



PROCESSO: 1041493

NATUREZA: DENÚNCIA

DENUNCIANTE: Roberto Liporace Nunes da Silva

DENUNCIADA: Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais – Codemig

I – RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de denúncia formulada por Roberto Liporace Nunes da Silva, em face de fatos ocorridos no Pregão Eletrônico nº 22/2018, promovido pela Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais – Codemig, que teve como objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de eventos, sob demanda, para atender à Codemig e à Agência de Promoção de Investimento e Comércio Exterior de Minas Gerais – INDI.

Em síntese, a denunciante sustentou que a empresa Una Marketing fora inabilitada para os lotes n. 2 e n. 3 do mencionado Pregão, sob a justificativa de não ter apresentado atestados comprobatórios de realização de eventos no exterior. Segundo aponta a denúncia, a inabilitação não se deu de forma legítima, uma vez que a licitante em questão teria apresentado atestados de organização de “[...] eventos no Panamá, Miami, Barcelona e Genova [...]”.

Após autuação da denúncia por determinação da Presidência, à fl. 110, os autos foram distribuídos ao Conselheiro Relator Wanderley Ávila (fl. 111), que, no despacho acostado às fls. 112/112v, determinou encaminhamento do feito ao órgão técnico para exame inicial.

Em relatório às fls. 130/133, opinou esta unidade técnica pela citação da Sra. Fernanda Prates Lopes Cançado, pregoeira, e do Sr. Marco Antônio Soares da

Cunha Castello Branco, representante legal da Codemig, para que se manifestassem acerca da apontada restrição de competitividade no certame em virtude do item n. 10.4.2 do edital.

Em despacho à fl. 134, o Relator determinou a remessa dos autos ao Ministério Público de Contas, que se manifestou preliminarmente às fls. 135/141v.

No tocante à manifestação do *Parquet*, cabe destacar o que segue:

37. Verifica-se que a CODEMIG pretendeu contratar os serviços de organização de eventos sem indicação prévia da localidade em que seriam executados bem como da data de sua realização, determinando que os mesmos poderiam ser prestados em qualquer localidade do Brasil e, nos casos de eventos internacionais, em qualquer lugar do mundo.

38. Na opinião deste *Parquet*, o *modus operandi* adotado pela CODEMIG representa afronta à determinação normativa acerca da necessidade de suficiente caracterização do objeto licitado, tendo em vista que a definição do local e da data de prestação de um serviço constituem elementos intrínsecos à sua completa definição, constituindo informação essencial para que o interessado tenha uma exata compreensão do objeto e dos direitos e obrigações a serem assumidos por ele assumidos em caso de contratação.

39. Assim, concluímos que restou caracterizada falha no planejamento da contratação e na elaboração do termo de referência, o qual deveria apresentar detalhamento mais completo sobre as condições de execução dos serviços demandados, conforme preceitua o art. 6º, I, RILC - CODEMIG.

40. Outra falha a ser destacada no planejamento da licitação em tela, a qual também se relaciona com não determinação prévia do local e data da prestação dos serviços, diz respeito ao método de produção da pesquisa de preços de mercado.

[...]

44. Conforme justificativa apresentada pela CODEMIG, alegando dificuldades em realizar cotação de preços dos serviços a serem executados em território estrangeiro, os itens licitados tiveram seus valores lastreados em tabela de preços de serviços realizados no Brasil (fl. 79):

[...]

45. Em que pese a justificativa apresentada pela CODEMIG, entendemos que a planejamento da contratação foi falha, considerando que a impossibilidade de cotação de preços deveu-se, principalmente, à adoção de um modelo de contratação dos serviços por demanda, sem prévia determinação do local e data da realização dos eventos.

46. Em uma licitação, a pesquisa de mercado deve ser produzida da forma mais cuidadosa e criteriosa possível, considerando todas as variáveis correlacionadas, tais como as quantidades pretendidas, o prazo, local e forma de entrega do produto ou prestação de serviços, de modo que os valores cotados reflitam adequadamente os preços de mercado, e assegurando que Administração Pública adquira produtos/serviços a preços justos e com a qualidade adequada.

Pelos fundamentos acima expostos, opinou o Ministério Público de Contas pela citação do Diretor Presidente da Codemig, Sr. Marco Antônio Soares da Cunha Castello Branco, da responsável pela elaboração do Termo de Referência, Sra. Fernanda Cristina Almeida de Oliveira, e da então Pregoeira, Sra. Fernanda Prates Lopes Cançado, apresentação de defesa e justificativas cabíveis.

Convém ressaltar, ainda, que o parecer foi acompanhado de CD-ROM contendo cópia digital do procedimento licitatório (fl. 143), obtida após solicitação do *Parquet* à Codemig, via e-mail, da documentação relativa à fase interna do certame. A mídia contém documentação atinente às fases preparatória e externa do pregão, compreendendo desde a solicitação de compra até a homologação do lote n. 1.

Posteriormente à manifestação ministerial, em despacho à fl. 169, o Relator determinou o retorno do feito a esta unidade técnica para análise dos documentos e da mídia digital de fls. 142/168.

II – ANÁLISE TÉCNICA

Ressalte-se, inicialmente, que esta unidade técnica mantém os apontamentos que constaram do relatório de fls. 130/133, uma vez que, mesmo após exame dos documentos que acompanharam a manifestação ministerial, não se observou fundamento técnico ou econômico para a exigência de atestado de realização de evento no exterior. Diante disso, entende-se que a referida exigência comprometeu o caráter competitivo do certame.

Necessário repisar que a Codemig, enquanto sociedade de economia mista, deve observar, em suas licitações, o que apregoa a Lei n. 13.303/16, buscando a obtenção da proposta mais vantajosa e prestigiando a competitividade, conforme versa o art. 31:

Art. 31. As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo.

No que se refere ao certame em análise, convém salientar que, conforme consta do Termo de Referência (fl. 78v), os últimos eventos realizados fora do país, dos quais a Codemig participou, ocorreram no ano de 2015. Tendo em vista que o edital do Pregão n. 22 foi publicado em 2018, três anos depois dos mencionados eventos, não é razoável sequer supor que esse tipo de evento é frequente para a empresa.

Ainda no Termo de Referência (fl. 79), registrou-se que não havia, até então, calendário de eventos internacionais para o ano de 2018. O texto menciona somente que, tendo em vista o “recente histórico da empresa”, seria possível que ocorressem tais eventos, reconhecendo, contudo, que o local e o tipo de evento a ser realizado não poderiam ser determinados, o que justificaria a impossibilidade de se precisar valores a serem dispendidos.

No tocante ao contrato que ficaria sob a gerência do INDI, objeto do lote n. 3, dispõe o Termo de Referência (fl. 79v) que haveria uma proporção estimada de 80% de eventos a serem realizados no exterior e 15% em Minas Gerais e outros estados da região Sudeste. Entretanto, o procedimento licitatório não foi instruído com documentos de planejamento que pudessem corroborar a alegada proporção e, eventualmente, justificar a necessidade de que as licitantes atestassem evento realizado no exterior.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DO ESTADO
2.^a Coordenadoria de Fiscalização do Estado

Dessa forma, não é possível estabelecer relação de compatibilidade entre a exigência de atestado de realização de evento prévio no exterior e o objeto do certame. Isso porque, além das razões já expostas, o próprio objeto não se apresenta claro.

Convém salientar que as propostas de desconto apresentadas pela licitante vencedora dos lotes n. 2 e n. 3 foram de 50, 80% e 5%, respectivamente. Trata-se de descontos consideravelmente inferiores àqueles ofertados por empresas que foram inabilitadas por ausência do atestado exigido no item n. 10.4.2, c, do edital. A título de exemplo, a empresa Cy Produções e Organizações de Eventos Eireli ofertou desconto de 75,30% para o lote n. 2 e 66,00% para o n. 3. É o que se depreende das atas acostadas às fls. 19 a 47.

Ainda no que tange ao planejamento, cumpre analisar a formação de lotes feita pela contratante. Dispõe a Lei n. 13.303/16 sobre o parcelamento do objeto:

Art. 32. Nas licitações e contratos de que trata esta Lei serão observadas as seguintes diretrizes:

[...]

III - parcelamento do objeto, visando a ampliar a participação de licitantes, sem perda de economia de escala, e desde que não atinja valores inferiores aos limites estabelecidos no art. 29, incisos I e II;

No caso em análise, a divisão em lotes foi feita de acordo com o setor que gerenciaria cada contrato. Contudo, as condições de habilitação para cada lote, no que diz respeito à qualificação técnica, foram as mesmas, à exceção da comprovação de evento no exterior, exigida somente para os lotes n. 2 e n. 3.

Tem-se, assim, que a única característica que diferencia os lotes é a realização de evento exterior, já que a licitante habilitada para os lotes n. 2 e n. 3 estará, necessariamente, habilitada para o n. 1. Por essa razão, entende-se que o mais acertado seria, mesmo que fosse mantida a exigência de atestado questionada nestes autos, dividir os lotes de acordo com o tipo de evento, limitando a exigência



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DO ESTADO
2.^a Coordenadoria de Fiscalização do Estado

desses atestados aos contratos/lotos que envolveriam exclusivamente eventos no exterior.

Entende esta unidade técnica que não há qualquer sentido em exigir tais atestados de empresas que realizarão eventos no Brasil, unindo eventos internacionais e nacionais no mesmo lote. Ainda que o evento seja interno, necessariamente a empresa realizadora terá de ter experiência externa, já que não houve planejamento adequado na divisão dos lotes. No máximo, tal exigência deveria se limitar a eventos isolados realizados no exterior, e não a dois lotes inteiros de eventos cuja localização a contratante sequer conseguiu prever.

Ao tratar do objeto a ser contratado, o Termo de Referência (fl. 78v) estabeleceu que haveria potencial realização de eventos de diferentes portes, sendo alguns com pequeno público e outros com mais de 1.000 participantes. Trata-se de critério que também deveria ser observado para fins de formação de lotes.

Desse modo, conclui-se que a divisão em lotes realizada pela Codemig vai de encontro ao que prescreve a Lei n. 13.303/16, uma vez que reduz a participação de licitantes, ao invés de ampliá-la.

No que diz respeito ao método de produção da pesquisa de preços de mercado, embora tenha sido alegada suposta inviabilidade da cotação de preços específica para eventos internacionais, observou-se que essa inviabilidade decorre da própria ausência de planejamento da Codemig ao proceder à contratação de serviços por demanda, sem qualquer determinação acerca do local e data em que seriam realizados os eventos.

Importa apontar, ainda, que, segundo dispõe o Termo de Referência (fl. 80v), o critério de aceitação da proposta seria o de maior desconto, na forma percentual de desconto médio global ofertado, obtido a partir da média aritmética simples dos descontos ofertados para cada item separadamente. Os valores de referência de

cada item, sobre os quais incidiriam os descontos unitários, foram obtidos com base em pesquisas de mercado e estimativas da própria Codemig.

Entende-se que o referido critério de aceitabilidade, nesse caso, facilita o chamado “jogo de planilhas”, em que os licitantes atribuem descontos muito elevados para os itens que serão demandados em menor quantidade e descontos irrisórios para aqueles cujo quantitativo será maior. Assim, no somatório para realização da média aritmética dos descontos, os itens subvalorizados e supervalorizados se compensam, totalizando desconto maior que o dos demais concorrentes.

Trata-se de risco que se mostra relevante, sobretudo, diante do planejamento precário da contratação, já que a contratante não sabe de antemão quais itens serão demandados em maior quantidade para os eventos a serem realizados, ou mesmo se todos os itens do Termo de Referência serão demandados. Desse modo, as licitantes, utilizando de sua maior experiência no campo de organização de eventos, podem construir os valores de suas propostas, dando a eles aparência irreal de maior vantajosidade.

A Lei n. 13.303/2016 determina que, para verificação de exequibilidade ou sobrepreço das propostas, devem ser estabelecidos critérios de aceitabilidade que considerem não somente o preço global, mas também os quantitativos e o preços unitários. Cabe destacar o que dispõe o art. 56, *in verbis*:

Art. 56. Efetuado o julgamento dos lances ou propostas, será promovida a verificação de sua efetividade, promovendo-se a desclassificação daqueles que:

I - contenham vícios insanáveis;

II - descumpram especificações técnicas constantes do instrumento convocatório;

III - apresentem preços manifestamente inexequíveis;

IV - se encontrem acima do orçamento estimado para a contratação de que trata o § 1º do art. 57, ressalvada a hipótese prevista no caput do art. 34 desta Lei;

V - não tenham sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela empresa pública ou pela sociedade de economia mista;

VI - apresentem desconformidade com outras exigências do instrumento convocatório, salvo se for possível a acomodação a seus termos antes da adjudicação do objeto e sem que se prejudique a atribuição de tratamento isonômico entre os licitantes.

§ 1º A verificação da efetividade dos lances ou propostas poderá ser feita exclusivamente em relação aos lances e propostas mais bem classificados.

§ 2º A empresa pública e a sociedade de economia mista poderão realizar diligências para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada, na forma do inciso V do caput .

§ 3º Nas licitações de obras e serviços de engenharia, consideram-se inexequíveis as propostas com valores globais inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores:

I - média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor do orçamento estimado pela empresa pública ou sociedade de economia mista; ou

II - valor do orçamento estimado pela empresa pública ou sociedade de economia mista.

§ 4º Para os demais objetos, para efeito de avaliação da exequibilidade ou de sobrepreço, deverão ser estabelecidos critérios de aceitabilidade de preços que considerem o preço global, os quantitativos e os preços unitários, assim definidos no instrumento convocatório.

Dessa forma, entende-se que deve, obrigatoriamente, haver estipulação de critérios de aceitabilidade de preços unitários no instrumento convocatório, ainda que se trate de julgamento pela média global dos preços, principalmente quando há probabilidade de o objeto a ser contratado sofrer posteriores alterações no que diz respeito à quantidade.¹

Pelo exposto, esta unidade técnica está de acordo com os apontamentos que constam do parecer preliminar do Ministério Público de Contas, entendendo, ainda, pela possível existência de irregularidades no Pregão Eletrônico n. 22/2018, consistentes em afronta aos arts. 31, 32, inciso III, e 56, §4º, da Lei n. 13.303/16.

¹ BERTOLDO, Elaine Cristina. A obrigatoriedade na estipulação de critérios de aceitabilidade de preços unitários em instrumentos convocatórios/editais de licitações públicas. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 01 nov 2019. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/27938/a-obrigatoriedade-na-estipulacao-de-criterios-de-aceitabilidade-de-precos-unitarios-em-instrumentos-convocatorios-editais-de-licitacoes-publicas>. Acesso em: 01 nov. 2019.



III – CONCLUSÃO

Com fundamento na exposição acima, conclui este órgão técnico pela citação do Diretor Presidente da Codemig, Sr. Marco Antônio Soares da Cunha Castello Branco, da responsável pela elaboração do Termo de Referência, Sra. Fernanda Cristina Almeida de Oliveira, e da então Pregoeira, Sra. Fernanda Prates Lopes Cançado, para apresentação de defesa e justificativas que entendam pertinentes.

Considerando que, em relação ao aditamento proposto pelo Ministério Público de Contas, os responsáveis citados comprovaram a regularidade do procedimento licitatório, advertindo-os de que se sujeitam às sanções previstas no art. 83 da Lei Complementar n. 102/08 do Estado de Minas Gerais, por possíveis irregularidades ou falhas na condução do procedimento licitatório.

À consideração superior,

2.^a CFE/DCEE, em 1 de novembro de 2019.

Rebeca Lara Fonseca da Silva
Analista de Controle Externo
TC – 3210-4



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DO ESTADO
2.^a Coordenadoria de Fiscalização do Estado

PROCESSO: 1041493

NATUREZA: DENÚNCIA

DENUNCIANTE: Roberto Liporace Nunes da Silva

**DENUNCIADA: Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais –
Codemig**

De acordo com o relatório técnico de fls. ____ a ____

Ao 1º dia do mês de novembro de 2019,
encaminho os presentes autos ao Exmo. Sr. Relator.

Regina Letícia Olimaco Cunha
Coordenadora da 2ª CFE - TC-813-1