VOTO

Em apreciação representação de autoria da firma Produmix Brasil Produções e Eventos Ltda. sobre supostas irregularidades praticadas pelas empresas Swot - Serviços de Festas e Eventos Ltda., Soluction Logística e Eventos Ltda. e RD7 Produções e Eventos Inteligentes Ltda., que estariam agindo em conluio em licitações públicas realizadas no âmbito da Secretaria Executiva da Casa Civil da Presidência da República, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e da Universidade Federal da Integração Latino-Americana.

2. A representante, em resumo, alega que: "*apesar de não existir vedação legal à participação em certames licitatórios de empresas com sócios comuns ou com relação de parentesco, isso facilitaria a atuação orquestrada das mesmas, mediante combinação de resultados; tais empresas estariam atuando em regime de cooperação, e não de competição, o que caracterizaria conluio*".

3. Inicialmente, na instrução da peça 4, a Selog examinou os pregões eletrônicos apontados pela representante (4/2013, da Universidade Federal da Integração Latino-Americana; 51/2013, da Casa Civil da Presidência da República; e 2/2013, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República) para verificar se houve comportamento impróprio das empresas citadas, com vistas à obtenção de benefícios indevidos, tendo chegado à seguinte conclusão: "*ainda que se tenha demonstrado a existência de vínculo entre as empresas, pela situação descrita nos parágrafos anteriores, não foi possível caracterizar outros elementos que levassem à conclusão de que houve conluio entre as empresas Swot, Soluction e RD7 com vistas a fraudar o resultado das licitações*".

4. Em função disso, a unidade técnica propôs conhecer da representação para, no mérito, considerá-la improcedente.

5. Não obstante, considerando os vultosos valores envolvidos nas contratações, bem como a enorme diferença entre os preços contratados e os estimados, o que, por um lado, denotaria grande economia de recursos para a Administração Pública, mas, por outro, poderia indicar uma estimativa irreal ou mesmo uma contratação por quantia inexequível, determinei o retorno dos autos à unidade técnica para que diligenciasse aos órgãos envolvidos solicitando justificativas, com os necessários detalhamentos acompanhados de documentos e planilhas, para as estimativas realizadas, e outras informações que julgassem pertinentes para sanear os autos nesse ponto.

6. Realizadas as diligências, a Selog, na instrução da peça 40, concluiu que a representação deveria ser conhecida para, no mérito, ser considerada improcedente, sem prejuízo de que fosse feita recomendação a órgãos superiores da Administração Pública no sentido de 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/MP, c/c o art. 15, V, da Lei 8.666/93*".

7. Com efeito, a análise das informações e documentos enviados ao Tribunal pelas entidades diligenciadas, em cotejo com os dados de pregões de outros órgãos e entes, conforme pesquisa feita pela unidade técnica no Sistema Comprasnet, demonstrou que a diferença acentuada entre o valor estimado e o aceito após a fase de lances não é um fato pontual que teria acontecido nos certames questionados nesta representação, mas se trata de situação, até certo ponto, recorrente na Administração Pública.

8. Ao determinar a referida diligência, pautei-me na observação preliminar de que isso estaria ocorrendo em diversos certames, o que, agora, mostrou-se confirmado pelo minucioso exame realizado pela Selog, nestes autos.

9. Restou comprovado dessa análise que: as pesquisas de preços não refletem a realidade praticada no mercado, sendo, pois, inadequadas para delimitar as licitações; as pesquisas não apresentam consistência, uma vez que a diferença entre a menor e a maior cotação, em muitos casos, é desarrazoada, chegando a quatro vezes; e as empresas, em resposta a pesquisas realizadas pela

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52036938.

Administração Pública, tendem a apresentar propostas de preços com valores muito acima daqueles praticados no mercado, retirando desse instrumento a confiabilidade necessária para balizar contratações que envolvem quantias consideráveis.

10. É fato que o Governo Federal, mediante o portal "Comprasgovernamentais.gov.br", vem dando grandes avanços ao complexo processo de contratações públicas, que, diga-se, deve ser guiado pelo mandamento estabelecido no art. 3º da Lei de Licitações e Contratos, ou seja, selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração.

11. Além de normatizar a questão na IN 5/2014, que "*dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral*", o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP também disponibiliza no referido portal a publicação "*Caderno de Logística - Pesquisa de Preços*", no qual são detalhados "*os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral*".

12. Porém, sabemos que uma coisa é a normatização e a normalização de procedimentos e outra é a prática.

13. A mencionada IN, por exemplo, no art. 2º, estabelece que, no âmbito de cada parâmetro, "*o resultado da pesquisa de preços será a média ou o menor dos preços obtidos*" (§ 2º) e que "*a utilização de outro método para a obtenção do resultado da pesquisa de preços, que não o disposto no § 2º, deverá ser devidamente justificada pela autoridade competente*".

14. Por sua vez, o Caderno de Logística (p. 32-33) esclarece que:

"*O método previsto na norma é a utilização de média entre os valores pesquisados, que pode ser obtida a partir da soma dos resultados encontrados na pesquisa dividida pela quantidade numérica de pesquisas realizadas. Poderá utilizar outro método para a obtenção do preço médio na pesquisa de preços, usando, por exemplo, parâmetros estatísticos a fim de apurar o valor estimado (desvio padrão, moda, mediana, índices deflatores, etc).*"

15. A questão é saber se os agentes públicos à frente do planejamento e execução das licitações estão com pleno domínio das técnicas e métodos necessários para a realização de pesquisas de preços isentas de enviesamentos, como os constatados nestes autos.

16. Nesse sentido, entendo que a recomendação sugerida pela Selog é pertinente por ser uma medida necessária no processo de aperfeiçoamento do planejamento das contratações. Porém, ela será insuficiente se não for acompanhada de ações efetivas de treinamento técnico, que envolvam aspectos econômicos, financeiros e estatísticos da formação e estimativa de preços.

17. Por certo, tais ações de treinamento e educação vão gerar custos para os órgãos. Porém, os benefícios serão enormes e capazes de gerar mudanças significativas, que valerão o investimento.

18. Assim, deve-se recomendar especial atenção ao disposto no art. 2º da IN 5/2014 SLTI/MP, combinada com ações efetivas de treinamento em formação e estimativa de preços, a partir de pesquisas feitas com fornecedores, em mídia e sítios especializados, em contratações similares de outros entes públicos e nos portais oficiais de referenciamento de custos.

19. Portanto, conquanto a representação deva ser julgada improcedente, uma vez que o indício de conluio, levantado na exordial, não foi confirmado, ficou assente que o processo de pesquisa de preços para a orçamentação das contratações públicas precisa ser aperfeiçoado para se que se minimize o risco de que a Administração Pública faça contratações por valores indevidos.

Ante o exposto, discordando em parte da unidade técnica, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de outubro de 2014.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52036938.