o titular da unidade técnica ratificaram a proposta de encaminhamento acima transcrita (peças 26 e 27).

É o relatório.

VOTO

Trata-se de solicitação da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal (CMA) para 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 Ltda, tendo como objeto a contratação de empresa especializada para implantação de mecanismos de governança interna no Ministério Público Federal, solicitando previamente ao Tribunal de Contas da União as devidas inspeções, auditorias e informações complementares acerca do Contrato, especialmente quanto à legalidade do respectivo processo licitatório (inexigibilidade de licitação), à especialização e capacidade da empresa contratada; aos valores pactuados, ao cumprimento das cláusulas e prazos contratuais e os correspondentes valores gastos, e; por fim, aos possíveis prejuízos causados ao erário público*”.

2. Preliminarmente, a solicitação deve ser conhecida, eis que a referida Comissão, nos termos do art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução TCU 215/2008, possui legitimidade para o pleito.

3. De início, registro que a motivação da Proposta de Fiscalização e Controle nº 4, de 2015, de autoria do Senador Fernando Collor de Mello, de acordo com o teor de seu requerimento (peça 1), se baseia nos fatos a seguir elencados:

a) a contratação da empresa Oficina da Palavra, ao custo de R\$ 605.996,32, se deu por inexigibilidade de licitação, com base no inciso II do artigo 25, combinado, com o inciso III do artigo 13, todos da Lei 8.666, de 1993, que condiciona, para não haver certame licitatório, a "inviabilidade de competição", "a natureza singular do serviço" e a "notória especialização" da empresa ou profissional contratado;

b) a empresa contratada não seria a única capacitada a atender à demanda do MPF e essa necessidade de comunicação interna não seria tão fora do comum que exigisse um prestador de serviço com notória especialização técnica;

c) dois meses antes da assinatura do Contrato 83/2014, a Procuradoria da República em Mato Grosso converteu o Procedimento Preparatório nº 1.20.000.000293/2014-91 no Inquérito Civil Público de mesmo número para apurar irregularidades envolvidas na contratação, também por inexigibilidade de licitação, da mesma empresa Oficina da Palavra Ltda. pela Secretaria Extraordinária da Copa do Mundo (Secopa/ MT) para prestação de serviços de consultoria;

d) logo em seguida, a empresa sob investigação foi contratada pelo próprio Ministério Público Federal sob o mesmo argumento utilizado para justificar a inexigibilidade de licitação, inclusive anexando aos autos os documentos da contestada contratação realizada pela Secopa/MT;

e) há registro da contratação de cursos pelo MPF, nos valores de R\$ 316.800,00 e R\$ 25.215,00, da empresa Oficina Treinamento de Comunicação Ltda., que seria ligada ou pertencente ao mesmo grupo societário da empresa Oficina da Palavra e cujos dados de contratação não estariam disponíveis no Portal da Transparência do MPF;

f) na proposta elaborada pela Oficina da Palavra para sua contratação pelo MPF, consta o nome do Sr. Raul Pilati Rodrigues como Diretor Executivo da empresa e um dos consultores habilitados para prestar os serviços contratados;

g) no entanto, durante o prazo de vigência contratual, o próprio Sr. Raul Pilati foi nomeado Secretário de Comunicação do MPF;

h) o citado gestor também teria coordenado a campanha de marketing do Exmo. Sr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros para o cargo de Procurador-Geral da República em 2013.

4. O parecer, apresentado pelo Senador Ivo Cassol, que tratou da mencionada solicitação, foi aprovado pela CMA na reunião ordinária de 14/7/2015.

5. Conforme consta do Plano de Execução do referido Parecer, como se trata de matéria jurídica, a metodologia de avaliação a ser aplicada consistiria na análise documental do referido procedimento administrativo que respaldou a celebração do Contrato nº 83/2014, bem como dos documentos atinentes à execução da avença.

6. No âmbito desta Corte de Contas, coube à Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) realizar a instrução do presente processo.

7. Releva ainda destacar que o TC 010.407/2015-4, em apenso ao presente processo por força do Acórdão 2.084/2015-Plenário, trata de denúncia acerca do mesmo objeto.

8. Após analisar dados obtidos por meio de diligências ao MPF, a unidade técnica, em pareceres uniformes, concluiu pela ausência de conflito de interesses do Secretário de Comunicação do MPF, Sr. Raul Pilati Rodrigues, que ocupou, até dezembro passado, a direção de empresa pertencente ao mesmo grupo empresarial da Oficina da Palavra Ltda., por não haver concomitância da sua colocação no cargo com a referida contratação, bem como de não existir vedação legal expressa a sua eventual participação em algum outro trabalho da referida empresa. A Selog registrou ainda que o Sr. Raul Pilati não participou da fiscalização do Contrato 83/2014.

9. No que tange à contratação da empresa Oficina da Palavra por inexigibilidade de licitação, a Selog considerou que o conceito de singularidade de que trata o art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993 não estaria vinculado à ideia de unicidade, mas de complexidade e especificidade. Dessa forma, a natureza singular não deveria ser compreendida como ausência de pluralidade de sujeitos em condições de executar o objeto, mas sim como uma situação diferenciada e sofisticada a exigir acentuado nível de segurança e cuidado.

10. Entendeu, assim, que a empresa contratada possuiria a notória especialização, tanto pelo currículo dos profissionais que a compõem quanto pela experiência anterior em trabalhos realizados em outras entidades públicas e por ter realizado diagnóstico na área de comunicação do próprio MPF.

11. No entanto, a Selog ponderou que tais atributos não tornariam a empresa fornecedora exclusiva ou prioritária para eventual consultoria subsequente, pois seria de se esperar que o relatório do diagnóstico realizado pudesse servir de base para o trabalho de qualquer outra empresa competente, que poderia simplesmente utilizá-lo.

12. Nesse aspecto, com relação à singularidade do objeto, não seria impossível definir e detalhar o conteúdo dos produtos a serem contratados, de modo a permitir a comparação objetiva entre propostas a serem submetidas em eventual certame licitatório, visto que grande parte dos serviços demandados estariam relacionados com técnicas de organização e métodos e análises de processos de comunicação interna, aparentemente sem qualquer característica diferenciadora de serviços relativamente ordinários nessa área de atuação.

13. Assim, considerando a ausência de má-fé e a rescisão precoce do contrato, a unidade instrutiva propõe dar ciência ao MPF da impropriedade na contratação direta por inexigibilidade sem a correta e completa caracterização da singularidade do objeto, em afronta ao inciso II do art. 25 da Lei 8.666/1993.

14. Quanto aos demais aspectos da contratação em exame, não foram observadas desconformidades pela Selog. A compatibilidade do preço orçado foi avaliada pela administração do MPF com base nos valores praticados pela empresa em outras contratações.

15. Verificou-se também que o referido contrato foi rescindido, por inexecução parcial, tendo sido aplicadas multas, no valor de R\$ 39.268,54, assim como a penalidade de suspensão do direito de

licitar e contratar com a PGR. Há nos autos notícia de que apenas a primeira parcela, no valor de R\$ 24.596,74, foi entregue, aceita e paga, representando menos de 5% do valor total do contrato.

16. Assim, a Administração do MPF teria tomado todas as medidas legalmente cabíveis contra o inadimplemento da empresa contratada.

17. Com relação à informação de que a Procuradoria da República em Mato Grosso havia instaurado o Inquérito Civil Público 1.20.000.000293/2014-91 para apurar a contratação, por inexigibilidade de licitação, para a contratação da Oficina da Palavra pela Secretaria Extraordinária da Copa do Mundo do Estado de Mato Grosso (Secopa/MT), a Selog verificou que a apuração de eventuais irregularidades nessa contratação começou efetivamente em 20/12/2014, quando a Procuradoria da República em Mato Grosso solicitou as primeiras informações à Secopa/MT e converteu a Notícia Fato em Procedimento Preparatório.

18. Assim, observando que o contrato 83/2014 foi celebrado em 26/12/2014, a unidade técnica considerou que não haveria tempo hábil para que notícias dessas suspeitas em Mato Grosso pudessem chegar à Administração do MPF em Brasília.

19. Finalmente, quanto à contratação da empresa Oficina Treinamento de Comunicação Ltda. pelo MPF, não foram apontadas impropriedades pela Selog, que observou que o instrumento contratual utilizado foi a nota de empenho de despesa, na forma prevista no art. 62, § 4º, da Lei 8.666/1993. Assim, a publicação no Portal de Transparência do MPF se deu no campo de “Execução Orçamentária e Financeira (Empenho e Pagamentos a Favorecido)”.

20. Assim, propõe a Selog remeter à CMA e à Presidência do Senado Federal cópia desta deliberação, informando aos solicitantes que a fiscalização não detectou qualquer indício de irregularidade envolvendo a celebração do Contrato 83/2014, mas tão somente falha formal, no sentido de que não houve a correta e completa caracterização da singularidade do objeto para a contratação direta por inexigibilidade prevista no inciso II do art. 25 da Lei 8.666/1993, a qual está sendo comunicada ao Ministério Pùblico Federal para que adote medidas internas com vistas a prevenir a sua reincidência, e recomendação para adoção de providências em eventual necessidade de nova contratação de objeto semelhante.

21. Acerca da denúncia tratada no TC 010.407/2015-4, processo que se encontra em apenso a estes autos, a Selog propôs considerá-la improcedente.

II

22. Depois desse histórico dos fatos, manifesto-me parcialmente de acordo com as conclusões a que chegou a Selog, divergindo pontualmente sobre o exame realizado que concluiu não estar caracterizada a singularidade do objeto do Contrato 83/2014. Assim, não observo absolutamente nenhuma falha formal nesse processo de contratação que deva ser objeto de cientificação ao Congresso Nacional ou ao órgão contratante.

23. Antes disso, porém, devo tecer algumas considerações quanto à legalidade do procedimento de inexigibilidade de licitação, um dos principais questionamentos formulados pela CMA. Assim, verifico que se trata de hipótese expressamente prevista no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/93, *in verbis*:

“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;”



24. Portanto, a contratação direta por inexigibilidade, com base no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, exige simultaneamente a demonstração dos seguintes requisitos: que o objeto se inclua entre os serviços técnicos especializados do artigo 13 da Lei de Licitações; que tenha natureza singular e que o contratado detenha notória especialização.

25. O objeto do Contrato 83/2014 foi a *"implantação de mecanismos de governança interna com o intuito de melhorar o diálogo entre o Gabinete do Procurador-Geral da República, a alta administração, os membros e servidores do Ministério Público Federal"*. A referida avença relacionou, dentre outros, os seguintes produtos para serem entregues ao contratante (peça 6, fls. 9/10):

- a) plano de trabalho, com cronograma detalhado, entendimento sobre os desafios e expectativas, relatório de benchmarking e definição de proposta de metodologia de trabalho do Centro de Comunicação Interna;
- b) relatório técnico com proposta de metodologia de trabalho para atendimento às necessidades de comunicação dos órgãos superiores e secretarias nacionais a partir de entrevistas com lideranças;
- c) relatório com análise de documentação e identificação dos principais formadores de opinião do MPF, com plano de ação de engajamento e envolvimento desses stakeholders;
- d) análise dos principais projetos do MPF e proposta de metodologia de trabalho para a divulgação dos seus resultados;
- e) identificação, mapeamento e manualização dos quatro principais processos de trabalho e análise e proposição de oportunidades de melhoria por meio do redesenho dos fluxos e rotinas de trabalho;
- f) relatório com diagnóstico e proposta de readequação dos principais veículos de comunicação abrangendo linha editorial, público-alvo, periodicidade, canal/veículo e definição de indicadores;
- g) relatório com proposta de mensagem-chave, diretrizes e de peças de comunicação voltadas a integração das estratégicas de comunicação interna por meio da criação de endomarca;
- h) elaboração de proposta de reestruturação da comunicação, abrangendo elaboração de Plano Diretor de Comunicação e Manual de Operação de Gestão de Crises.

26. É inegável que o objeto contratado não pode ser enquadrado como serviço de publicidade e divulgação, possuindo todas as características inerentes a uma contratação de consultoria, espécie enumerada no art. 13, inciso III, da Lei de Licitações e Contratos. Então, em tese, o enquadramento da contratação no inciso II do art. 25 da mesma Lei é possível.

27. Sobre o requisito da notória especialização, cito posicionamento da doutrina especializada:

"A especialização consiste na titularidade objetiva de requisitos que distinguem o sujeito, atribuindo-lhe maior habilidade do que a normalmente existente no âmbito dos profissionais que exercem a atividade. Isso se traduz na existência de elementos objetivos ou formais, tais como a conclusão de cursos e a titulação no âmbito de pós-graduação, a participação em organismos voltados a atividade especializada, o desenvolvimento frutífero e exitoso de serviços semelhantes em outras oportunidades, a autoria de obras técnicas, o exercício de magistério superior, a premiação em concursos ou a obtenção de lâureas, a organização de equipe técnica e assim por diante. (...)"

"A notoriedade significa o reconhecimento da qualificação do sujeito por parte da comunidade. Ou seja, trata-se de evitar que a qualificação seja avaliada exclusivamente no âmbito interno da Administração. Não basta a Administração reputar que o sujeito apresenta qualificação, pois é necessário que esse juízo seja exercitado pela comunidade. Não se exige notoriedade no tocante ao público em geral, mas que o conjunto dos profissionais de um certo setor reconheça no contratado um sujeito dotado de requisitos de especialização." [JUSTEN FILHO, Marçal.

“Comentários à lei de licitações e contratos administrativos”, 14^a ed., 2010, Dialética, São Paulo, p. 371].

28. Assim, em linha com a análise da unidade técnica, verifico estar bem caracterizada a notória especialização, conforme asseverado no décimo parágrafo deste voto.

29. Adentrando no exame da singularidade do objeto, enfatizo que tal conceito não pode ser confundido com unicidade, exclusividade, ineditismo ou mesmo raridade. Se fosse único ou inédito, seria caso de inexigibilidade por inviabilidade de competição, fulcrada no *caput* do art. 25, e não pela natureza singular do serviço. O fato de o objeto poder ser executado por outros profissionais ou empresas não impede que exista a contratação amparada no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993.

30. Também não concordo totalmente com a correlação realizada pela Selog, no sentido de que não existe singularidade do objeto quando é possível a especificação tanto de qualificação técnica da empresa a ser contratada quanto dos serviços e produtos a serem produzidos, detalhando a metodologia a ser utilizada e os conteúdos dos produtos a serem entregues.

31. Isso porque em alguns tipos de contratação deve ser observada a relação que existe entre a singularidade do objeto e a notória especialização. Embora tal fato não possa ser tomado como uma regra geral, a singularidade do objeto muitas vezes decorre da própria notória especialização de seu executor. Para essa corrente doutrinária, a notória especialização envolveria uma espécie de singularidade subjetiva, que estaria associada ao profissional que executa o objeto.

32. Luiz Cláudio de Azevedo Chaves, em artigo recentemente publicado pela Revista do TCU, apresenta um ilustrativo exemplo demonstrando tal assertiva. Para alguns, seria questionável se um curso de Redação Oficial pudesse ser considerado singular porque “*o tema não é complexo e há muitos professores de português no mercado*”. Porém, o autor esclarece que a “*singularidade não é sinônimo de exclusividade ou raridade. Não é a quantidade de oferta de profissionais que indica a presença desse elemento no serviço, mas sim o exame do componente de seu núcleo, que, na hipótese é a didática própria do professor. A conclusão a que se chega é que, mesmo sendo um curso sobre tema de nível menos especializado, e havendo milhares de professores aptos, se a intervenção do mestre for determinante para o alcance dos resultados desejados, presente estará o elemento singular do serviço.*” [CHAVES, Luiz Cláudio, “Contratação de Serviços de Treinamento e Aperfeiçoamento de Pessoal na Administração Pública: uma breve análise da Decisão 439/98, Plenário do TCU”, Revista do TCU nº 129, ano 46, janeiro/abril/2014].

33. Para justificar o seu posicionamento, a Selog trouxe como exemplo o Contrato 109/2014, originado do Pregão Eletrônico 8/2014 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com o intuito de contratar consultoria técnica especializada para realização de estudos, padronização de especificações técnicas, análise de mercado fornecedor e desenvolvimento de estratégias e de metodologias de aquisição e contratação de bens e serviços de uso em comum pelos órgãos da Administração Pública Federal por meio da aplicação da metodologia de abastecimento estratégico (*strategic sourcing*), objeto que, na visão da unidade instrutiva, teria similaridade com o em análise (peça 27).

34. A despeito das considerações da unidade técnica, entendo que nesse tipo de objeto – consultoria – a inexigibilidade de licitação é possível para contratação de objetos mais complexos, em particular quando a metodologia empregada e os produtos entregues são interdependentes da atuação do prestador de serviço, assim como de suas experiências pretéritas, publicações, equipe técnica, aparelhamento e atividades anteriormente desenvolvidas para o próprio órgão.

35. A própria escolha do contratado acaba dependendo de uma análise subjetiva, e não poderia ser diferente, pois, se a escolha pudesse ser calcada em elementos objetivos, a licitação não seria inviável. Ela é impossível justamente porque há dificuldade de comparação objetiva entre as propostas,



que estão atreladas aos profissionais que executarão os trabalhos. Portanto, nesse tipo de objeto, resta caracterizada a discricionariedade na escolha do contratado.

36. Nesse sentido, o TCU proferiu o Acórdão 204/2005-Plenário, que ratificou permanecer a critério do gestor público a escolha do contratado, visando satisfação adequada do interesse público:

"16. Verifica-se, então, do entendimento desse texto que o Administrador deve, na situação do inciso II do art. 25, escolher o mais adequado à satisfação do objeto. O legislador admitiu, no caso, a existência de outros menos adequados, e colocou, portanto, sob o poder discricionário do Administrador a escolha do contratado, sob a devida e indispensável motivação, inclusive quanto ao preço, ao prazo e, principalmente, o aspecto do interesse público, que deverá estar acima de qualquer outra razão."

37. Essa é a melhor interpretação da Súmula 264 do TCU, de que a contratação de serviços por notoriedade especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação.

38. Nesse ínterim, observo que a empresa Oficina da Palavra prestou serviços de diagnóstico de governança da comunicação interna no âmbito do MPF (peça 10), o que demonstra que possuía melhor conhecimento da estrutura interna do órgão, dos seus fluxos de trabalho, dos seus pontos positivos e dos problemas de comunicação interna. Embora isso não necessariamente torne a empresa fornecedora exclusiva, não se pode olvidar que justifique sua contratação, caso presentes os requisitos exigidos para o enquadramento da contratação no inciso II do art. 25 da Lei 8.666/1993.

39. Saliento que o fato da impossibilidade de se fixar critérios objetivos de julgamento, aliada à discricionariedade do gestor na escolha do profissional a ser contratado, não autoriza a Administração a efetuar escolhas arbitrárias ou inadequadas à satisfação do interesse público. A seleção deverá observar os critérios de notoriedade e especialização, sendo devidamente fundamentada no processo de contratação.

40. Portanto, com as vêrias de estilo ao entendimento da unidade técnica, julgo que resta caracterizada a singularidade do objeto em tela e que a escolha do contratado foi devidamente motivada.

III

41. No que se refere aos demais pontos suscitados pela CMA na Proposta de Fiscalização e Controle nº 4, de 2015, anexo ao exame realizado pela Selog, motivo pelo qual incorporo a análise da unidade técnica às minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer algumas considerações adicionais a seguir.

42. Em particular, quanto à contratação da empresa Oficina Treinamento de Comunicação Ltda., a CMA questionou o fato de os dados dessa contratação não estarem disponíveis no Portal da Transparência do MPF. Porém, a unidade técnica apontou que a publicação de fato se verificou no campo de "Execução Orçamentária e Financeira (Empenho e Pagamentos a Favorecido)"

43. Embora a legalidade dessas contratações de treinamento não tenham sido questionadas pela CMA, é oportuno enfatizar que o TCU, na Decisão nº 439/1998, externou o entendimento sobre a possibilidade de que as contratações de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento ou aperfeiçoamento de pessoal, bem como a inscrição de servidores para participação de cursos abertos a terceiros, se enquadrem na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no inciso II do art. 25, combinado com o inciso VI do art. 13 da Lei nº 8.666/93. Nesse sentido, também podem ser citados os Acórdãos 843/2007-2ª Câmara, 1.915/2003-Plenário e 1.247/2008-Plenário, dentre outros.

44. A Orientação Normativa da AGU nº 18, exarada em 2009, seguiu na mesma linha, atentando para as exigências legais da singularidade do objeto e da notória especialização do contratado:

"Contrata-se por inexigibilidade de licitação com fundamento no art. 25, inc. II, da Lei nº 8.666, de 1993, conferencistas para ministrar cursos para treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, ou a inscrição em cursos abertos, desde que caracterizada a singularidade do objeto e verificado tratar-se de notório especialista."

IV

45. Outro fundamento da Proposta de Fiscalização e Controle nº 4/2015 da CMA foi a contratação da Oficina da Palavra quando o próprio MPF já investigava supostas irregularidades na contratação da mesma empresa realizada por inexigibilidade de licitação pela Secopa/MT.

46. A Selog concluiu que a investigação pela Procuradoria da República do Estado de Mato Grosso foi iniciada apenas seis dias antes da celebração do Contrato 83/2014, ou seja, em 20/12/2012, conforme despacho convertendo a Notícia de Fato em Procedimento Preparatório (peça 26, fl. 7).

47. No entanto, percebo que há um conflito nas datas da documentação obtida pela Selog, pois a Portaria 344, de 29/10/2014, converteu o Procedimento Preparatório nº 1.20.000.000293/2014-91 em Inquérito Civil Público de mesmo número (peça 26, fls. 28/29).

48. Avalio que não seria exigível que a Administração Central da PGR tomasse conhecimento dessa ocorrência, ainda mais considerando a enorme dimensão e complexidade do citado Órgão. Não se pode desconsiderar também a segregação de funções existente entre os servidores encarregados das atividades inerentes à área meio do órgão e as atribuições exercidas pelas autoridades na área finalística do MPF. Entendo que não existe um vínculo necessário entre a atuação dos Procuradores da República, no exercício de sua função - incumbidos da defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis -, com as ações administrativas praticadas pelos servidores do MPF.

49. Ademais, em março de 2015, o MPF declinou de sua atribuição para atuar na contratação da Oficina da Palavra pela Secopa/MT, haja vista que não foram carreados recursos federais para o referido ajuste (peça 26, fl. 38).

VI

50. A respeito da nomeação do Sr. Raul Pilati, um dos aspectos que motivaram a aprovação da Proposta de Fiscalização e Controle nº 4, de 2015, a Selog realizou o seguinte exame, do qual não tenho reparos a fazer:

"4.5.1. O Contrato 83/2014, em questão, foi celebrado em 26/12/2014, conforme se pode verificar na cópia trazida aos autos (peça 6, p. 37).

4.5.2. A publicação que anuncia a saída do Sr. Raul Pilati da In Press é datada de 28/1/2015 (peça 6, p. 45).

4.5.3. A nomeação do Sr. Raul Pilati como Secretário de Comunicação Social do MPF ocorreu em 3/2/2015, conforme extrato publicado no DOU, Seção 2, pág. 69, de 4/2/2015, portanto, após sua saída da empresa In Press (peça 14, p. 1).

4.5.4. Como se pode observar, não há qualquer concomitância que possibilite associar esses eventos ao procedimento que resultou no Contrato 83/2014, em tela.

4.5.5. Ao que se constata, o Sr. Raul Pilati estava na iniciativa privada quando supostamente teria articulado a contratação da empresa. Se, ao assumir o cargo público, posteriormente à contratação de tal empresa, ele já havia deixado a direção da empresa em que atuava, a partir de então, presume-se que ele tenha passado a zelar somente pelo interesse público.



4.5.6. Mesmo o alegado fato de o Sr. Raul Pilati ter anteriormente participado da coordenação da campanha de marketing do Procurador-Geral da República, em 2013, em tese, não o desqualifica nem traz qualquer impedimento ou suspeição para ocupar esse cargo para o qual foi, posteriormente, nomeado no MPF. Ao contrário, este fato parece demonstrar que o Exmo. Sr. Procurador-Geral já conhecia previamente e de perto a competência e o perfil do profissional que viria a chamar para sua equipe de confiança.

4.5.7. Registre-se, ainda, que, pelas informações analisadas nos autos do TC 010.407/2015-4, o Sr. Raul Pilati não se encontra entre aqueles que foram designados gestores ou fiscais do referido Contrato 83/2014, o que efetivamente poderia ter gerado situação de conflito de interesses (peça 15, p. 28).

4.5.8. Também não se vislumbra qualquer impedimento legal ou moral do Sr. Raul Pilati ser nomeado para o cargo de Secretário de Comunicações do MPF, pelo fato de ter anteriormente participado na coordenação da campanha de marketing do Procurador-Geral da República. Vale lembrar que o referido cargo é de livre nomeação (inciso II do art. 37 da Constituição Federal) e, afora os impedimentos relativos a conflitos de interesses e parentesco próximo, preenchidos os requisitos básicos previstos no art. 5º da Lei 8.112/90, qualquer profissional qualificado e que goze da confiança do Chefe do MPF pode ser por ele legitimamente nomeado para ocupá-lo.

4.5.9. Finalmente, sobre esse ponto, merece registro que, à luz dos dispositivos da Lei 12.813/2013, não foram identificados quaisquer elementos que pudesse se enquadrar em alguma das hipóteses que configurariam conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego público elencadas naquele diploma legal específico.

4.5.10. Portanto, pelas informações trazidas aos presentes autos, não foram encontrados elementos formais que sustentem, neste momento, qualquer suspeita de conflito de interesses do procedimento de contratação da empresa Oficina da Palavra pelo MPF, em 2014, com a nomeação do Sr. Raul Pilati como Secretário de Secretário de Comunicação Social do MPF, em 2015.”

VI

51. Por fim, enfatizo que a justificativa do preço da contratação observou o art. 26, inciso III, da Lei de Licitações e Contratos e seguiu a jurisprudência desta Corte de Contas sobre o tema, em particular o entendimento consubstanciado no Acórdão 1.565/2015-Plenário, de que, no caso de inexigibilidade de licitação, deve haver comparação com os preços praticados pelo prestador de serviço junto a outras instituições públicas ou privadas.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Egrégio Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de outubro de 2015.

BENJAMIN ZYMLER
Relator