



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA**

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA PRESIDENTE DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE
CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

Representação nº 14/2018-ML

O **Ministério Público de Contas**, no exercício de seu mister, com fulcro no art. 85 da Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF, arts. 1º, XIV e 76 da Lei Complementar nº 1/1994 e 54, I, do Regimento Interno do e. **Tribunal de Contas do Distrito Federal**, vem oferecer a seguinte

REPRESENTAÇÃO

para que o c. **Plenário** determine a apuração dos fatos a seguir descritos.

ML3



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

I – DOS FATOS

O **Parquet** de Contas tomou conhecimento, por meio de notícia jornalística¹, que a Secretaria de Estado de Esporte, Turismo e Lazer – SETUL e o Instituto Terceiro Setor – ITS celebraram, no dia 26/11/2018, o **Termo de Fomento nº 55/2018**, cujo objeto é a realização do projeto **Natal Cidade Design**.

Segundo a reportagem, “a partir do dia 14 de dezembro, pontos turísticos de Brasília receberão iluminação especial para as celebrações de Natal. Segundo o governo do Distrito Federal, oito monumentos serão enfeitados ao custo de **R\$ 2,2 milhões**. A decoração ficará disponível até o dia **25 de dezembro**.”.

A partir do conhecimento da informação acima, este **Parquet**, por meio do Ofício nº 99/2018-ML, solicitou ao Subsecretário de Administração Geral da SETUL cópia eletrônica do processo supracitado, no sentido de apreciar a regularidade do referido procedimento.

Em resposta, por meio do Ofício nº 272/2018 – SETUL/GAB/SUAG, o Subsecretário encaminhou cópia eletrônica do Processo SEI nº 00220.00005171/2018-03, referente ao fomento do referido projeto **Natal Cidade Design**.

Conforme se depreende da instrução processual, abstraídos os aspectos formais e de mérito a respeito da **finalidade** e **custo-benefício** da parceria e das referências de preços utilizadas para compor o orçamento apresentado, **que incluiu até o Edital do Pregão Eletrônico nº 17/2017 – SEC, recentemente questionado por meio da r. Decisão nº 4.489/2018, que demandam apreciação do e. TCDF**, o MPC/DF também ressalta falha atinente à **possível irregularidade** no procedimento de indicação do ITS para a realização da parceria custeada por meio recursos oriundos de emendas parlamentares, malgrado, em princípio, esteja respaldado pelo disposto no art. 27, § 4º, do Decreto nº 37.843/2016.

No entanto, antes de adentrar à **questão** suscitada no parágrafo anterior, convém tecer algumas considerações acerca das normas que regulamentam as parcerias celebradas em regime de mútua cooperação entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil - OSCs.

II – DAS NORMAS APLICÁVEIS

Afora questões relacionadas à **economicidade**, **finalidade** e **custo-benefício da pareceria** firmada pelo GDF com a ITS para um período de 10 dias, que demandam avaliação deste c. **TCDF**, chama a atenção do **MPC/DF** fato ocorrido na celebração da parceria em exame relacionada à escolha da entidade beneficiária.

É cediço que a Lei nº 13.019/2014, estabeleceu o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as OSCs, em regime de **mútua cooperação**, para a consecução

¹ <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2018/11/30/iluminacao-de-natal-em-brasilia-custara-r-22-milhoes-neste-fim-de-ano.ghtml>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação, além de definir diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com OSCs.

Em análise sistêmica do instituto, pode-se concluir que o novo regime jurídico de parcerias tem por fundamentos a **gestão pública democrática**, a **participação social**, o **fortalecimento da sociedade civil**, a **transparência na aplicação dos recursos públicos**, os princípios da **legalidade**, da **legitimidade**, da **impeccabilidade**, da **moralidade**, da **publicidade**, da **economicidade**, da **eficiência** e da **eficácia**.

Em regra, a concretização das parcerias é **precedida** de procedimento denominado **chamamento público**, destinado a **selecionar** as OSCs que firmarão parceria com a Administração Pública, por meio de Termo de Colaboração ou Fomento, garantindo-se sobretudo a observância dos princípios da **isonomia**, da **legalidade**, da **impeccabilidade**, da **moralidade**, da **publicidade** e da **probidade administrativa**.

Entretanto, em alguns casos, a Lei nº 13.019/2014 e o Decreto Federal nº 8.726/2016, que regulamentou a referida Lei, estabeleceram **exceções** ao permitir a **celebração direta** sem a obrigação de realizar o chamamento público, instituindo dispositivos que o tornam **dispensável**, **inexigível** ou **não aplicável**, desde que preenchidos os requisitos essenciais previstos em lei.

É o caso da celebração de parcerias que envolvam recursos decorrentes de **emendas parlamentares** às leis orçamentárias anuais, como a **sub examine**, nos termos da disposição expressa do art. 29 da Lei nº 13.019/2014:

“Art. 29. Os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público, exceto, em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto nesta Lei.” (Grifos acrescidos).

Por sua vez, o art. 8º, § 3º, do Decreto Federal nº 8.726/2016, assim regulamentou a exceção legal:

“Art. 8º A seleção da organização da sociedade civil para celebrar parceria deverá ser realizada pela administração pública federal por meio de chamamento público, nos termos do art. 24 da Lei nº 13.019, de 2014.

(...)

§ 3º Os termos de fomento ou de colaboração que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais serão celebrados sem chamamento público, nos termos do art. 29 da Lei nº 13.019, de 2014.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

Conforme se observa, no âmbito federal o Decreto regulamentador se ateve em apenas repetir o disposto na Lei 13.019/2014, **sem ampliar ou restringir** seu **múnus** regulamentar.

Todavia, analisando-se o caso concreto tratado no Processo SEI nº 00220.00005171/2018-03, este Órgão Ministerial observou que o art. 27 do Decreto distrital nº 37.843/2016 aparentemente **extrapolou** o limite passível de regulamentação, **atribuindo critérios não existentes na legislação federal**, que **distorcem** fundamentalmente o sentido da exceção prevista art. 29 da Lei nº 13.019/2014 e indica violação ao exercício do poder regulamentar conferido ao Chefe do Poder Executivo pelo art. 100, VII, da LODF e 84, IV, da CF/1988, conforme se observa da transcrição do dispositivo regulamentar a seguir:

*“Art. 27. As parcerias financiadas com recursos de **emendas parlamentares** à Lei Orçamentária Anual serão **celebradas preferencialmente por chamamento público**, salvo quando o **membro do Poder Legislativo indicar a organização da sociedade civil**, conforme o art. 29 da Lei Nacional nº 13.019/2014.*

§ 1º Se os recursos oriundos de emendas parlamentares não forem suficientes para o financiamento integral da parceria, aplica-se a exigência de chamamento público caso haja aplicação de outros recursos públicos não oriundos de emendas parlamentares.

§ 2º O disposto no caput não poderá ser aplicado nos casos de acordo de cooperação com compartilhamento patrimonial oriundo de emendas parlamentares.

§ 3º A configuração de hipótese de não aplicação da exigência de chamamento público, prevista no caput deste artigo, não afasta a aplicação dos demais dispositivos da Lei Nacional nº 13.019, de 2014, e deste Decreto.

§4º Para as emendas parlamentares incluídas na Lei Orçamentária de 2017, a entidade beneficiária poderá ser identificada mediante ofício do parlamentar à Secretaria de Estado da Casa Civil, Relações Institucionais e Sociais, contendo, no mínimo, os seguintes dados: o nome e CNPJ da entidade beneficiária, o objeto da parceria e o valor destinado.

*§ 4º Para as emendas parlamentares incluídas na Lei Orçamentária Anual, a entidade beneficiária deverá ser identificada **mediante ofício do parlamentar ao órgão ou entidade da Administração Pública celebrante da parceria**, contendo o nome e CNPJ da entidade beneficiária, o objeto da parceria e o valor destinado.*

§ 5º O chamamento público de que trata o caput pode ter delimitação territorial ou temática indicada pelo membro do Poder Legislativo.” (Grifos acrescidos).

Ora, da simples leitura do art. 27 e seus parágrafos é possível perceber que os dispositivos criados pelo Poder Executivo local **indicam** rompimento ao limite criado pela Lei (**ultra legem**) e **desnaturam** não apenas a essência do art. 29 da Lei nº 13.019/2014, mas sobretudo os princípios da **legalidade**, da **impressoalidade**, da **isonomia** e da **separação dos Poderes**.

In casu, percebe-se claramente o viés de **deslocar a conveniência do ato**, o **mérito da escolha administrativa** e a **decisão da beneficiária** para o Poder Legislativo, na figura de seus parlamentares, em detrimento da Pasta que, em princípio, tem melhores condições de avaliar tecnicamente o mister da parceria e a capacidade da OSC envolvida no pleito.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

Inobstante a relevante competência do Poder Legislativo de promover alterações no orçamento anual, de modo a aperfeiçoar a proposta encaminhada pelo Poder Executivo e melhor alocar os recursos públicos, fato é que a atividade parlamentar de propor e aprovar emendas ao orçamento anual advém do clamor social para a realização de atividades e/ou projetos específicos. A importância dessa atribuição está no custeio tempestivo dessas atividades ou projetos que, **prima facie**, atingirão determinado interesse público, **independente da OSCs que as realize**.

No avaliar do **Parquet**, quando o Decreto distrital nº 37.843/2016 permite, na edição de emenda parlamentar para custeio de projeto/atividade, a indicação da OSCs que irá realizá-la, ocorre a afronta à **tripartição dos Poderes**, mitigando a **impessoalidade** e podendo, inclusive, afrontar a **moralidade** do procedimento de celebração da parceria.

No caso, o entendimento do **MPC/DF** é de que é papel legítimo do Poder Legislativo indicar e garantir o orçamento para custeio de possíveis parcerias, entretanto a **escolha do parceiro continua sendo de competência do Poder Executivo** que é o detentor da instrução dos processos previstos na Lei nº 13.019/2014.

A manutenção da medida, tal qual prevista no art. 29 da Lei nº 13.019/2014, além de garantir a escolha do parceiro por um viés técnico e profissional, assegurando a manutenção dos princípios da impessoalidade e a da moralidade, **permite o controle cruzado da despesa pública**. Ou seja, quem vota e dispõe do orçamento não indica o parceiro que irá realizar o projeto/atividade, até porque, nos termos da Lei Maior, é o Poder Legislativa quem **julga** as contas do Chefe do Poder Executivo (art. 49, IX) – observância do princípio da **segregação de funções**.

Ademais disso, vale lembrar que, de acordo com o art. 22 da Constituição Federal, é de competência privativa da União legislar sobre normas gerais de licitações e contratos administrativos. Forçoso reconhecer que, no seu âmbito de competência, o DF pode regulamentar aspectos processuais, de funcionamento e de competência de seus organismos administrativos responsáveis pela operacionalização das contratações peculiares aos interesses locais. Não pode, contudo, ir além daquilo disposto na norma geral, sob pena de violar os preceitos de competência estatuídos na Lei Maior e o próprio pacto federativo.

Malgrado a avaliação do dispositivo contido na norma geral **sub examine**, isto é o art. 29 da Lei nº 13.019/2014, transite em terreno pantanoso, vez que mitiga, de certo modo, a própria isonomia, no ponto de vista do **Parquet**, o fato do conteúdo do referido artigo se tratar de exceção à regra estipulada pela própria Lei nº 13.019/2014 não dá margens a interpretações ou comporta inovações ou digressões legislativas no âmbito do Poder Executivo local.

Nesse sentido, ao analisar a parceria firmada entre a SETUL e o ITS, malgrado o processo esteja instruído com base no Decreto nº 37.843/2016, no modo de ver do **MPC/DF**, os Ofícios encaminhados pelos parlamentares Cristiano Araújo, Telma Ruffino e Wellington Luiz, indicando diretamente o ITS como parceiro obrigatório para o projeto **sub examine**,



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA**

materializam um ato **ultra legem**, na medida em que **inovam um procedimento não previsto na Lei nº 13.019/2014**.

É de se verificar, portanto, que a Representação trouxe elementos que **indicam** a violação ao postulado da separação dos Poderes e, conseqüentemente, a incompatibilidade do art. 27 do Decreto distrital nº 37.843/2016 com os **princípios da legalidade, isonomia, impessoalidade e moralidade**, o que possibilita a atuação do c. **TCDF**.

III – DO PEDIDO

Ante todo o exposto e considerando que esta c. **Corte de Contas** é competente para apreciar a questão em comento, uma vez que a ela compete apurar indícios de irregularidades e ilegalidades de atos praticados pela Administração Pública, consoante o disposto no art. 1º e 76 da Lei Complementar nº 1/1994, bem como zelar pela correta aplicação da Lei e dos recursos públicos, o **MPC/DF** requer ao c. **Plenário** que:

I – **conheça** da presente Representação e determine seu processamento em autos específicos, uma vez que estão presentes os requisitos de admissibilidade estabelecidos no art. 230, § 2º, do RITCDF;

II – **conceda** prazo:

II.1 – à Secretaria de Estado de Esporte, Turismo e Lazer – SETUL para que apresente esclarecimentos a respeito dos fatos narrados, com fundamento no art. 230, § 7º, do RI/TCDF; e

II.2 – ao Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal acerca da possível ilegalidade contida no art. 27 do Decreto nº 37.843/2013, que, aparentemente, exorbitou o exercício do poder regulamentar conferido pelo art. 100, VII, da LODF.

III – **encaminhe** o processo à percuente Unidade Técnica para promover a instrução dos autos, sobretudo no que tange à **legalidade da contratação e do ato regulamentar contido no art. 27 do Decreto distrital nº 37.843/2016**.

Brasília, 12 de dezembro de 2018.

Marcos Felipe Pinheiro Lima
Procurador