TC 000.258/2014-8

Tipo: Representação

Unidades jurisdicionadas: Universidade Federal da Integração Latino-Americana – Ministério da Educação; Casa Civil – Presidência da República; e Secretaria de Direitos Humanos – Presidência da República.

Representante: Produmix Brasil Produções e Eventos Ltda. – ME, CNPJ 13.329.471/0001-90

Advogado: Paula Cardoso Pires, OAB/DF 23.668 (peça 2)

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

Cuidam os autos de supostas irregularidades relacionadas às empresas Swot – Serviços de Festas e Eventos Ltda., CNPJ 10.359.163/0001-19, Soluction Logística e Eventos Ltda. –ME, CNPJ 12.941.636/0001-17, e RD7 Produções e Eventos Inteligentes Ltda. – ME, CNPJ 13.325.593/0001-08, que estariam agindo em conluio, mediante combinação de resultados, com vistas à obtenção de êxito em licitações públicas. O representante relata existir indícios de cooperação mútua, o que caracterizaria infringência aos princípios da competitividade, da moralidade, da probidade e da isonomia.

2. Após análise efetivada no âmbito da Selog, o presente processo seguiu ao relator com proposta de mérito pela improcedência da representação, uma vez que, apesar de caracterizado o vínculo entre as empresas referidas acima, após avaliação realizada nas atas das licitações apontadas pelo representante, não foram verificados outros indícios que evidenciassem o conluio alegado. Entretanto, tendo em vista a grande redução observada nos valores contratados quando comparados aos estimados, "que, por um lado, denotaria grande economia de recursos para a Administração Pública, mas que, por outro, pode indicar uma estimativa irreal ou mesmo uma contratação por quantia inexequível", o relator da matéria determinou o retorno dos autos à Selog "para que diligencie os órgãos envolvidos solicitando justificativas, com os necessários detalhamentos acompanhados de documentos e planilhas, para as estimativas realizadas, e outras informações que julgar pertinentes para sanear os autos nesse ponto".

3. As diligências determinadas foram encaminhadas à Secretaria Executiva da Casa Civil da Presidência da República (peça 16), à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (peça 17) e à Universidade Federal da Integração Latino-Americana (peça 18), cujas respostas constam das peças 28 e 29, 32 a 38, e 23, respectivamente.

ANÁLISE TÉCNICA

Casa Civil da Presidência da República

4. Informa ter realizado consulta a 30 empresas do setor, obtendo retorno de 4 delas, cujas propostas foram utilizadas no cálculo dos preços estimados e adotados na licitação. Também teriam sido considerados valores obtidos em consulta a dois órgãos públicos federais (Ata de Registro de Preços decorrente do Pregão Eletrônico SRP 3/2014, do Ministério da Cultura, e pesquisa de mercado realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome para subsidiar o Pregão Eletrônico SPR 14/2013), além da Ata de Registro de Preços 17/2012 da própria Presidência da República, que vigia à época.

5. Ressalta a participação de 52 empresas no certame e que a Swot Serviços e Festas e Eventos Ltda., vencedora do certame, estaria cumprindo regularmente as obrigações e executando de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51981225.

modo satisfatório os serviços contratados. Quanto à exequibilidade dos preços registrados, informa não ter havido qualquer solicitação de repactuação de preços propostos, nem termos aditivos aos ao contrato original.

Análise

6. A Casa Civil informa ter enviado 30 pedidos de cotação e obtido resposta de apenas 4 empresas. Salientamos, entretanto, que o órgão não enviou cópia da documentação comprobatória. Destaca ter subsidiado o valor estimado também em registro de preços anterior (SRP 39/2012), que atendia à Presidência da República, cuja cópia foi anexada aos autos por meio da peça 29, p. 17-36. Comparando amostra de itens comuns às duas licitações, notamos que os valores constantes do orçamento estimado Pregão 51/2013 apresentam grandes discrepâncias quando comparados aos valores registrados por meio do e Pregão 39/2012.

Descrição	Item SRP 39/2012	Valor SRP 39/2012 (R$)	Item Pregão 51/2013	Valor Estimado Pregão 51/2013	Valor Contratado Pregão 51/2013
Amplificador	2.1.1	20,00	2.1.1	45,50	20,00
Caixa de som	2.1.2	30,00	2.1.3	42,00	42,00
Microfone com fio	2.1.6	25,00	2.1.6	44,76	38,00
Controle remoto com ponteira laser	2.2.1	3,00	2.2.1	14,00	1,20
Painel de led	2.2.4	90,00	2.2.4	606,50	100,00
Teleprompter	2.2.11	40,00	2.2.11	259,00	50,00
Câmera	2.3.1	250,00	2.3.1	671,25	480,00
Edição	2.3.2	30,00	2.3.2	185,00	30,00
Globo	2.4.3	10,00	2.4.3	55,50	10,00
Lâmpada 75	2.4.4	2,00	2.4.4	8,50	2,00
Notebook	2.5.7	35,00	2.5.7	76,53	30,00
Hot site	2.6.1	200,00	2.6.1	1.310,00	150,00
Ponto de internet ADSL	2.6.6	30,00	2.6.6	120,00	35,00
Fotocopiadora	2.8.2	150,00	2.8.2	325,00	90,00
Ar condicionado 16	3.2	20,00	3.3	185,00	20,00
Box Truss Q15	3.11	10,00	3.12	43,05	15,00
Gerador 115	3.29	330,00	3.29	1.165,00	350,00
Ambientação para Camarim	4.2	210,00	4.2	1.181,00	700,00
Armário	4.6	10,00	4.6	151,50	20,00
Mesa para	4.17	30,00	4.17	120,00	40,00

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51981225.

reunião / 10					
Carpete	5.6	2,00	5.7	6,00	5,00
Planta alta	5.9	50,00	5.10	180,00	100,00
Adesivo	6.1	15,00	6.1	28,88	15,00
Arte gráfica banner	6.9	5,00	6.9	121,25	10,00
Bolsa capanga	7.3	5,00	7.4	16,50	8,00
Cordão personalizado para crachá	7.15	0,10	7.16	3,78	0,50

7. Aliás, não só a relação acima, mas a maior parte dos itens que compõem o orçamento estimado do Pregão 51/2013 está com valores consideravelmente maiores que os registrados na ARP 39/2012, o que denota que esse parâmetro teve pouca influência nos estudos preliminares referentes àquela licitação, o que se mostra inadequado, já que, com base nessa tabela, é possível observar que, no geral, os preços obtidos na licitação realizada em 2013 estão muito mais próximos dos registrados na ARP de 2012 que dos estimados no seu Termo de Referência.

8. Da pesquisa de mercado realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome - MDS (peça 29, p. 102-123) destinada à elaboração do orçamento estimado do Pregão 14/2013, que também teria sido aproveitada pela Casa Civil/PR, também selecionamos amostra, com vistas a compará-la com os preços obtidos no Pregão Eletrônico 51/2013.

ITEM	**Pesquisa de mercado MDS (Pregão 14/2013)**	**Valor contratado Pregão 51/2013**
UTI móvel	3.600,00	400,00
Unifila	40,00	10,00
Ônibus Executivo 46 passageiros	1.533,00	500,00
Van 15 passageiros	645,00	200,00
Veículo Executivo	523,33	200,00
Banner	115,00	15,00
Flipchart	74,50	5,00
Microfone com fio e pedestal	70,00	39,00
Painel de led	1.887,50	100,00
Computador	133,67	20,00
Notebook	173,00	30,00
DVD Player	216,25	16,40

9. Os dados acima sugerem, mais uma vez, que as pesquisas de preços junto às empresas do ramo não apresentam valores condizentes com a realidade do mercado, uma vez que os valores ali obtidos são muito maiores do que os obtidos no Pregão Eletrônico 51/2013. Ressalvamos que, nesta análise, não foi considerado o resultado obtido pelo MDS após o processamento de sua licitação, pois na ata da sessão pública desse pregão consta apena o valor global dos itens licitados e a proposta da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51981225.

vencedora do certame não está disponível no Comprasnet. Entretanto, com base nos valores de cada lote, orçados em R$ 175.458,33 e R$ 742.735,46, e contratados por R$ 92.000,00 e R$ 318.000,00, é possível inferir que os números constantes da pesquisa realizada pelo MDS não apresentavam a consistência necessária.

Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR)

10. Relata que a estimativa de preços relacionada ao Pregão Eletrônico 12/2013 teve por base "ampla pesquisa com dezenas de fornecedores, elaborada com preços correntes no mercado, detalhadas em planilhas que expressam a composição de todos os custos unitários". O resultado da pesquisa teria sido obtido a partir da média dos preços levantados, desconsiderados os inexequíveis ou os excessivamente elevados. Esclarece que a unidade, desde 2011, adota procedimentos para estimar o valor de suas contratações em consonância com a Instrução Normativa 5, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

11. Informa que até 11 de julho de 2014 os contratos derivados do referido pregão estavam sendo executados sem intercorrências que sinalizassem a possibilidade de inexequibilidade por parte das empresas vencedoras, bem como a inexistência de termos aditivos ou repactuações.

Análise

12. A pesquisa realizada pela SDH/PR, que subsidiou a planilha de preços máximos adotada na licitação, consta das peças 33, 34 e 35. Tendo em vista o volume de dados, tomaremos para nossa análise os valores consolidados relativos ao Grupo 1, que se refere a eventos realizados em Brasília/DF, o qual foi dividido em 10 subgrupos, conforme discriminados na tabela a seguir:

Subgrupo	Valor estimado (R$)	Valor contratado (R$)	Redução (%)
Hospedagem e Locação de Espaços	5.450.340,00	4.172.826,00	23,44 %
Locação de Transporte	689.243,33	380.000,00	44,87 %
Recursos Humanos	3.866.583,33	1.098.600,00	71,59 %
Materiais	778.218,67	191.724,64	75,36 %
Montagens e Mobiliário	6.694.568,00	1.245.969,84	81,39%
Alimentação fora do ambiente hoteleiro	2.825.450,67	1.711.200,00	39,44 %
Serviços e Equipamentos	16.698.730,67	2.383.760,00	85,72 %
Riders	3.095.274,67	786.640,00	74,58 %
Pagamentos a Terceiros	135.960,00	135.960,00	0 %
Fórum Mundial de Direitos Humano (FMDH)	41.503.764,33	6.684.319,50	83,89 %
TOTAL	**81.738.133,67**	**18.790.999,98**	**77,01 %**

13. Essa pesquisa contempla propostas de 3 empresas (Agência de Eventos, RG Eventos e MV Eventos), as quais foram consolidadas em planilha constante da peça 35, p. 53-124. Tal documento foi o único parâmetro que subsidiou a elaboração do orçamento estimativo do Pregão Eletrônico 12/2013 promovido pela SDH/PR, e é possível perceber, claramente, que ele não reflete adequadamente a realidade do mercado, em vista da redução de 77% após a fase de lances da licitação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51981225.

14. Sobre a alegação de que teria adotado as diretrizes contidas na IN 5/2014 SLTI/MPOG, vale salientar que embora essa norma preveja a pesquisa com fornecedores como um dos parâmetros as serem utilizados na pesquisa de preços, ela não deve ser considerada isoladamente. A própria norma, em seu art. 2º, prevê outros três parâmetros, quais sejam: Portal de Compras Governamentais (www.comprasgovernamentais.gov.br); pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo; e contratações similares de outros entes públicos. Nesse ponto, vale citar o inciso V do art. 15 da Lei 8.666/1993/93, segundo o qual, sempre que possível, as compras devem ser balizadas pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública. Embora o *caput* faça referência a compras, trata também de sistema de registro de preços, que tem sido empregado nas contratações em questão, de modo que o dispositivo parece ser aplicável ao caso sob análise.

Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila)

15. Com vistas a justificar a estimativa de preços que subsidiou a licitação, encaminha cópia das pesquisas de mercado realizadas. Além disso, teria havido tentativa de localizar atas de registro de preços, mas, diante da especificidade do objeto, "não foram encontrados os itens agrupados no formato da demanda estipulada pela área técnica".

16. Em relação à execução do contrato decorrente do Pregão 4/2013, enviou cópia das notas fiscais, o que indicaria que os serviços estavam sendo prestados adequadamente. Ressalta que outras empresas teriam ofertado valores bem próximos ao da empresa RD7. Informa sobre a existência de um termo aditivo, que prorroga a vigência do contrato por mais 12 meses (a partir de 18/06/2014), mas mantém os preços originalmente contratados.

Análise

17. A Unila apresenta o resultado de sua pesquisa na peça 23, p. 31-34. Com base no valor total das propostas das empresas que atenderam à Universidade (Habla Tradutores – R$ 109.685,00, GL Produções e Eventos – R$ 27.200,00 e PJT Eventos e Serviços – R$ 40.465,00), é possível afirmar que a pesquisa não apresenta a consistência esperada, pois a menor cotação é quatro vezes inferior à maior, o que vai contra os termos do § 6º do art. 2º da IN SLTI/MPOG 5/2014: "para a obtenção do resultado da pesquisa de preços, não poderão ser considerados os preços inexequíveis ou os excessivamente elevados, conforme critérios fundamentados e descritos no processo administrativo". A proposta declarada vencedora apresentou valor de R$ 30.386,67, quase 50% abaixo do valor estimado (R$ 59.116,67) e, novamente, a pesquisa de mercado se mostrou inadequada para balizar a licitação.

18. Quanto à alegação de que, devido à especificidade do objeto, não teria sido possível encontrar atas de registro de preços que pudessem ser aproveitadas na estimativa de preços, entendemos que cabem algumas considerações. De fato, em razão das peculiaridades dos eventos promovidos pelas diferentes unidades, é muito difícil que a composição de uma licitação seja aproveitada por outra em sua integralidade. Não obstante, ainda que organizados de diferentes maneiras, há diversos itens que aparecem de forma recorrente nos certames destinados às contratações do tipo, que poderiam ser aproveitados na fase de planejamento da contratação, auxiliando o gestor na elaboração do orçamento estimado.

CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS

19. Realizamos pesquisa no sistema Comprasnet, detectamos outros pregões com objeto semelhante e constatamos que a diferença acentuada entre o valor estimado e o aceito após a fase de lances é algo recorrente. A título de exemplo, citamos os seguintes Pregões Eletrônicos: 5/2014, do Ministério da Cultura, cujo valor total foi estimado em R$ 150.391.549,03 e aceito por R$ 36.586.322,94; 8/2014, do Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão, estimado em R$ 1.041.347,33 e aceito por R$ 388.934,00; 88/2014, da Câmara dos Deputados, estimado em R$ 303.431,66 e aceito

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51981225.

por R$ 122.450,00; 228/2012, do Senado Federal, estimado em R$ 5.044.084,00 e aceito por R$ 2.298.634,00; e 133/2013 do TCU, estimado em R$ 3.743.650,80 e aceito por R$ 1.500.000,00. Além desses, a tabela constante da peça 39 enumera diversas outras licitações, de vários órgãos da Administração Pública Federal, englobando unidades do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo e do Ministério Público, em que a ocorrência se repete.

20. Por se tratar de fato que atinge licitações de todas as esferas da Administração Pública Federal, entendemos necessário recomendar aos órgãos governantes superiores (Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, Conselho Nacional de Justiça, Conselho Nacional do Ministério Público) que adotem providências com vistas a orientar os órgãos e entidades da Administração Pública Federal sobre a necessidade de aprimoramento da metodologia de elaboração dos orçamentos estimados destinados a subsidiar procedimentos licitatórios relativos à contratação de empresas para organização de eventos. Outrossim, igual medida deverá ser tomada em relação aos órgãos que compõem o Poder Legislativo: Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados, Diretoria-Geral do Senado Federal e Secretaria-Geral de Administração do Tribunal de Contas da União.

CONCLUSÃO

21. Nos três certames analisados, a pesquisa de mercado, baseada em consulta a potenciais fornecedores, foi instrumento determinante na fixação do valor estimado das contratações e, em todos eles, ela não se mostrou coerente com a realidade do mercado, uma vez que houve quedas substanciais nos valores contratados, quando comparados aos estimados, fator que motivou a realização das diligências ora em análise. Ressaltamos que os órgãos questionados informaram que os contratos estariam sendo cumpridos adequadamente, sem quaisquer solicitações de repactuação ou qualquer outro indício que pudesse caracterizar eventual inexequibilidade contratual, informação que corrobora o posicionamento pela inadequação dos valores estimados.

22. A partir dessa análise, foi possível concluir que, em geral, as empresas do ramo, em resposta a pesquisas realizadas pelo Poder Público, tendem a enviar propostas de preços com valores muito acima daqueles praticados no mercado, retirando desse instrumento a confiabilidade necessária para balizar contratações que demandam quantias consideráveis. Nos casos vistos neste processo, as pesquisas de mercado deficientes foram superadas pela competitividade que houve nos certames, mas não há como negar que isso eleva os riscos de contratações antieconômicas, capazes de gerar desperdício de recursos públicos. Para termos ideia da magnitude dos valores envolvidos, exibiremos abaixo os números relativos apenas às licitações questionadas em nossas diligências:

Casa Civil/PR	**Valor estimado**	**Valor contratado**	**Diferença**
Item 1	R$ 48.194.319,25	R$ 29.284.302,39	R$ 18.910.016,86
Item 2	R$ 15.541.033,84	R$ 8.408.934,62	R$ 7.132.099,22
Total	*R$ 63.735.353,09*	*R$ 37.693.237,01*	*R$ 26.042.116,08*
SDH/PR	**Valor estimado**	**Valor contratado**	**Diferença**
Item 1	R$ 81.738.133,67	R$ 18.789.999,98	R$ 62.948.133,69
Item 2	R$ 19.351.990,56	R$ 4.950.000,00	R$ 14.401.990,56
Item 3	R$ 4.421.649,84	R$ 1.250.000,00	R$ 3.171.649,84
Item 4	R$ 9.013.796,54	R$ 2.700.000,00	R$ 6.313.796,54
Item 5	R$ 4.523.360,06	R$ 1.351.460,00	R$ 3.171.900,06

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51981225.

Item 6	R$ 9.309.533,92	R$ 2.690.000,00	R$ 6.619.533,92
Total	*R$ 128.358.464,59*	*R$ 31.731.459,98*	*R$ 96.627.004,61*
Unila	**Valor estimado**	**Valor contratado**	**Diferença**
Grupo 1	R$ 770.492,40	R$ 524.280,00	R$ 246.212,40
Grupo 2	R$ 1.750.325,88	R$ 680.615,00	R$ 1.069.710,88
Total	*R$ 2.520.818,28*	*R$ 1.204.895,00*	*R$ 1.315.923,28*
TOTAL GERAL	**R$ 194.614.635,96**	**R$ 70.629.591,99**	**R$ 123.985.043,97**

23. Nas três licitações acima, estimadas em R$ 194 milhões, houve redução de quase R$ 124 milhões após a fase externa da licitação, o que representa redução média de 63,7% em relação ao valor projetado das contratações.

24. Assim, considerando as distorções relatadas nestes autos, parece-nos que, nas contratações de empresas para prestação de serviços relacionados a eventos, a metodologia utilizada nas pesquisas de mercado deve ser aperfeiçoada, enfatizando as contratações públicas semelhantes. Ainda que seja difícil encontrar ajustes cuja composição esteja no formato exato demandado pelo órgão ou entidade licitante, diversos itens são comuns às contratações do tipo e podem ser utilizados no levantamento do valor estimado da licitação.

25. Dessa forma, entendemos cabível recomendar aos órgãos governantes superiores que orientem os órgãos e entidades a eles vinculados sobre as cautelas a serem adotadas no planejamento de contratações de empresas para prestação de serviços de organização de eventos, de modo a não restringir a pesquisa de preços às cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando também outras fontes como parâmetro, principalmente as contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, conforme previsto no art. 2º da IN 5/2014 SLTI/MPOG c/c o art. 15, V, da Lei 8.666/93. Recomendação similar deverá ser encaminhada à Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados, à Diretoria-Geral do Senado Federal e à Secretaria-Geral de Administração do Tribunal de Contas da União.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

26. O principal benefício a ser apontado é o aperfeiçoamento da metodologia de estimativa de custos em contratações de empresas para organização de eventos, constantemente superdimensionados, conforme constatado neste processo.

27. Além disso, podemos mencionar também a expectativa de controle gerada entre as unidades jurisdicionadas, indicando que o Tribunal, agindo de ofício ou respondendo a demandas advindas da sociedade, está atento aos atos praticados na gestão dos recursos públicos federais e atuando tempestivamente na correção de irregularidades eventualmente detectadas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal, para, no mérito, considerá-la improcedente, sem prejuízo de que sejam adotadas as medidas abaixo;

b) recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho Nacional do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51981225.

Ministério Público que orientem os órgãos e entidades a eles vinculados sobre as cautelas a serem adotadas no planejamento de contratações de empresas para prestação de serviços de organização de eventos, de modo a não restringir a pesquisa de preços às cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando também outras fontes como parâmetro, principalmente as contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, conforme previsto no art. 2º da IN 5/2014 SLTI/MPOG c/c o art. 15, V, da Lei 8.666/93;

c) recomendar à Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados, à Diretoria-Geral do Senado Federal e à Secretaria-Geral de Administração do Tribunal de Contas da União que, no planejamento de contratações de empresas para prestação de serviços de organização de eventos, não restrinja a pesquisa de preços às cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando também outras fontes como parâmetro, principalmente as contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, conforme previsto no art. 2º da IN 5/2014 SLTI/MPOG c/c o art. 15, V, da Lei 8.666/93;

d) comunicar ao representante a decisão que vier a ser adotada nestes autos;

e) arquivar o presente processo, nos termos do art. 237, parágrafo único, c/c o art. 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU.

Selog/3ª DT, em 30/09/2014.

(Assinado eletronicamente)
Ricardo Kasutoshi Uema
AUFC – Mat. 5692-8

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51981225.