



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Ataídes Oliveira

PARECER N° , DE 2017

SF/17373.05374-69

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, sobre a Proposta de Fiscalização e Controle nº 4, de 2015, do Senador Fernando Collor, que solicita, *com fulcro nos arts. 102-A e 102-B, inciso I e parágrafo único, do Regimento Interno do Senado Federal, combinados com o art. 71, incisos IV e VII, da Constituição Federal, investigação 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 **ATAÍDES OLIVEIRA**

I – RELATÓRIO

Vem à deliberação desta Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC), nos termos regimentais, a Proposta de Fiscalização e Controle do Senado (PFS) nº 4, de 2015, de autoria do Senador Fernando Collor, que objetiva, com fulcro nos arts. 102-A e 102-B, inciso I e parágrafo único, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), combinados com o art. 71, incisos IV e VII, da Constituição Federal (CF), investigar ***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***



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Ataídes Oliveira

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.

Destacamos os seguintes trechos da justificação da PFS nº 4, de 2015, que bem retratam os fundamentos de sua apresentação:

Por meio do Termo de Contrato nº 83, de 2014, o Ministério Público Federal contratou empresa “especializada” para 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. O contrato foi assinado em 26 de dezembro de 2014, e celebrado entre o MPF e a empresa Oficina da Palavra Ltda., ao custo total de R\$ 605.996,32 (seiscentos e cinco mil novecentos e noventa e seis reais e trinta e dois centavos). A contratação direta 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. A inexigibilidade de licitação (art. 25, inciso III, da Lei 8.666/93) só é permitida para serviços técnicos de notória especialização, em que, também, não haja no mercado outros prestadores tecnicamente qualificados. Será que o Ministério Público tinha, de fato, uma demanda de comunicação interna tão fora do comum que requeresse uma empresa de notória especialização técnica? E mais, será que seria esta empresa a única no mercado capaz de atender àquela demanda, ou seja, um fornecedor exclusivo daquele serviço? Por meio da Portaria nº 344, de 29 de outubro de 2014, portanto dois meses antes da assinatura do Contrato 83/2014, a Procuradoria da República em Mato Grosso (Ministério Público Federal) converteu 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 (SECOPA – MT) para prestação de serviços de consultoria. Presume-se a existência de fortes indícios de irregularidade para justificar a conversão do

SF/17373.05374-69



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Ataídes Oliveira

SF/17373.05374-69

Procedimento Preparatório em Inquérito. Causa espécie, portanto, que logo a seguir a Procuradoria-Geral da República tenha contratado a empresa colocada sob investigação pelo próprio Ministério Público Federal, usando o mesmo argumento para justificar a “inexigibilidade de licitação” e, inclusive, anexando aos autos (PA 1.00.000.017581/2014-77) documentos do contestado processo de contratação elaborado pela SECOPA-MT para instruir suas justificativas. (...) Portanto, o objetivo da presente Proposta de Fiscalização e Controle, que é o instrumento regimental mais adequado, é apurar as circunstâncias e objetivos que envolveram a contratação das empresas Oficina da Palavra Ltda. e Oficina de Treinamentos de Comunicação Ltda., incluindo a responsabilidade daqueles que têm o dever de fiscalizar e defender a probidade administrativa. Para tanto, é imprescindível a prévia inspeção e auditoria do Tribunal de Contas da União, notadamente no que tange à inexigibilidade de licitação verificada nos referidos contratos e aos prejuízos que, pelo que tudo indica, já foram e serão causados aos cofres públicos. (grifamos)

A PFS nº 4, de 2015, foi apresentada em 24 de junho de 2015 à antiga Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA).

Em 14 de julho de 2015, a CMA aprovou o relatório prévio, com o Plano de Execução, apresentado pelo Senador Ivo Cassol, que solicitava ao Tribunal de Contas da União (TCU) a promoção de *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.*

Em 16 de julho de 2015, foi anexada ao processado cópia do Ofício SF nº 922, da mesma data, que encaminhara cópia do avulso e parecer da proposição ao Ministro Presidente do TCU, em que eram solicitadas informações. Na Corte de Contas, o expediente foi autuado como TC – 017.110/2015-7 e encaminhado à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex/TCU).



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Ataídes Oliveira

Em 17 de novembro de 2015, foi anunciado no Plenário do Senado Federal o recebimento do Aviso nº 1.304/2015, do TCU, que encaminhava cópia do Acórdão nº 2.616/2015, proferido nos autos do TC 017.110/2015-7, em resposta à PFS nº 4, de 2015. A matéria foi novamente endereçada à CMA.

Posteriormente, em 17 de abril de 2017, em face da promulgação da Resolução nº 3, de 2017, que redefiniu as atribuições e as denominações da Comissão de Meio Ambiente (CMA) e da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC), a matéria foi redistribuída para a CTFC.

Em 22 de maio de 2017, avoquei, como Presidente da CTFC, a relatoria da matéria.

Essa é, em necessária síntese, a tramitação da PFS nº 4, de 2015, até o presente momento.

II – ANÁLISE

Compete à CTFC, nos termos do art. 72, V (com a redação conferida pela Resolução nº 3, de 2017), c/c o art. 102-A, inciso I, alíneas *d*, *e* e *i* do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), *exercer a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, podendo, para esse fim: 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; 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*; e propor ao Plenário do Senado as providências cabíveis em relação aos resultados da avaliação, inclusive quanto ao resultado das diligências realizadas pelo Tribunal de Contas da União.*

SF/17373.05374-69



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Ataídes Oliveira

Cabe registrar, inicialmente, que o rito procedural estabelecido pelo art. 102-B do RISF foi seguido no caso em tela: a PFS nº 4, de 2015, foi apresentada por Senador à CTFC com específica indicação do ato e fundamentação da providência objetivada (inciso I); houve a apresentação e aprovação de relatório prévio, com plano de execução, no âmbito da Comissão (inciso II); aprovado o relatório, a matéria foi encaminhada ao TCU para que a Corte de Contas auxiliasse a CTFC no desempenho de sua missão institucional; o TCU promoveu a tomada de contas específica e proferiu o Acórdão nº 2.616, de 2015 (inciso III e parágrafo único).

Cabe agora à CTFC a elaboração do **relatório final** da fiscalização e controle, em termos de comprovação da legalidade do ato, avaliação política, administrativa, social e econômica de sua edição, e quanto à eficácia dos resultados sobre a gestão orçamentária, financeira e patrimonial, especialmente no que concerne à publicação do relatório final circunstanciado, com suas conclusões, e propostas de encaminhamentos (art. 102-B, inciso IV, c/c art. 102-C, inciso I, do RISF).

Entendemos, nesse sentido, que a PFS nº 4, de 2015, **respeita as determinações regimentais que tratam da matéria.**

No que concerne à **avaliação da constitucionalidade**, entendemos que a PFS nº 4, de 2015, é compatível com o que estabelece a Constituição Federal (CF), na medida em que: *i*) tem como seu principal fundamento a **observância aos princípios da legalidade, da imparcialidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência**, previstos no *caput* do art. 37 da CF, que se aplicam a todos os Poderes, de todos os níveis da federação, e também ao Ministério Público; *ii*) as obras, serviços, compras e alienações na administração pública serão contratados mediante processo de **licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes**, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, ressalvados os casos especificados na legislação, consoante o estabelecido pelo inciso XXI do art.

SF/17373.05374-69



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Ataídes Oliveira

37 da CF; *iii*) é da competência exclusiva do Congresso Nacional **fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Ministério Público Federal**, na forma prescrita pelo inciso X do art. 49 da CF; *iv*) é da competência do Congresso Nacional, mediante controle externo, 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, consoante o estabelecido pelo *caput* do art. 70 da CF; *v*) **se encontra no âmbito de abrangência subjetiva da fiscalização de que trata o item anterior o Ministério Público Federal**, eis que o parágrafo único do art. 70 da CF prevê a prestação de contas por qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária; *vi*) **o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União** (*caput* do art. 71 da CF), ao qual compete: realizar, por iniciativa de Comissão permanente do Senado Federal, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas do Ministério Público Federal (inciso IV do art. 71 da CF); e prestar as informações solicitadas por Comissão permanente do Senado Federal, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas (inciso VII do art. 71 da CF).

No que concerne à avaliação da **juridicidade** da proposição, convém registrar que a PFS nº 4, de 2015, tem como objetivo principal aferir se, no caso concreto, o Ministério Público Federal observou as hipóteses excepcionais em que a **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, popularmente conhecida como Lei de Licitações**, admite a figura da **inexigibilidade de licitação** e a consequente contratação direta em face da inviabilidade de competição que decorra da natureza singular do serviço (serviços técnicos profissionais especializados) – assessoria ou consultoria técnica – e da notória especialização da empresa ou profissional contratado (inciso III do art. 13 c/c o inciso II do art. 25). Ademais, a atuação do TCU em auxílio ao Senado Federal no exercício do controle externo do MPF, com lastro na

SF/17373.05374-69



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Ataídes Oliveira

previsão constitucional contida no *caput* do art. 71 da CF, pautou-se pelo absoluto respeito aos ditames da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que *dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências*, em especial aos incisos I e II de seu art. 38, que tratam da competência do TCU para realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, por iniciativa do Senado Federal (inciso I); e para prestar as informações solicitadas referentes a essas inspeções (inciso II).

Postas essas considerações quanto à constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da proposição, passamos a tratar, conforme mencionado anteriormente, da essência do relatório final da fiscalização e controle a ser apreciado pela CTFC, vale dizer, da **comprovação da legalidade do ato do MPF sob escrutínio, da avaliação política, administrativa, social e econômica de sua edição, e da eficácia de seus resultados sobre a gestão orçamentária, financeira e patrimonial. Elemento central dessa análise será a manifestação requerida e prestada pelo TCU.**

A matéria foi submetida, no âmbito do TCU, à análise técnica da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) que examinou detidamente todos os pontos levantados e afastou qualquer irregularidade no ato administrativo do Ministério Público Federal objeto da presente PFS nº 4, de 2015.

As conclusões da análise técnica realizada pela Selog foram acolhidas em sua integralidade no relatório do Ministro Benjamin Zymler. **Concordamos, no mérito, com a análise empreendida** e julgamos desnecessária a reprodução dos argumentos técnicos adotados, eis que se encontram disponíveis no sítio eletrônico do TCU.

Em 21 de outubro de 2015, o Plenário do TCU proferiu o seguinte acórdão no julgamento do processo nº TC 017.110/2015-7, originado pela PFS nº 4, de 2015, **que adota na íntegra a proposta formulada pelo relator, Ministro Benjamin Zymler, em seu voto, com a qual concordamos:**

SF/17373/05374-69



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Ataídes Oliveira

SF/17373.05374-69

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:

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 c/c os 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



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Ataídes Oliveira

SF/17373.05374-69



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 deliberação, 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 deliberação, 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 quórum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, José Múcio Monteiro, Ana Arraes e Vital do Rêgo.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Ataídes Oliveira

SF/17373.05374-69

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. (grifamos)

III – VOTO

Em face do exposto, **votamos pelo acolhimento da manifestação do TCU e propomos ao Plenário do Senado Federal o arquivamento da PFS nº 4, de 2015**, nos termos do art. 71, incisos IV e VII, da Constituição Federal c/c os arts. 102-A, I, *i*; 102-B, IV; 102-C, I; 102-D, *caput*; e 133, III, todos do Regimento Interno do Senado Federal.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator