

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

PROCESSO: 18678/2015-e

ASSUNTO: LICITAÇÃO

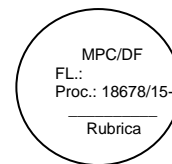
PARECER: 837/2015-CF

EMENTA: Pregão Eletrônico por SRP nº 09/2015 – Objeto: Contratação de serviços por intermédio de empresa especializada, para a realização de eventos. Análise do Edital. Despacho-Singular Nº 247/2015-GCMA, referendado pela Decisão Nº 3106/2015. Suspensão do certame com vistas ao saneamento das irregularidades identificadas. Análise das justificativas. Corpo Técnico por nova diligência e autorização de prosseguimento do certame. PEDIDO DE VISTA.

Cuidam os autos da análise do edital de Pregão Eletrônico por SRP n.º 09/2015 do Departamento de Trânsito do DF, cujo objeto é a contratação de empresa especializada na realização de eventos correlatos, sob demanda, abrangendo planejamento operacional, organização, execução, acompanhamento, fornecimento de alimentação e bebida, infraestrutura, transportes, apoio logístico, ornamentação, confecção e fornecimento de material de papelaria e impressos em geral.

2. Na análise inicial dos autos, foram identificadas irregularidades relevantes no certame, que ensejaram a suspensão cautelar (Despacho Singular 247/2015-GCMA, ratificado pela Decisão 3106/2015), oportunidade em que foi determinada à jurisdição a adoção das seguintes medidas saneadoras:

- a) inclusão no Termo de Referência de estimativa de público para eventos que se pretende realizar durante a execução da Ata;*
- b) adequação do quantitativo mínimo exigido no item 10.3.3 do Edital, acerca de Atestado de Qualificação Técnica-Operacional, de modo que se torne compatível com a estimativa determinada na alínea “a” acima;*
- c) realização da pesquisa de preços de forma que sejam considerados os preços públicos de contratações semelhantes, em conformidade com o disposto no Decreto nº 36.220, de 30/12/14; e*
- d) correção das falhas formais contidas nas numerações do item 8 – HABILITAÇÃO e do anexo “B” do Edital.*

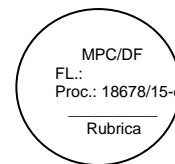


MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA

3. Cientificado, o DETRAN/DF, por meio do Ofício 030/2015-GERLIC, informou as seguintes medidas tomadas para cumprimento da determinação:

- *Quanto ao item “a” acima (estimativa de público do evento), foi relatado que a estimativa de público foi elaborada com base no relatório de ações educativas de trânsito realizadas no período de janeiro a julho de 2015, no qual a média de atendimentos ocorridos foi de 20.600. Portanto, a estimativa de público a ser atendida durante a vigência da Ata (12 meses) seria de 247.200. Foi enfatizado, adicionalmente, que o DETRAN/DF não realiza apenas as campanhas educativas permanentes nacionalmente definidas mas também aquelas de que trata o Planejamento Anual de Campanhas Educativas de Trânsito. Há também atendimento a demandas de setores públicos e particulares que sejam de interesse do órgão.*
- *Em relação ao item “b” (adequação do quantitativo mínimo), foi relatado que o quantitativo mínimo definido no edital é compatível com o estabelecido no item 10.3.3 do mesmo. Isso porque o público estimado é de 20.660 por mês e como ocorrem em média 20 ações educativas por mês significaria dizer que o público médio por evento é de 1030 pessoas. Contudo, incluiu-se no Termo de Referência justificativas de estimativas para eventos que superam esta quantidade como por exemplo: Aniversário de Brasília, Maio Amarelo, Semana Nacional de Trânsito, Dia Mundial em Memória das Vítimas de Trânsito, Blitz Educativa, Aniversário de Regiões Administrativas. Dessa forma, a exigência de “atestados que demonstrem que a empresa atua ou atuou na organização de eventos com a participação de no mínimo 750 pessoas”, estaria coerente com a demanda atendida nas ações do Departamento.*
- *No tocante ao item “c” (pesquisa de preços), informa que a estimativa de preços teria sido refeita considerando os preços públicos de contratações semelhantes, conforme orientação do TCDF. Na nova pesquisa teriam sido desconsiderados valores excessivos e houve redução na estimativa de preços da ordem de R\$ 974.070,39.*
- *Quanto ao item “d” (existência de falhas formais), a Unidade relatou que as falhas formais no Anexo B identificadas pelo Tribunal foram corrigidas.*

4. A Unidade Técnica, ao analisar as justificativas e alterações apresentadas, mediante a Informação 214/2015, entendeu que as determinações foram parcialmente cumpridas, restando pendente apenas a adequação do quantitativo mínimo exigido no item 10.3.3 do Termo de Referência, conforme abaixo destacado:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA

9. Em relação ao item II, alíneas “a” e “d”, da Decisão, o DETRAN/DF promoveu no edital as alterações determinadas pela Corte. As diligências foram cumpridas a contento.

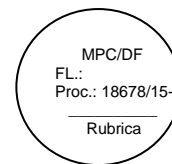
10. Quanto ao item II, “c”, identificamos na nova minuta do Termo de Referência, Anexo I, fls. 331 a 337 do processo de origem, que o DETRAN/DF passou a utilizar também como referência de preços estimados, valores obtidos em outros certames de natureza pública, como por exemplo, dentre outros, o Pregão Eletrônico por SRP nº 021/2014 do MEC, Pregão Eletrônico por SRP DAC nº 21/2014, da Eletrobrás, Pregão Eletrônico por SRP nº 13/2015 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ e Pregão Eletrônico por SRP nº 154/14 do Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região. Com isso, o valor estimado caiu de R\$ 9.999.801,69 para R\$ 9.025.731,30, representando redução no valor estimado de cerca de 9,7%. A providência adotada pelo Órgão atende ao que foi determinado pelo Tribunal.

11. No que diz respeito ao cumprimento do item II, “b”, da Decisão, o órgão optou por não alterar o item 10.3.3 do Termo de Referência do edital que dispõe que para ser habilitada a participar da licitação as empresas terão que comprovar experiência na organização de eventos com a participação de no mínimo 750 pessoas.

12. Tal exigência a nosso sentir é restritiva à competitividade do certame. Conforme relatado no parágrafo 6º da Informação, o próprio DETRAN/DF estimou que o público médio de cada evento, ao longo do exercício, é de 1030 pessoas. Dessa forma, o quantitativo mínimo de comprovação de experiência anterior deveria se restringir a no máximo 50% do número médio de pessoas a serem atendidas, ou seja, 515 pessoas. O DETRAN/DF optou por manter o quantitativo mínimo de 750 pessoas, considerando a existência de atividades adicionais que ocorrem eventualmente. Tal raciocínio não deve prosperar visto que o quantitativo a ser atendido ao certo pelo Órgão é que deve servir de parâmetro para a exigência de comprovação de experiência, uma vez que decorre de cronograma previamente definido de atuação do Órgão. As participações eventuais carecem de quantificação precisa, não devendo interferir na exigência de comprovação de experiência dos licitantes.

13. Dessa feita, a diligência constante no item II, “b”, da Decisão em referência não pode ser considerado satisfatoriamente cumprido, devendo ser determinado ao DETRAN/DF que modifique tal exigência constante no Edital, de forma que o quantitativo de pessoas constante no item 10.3.3 do Termo de Referência não exceda a 50% do quantitativo médio de público por evento, ou seja 515 pessoas.

5. As conclusões foram nos seguintes termos:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA

14. As justificativas apresentadas pelo DETRAN/DF nos permitem concluir que as diligências constantes no Despacho Singular nº 247/2015-GCMA, ratificado pela Decisão Nº 3106/2015, foram parcialmente cumpridas.

15. A nosso ver, a justificativa apresentada para o item II, “b”, do Despacho em questão não deve ser acatada, uma vez que a Autarquia optou por manter exigência de habilitação onde consta quantitativo mínimo superior a 50% do valor da estimativa de demanda ao longo do exercício. A falha deve ser sanada, de forma que o percentual em questão seja observado, devendo a comprovação de experiência se restringir ao quantitativo de no máximo 515 pessoas (50% da demanda média estimada de 1030 pessoas por evento) e não de 750 pessoas conforme constante no item 10.3.3 do Termo de Referência constante no edital.

16. Fato relevante que deve ser apreciado na presente análise diz respeito a avaliação recentemente efetivada pelo Tribunal de Contas da União – TCU, no processo nº 004.937/2015-5, que tratou de Representação apresentada por empresa quanto ao teor do edital de pregão eletrônico por Sistema de Registro de Preços nº 12/2015, do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, cujo objeto foi contratação de empresa especializada na prestação de serviços de viabilização de eventos - envolvendo as etapas de planejamento, organização, coordenação e acompanhamento, contemplando todos os serviços indispensáveis à plena execução dos projetos de eventos, abrangendo apoio logístico, montagem, desmontagem e manutenção de toda infraestrutura demandada pelas secretarias, para suprir as necessidades do MPOG.

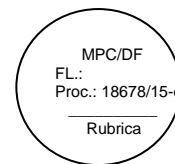
17. Acerca do tema, o TCU proferiu o Acórdão 1712/2015, de 15/07/2015, onde extraímos os seguintes pontos relevantes:

“(…)

9.3. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:

9.3.1. evite utilizar o sistema de registro de preços quando as peculiaridades do objeto a ser executado e sua localização indiquem que só será possível uma única contratação ou não houver demanda de itens isolados, pelo fato de os serviços não poderem ser dissociados uns dos outros, não havendo, assim, a divisibilidade do objeto, a exemplo de serviços de realização de eventos;

9.3.2. observe que o sistema de registro de preços não é adequado nas situações em que o objeto não é padronizável, tais como os serviços de promoção de eventos, em que os custos das empresas são díspares e impactados por vários fatores, a exemplo da propriedade dos bens ou da sua locação junto terceiros; de sazonalidades (ocorrência de feiras, festas, shows e outros eventos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA

no mesmo dia e localidade); do local e do dia de realização do evento; e do prazo de antecedência disponível para realização do evento e reserva dos espaços/apartamentos; (grifei)

9.3.3. em futuras licitações para registro de preços, atente que é obrigatória a adjudicação por item como regra geral, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes e a seleção das propostas mais vantajosas, de forma que a adjudicação por preço global é medida excepcional que precisa ser devidamente motivada, além de ser incompatível com a aquisição futura por itens;

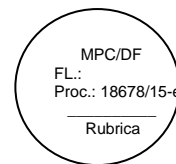
9.3.4. em futuras licitações para registro de preços, justifique eventual previsão editalícia de adesão à ata por órgãos ou entidades não participantes ("caronas") dos procedimentos iniciais, visto que a adesão prevista no art. 22 do Decreto 7.892/2013 exige motivação da vantagem em se adotar tal possibilidade;

9.4. dar ciência ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com fulcro no art. 7º da Resolução - TCU 265/2014, acerca das seguintes impropriedades/falhas no Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 12/2015, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:

9.4.1. previsão, no item 4.13 do edital, de que os autos dos processos relativos às contratações anteriores permaneceriam com vista franqueada aos interessados para verificação dos quantitativos adquiridos, o que constitui procedimento inadequado para licitação eletrônica, por não observar o princípio da transparência, considerando a possibilidade de potenciais participantes em todo o país e o fato de não haver qualquer sistematização dessas informações;

9.4.2. inclusão, no item 10.3.3.1.1 do instrumento convocatório, de cláusulas para qualificação econômico financeira que podem prejudicar a efetiva competitividade do certame, sem a devida fundamentação em estudo que demonstre sua necessidade e adequação com relação ao objeto licitado, em afronta ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, ao art. 5º do Decreto 5.450/2005, e aos arts. 3º, § 1º, inciso I, e 31, § 5º, da Lei 8.666/1993, bem como aos entendimentos consignados nos acórdãos 170/2007-TCU-Plenário, 291/2007-TCU-Plenário e 2.495/2010-TCU-Plenário;

9.4.3. inclusão dos preços orçados de hospedagem em valores superiores aos obtidos nas propostas vencedoras do Edital do Pregão 21/2014 do MEC e do Edital do pregão 86/2014 da Presidência da República;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA

9.4.4. previsão do preço da assessoria técnica, no item 19.1 do Termo de Referência, incluindo a contratação, negociação e administração de serviços terceirizados, o que corresponde à finalidade da taxa de administração prevista nos itens 20.1 a 20.3 do Termo de Referência, inviabilizando o pagamento dessas despesas de forma concomitante, em atendimento ao princípio da economicidade;

9.4.5. menção, no edital, do número total de eventos e o rol elaborado pela Assessoria de Comunicação Social desse Ministério, o qual não organizou as informações por tipo e porte de eventos, não são suficientes para fundamentar as propostas dos licitantes; ademais, a informação acerca do número total de eventos, alocada em anexo do termo de referência, não deu transparência a essa informação, tornando-se obsoleta, por não se conformar à supressão de serviços efetuada posteriormente, descumprindo o disposto no art. 9º, incisos I e V, do Decreto 7.892/2013 e no art. 7º, § 4º, da Lei 8.666/1993, que vedam 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;

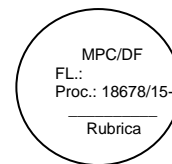
9.4.6. fixação de preços mínimos, não permitindo que as licitantes reduzam os preços unitários de determinados itens do orçamento estimativo da contratação, o que é vedado pelo art. 40, inciso X, da Lei 8.666/93;

9.4.7. ausência de justificativa, no termo de referência, para o pagamento de hospedagem a servidores públicos e colaboradores eventuais mediante a utilização de contratos de promoção de eventos, em detrimento do pagamento regulamentar de diárias previsto na Lei 8.112/90 e no Decreto 5.992/2006, devendo a necessidade e motivação de tal item ser reavaliada pelo MPOG;

9.5. recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MPOG) que analise a conveniência e oportunidade, de forma a beneficiar órgãos e entidades da Administração Pública Federal, de:

9.5.1. regulamentar a modelagem de licitação a ser implementada para contratação de empresa especializada na prestação de serviços de realização de eventos, de modo a evitar o risco do chamado "jogo de planilha", considerando que, no julgamento pelo menor preço global, usualmente adotado, a despesa será realizada por itens e não pelo lote de itens ofertados pela licitante vencedora, acarretando riscos à economicidade da contratação;

9.5.2. adotar, no âmbito da Administração Pública Federal, licitações formatadas segundo o porte dos eventos, classificados de acordo com o número de participantes, o que imprime maior



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA

transparência às distintas contratações e evita cotações demasiadamente amplas, dado que os quantitativos previstos nas licitações estariam necessariamente relacionados a eventos de determinado porte, o que possibilitaria controlar, de forma mais adequada, os insumos necessários em face dos preços unitários;

9.5.3. padronizar os editais para contratação de serviços de eventos, inclusive quanto à especificação dos itens, para que sejam comparáveis e úteis à pesquisa e à composição dos preços nas licitações;

9.5.4. desenvolver, no Sistema ComprasNet, módulo para controle da série histórica de preços de bens necessários à prestação de serviços de realização de eventos, de forma a aperfeiçoar as pesquisas de preços;

9.6. determinar à Selog que monitore o cumprimento do subitem 9.2 supra e acompanhe a eventual publicação de novo certame licitatório, representando ao TCU no caso de apurar algum indício de irregularidade;

9.7. dar ciência da presente deliberação, juntamente do voto e do relatório que a subsidiam, à representante;

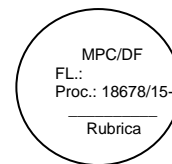
9.8. arquivar os presentes autos”

19. Em que pese o objeto da licitação em exame se assemelhar, em parte, ao procedimento licitatório avaliado pela Corte de Contas Federal, opinamos que referida avaliação não deva influir no mérito da análise ora em andamento.

20. Frisamos que a licitação conduzida pelo DETRAN/DF é adstrita a eventos regionais na área de educação para o Trânsito, ao passo que a licitação federal teve como objeto eventos de forma genérica, abrangendo universo bem mais amplo de contratações e com abrangência nacional.

21. A análise efetuada pelo TCU se deu após a realização do citado procedimento licitatório conduzido pelo MPOG. Dessa forma, aquela Corte de Contas, de posse dos preços unitários obtidos na licitação, teceu considerações acerca de itens específicos, notadamente os serviços de hotelaria, locação de espaço e serviços de liberação de documentação, que no entender do Relator, deveriam observar condições específicas e sazonais, visto tratar-se de licitação de âmbito nacional. Assim, preços registrados para determinados itens, poderiam ser antieconômicos para o Estado, em casos de adesão, em razão de situações específicas. Transcrevemos a seguir excerto extraído do Voto proferido pelo ilustre relator Benjamin Zimler, que bem exemplifica a situação:

“43. Passo abordar a existência de itens cujos preços não puderam ser reduzidos pelas licitantes (itens 1.2 a 2.9 da planilha de preços), abrangendo os serviços de hospedagem, locação de espaço e serviços da liberação da documentação. Essas parcelas, embora



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA

sejam materialmente relevantes no valor total da contratação, não foram objeto de real competição na licitação, pois a remuneração por tais serviços será efetivada com base em propostas a serem apresentadas pela contratada no momento da realização dos eventos, com riscos à impessoalidade dos atos, considerando, ainda, a possibilidade de adesão de outros órgãos à Ata.

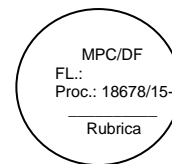
44. Em princípio, o fato de o edital de licitação não permitir que as participantes do certame reduzam determinados preços unitários caracteriza a fixação de preços mínimos, o que é expressamente vedado pelo art. 40, inciso X, da Lei 8.666/93.

45. Em resposta à oitiva, o MPOG informou que, conforme consta no edital, os valores de hospedagem, locação de espaço e liberação da documentação foram adotados com base nos preços praticados no mercado e, especificamente como critério objetivo para o julgamento de propostas, não poderiam ser alterados pelas licitantes, de forma que as propostas ofertadas alterassem apenas a taxa de remuneração, limitada a até 3%, incidente sobre o custo efetivo dos serviços prestados.

46. O órgão salientou que, nessa forma de remuneração, a Administração teria pleno conhecimento de todos os custos dos serviços a serem prestados, já que estes deveriam ser previamente submetidos à aprovação da Administração. Assim, a vantagem na adoção dessa forma de remuneração dos serviços se evidenciaria não só em razão do uso de uma regra objetiva e transparente, mas também em razão de não se estabelecer um preço fixo e certo para aqueles itens cujo custo não pode ser assegurado ao longo da execução contratual pela empresa de eventos, em virtude de inúmeros fatores e sazonalidades.

47. Avaliando o último ponto abordado na manifestação do MPOG, entendo que esse é mais um fato a demonstrar a completa inadequação do SRP para a contratação dos serviços em tela, na medida em que diversos itens da planilha orçamentária não foram objeto de uma disputa entre as licitantes e poderão ser objeto de futura adesão por parte de órgãos/entidades das três esferas de governo. Na verdade, os preços registrados para tais itens não se traduzem no parâmetro de remuneração efetivo da contratada que será aplicado na futura contratação, na medida em que a empresa de eventos será paga com base no custo real incorrido, acrescido de uma taxa de administração, e não no valor registrado dos itens."

22. Caso o Plenário dessa Casa entenda que é válida a análise procedida no parágrafo 15 da Informação, quanto à restrição à competitividade do certame identificada no edital, devendo ser procedida a devida correção, não restarão óbices à plena competição, o que nos leva a opinar que os



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA

preços obtidos no certame distrital tenderão aos de mercado, mitigando o risco de um possível jogo de planilhas para itens específicos do edital.

23. Dessa feita, opinamos porque seja autorizada a continuidade do certame, após a modificação do item 10.3.3 do Termo de Referência, no que tange aos quantitativos mínimos exigidos para fins de comprovação de experiência anterior.

6. Pedi vista dos autos para melhor me inteirar da matéria, destacando, inicialmente que, mediante o Ofício 244/2015-MPC/DF, de 10/08/2015, o *Parquet* havia encaminhado ao TCDF o Acórdão 1712/2015-P – TCU, acerca da não aplicabilidade do sistema de registro de preços nas situações em que o objeto não é padronizável, tais como os serviços de promoção de eventos, em que os custos das empresas são díspares e impactados por vários fatores, a exemplo da propriedade dos bens ou da sua locação junto terceiros; de sazonalidades (ocorrência de feiras, festas, shows e outros eventos nos mesmos dia e localidade); do local e do dia de realização do evento; e do prazo de antecedência disponível para realização do evento e reserva dos espaços.

7. No presente caso, tendo em vista a análise efetuada pela Unidade Técnica, levando-se em consideração o referido Acórdão do TCU para o caso do Pregão em tela, o MPC/DF aquiesce às considerações apresentadas.

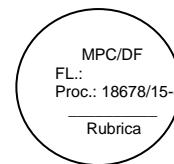
8. Contudo, importa informar que a Lei 5375/2014, de 12/08/2014, obriga os órgãos da Administração Pública direta e indireta do Distrito Federal a exigir, por meio de cláusula contratual, a observância do disposto na regulamentação da Lei federal nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, a todas as empresas que realizem eventos promovidos ou apoiados pelo Distrito Federal, reservando-se para pessoas com deficiência o mínimo de 7% das vagas de trabalho surgidas em decorrência dos eventos.

9. Dessa forma, em acréscimo ao entendimento apresentado pela Unidade Técnica, faz-se necessário que o TCDF determine ao DETRAN, que inclua, no edital em tela, cláusula contratual, em observância ao disposto na Lei 5375/2014, antes do prosseguimento do certame.

É o parecer.

Brasília-DF, 04 de setembro de 2015.

CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

PROCURADORA MPC/DF

c