

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 012.093/2009-6

Natureza: Relatório de Auditoria

Unidades: Diretoria de Serviços Gerais do Ministério das Relações Exteriores (DSG/MRE) e Fundação Alexandre de Gusmão (Funag/MRE)

Responsáveis: Paulino Franco de Carvalho Neto e José Jerônimo Moscardo de Souza

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: AUDITORIA REALIZADA EM CUMPRIMENTO AO ITEM 9.2 DO ACÓRDÃO Nº 997/2009-TCU-PLENÁRIO. EXECUÇÃO DE CONTRATOS CELEBRADOS ENTRE A DIRETORIA DE SERVIÇOS GERAIS DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES E A FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO COM A EMPRESA APLAUSO ORGANIZAÇÃO DE EVENTOS LTDA. DETERMINAÇÕES. COMUNICAÇÃO AO CONGRESSO NACIONAL. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Tratam os autos da auditoria realizada no Ministério das Relações Exteriores e na Fundação Alexandre de Gusmão, tendo como objeto os contratos firmados com a empresa Aplauso Organização de Eventos Ltda. O presente trabalho cumpre o disposto no item 9.2 do Acórdão nº 997/2009-Plenário, proferido no âmbito do TC 030.715/2007-0, que trata de solicitação do Senado Federal para que este Tribunal realizasse *"auditoria nos contratos de prestação de serviços para a realização de congressos e eventos realizados por órgãos do governo federal, com base no sistema de registro de preços, em 2004, 2005 e 2006, especialmente os celebrados no âmbito do Ministério da Saúde"*.

2. Mais especificamente, o objeto da auditoria são os contratos firmados pela Diretoria de Serviços Gerais do Ministério das Relações Exteriores (DSG/MRE) e Fundação Alexandre de Gusmão (Funag/MRE) com a empresa Aplauso Organização e Eventos Ltda. Os pagamentos efetuados pela DSG/MRE ora examinados basearam-se nos Contratos DSG/MRE nº 1/2004 (Pregão nº 26/2003) e nº 15/2006 (decorrente de contratação por dispensa de licitação com fundamento no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93), e os pagamentos realizados pela Funag/MRE originaram-se dos Contratos nº 30/2006 e 11/2007 (adesões à Ata de Registro de Preços do Ministério da Saúde nº 16/2005) e nº 75/2007 (Pregão Eletrônico nº 8/2007).

3. A equipe de auditoria da 5ª Secex buscou responder as seguintes questões:

- a) a forma escolhida para selecionar e contratar a empresa está de acordo com a legislação?
- b) houve planejamento prévio que especificasse a quantidade e características dos itens de despesa?
- c) há evidências consistentes da realização dos eventos?
- d) as quantidades e preços dos itens de despesa foram compatíveis com a dimensão e duração de cada evento?
- e) as despesas executadas e pagas à contratada coadunam-se com o negócio da empresa?

4. Menciono a seguir os achados de auditoria tratados no relatório de fls. 73/122 – v. p., bem como transcrevo a conclusão da equipe da 5ª Secex acerca das ocorrências assinaladas:

1) Ausência de planejamento nas contratações emergenciais da DSG/MRE. Segundo a equipe de auditoria “Dois dos quatro contratos emergenciais firmados no período, baseados em dispensa de licitação (art. 24, inciso IV da Lei nº 8.666/93), não preencheram todos os requisitos ditados pela Lei nº 8.666/93 e Decisão TCU-Plenário nº 347/1994, pois decorreram de falta de planejamento e gestão inadequada dos recursos disponíveis. Como atenuantes dos atos examinados, podem ser citados a ausência de evidências de dano ao erário ou de má-fé dos gestores e a vigência atual de contrato decorrente de pregão presencial.”

2) Ausência de planejamento e de comprovação inequívoca e tempestiva referentes à realização dos eventos da DSG/MRE. A equipe de auditoria concluiu que “Os processos de pagamento da DSG podem ser aprimorados se incluírem produtos que comprovem a realização dos eventos, um planejamento mais detalhado dos eventos, melhor segregação das funções de quem solicita e quem atesta os serviços, e maior tempestividade no atesto da realização dos serviços.”

3) Jogo de planilha na contratação da Aplauso Organização de Eventos Ltda. pela DSG/MRE. Sobre essa ocorrência, a equipe assinalou que “Os preços praticados pela Aplauso no âmbito dos Contratos 01/2004 e 15/2006 continham jogo de planilhas, de acordo com os qual itens usados em pequena quantidade e pouco frequentemente receberam preços irrisórios enquanto itens usados em grande quantidade e muito frequentemente tinham preços elevados. Esse jogo de planilha permitiu que a empresa vencesse o certame, o que gerou locações que não foram vantajosas para a Administração, quando da execução dos contratos.”

4) Indícios de antieconomicidade na locação de equipamentos para eventos da DSG/MRE. Consoante a equipe de auditoria “As despesas associadas à locação de alguns dos equipamentos se revelaram não-vantajosas para a administração, haja vista que a aquisição de equipamentos semelhantes teria gerado custos menores que a locação.”

5) Jogo de planilha na contratação da Aplauso Organização de Eventos Ltda. pela Funag/MRE. Concluiu a equipe de auditoria que “os preços associados aos contratos entre a Funag-MRE e a empresa Aplauso continham jogo de planilhas, de acordo com o qual preços iguais ou superiores aos valores de mercado foram cotados para itens usados frequentemente e em grande quantidade, e preços inferiores aos valores de mercado foram cotados para itens usados pouco frequentemente e em pequenas quantidades. Esse fato ocorreu em razão da aceitação de valores irrisórios e da falta de detalhamento dos diferentes itens que compõem os serviços prestados, bem como da ausência de indicação das localidades onde os eventos são realizados. Os efeitos danosos desse tipo de jogo de planilhas poderiam ser minimizados se, no processo licitatório, as propostas fossem julgadas considerando as frequências e quantidades com que os itens são usados nos eventos e as respectivas localidades.”

6) Indícios de antieconomicidade na locação de equipamentos para eventos da Funag/MRE. Sobre essa ocorrência, registrou a equipe de auditoria que “As despesas com locação de alguns dos equipamentos, baseadas nos preços estabelecidos no Contrato 075/2007 firmado entre a empresa Aplauso e a Funag-MRE, revelaram indícios de antieconomicidade, pois a aquisição dos mesmos equipamentos resultaria em menor custo.”

7) Planejamento, comprovações e atestos adequados quanto à realização dos eventos na Funag/MRE. Segundo a equipe de auditoria “a cadeia de autorizações e as comprovações materiais atestam a adequação dos controles da Funag no que se refere ao planejamento, comprovação e atesto tempestivo da realização efetiva dos eventos.”

5. Ao concluir o trabalho, a equipe de auditoria propôs que o Tribunal, em síntese:

I) Preliminarmente ao exame de mérito:

a) realize a audiência dos responsáveis, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno, para que apresentem razões de justificativa para os fatos apontados no relatório de auditoria, nos termos sugeridos às fls. 119/122 – v. p.;

b) solicite ao Ministério Público junto ao TCU que avalie a pertinência de interpor recurso de revisão em relação ao Acórdão nº 661/2009-Primeira Câmara, com o objetivo de reabrir as contas da Fundação Alexandre de Gusmão referentes ao exercício de 2007 (TC 017.332/2008-1), para que possam ser analisados os fatos detectados na presente auditoria, especialmente quanto à audiência proposta para os gestores da entidade cujas contas já foram julgadas pelo referido acórdão;

II) Quando do julgamento de mérito do presente processo, faça as determinações e recomendações corretivas à DSG/MRE e à Funag/MRE sugeridas às fls. 117/119 – v. p.

6. Visando tornar a análise do processo mais objetiva, ante a hipótese de algumas questões serem solucionadas mediante diligência aos órgãos envolvidos, considerando que não consta dos autos a manifestação dos gestores acerca das conclusões do trabalho, determinei à unidade técnica que realizasse diligência à Divisão de Serviços Gerais do Ministério das Relações Exteriores (DSG/MRE) e à Fundação Alexandre de Gusmão (Funag/MRE), para que se manifestassem sobre as ocorrências apontadas pela equipe de auditoria, notadamente: a) considerar a empresa Aplauso vencedora de processo licitatório sem análise pormenorizada dos itens do edital com preços irrisórios, acarretando aceitação de jogo de planilha e execução de contrato em condições desvantajosas para a administração; e b) ausência de estudos de viabilidade a respeito dos custos de aquisição em relação aos de locação de equipamentos, o que ocasionou a execução de contrato em condições desvantajosas para a administração (fls. 133/134 – v. p.).

7. Os esclarecimentos apresentados pelos responsáveis foram assim resumidos e analisados pela unidade técnica (fls. 221/229 – v. 1):

#### **“Informações prestadas pelos responsáveis**

##### ***Divisão de Serviços Gerais/MRE***

A manifestação do Chefe da DSG/MRE sobre as ocorrências apontadas durante a auditoria foi encaminhada a esta Corte pelo Secretário de Controle Interno daquele Ministério, em 19/11/2009 (fls. 160 a 169).

Com respeito à ausência de análise pormenorizada dos itens com preços irrisórios e consequente aceitação de jogo de planilha (item “a” acima), o dirigente da DSG apresentou os argumentos e informações que se seguem:

a1. O MRE optou por adotar um pregão do tipo menor preço global, ao invés de um pregão com base no menor preço por item, por entender que a contratação de uma única empresa seria mais conveniente, aumentaria a uniformidade dos serviços e reduziria os riscos de conflitos (fl. 162). Além disso, “... decidiu, por se tratar de licitação de tipo menor preço global, que os valores por item não deveriam ser levados em consideração” (fl. 163).

a2. De acordo com Marçal Justen Filho, a formulação de proposta inexequível é problema particular do licitante, que deve honrar os preços que apresentou no certame. Considerando, ainda, que a licitação destina-se a selecionar a proposta com menor preço, não há sentido em desclassificar proposta sob o fundamento de ser o preço muito reduzido (fl. 163).

a3. Citando novamente a doutrina, o Chefe da DSG ressaltou que não houve mudança de preços ou quantidades via alteração contratual posterior, o que teria caracterizado o jogo de planilha (fl. 164). O gestor entende “que, não obstante a ausência de critérios de aceitabilidade de preços unitários, o certame obedeceu aos princípios da transparência, economicidade e competitividade e que a seleção da empresa Aplauso foi, à época, a mais conveniente para a Administração” (fls. 165).

a4. “A Administração, mesmo assim, passou a incluir em seus editais com vistas a contratação de empresas de eventos a obrigatoriedade do cumprimento do inciso X, artigo 40 da Lei 8.666/1993, que permite a fixação de preços máximos e veda a fixação de preços mínimos” (fl. 162), como ilustra a letra “a”, subitem 5.2 do Edital do Pregão 35/2006.

a5. Quanto à ausência, no termo de referência do pregão, de estimativa das cidades e da frequência com que ocorreriam os eventos, para permitir maior precisão no estabelecimento de preço pelos licitantes, o responsável pela Divisão informou “que o alto grau de imprevisibilidade da ocorrência de eventos no MRE é uma característica intrínseca da dinâmica da política externa nacional, que dificulta, em muito, o planejamento dos locais e quantidades a serem utilizadas” (fl. 162).

Quanto à ausência de estudos de viabilidade a respeito dos custos de aquisição em relação aos de locação de equipamentos (item “b” acima), as seguintes informações foram encaminhadas pelo responsável na DSG (fls. 166 a 169):

b1. “Embora tal estudo comparativo formal não tenha constado do Projeto Básico, tal ponto foi analisado pela Administração na fase interna da licitação pública” (fl. 166).

b2. O MRE não possui funcionários capacitados para prestar os serviços de controle, inspeção e manutenção dos equipamentos, se esses fossem adquiridos. No caso de contratação de empresa, esses serviços podem ser prestados, de forma imediata, incluindo sábados, domingos ou feriados, em todo o território nacional.

b3. O Ministério não conta com local adequado para guardar os equipamentos.

b4. Uma vez que os eventos ocorrem em qualquer ponto do território nacional, a aquisição dos equipamentos exigiria logística apropriada para o controle, acondicionamento, frete e seguro, infraestrutura esta inexistente atualmente.

b5. As especificações dos equipamentos necessários podem variar em função do tamanho do local onde será instalado, como, por exemplo, nos casos de equipamentos para sonorização, o que dificultaria a definição do que deveria ser adquirido pelo Ministério.

b6. Os preços finais de aquisição dos equipamentos, quando considerados os aspectos mencionados nos itens “b2” a “b5” acima, bem como a defasagem tecnológica e a depreciação dos bens, podem não ser vantajosos para a Administração.

O gestor da DSG ressaltou, ainda, outros fatores que contribuíram para os equívocos apontados pela equipe de auditoria, a saber, o reduzido número de servidores, com experiência, e a movimentação intensa de funcionários do Brasil para o Exterior e vice-versa, com seus reflexos nos trabalhos desenvolvidos pela repartição. Enfatizou, também, que a “*Administração tem procurado minimizar esses inconvenientes mediante treinamento do pessoal, objetivando diminuir os efeitos causados pela inexperiência*” (fl. 169).

#### ***Fundação Alexandre de Gusmão***

Em 13/11/2009, o Presidente da Funag encaminhou a este Tribunal, por intermédio do Secretário de Controle Interno do MRE (fls. 139 a 156), os esclarecimentos solicitados. Com referência à aceitação de preços irrisórios constantes da proposta da empresa Aplauso (item “a” acima), as seguintes informações foram apresentadas:

a1. A licitação em pauta foi do tipo menor preço global, e não de menor preço por item. O certame não foi realizado por lotes ou itens, uma vez que geraria um número muito grande de empresas vencedoras para o atendimento de um mesmo objeto, a saber, a organização e realização de eventos, o que dificultaria a coordenação das atividades, pois a Fundação não conta

com servidores suficientes para fiscalizar e acompanhar os serviços de várias empresas. Por isso, foi contratada a empresa que ofertou o menor preço global (fl. 146).

a2. O Edital do referido Pregão inclui cláusula que exigia das empresas comprovação de que dispunham de condições materiais/legais para executar sua proposta, nos casos em que os valores finais propostos fossem inferiores a 70% dos valores estimados. A empresa Aplauso apresentou uma série de declarações e comprovações de disponibilidade de condições materiais/legais que foram consideradas suficientes para assegurar a execução da proposta apresentada (fl. 146).

a3. Não houve alteração de preços ou quantidades durante a execução do contrato, que caracterizaria o típico jogo de planilha. Os preços apresentados na proposta foram mantidos durante a execução do contrato (fl. 147).

a4. O relatório de auditoria menciona preços irrisórios para serviços de fotógrafo e médico. Tais serviços não integraram o referido pregão, “o que nos causou estranheza, inclusive porque, no caso do item – médico citado, nunca houve qualquer demanda por parte da Funag” (fl. 144).

Com respeito à falta de estudos comparativos da viabilidade econômica de adquirir os equipamentos ao invés de locá-los (item “b” acima), o responsável pela Funag prestou os seguintes esclarecimentos:

b1. Os preços incluídos na proposta da empresa Aplauso, e subsequente contrato, se situaram dentro das cotações de preços, de acordo com levantamento realizado pela Funag, o que confirma que não houve preços acima dos valores praticados no mercado de locação (fl. 147).

b2. A locação de equipamentos, tais como os de informática e tradução simultânea, envolve custos indiretos, como licenças de software, configurações, instalação, desinstalação, manutenção e troca de equipamentos, os quais precisariam ser adicionados aos custos de aquisição (fl. 147).

b3. A Funag não conta com recursos orçamentários ou humanos que possam viabilizar a aquisição de equipamentos, pois isso exigiria dispor de pessoal para realizar instalação, manutenção e demais operações. (fl. 149)

b4. A Fundação tampouco dispõe de espaço físico, em Brasília ou no Rio de Janeiro, para instalar e guardar equipamentos (fl. 149);

b5. A realização de estudos, como propostos pela equipe de auditoria, poderiam acarretar custos que a Funag não tem como arcar e atrasos nos processos de contratações indispensáveis ao cumprimento de sua missão institucional (fl. 149).

b6. As quantidades e especificações dos equipamentos necessários para a realização dos diferentes eventos promovidos pela Fundação são por demais variáveis, o que poderia gerar subutilização de equipamentos que viessem a ser adquiridos (fl. 150).

O presidente da Fundação informou, ainda, que, quando do recebimento da presente diligência, já estavam em curso os procedimentos necessários para a realização de nova licitação, e que o Contrato nº 075/2007, firmado com a Aplauso, foi renovado para vigorar “até 31/12/2009 ou até a conclusão dos trâmites licitatórios e administrativos necessários para nova contratação de empresa prestadora dos serviços de organização de eventos” (fl. 152).

### **Outros fatos relevantes**

As planilhas dos contratos firmados pela DSG incluíram informações sobre quantidade estimada a ser utilizada de cada item e número de dias de utilização dos itens. Essas informações poderiam ter minimizado possíveis efeitos indesejados do jogo de planilha mencionado anteriormente. No entanto, as quantidades estimadas e número de dias foram definidos como

sendo iguais a 1 para quase todos os itens, com exceção de alguns poucos itens de consumo, em vários dos contratos. As planilhas dos contratos mais recentes, Contrato 26/2006 e 48/2006, firmados com a empresa A&C incluíram estimativas mais realistas da quantidade e número de dias de utilização dos itens (Anexo 1, Volume 3, fls. 714 a 782, e Volume 4, fls. 871 a 881). Além disso, as planilhas do Contrato 48/2006 não incluíram itens com preços, aparentemente, inexequíveis ou irrisórios. Esses fatos sugerem que os procedimentos administrativos para contratação de empresas organizadoras de eventos têm sido aprimorados no decorrer dos últimos anos.

Consulta ao Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet em 27/01/2010) revelou que a Funag realizou, no final de 2009 e, portanto, após a conclusão do trabalho de campo da auditoria, novo pregão para a contratação de empresa organizadora de eventos. O Pregão 13/2009 foi homologado em 16/12/2009 e teve como vencedora a empresa F. J. Produções Ltda. O edital do referido certame incluiu uma descrição da frequência de ocorrência de eventos promovidos pela Funag no ano anterior, com especificação da localidade onde eles ocorreram e algumas de suas características. As planilhas da proposta vencedora no referido Pregão não incluíram preços, aparentemente, inexequíveis ou irrisórios. Esses fatos comprovam que o Contrato nº 075/2007, firmado com a Aplauso, não foi renovado, o que torna desnecessária a determinação, proposta pela equipe de auditoria (item I.b.2 das determinações não preliminares, fls. 118 e 119), para que o referido contrato não fosse prorrogado e fosse iniciado novo processo seletivo. Essas mudanças realizadas no edital do Pregão 13/2009, bem como a ausência de preços irrisórios, sugerem que a Fundação tem procurado aprimorar os procedimentos de contratação de empresas de eventos.

Os valores irrisórios dos serviços de médico e fotógrafo, mencionados no relatório de auditoria e que causaram “estranheza” ao responsável da Funag, encontram-se nas planilhas dos Contratos 008/2006 e 11/2007, os quais resultaram de adesão à Ata de Registro de Preço do Ministério da Saúde (ARP/MS 16/2005, Anexo 1, Volume 5, fl. 1162). Portanto, mesmo que nunca tenham usado tais serviços, os gestores da Fundação firmaram contratos que continham tais valores.

### Análise

#### *Quanto à aceitação de preços irrisórios*

Um dos principais achados da auditoria realizada foi o jogo de planilha praticado nas contratações da empresa Aplauso, que ocorreu tanto na DSG quanto na Funag. Em resposta às diligências, os responsáveis pelas unidades procuraram negar que tenha havido jogo de planilha com base no argumento de que as quantidades e preços das planilhas foram mantidos durante a execução dos contratos, ou seja, não houve alterações posteriores. Além disso, os gestores enfatizaram que as licitações se basearam no menor preço global, fato que afastaria a necessidade deles examinarem itens isolados.

Conforme ressaltado no relatório de auditoria, o jogo de planilha constatado é atípico, pois não envolve alterações contratuais de quantidades ou preços. Ele decorre da estipulação de preços iguais ou acima da média do mercado para itens de serviço frequentemente utilizados e preços menores que a média de mercado para itens pouco utilizados. Com isso, mesmo sem alterações contratuais, esse tipo de prática produz o mesmo resultado que o típico jogo de planilha, a saber, ela induz a Administração a contratar a proposta que apresenta menor preço global durante a licitação, a qual se revela menos vantajosa, durante a execução do contrato, do que outras propostas. Portanto, independentemente do nome que se queira dar a tal prática, “jogo de planilha” ou qualquer outro, o ponto a ser ressaltado é que ela produz o mesmo efeito que um típico jogo de planilha que envolve alterações contratuais.

Nos contratos firmados entre a Aplauso e as unidades aqui fiscalizadas, a aceitação de itens com preços irrisórios contribuiu para o jogo de planilha, já que tais itens favorecem uma diminuição do valor global da proposta. Cabe notar que, com preços irrisórios, há diminuição do valor global da proposta mesmo que os itens muito usados sejam precificados no valor de mercado. Nesse caso, o valor contratado não será necessariamente desvantajoso para a Administração, mas o processo licitatório não terá garantido condições isonômicas aos concorrentes, favorecendo aqueles que incluíssem preços irrisórios e/ou conhecessem a frequência típica de utilização dos diferentes itens de serviço.

No entanto, não se pode afirmar que a aceitação de preços irrisórios seja condição necessária para a prática desse tipo de jogo de planilha, pois bastaria que a empresa cotasse valores abaixo das concorrentes para os itens pouco usados e mantivesse os valores dos demais itens acima das outras empresas. Utilizando de tal subterfúgio, a empresa ganharia a licitação com uma proposta que não seria a mais vantajosa para a Administração. Portanto, trata-se de uma estratégia das empresas, diferente do típico jogo de planilha, mas que pode ser igualmente danosa para a Administração.

As respostas às diligências indicam que houve tentativas, por parte dos gestores, de evitar alguns dos problemas que poderiam advir da aceitação de preços irrisórios. Isso pode ser ilustrado pela inclusão, nos editais, de cláusula que exige comprovação da exequibilidade de preços muito baixos, no caso da Funag, e de estimativa da quantidade a ser utilizada de cada item, no caso da DSG. Além disso, os contratos mais recentemente firmados com empresa de eventos, nas duas unidades, não incluem itens com preços irrisórios. De forma geral, as informações apresentadas pelos responsáveis e os fatos ocorridos após a execução da auditoria indicam que os responsáveis têm envidado esforços para aprimorar os procedimentos de contratação de empresa organizadora de eventos. A melhoria na qualidade dos processos administrativos durante os últimos anos já havia sido mencionada no relatório de auditoria, impressão que restou corroborada pelas novas informações apresentadas nas diligências.

As informações prestadas e os fatos subsequentes indicam que houve boa-fé dos gestores com relação à aceitação de preços irrisórios e que esse novo tipo de jogo de planilha não se encontra bem caracterizado na jurisprudência ou doutrina. Ao que tudo indica, trata-se de uma estratégia “esperta” da empresa, não trivialmente detectável pelos gestores. Essa tese pode ser corroborada pelo fato do mesmo fenômeno, envolvendo a mesma empresa, ter ocorrido nas duas unidades aqui auditadas e em vários outros órgãos que aderiram à Ata de Registro de Preço realizada pelo Ministério da Saúde (ARP/MS 16/2005), a qual foi objeto de diversas auditorias realizadas por este Tribunal.

Por conseguinte, restando caracterizada a boa-fé dos responsáveis, não cabe mais propor que eles sejam ouvidos em audiência, o que torna desnecessários alguns dos encaminhamentos contidos no relatório de auditoria (itens II.a.1, II.a.2.1, II.a.3.1, II.b.1, II.b.2.1, encaminhamentos preliminares, fls. 120 e 121).

Esse tipo de jogo de planilha pode ser evitado se as planilhas incluírem as quantidades estimadas de utilização de cada item e calcularem o preço global da proposta considerando essas quantidades. Para ilustrar esse ponto, a tabela abaixo compara os preços globais obtidos com e sem a estimativa de quantidades. Os preços apresentados na tabela foram extraídos das propostas da Aplauso e da A&C, referentes à locação de equipamentos para tradução simultânea em Brasília, ofertados no Pregão nº 26/2003 realizado pela DSG (fls. 636 e 658 do Volume 3 do Anexo I). Foram adotadas, na simulação apresentada na tabela, as quantidades estimadas no Contrato 26/2006 firmado entre a DSG e a A&C (Anexo I, Volume 3, fl. 708). Pode-se observar que o preço global sem estimativa de quantidades foi de R\$ 85,00 e R\$ 438,90 para a Aplauso e A&C, respectivamente. Quando as estimativas de quantidades são consideradas, os valores

globais se alteram para R\$ 8.015,00 e R\$ 3.448,50, respectivamente, para a Aplauso e A&C. Esses dados ilustram como essa prática pode tornar vencedora uma proposta que não é a mais vantajosa durante a execução, caso as quantidades estimadas não sejam consideradas no cálculo do preço global das propostas.

Itens	A&C 26/06	Aplauso 1/04	A&C 1/04	Total Aplauso	Total A&C
	Quantidade	Preços		Quant. X Preços	
Cabines de tradução	1	1,00	132,00	1,00	132,00
Central de intérpretes	1	1,00	49,50	1,00	49,50
Mesa para transmissão simultânea	1	1,00	82,50	1,00	82,50
Microfone de cabine de tradução	2	1,00	24,75	2,00	49,50
Receptores de fones auriculares	100	80,00	18,15	8.000,00	1.815,00
Transmissores	10	1,00	132,00	10,00	1.320,00
<b>Total</b>		<b>85,00</b>	<b>438,90</b>	<b>8.015,00</b>	<b>3.448,50</b>

A falta de especificação das quantidades a serem utilizadas de cada item pode ser interpretada como violação do que determina o §4º do art. 7 da Lei de Licitações. O referido dispositivo estabelece que: “*é vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo*”. Portanto, cabe determinar às unidades que incluam estimativas de quantidades nas planilhas e que calculem os preços globais considerando as estimativas de quantidades (itens I.a.3.1, I.a.3.2, I.b.1.1, I.b.1.2, dos encaminhamentos não preliminares, fl. 118).

#### ***Quanto à ausência de estudos de viabilidade dos custos de aquisição versus locação***

Outro importante achado da auditoria, que motivou as propostas de audiências e a solicitação de diligências por parte do Ministro Relator, foram os indícios de antieconomicidade na locação de equipamentos, cujos custos talvez pudessem ser reduzidos com a aquisição de equipamentos semelhantes. Isso decorreu, em parte, da ausência de estudos sobre a viabilidade econômica dos dois tipos de contratação. Ao tratar de questão semelhante, envolvendo a locação de equipamentos de informática, esta Corte determinou à unidade jurisdicionada que incluísse nos projetos básicos e termos de referência informações detalhadas a respeito da economicidade de se efetuar as locações em comparação com a possibilidade de aquisição dos equipamentos (Acórdão 107/2006 – Plenário).

As informações prestadas pelos gestores, em ambas as unidades, expõem diversos obstáculos para a aquisição dos equipamentos, dentre os quais podem ser mencionados os seguintes: a) não contam com pessoal para controle, instalação, manutenção dos equipamentos, nem com servidores que possam atender aos eventos nos finais de semana e feriados; b) não contam com espaço físico para instalar e guardar os equipamentos; c) a aquisição dos equipamentos envolveria outros custos indiretos, como licenças de software, instalação, manutenção e guarda dos equipamentos, que podem tornar a aquisição desvantajosa; d) as especificações e quantidades de equipamentos necessários para atender diferentes eventos variam bastante em função da quantidade de pessoas envolvidas e características dos espaços, o que dificulta a definição dos equipamentos que seriam adquiridos; e) os eventos podem ocorrer em todo o território nacional, o que envolveria custos adicionais com frete, seguro, acondicionamento, dentre outros; e f) os preços contratados se situaram dentro da faixa de preço do mercado de locação, de acordo com os levantamentos realizados pelas unidades.

Essas informações revelam que os gestores consideram inviável a aquisição de equipamentos para a realização dos eventos, tendo em vista as condições que eles dispõem de infraestrutura, orçamento e pessoal. Os argumentos por eles empregados, para concluir pela inviabilidade da aquisição de equipamentos, revelam que eles chegaram a avaliar tal possibilidade, apesar de terem-no feito de maneira informal e assistemática. Essa avaliação informal, que os gestores realizaram, embora não satisfaça plenamente o teor da determinação exarada por este Tribunal no supramencionado Acórdão, serve para caracterizar a boa-fé dos responsáveis, na medida em que justificam, razoavelmente, a opção que fizeram pela locação dos equipamentos.

Tendo sido caracterizada a boa-fé dos gestores, não cabe manter as propostas de que sejam realizadas audiências referentes a esse achado (itens II.a.2.2, II.a.3.2, II.a.4, II.b.2.2, II.b.3, encaminhamentos preliminares, fls. 120 a 122).

Todavia, independentemente da caracterização ou não de culpa dos gestores nos casos analisados, resta ainda considerar se os processos futuros de licitação deveriam incluir estudos de viabilidade econômica dos dois tipos de contratação. A realização de eventos encontra-se intrinsecamente vinculada a muitas das atividades-fim do MRE e representam parcela significativa dos orçamentos das unidades fiscalizadas, as quais realizam centenas de eventos por ano. Por essa razão, torna-se relevante avaliar, sistematicamente, a possibilidade de reduzir tais custos mediante a aquisição de equipamentos. Dependendo dos custos associados a cada uma das alternativas, alguns dos obstáculos relacionados à aquisição dos equipamentos, levantados pelos responsáveis, tais como a falta de espaço físico e pessoal, poderiam ser solucionados. Tudo dependeria de uma avaliação, mesmo que genérica, dos custos. Não parece restar dúvida de que, do ponto de vista do gestor, é mais cômoda a contratação de uma empresa que realize todas as atividades relacionadas aos eventos, incluindo o fornecimento de equipamento alugado. No entanto, a conveniência do gestor não pode ser o único parâmetro que deve nortear esse tipo de decisão. Considerações econômicas também devem pesar.

Portanto, com base no exposto, caberia manter a proposta formulada pela equipe de auditoria de determinar às unidades a realização de estudos a respeito da viabilidade de aquisição versus locação de equipamentos e que tais informações constem dos processos licitatórios, para fundamentar a decisão adotada (itens I.a.3.3 e I.b.1.3, encaminhamentos não preliminares, fl. 118). Os argumentos do Presidente da Funag, de que a unidade não pode arcar com os custos desses estudos e que eles atrasariam os processos de contratação, não são convincentes, pois tais estudos não implicariam custos exorbitantes nem implicariam a suspensão dos contratos vigentes. Os estudos poderiam ser realizados quando da necessidade de nova contratação.

Considerando que as informações apresentadas pelos gestores, juntamente com os fatos subsequentes, afastaram a culpa dos gestores, não cabe manter a proposta de determinar ao MRE a abertura de Tomada de Contas Especial, pois não existe mais a necessidade de apurar responsabilidades e quantificar os danos (itens I.c.1 e I.c.2, encaminhamentos não preliminares, fl. 119). De igual modo, desfaz-se a necessidade de solicitar ao Ministério Público junto ao TCU que aprecie a solicitação de reabertura das contas já julgadas, pois os encaminhamentos agora propostos não alterariam as decisões relativas aos processos de contas dos gestores (item I, encaminhamento preliminar, fl. 119).

#### ***Quanto aos outros achados de auditoria***

Tendo em vista a ausência de novas informações relacionadas aos outros achados da auditoria, caberia manter os encaminhamentos propostos pela equipe de auditoria. Por conveniência processual, os referidos achados foram sucintamente listados abaixo, juntamente com os respectivos encaminhamentos:

- a) Ausência de planejamento nas contratações emergenciais da DSG: propõe-se alertar a unidade para o que dispõe os dispositivos legais quanto aos requisitos para contratar por dispensa de licitação (item 3.1, fls. 81 a 85);
- b) Ausência de planejamento e de comprovação inequívoca e tempestiva referentes à realização dos eventos da DSG: propõe-se determinação visando ao aprimoramento dos procedimentos administrativos relacionados à realização de eventos, incluindo alterações nas comprovações, planejamento, segregação de funções, dentre outros (item 3.2, fls. 85 a 89);
- c) Planejamento, comprovações e atestos adequados quanto à realização dos eventos na Funag: propõe-se recomendar às unidades do MRE que adotem procedimentos administrativos, referentes à realização de eventos, semelhantes aos praticados na Funag (item 3.7, fls. 115 a 117).”

8. Ante o exposto, a unidade técnica, em manifestações uniformes, propôs que o Tribunal (fls. 230/231 – v. 1):

8.1 Determine, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92 e art. 250, inciso II, do Regimento Interno:

8.1.1 à Divisão de Serviços Gerais do Ministério das Relações Exteriores (DSG/MRE) que:

a) atente para o que dispõe o inciso IV do artigo 24 da Lei nº 8.666/93 e a jurisprudência deste Tribunal (Decisão TCU nº 347/1994- Plenário) quanto aos requisitos para contratar por dispensa de licitação com base em emergencialidade, de modo a evitar as situações constatadas nos Contratos nº 16/2003 e 15/2006, os quais foram celebrados com base em dispensa de licitação em decorrência de falta de planejamento e gestão inadequada dos recursos disponíveis;

b) inclua nos processos de pagamento referentes à organização de eventos produtos que comprovem a realização dos mesmos, tais como listas de presença e materiais produzidos, planejamento mais detalhado das despesas envolvidas, especificando a quantidade a ser utilizada de cada item, melhor segregação das funções de quem solicita e quem atesta os serviços, e maior nível de tempestividade nos atestos dos serviços, visando à melhoria da fiscalização da prestação dos serviços e a apuração da importância exata a pagar, como estabelecem, respectivamente, o art. 67 da Lei nº 8.666/93 e os arts. 62, *caput*, e 63, §§ 1º e 2º, da Lei nº 4.320/64;

8.1.2 à Divisão de Serviços Gerais do Ministério das Relações Exteriores (DSG/MRE) e à Fundação Alexandre de Gusmão (Funag/MRE) que, em futuros processos licitatórios para a contratação de empresa de organização de eventos:

a) defina, no termo de referência, estimativa de em quais cidades e com que frequência ocorrerão os eventos, a fim de permitir uma melhor precisão no estabelecimento dos preços pelos licitantes, em atenção ao que estabelece o inciso II do parágrafo 2º do art. 40 da Lei nº 8.666/93;

b) adote, como critério para a eleição da proposta vencedora, o menor valor do somatório dos custos unitários multiplicados pelas respectivas quantidades estimadas de uso dos diferentes itens de serviço, em atenção ao que estabelecem o parágrafo 4º do art. 7º e o inciso II do parágrafo 2º do art. 40 da Lei nº 8.666/93;

c) faça constar, dos termos de referência atinentes a licitações que contenham locações de equipamentos, justificativas detalhadas a respeito da economicidade de se efetuar tais locações em comparação com a possibilidade de aquisição desses bens, em atenção ao disposto nos arts. 3º, 6º, inciso IX, e 12 da Lei nº 8.666/93 e art. 8º do Decreto nº 3.555/2000, e ao teor do Acórdão nº 107/2006-Plenário;

8.2 Com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno, recomende às unidades do Ministério das Relações Exteriores que, a exemplo do que tem sido feito na Fundação Alexandre de

Gusmão (Funag/MRE), elaborem planejamento detalhado das despesas relacionadas à realização de eventos, bem como incluam, nos processos de pagamento, atestos tempestivos e comprovantes das atividades desenvolvidas, tais como programação, listas de presença, publicações, matérias na mídia, dentre outros, que evidenciem a realização e a dimensão dos eventos realizados;

8.3 Encaminhe cópia do relatório, voto e acórdão à Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, nos termos do art. 17, inciso II, da Resolução TCU nº 215/2008, em atenção ao Ofício nº 1873/2007 SF e Requerimento nº 1300/2007;

8.4 Encaminhe cópia do relatório, voto e acórdão ao Ministério das Relações Exteriores, à Divisão de Serviços Gerais daquele ministério (DSG/MRE) e à Fundação Alexandre de Gusmão (Funag/MRE);

8.5 Arquivar os autos.

É o relatório