TRIBUNAL DE CONTAS fl. ___ MINAS GERAIS

Processo:	**1041493**
Natureza:	**DENÚNCIA**
Denunciante:	Roberto Liporace Nunes da Silva
Denunciada:	Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais - CODEMIG
Responsáveis:	Marco Antônio Soares da Cunha Castello Branco (Diretor-Presidente à época), Fernanda Cristina Almeida de Oliveira (responsável pelo Termo de Referência) e Fernanda Prates Lopes Cançado (Pregoeira)
Exercício:	2018
Procuradores:	Amanda Souza Lima Rodrigues, OAB/MG nº 130.951; Ana Clara Freire Domingos, OAB/MG nº 51.268E; Ana Paula Durães Rabelo Dias, OAB/MG nº 76.603; Anna Amaral Ferreira, OAB/MG nº 50.077E; Camilo Sousa Fonseca, OAB/MG nº 106.095; Caroline Santos Ferreira, OAB/MG nº 125.521; Denise Lobato de Almeida, OAB/MG nº 77.741; Flávio Scholbi Uflacker de Oliveira, OAB/MG nº 126.385; Gabriel Caires Feltrin, OAB/MG nº 54.055E; Gustavo Drummond Lima Caldeira, OAB/MG nº 146.393; João Vinícius dos Santos, OAB/MG nº 48.566E; Júlia Maria Teixeira Costa, OAB/MG nº 46562E; Lucas Lacerda Tanure, OAB/MG nº 163.633; Márcio Diorio Paixão, OAB/MG nº 73.052; Nicholas Jacob, OAB/MG nº 150.334; Patrícia Rosendo de Lima Costa Fidelis, OAB/MG nº 104.189; Pedro Henrique Chadid de Oliveira, OAB/MG nº 184.270; Suely Izabel Correa Lima, OAB/MG nº 54.372; Renato de Souza Costa; Paula Vasques Bittencourt; Alfredo Vicente Fischer; Dante de Matos; José Randolfo Rezende Santana; Ricardo Wagner Righi de Toledo
MPTC:	Sara Meinberg
RELATOR:	CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

SEGUNDA CÂMARA – 24/2/2022

DENÚNCIA. PREGÃO ELETRÔNICO. FALHAS NO PLANEJAMENTO DO CERTAME. AUSÊNCIA DE DELIMITAÇÃO DO OBJETO DA CONTRATAÇÃO. PROCEDÊNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

1. A falha no planejamento da contratação, especialmente quanto à indefinição do objeto da licitação, consubstanciada no termo de referência vago e impreciso, sem indicação de quantos ou quais eventos seriam realizados, nem mesmo onde ou em que data ocorreriam, constitui irregularidade apta a ensejar a aplicação da sanção de multa à subscritora do edital.

2. O desconhecimento do objeto da contratação impossibilita a estimativa de valores, a divisão do objeto em lotes ou a estipulação de qualquer critério de julgamento da proposta, bem como o estabelecimento das exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. É igualmente inviável chamar as licitantes à competição caso não se saiba qual serviço haverá de ser prestado ou qual produto deverá ser entregue. Em outras palavras, não é possível realizar o planejamento de algo indeterminado.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2686272

TRIBUNAL DE CONTAS MINAS GERAIS fl. ___

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por maioria, na conformidade da Ata de Julgamento, das Notas Taquigráficas e diante das razões expendidas no voto-vista do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, em:

I) julgar procedente a presente Denúncia, em razão da irregularidade consistente na ausência de delimitação do objeto da contratação, falha que torna inviável a deflagração de qualquer procedimento licitatório, bem como o alto valor estimado, de R$10.827.762,50 (dez milhões oitocentos e vinte e sete mil setecentos e sessenta e dois reais e cinquenta centavos), no Pregão Eletrônico n° 022/2018, deflagrado pela Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais – CODEMIG;

II) aplicar multa individual de R$5.000,00 (cinco mil reais) à Senhora Fernanda Cristina Almeida de Oliveira (responsável pelo Termo de Referência), em razão da falha no planejamento da contratação referente à ausência de delimitação precisa de seu objeto;

III) deixar de aplicar multa aos Senhores Marco Antônio Soares da Cunha Castello Branco, Fernanda Cristina Almeida de Oliveira e Fernanda Prates Lopes Cançado, em razão da irregularidade referente à exigência de comprovação de realização de evento no exterior, uma vez que se trata de falha secundária decorrente da irregularidade que já está sendo objeto de sanção;

IV) recomendar aos atuais gestores que, nos ulteriores procedimentos licitatórios:

> **a)** evitem a exigência de qualificação técnica que restrinja a competitividade nas licitações, salvo em casos em que o ganho em eficácia, eficiência e efetividade as justifiquem e possam ser comprovados objetivamente; e
>
> **b)** diligenciem para que: o Termo de Referência contenha o máximo de elementos possíveis para viabilizar o adequado conhecimento do objeto pelos interessados; a pesquisa de mercado corresponda ao objeto licitado; o objeto seja parcelado no máximo de parcelas possíveis, visando ampliar a participação de licitantes; e sejam estabelecidos os critérios de aceitabilidade de preços unitários no instrumento convocatório, ainda que se trate de julgamento pela média global dos preços;

V) determinar a intimação das partes da presente decisão, nos termos do art. 166, § 1º, inciso I, do RITCEMG;

VI) determinar, tomadas as providências cabíveis, o arquivamento dos autos, nos moldes do art. 176, inciso I, do RITCEMG.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão e o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro. Vencido, em parte, o Relator.

Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 24 de fevereiro de 2022.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente e Relator

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Prolator do voto vencedor

(*assinado digitalmente*)

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2686272

TRIBUNAL DE CONTAS fl. ___ MINAS GERAIS

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

SEGUNDA CÂMARA – 2/12/2021

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

I – RELATÓRIO

Trata-se de Denúncia formulada por Roberto Liporace Nunes da Silva em face do Pregão Eletrônico nº 22/2018, promovido pela Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais – CODEMIG, com o objetivo de contratar empresa especializada na organização de eventos sob demanda, a serem realizados tanto em âmbito nacional, quanto internacional, sob a solicitação da própria CODEMIG ou do Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais – INDI, estimada em R$10.827.762,50 (dez milhões oitocentos e vinte e sete mil setecentos e sessenta e dois reais e cinquenta centavos).

Aduz o denunciante que a empresa UNA Marketing foi inabilitada para os lotes 2 e 3, sem a realização de diligência, desconsiderando a qualificação da empresa, que apresentou atestados em eventos de grande porte, inclusive no exterior. Alega também que deve ser esclarecida a habilitação da empresa declarada vencedora. Questiona ainda os procedimentos para a aplicação do direito de preferência para microempresas e empresas de pequeno porte. Ao final, requer a suspensão liminar do certame e posterior responsabilização das autoridades competentes.

A Denúncia foi protocolizada neste Tribunal em 20/04/2018 e distribuída à minha relatoria em 10/05/2018.

Ato contínuo, os autos foram encaminhados ao meu Gabinete e, após consultar o Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, constatei que o objeto do procedimento licitatório já havia sido contratado, razão pela qual às fls.112/112-v, considerei prejudicado o pedido liminar do denunciante.

Em análise inicial, fls. 130/133, a 2ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado considerou correta a inabilitação da empresa UNA Marketing, pois "a simples compra de passagens não pode ser equiparada à realização de evento no exterior, que pressupõe uma série de outros serviços". Contudo, à luz do inciso XXI do art. 37 da Constituição da República e do inciso II do art. 58 da Lei n.º 13.303/16, manifestou-se pela citação dos responsáveis para se defenderem sobre o apontamento de que a exigência do item 10.4.2, subitem c editalício (comprovação de realização de evento no exterior) comprometeu o caráter competitivo do certame.

Em manifestação preliminar, fls.135/141, o Ministério Público junto ao Tribunal aditou a presente denúncia, apontando falhas no planejamento da contratação decorrentes de irregularidades na elaboração do Termo de Referência, especificamente no que tange à definição do local e data da prestação dos serviços e à produção da pesquisa de preços de mercado correspondente, requerendo a citação dos responsáveis. Anexou ao parecer o Ofício CE-GEJUR 14/19 e CD contendo cópia integral das fases interna e externa do Pregão Eletrônico 22/2018.

Em seguida, determinei a análise técnica dos documentos e mídia digital de fls. 142 a 168, anexados ao parecer ministerial (fls.135 a 141v).

Em nova análise, fls.170/174, a 2ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado reiterou sua análise inicial, pois, mesmo após exame dos documentos que acompanharam a manifestação do *Parquet*, não se observou fundamento técnico ou econômico para a exigência de atestado de realização de evento no exterior, manifestando-se pela citação dos responsáveis.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2686272

Devidamente citados, os responsáveis apresentaram defesa, fls.186/207, alegando que, em face das considerações apresentadas, a licitação processada e o Termo de Referência, bem como o Edital convocatório que a balizaram guardam consonância com a legislação aplicável, não registrando ocorrências no certame que se apresentem eivadas de vício ou ilegalidade.

Ato contínuo, os autos foram encaminhados para a 2ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado que, em reexame, fls.219/225, manifestou-se pela procedência dos seguintes apontamentos, considerando possíveis violações aos arts. 31, 32, inciso III, e 56, § 4º, da Lei n.º 13.303/16: carência de planejamento adequado para a contratação, que se desdobra em insuficiência da necessária caracterização do objeto, imprecisão do orçamento estimado e ausência de critérios de aceitabilidade que considerem não somente o preço global, mas também os quantitativos e o preços unitários; e restrição do caráter competitivo do Pregão Eletrônico n. 22/2018, consubstanciada na exigência injustificada de atestado de realização de evento no exterior e na pouco criteriosa divisão do objeto em lotes.

Na mesma esteira, o *Parquet*, em sede de parecer conclusivo, fls.227/235, manifestou-se pela procedência da denúncia e aplicação de multa aos responsáveis.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 - Da exigência de comprovação de realização de evento no exterior (item 10.4, subitem 2, c, do Edital e item 1.6.2.1.6, c, do Termo de Referência)

O Edital, fls. 14-v/15 e 73-v/74, prevê:

> "10.4 Quanto à **QUALIFICAÇÃO TÉCNICA**:
>
> (...)
>
> II. Comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível com as características e quantidades do objeto da licitação, estabelecidas no Edital e seus Anexos, por meio da apresentação de atestados de desempenho anterior, fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprobatório da capacidade técnica para atendimento ao objeto da presente licitação.
>
> (...).
>
> 2. indicação do tipo de evento realizado e do público (número de participantes) de cada evento, sendo que:
>
> a) pelo menos 1 (um) dos atestados deverá comprovar a realização de evento para público acima de 500 (quinhentas) pessoas;
>
> b) pelo menos 1 (um) dos atestados deverá comprovar realização de congresso, convenção, conferência, feira, exposição ou congênere;
>
> c) pelo menos 1 (um) dos atestados deverá **comprovar a realização de evento no exterior**, especificando o tipo de evento e o número de participantes (exigência exclusiva para os lotes sob a gestão da DIFIC e do INDI)."(g.n.).

O Termo de Referência, fl. 81-v, dispõe:

> 1.6. **Qualificação técnica**
>
> (...)
>
> 1.6.2. Comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível com as características e quantidades do objeto da licitação, estabelecidas no Edital e seus Anexos, por meio da apresentação de atestados de desempenho anterior, fornecidos por

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2686272

TRIBUNAL DE CONTAS fl. ___ MINAS GERAIS

pessoa jurídica de direito público ou privado, comprobatório da capacidade técnica para atendimento ao objeto da presente licitação.

1.6.2.1. Os atestados, acompanhados das respectivas notas fiscais/faturas

(cópias autenticadas ou originais com cópias para autenticação pelo pregoeiro), deverão conter:

(...)

1.6.2.1.6 indicação do tipo de evento realizado e do público (número de participantes) de cada evento, sendo que:

a) pelo menos 1 (um) dos atestados deverá comprovar a realização de evento para público acima de 500 (quinhentas) pessoas;

b) pelo menos 1 (um) dos atestados deverá comprovar realização de congresso, convenção, conferência, feira, exposição ou congênere;

c) pelo menos 1 (um) dos atestados deverá comprovar a **realização de evento no exterior**, especificando o tipo de evento e o número de participantes, apenas para os lotes referentes à gestão do contrato pela Dific/Codemig e pelo Indi. Para o lote referente à gestão do contrato pela Ascom/Codemig, esse atestado não é necessário." (g.n.).

Aduz o denunciante que a empresa UNA Marketing foi inabilitada para os lotes 2 e 3, sem a realização de diligência, desconsiderando a qualificação da empresa, que apresentou atestados em eventos de grande porte, inclusive no exterior.

Em análise inicial, a 2ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado considerou correta a inabilitação da empresa UNA Marketing, pois "a simples compra de passagens não pode ser equiparada à realização de evento no exterior, que pressupõe uma série de outros serviços". Contudo, à luz do inciso XXI do art. 37 da Constituição da República e do inciso II do art. 58 da Lei n.º 13.303/16, considerou que a exigência do item 10.4.2 (comprovação de realização de evento no exterior) comprometeu o caráter competitivo do certame, cumprindo transcrever excerto de fl. 132/132-v:

> "(...) quanto ao atestado (c), não há justificativa técnica ou econômica para sua exigência, uma vez que Termo de Referência da Licitação (fls. 78/79) se limitou a demonstrar a pertinência de eventos internacionais para os objetivos gerais da CODEMIG e da INDI.
>
> Se o licitante já comprovou experiência prévia com "gestão, planejamento, organização, promoção, coordenação, operacionalização, produção e assessoria de evento e consequente fornecimento de infraestrutura e apoio logístico" de dimensões e gênero compatíveis às previstas no termo de referência, não parece ser técnico ou economicamente relevante o fato de se ter realizado outro evento no exterior.
>
> Não havendo fundamento técnico ou econômico para a comprovação de realização de evento no exterior, este requisito pode comprometer o caráter competitivo e a obtenção da proposta mais vantajosa pelo certame.
>
> Na realidade, pelo registro do Chat da ata do pregão (fls. 27/34 e 40/47), observou-se que, com exceção da empresa vencedora dos Lotes 2 e 3, LS Locação, Eventos e Serviços Ltda., todas as licitantes que atenderam ao chamado da pregoeira para apresentar os documentos de habilitação foram inabilitadas justamente por não cumprirem o requisito do item 10.4.2-c do Edital.
>
> A vendedora, inclusive, referida como "fornecedor 207" no Lote 2, não se apresentou na primeira chamada da pregoeira, alegando problemas com a rede. Sua documentação, assim, foi encaminhada após uma primeira chamada de todas as participantes, sendo a única a cumprir o requisito de capacidade técnica.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2686272

TRIBUNAL DE CONTAS fl. ___ MINAS GERAIS

> Desse modo, esta Unidade Técnica entende que a exigência do item 10.4.2-c do Edital (comprovação de realização de evento no exterior) comprometeu o caráter competitivo do Processo de Compra n.º 5011001 000022/2018 promovido pela CODEMIG".

Em nova análise, após exame dos documentos que acompanharam a manifestação ministerial, a unidade técnica reiterou sua análise inicial e ainda trouxe argumentos adicionais, fls. 171-v/172, *verbis*:

> "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 e 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**.
>
> 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 vendedora 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 i tem 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.".

Os responsáveis destacaram que o pregoeiro está vinculado ao cumprimento das determinações previstas em edital. Assim, aduziram que a decisão de inabilitação da UNA Marketing de Eventos e de todas as participantes que não cumpriram os requisitos e exigências da licitação se encontram em estrita conformidade com os comandos editalícios e legais incidentes e, especialmente, com os princípios que regem o procedimento licitatório da vinculação do instrumento convocatório e julgamento objetivo. Ressaltaram ainda que, na análise técnica, deu-se razão ao pregoeiro na conduta de inabilitar a empresa, porquanto "a simples compra de passagens não pode ser equiparada com a realização de evento no exterior, que pressupõe uma série de outros serviços".

Com relação à razoabilidade da exigência, aduziram que o objeto contém previsão de realização de eventos no exterior, bem como que não houve limitação do tipo de evento no exterior, tampouco à sua localização, fls. 193/195, *verbis*:

> "Eventos internacionais nas realidades dos negócios do INDI e principalmente da CODEMIG **tendem a ser mais incertos, menos frequentes** e de tamanho muito discrepantes, dificultando a atração de licitantes capacitados, limitando, portanto, a possibilidade de se promover uma competição adequada". (g.n.).
>
> (...)

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2686272

> A exigência de atestado requerida especifica uma exigência de mínima capacitação da realização de **eventos no exterior, podendo ser qualquer tipo de evento, de qualquer porte, realizado em qualquer local fora do Brasil, não sendo crível considerar que dita exigência por si só possa restringir o caráter competitivo do certame**.
>
> (...)
>
> **A experiência em realização de eventos internacionais consistiu em parcela relevante indicada** (em limitação de quantitativos) de modo a permitir ampla competitividade e não foram apontados elementos técnicos que permitem a conclusão de que a exigência do item 10.4.2-c do edital de comprovação de realização de evento no exterior não tem amparo técnico e comprometeu o caráter competitivo do certame.
>
> (...)
>
> Não é ilegal, muito antes pelo contrário, que o edital defina as parcelas do objeto consideradas como mais relevante e de valor significativo, sendo que, ao contrário do entendimento adotado, as exigências estabelecidas se apresentam pertinentes e compatíveis para o específico objeto do contrato.
>
> (...)
>
> Porque, não custa repetir, a habilitação técnica para os Lotes 2 e 3 da licitante a ser contratada deve ser comprovada por Atestado Técnico de experiência anterior **na prestação de serviço de evento internacional**, o que é requisito indispensável para conferir o mínimo de segurança de que a licitante é apta a realizar o objeto da contratação".

Após a defesa dos responsáveis, a unidade técnica elaborou reexame, fl. 223-v:

> "Dessa forma, este órgão técnico mantém o entendimento adotado nos relatórios técnicos anteriores, por entender que não restou suficientemente fundamentada a exigência de realização de evento no exterior, tratando-se restrição injustificada de competitividade.
>
> Ciente da inversão de fases, característica da modalidade Pregão e contemplada também pela Lei n. 13.303/16, em que a habilitação somente se verifica depois da fase de lances, este órgão técnico entende que, ainda que o número de interessados em prestar o serviço seja grande, criando o aspecto de competitividade, **não se pode falar em verdadeira competição se apenas um número ínfimo de fornecedores possui o atestado exigido, sobretudo se tal atestado não teve sua exigência suficientemente justificada**.
>
> A título exemplificativo, saliente-se que, em relação ao lote n. 2, dos 12 fornecedores convocados para apresentar documentos de habilitação, seis apresentaram, sendo que, destes, quatro foram inabilitados por não possuírem o referido atestado e um por inexequibilidade da proposta (fls. 27/35)". (g.n.).

O Ministério Público de Contas concordou com a unidade técnica, fl. 229, veja-se:

> "Após análise dos autos, este *Parquet* de Contas concorda com o entendimento da Unidade Técnica, considerando que o edital em tela não trouxe previsão específica quanto à definição do local, data de prestação, ou porte dos eventos a serem realizados, bem como dispôs sobre a realização de eventos internacionais como uma mera hipótese ou probabilidade, sem qualquer garantia de efetiva execução.
>
> Assim, entendemos que, ao exigir a comprovação de realização de evento no exterior, o edital em tela não observou limites razoáveis no estabelecimento de balizas para a aferição da relação de proporcionalidade na comprovação da aptidão para o desempenho das atividades licitadas.
>
> Diante disso, concluímos pela permanência da irregularidade apontada".

Pois bem.

A Constituição da República dispõe:

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2686272

TRIBUNAL DE CONTAS fl. ___ MINAS GERAIS

> "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
>
> (...)
>
> XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual **somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações**." (g.n.).

A Lei n.º 13.303/16, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, prevê:

> "Art. 58. A habilitação será apreciada exclusivamente a partir dos seguintes parâmetros:
>
> II - qualificação técnica, **restrita a parcelas do objeto técnica ou economicamente relevantes**, de acordo com parâmetros estabelecidos de forma expressa no instrumento convocatório;" (g.n.).

A Súmula n.º 263 do Tribunal de Contas da União estipula que a comprovação da capacidade técnica está limitada às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto:

> SÚMULA TCU 263: Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que **limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado**, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado. (g.n.).

Ao contrário do alegado pelo denunciante, a empresa UNA Marketing não apresentou atestado de realização de evento no exterior, conforme demonstram os documentos anexados à denúncia.

No atestado de fls. 48/49, consta a informação que foi responsabilidade da empresa "a organização de viagem internacional de 08 dias aos Portos de Panamá e Miami com os patrocinadores do evento, autoridades e empresários da região". No atestado de fl. 56-v, consta "Foi de responsabilidade da Una Eventos também a organização da viagem internacional no período de 20 a 28 de outubro de 2007 aos Portos de Genova e Barcelona com os patrocinadores do evento, autoridades e empresários da região". Por fim, no atestado de fl. 57, consta "Essa comitiva já visitou os principais Portos do Mundo como Rotterdan, Long Beach, Genova e os principais Portos da China. Toda a logística terrestre das viagens ficou a cargo da Una Eventos. Nesses eventos em média tivemos a presença de 40 autoridades e empresários brasileiros em cada comitiva".

Assim, acorde com a unidade técnica, entendo que a compra de passagens ou mesmo "logística terrestre de viagem", não se equivale à realização de evento no exterior.

Contudo, compulsando o procedimento licitatório, verifica-se que a exigência de comprovação de realização de evento no exterior (item 10.4, subitem 2, c, do Edital e item 1.6.2.1.6, c, do Termo de Referência) contraria o inciso XXI do art. 37 da Constituição da República e o inciso II do art. 58 da Lei n.º 13.303/16.

Isso porque não foi demonstrado fundamento técnico ou econômico para tal exigência, na medida em que a realização de evento no exterior é uma mera possibilidade, sem qualquer previsão de tipo de evento, data ou local de realização.

Nos termos constitucionais, somente é possível estipular exigências de qualificação técnica que sejam INDISPENSÁVEIS à garantia do cumprimento das obrigações.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2686272

O argumento dos responsáveis de que não houve limitação do tipo de evento realizado no exterior, tampouco à sua localização somente reforça a desnecessidade da exigência do atestado comprovando a realização de evento no exterior. Se esse atestado fosse indispensável, ou, em outra palavra, imprescindível, para a qualificação técnica, ele seria compatível com o objeto, tais como tipo de evento, número de participantes, assim como os itens de alíneas "a" e "b".

Os responsáveis se contradisseram, pois, argumentaram que os eventos internacionais "tendem a ser mais incertos, menos frequentes" e, alegaram que a exigência de "experiência em realização de eventos internacionais consistiu em parcela relevante indicada". Ora, se os eventos são incertos e menos frequentes, eles não podem ser considerados como parcela relevante.

Compulsando o procedimento licitatório, constata-se que houve, de fato, restrição na competitividade devido a essa exigência de atestado de realização de evento no exterior. Isso porque no Lote 2, as empresas Cy Produções e Organizações de Eventos Eireli, Una Marketing de Eventos Ltda., Épico Eventos Eireli – ME e Mi3 Promoções de Feiras e Eventos Ltda. – EPP foram desclassificadas por não apresentar atestado que comprove a realização de evento no exterior. Já no Lote 3, as empresas Mi3 Promoções de Feiras e Eventos Ltda. – EPP, Una Marketing de Eventos Ltda. e Épico Eventos Eireli – ME foram desclassificadas pelo mesmo motivo. Tal fato ensejou a significativa redução nos valores percentuais dos descontos obtidos pela Administração.

Tal irregularidade é agravada pelo fato de a divisão em lotes não ter sido feita para eventos no Brasil e eventos no exterior. Isso porque nos Lotes 2 e 3, o certame exigiu atestado de realização de evento no exterior para a realização de evento no Brasil (nem é certa a realização de evento no exterior), o que se mostra totalmente incompatível.

Assim, a qualificação técnica excessiva, *in casu*, exigência de comprovação de realização de evento no exterior, sem fundamento técnico ou econômico, infringiu o inciso XXI do art. 37 da Constituição da República e o art. 58, II, da Lei n.º 13.303/16, e restringiu a competitividade e, por isso, enseja a aplicação de multa.

Após a promulgação da Lei nº 13.655/2018, devem-se considerar os parâmetros estabelecidos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB para fins de responsabilização e penalização de agentes públicos no âmbito dos processos de controle. Dispõe a lei:

> "Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.
>
> § 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.
>
> § 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.
>
> § 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.
>
> [...]
>
> Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro."

Assim, jurisprudência e doutrina se debruçaram sobre o conceito de erro grosseiro na intenção de melhor delimitar as hipóteses em que se poderia configurá-lo. Posteriormente, suprindo sua imprecisão, o Decreto n.º 9.830/2019 trouxe a seguinte delimitação:

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2686272

TRIBUNAL DE CONTAS fl. ___ MINAS GERAIS

> "Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.
>
> § 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.
>
> § 2º Não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro.
>
> § 3º O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público.
>
> § 4º A complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público serão consideradas em eventual responsabilização do agente público.
>
> § 5º O montante do dano ao erário, ainda que expressivo, não poderá, por si só, ser elemento para caracterizar o erro grosseiro ou o dolo.
>
> § 6º A responsabilização pela opinião técnica não se estende de forma automática ao decisor que a adotou como fundamento de decidir e somente se configurará se estiverem presentes elementos suficientes para o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro da opinião técnica ou se houver conluio entre os agentes.
>
> § 7º No exercício do poder hierárquico, só responderá por culpa in vigilando aquele cuja omissão caracterizar erro grosseiro ou dolo.
>
> § 8º O disposto neste artigo não exime o agente público de atuar de forma diligente e eficiente no cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais."

Portanto, o erro grosseiro caracteriza-se pela atuação mediante elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia, não bastando o mero nexo de causalidade entre as condutas praticadas e a irregularidade verificada.

No caso dos autos, os responsáveis cometeram erros grosseiros, já que as irregularidades pelas quais são responsáveis afrontam expresso texto legal, em um certame cujo valor estimado ultrapassa os R$10.000.000,00 (dez milhões de reais).

O Diretor-Presidente à época, Sr. Marco Antônio da Cunha Castello Branco, assinou o Edital licitatório eivado de vício no item 10.4, subitem 2, c, conforme página 21 da pasta 2 do CD anexado ao parecer ministerial preliminar.

A responsável pelo Termo de Referência, Sra. Fernanda Cristina Almeida de Oliveira, conforme página 103 da pasta 1 do CD anexado ao parecer ministerial preliminar, previu, no item 1.6.2.1.6, c, do Termo de Referência, qualificação técnica ilegal, contrária ao inciso XXI do art. 37 da Constituição da República e ao inciso II do art. 58 da Lei n.º 13.303/16.

A pregoeira, Sra. Fernanda Prates Lopes Cançado, nos termos da Portaria n.º 37, de 15/09/17 (página 350 da pasta 1 do CD anexado ao parecer ministerial preliminar), por sua vez, decidiu impugnação ao item 10.4, subitem 2, c, do edital apresentada pela empresa Épico Estrutura e Eventos, mantendo a exigência de comprovação de realização de evento no exterior, conforme comprovado na página 112 da pasta 2 do CD anexado ao parecer ministerial preliminar.

Desse modo, ao prever cláusula restritiva e mantê-la após impugnação, as condutas dos responsáveis, que tinham o dever de resguardar as normas licitatórias, resultaram em infringência à competitividade. Assim, restaram configurados a conduta, o nexo de causalidade, o resultado e a culpabilidade.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2686272

Assim, por sua gravidade, que configura erro grosseiro, o descumprimento do inciso XXI do art. 37 da Constituição da República e do art. 58, inciso II, da Lei n.º 13.303/16, enseja a aplicação de multa aos responsáveis, não havendo que se falar em falar em falha meramente formal. Cabível, portanto, a aplicação de multa e não expedição de recomendação.

No que se refere à aplicação da multa por esta Corte, foi ela aplicada com base no que a Lei Orgânica deste Tribunal, Lei Complementar Estadual n. 102/2008, em seu art. 85, II.

É oportuno ressaltar que a previsão legal permite a aplicação de multa até o percentual de 100%, por ato praticado, valor limitado a R$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), conforme Resolução n. 16/2016 desta Corte.

Por todo o exposto, julgo procedente o presente apontamento e aplico multa individual de R$ 5.000,00 (cinco mil reais) aos responsáveis.

Recomendo também aos atuais gestores que, nos ulteriores procedimentos licitatórios, evitem a exigência de qualificação técnica que restrinja a competitividade nas licitações, salvo em casos em que o ganho em eficácia, eficiência e efetividade as justifiquem e possam ser comprovados objetivamente.

II.2 – Falha no direito de preferência a microempresas e empresas de pequeno porte

O denunciante aduz: "são necessários ajustes no sistema da referida entidade. Perceba que o lance preferencial à ME/EPP só pode ser conferido após haver habilitação de uma empresa vencedora. Trata-se de procedimento que não se coaduna aos princípios da celeridade e eficiência administrativas", fl. 06.

Referido apontamento não foi abordado pela Unidade Técnica nem pelo Ministério Público de Contas, tampouco tratada pelos responsáveis.

Compulsando o edital e o procedimento licitatório, não vislumbrei irregularidade passível de repreensão. Assim, não tendo sido identificada irregularidade no certame e não tendo o processo sido instruído quanto a esse apontamento, afasto o apontamento.

II.3 – Falhas no planejamento da contratação: irregularidades no Termo de Referência, na pesquisa de preços de mercado, na divisão do objeto em lotes e no critério de julgamento e critérios de aceitabilidade de preços unitários

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas aditou a presente denúncia por ter apurado a ocorrência de falhas no planejamento da contratação, decorrentes de irregularidades na elaboração do Termo de Referência, especificamente no que tange à definição do local e data da prestação dos serviços e à produção da pesquisa de preços de mercado.

A Unidade Técnica, por sua vez, identificou irregularidade na separação de lotes, pois deveria ter havido a separação dos eventos nacionais dos internacionais, bem como impropriedade relativa ao critério de julgamento segundo o maior desconto, por meio da média aritmética simples dos descontos ofertados para cada item separadamente.

II.3.1 Termo de Referência – indefinição de local e data da prestação dos serviços

O Termo de Referência, fls. 78-v/79-v, prevê:

> "Contratos – Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais - CODEMIG
>
> 1) Contrato a ser gerenciado pela Assessoria de Comunicação da Codemig (Ascom):
>
> Objeto: Contratação sob demanda pela Codemig, que utilizará os serviços da organizadora de eventos previstos neste documento para eventos de caráter institucional, em âmbito nacional.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2686272

A Companhia promove eventos institucionais voltados para o público interno, como é o caso da Convenção Anual, e para o público externo, como por exemplo os eventos de lançamento de exposições de arte, realizadas no Terminal Rodoviário de Belo Horizonte, a serem fiscalizados pela Assessoria de Comunicação da Codemig (Ascom).

2) Contrato a ser gerenciado pela Diretoria de Fomento à Indústria Criativa (Dific), por meio da Gerência de Fomento e Incentivo (Gerfi)

Objeto: Contratação sob demanda pela Codemig, que utilizará os serviços da organizadora de eventos previstos neste documento para eventos de caráter comercial, industrial ou com foco em negócios, **em âmbitos nacional e internacional**.

Tendo em vista o perfil gerencial da Codemig, a empresa participou em 2015 de 02 (dois) eventos internacionais, sendo eles: A **Expo Milão 2015** (Feira Universal, realizada em Milão/Itália) e a **COP 21: Conferência da ONU sobre mudanças climáticas** (realizada em Paris/França. Na Expo Milão, a Codemig providenciou, por exemplo: confecção de bolsas (brindes); produção de audiovisuais para *videowalls*; consultoria para exportação de produtos; hospedagem, passagem aérea, transporte em Milão e seguro viagem; produção de adesivos, selos e folder institucional trilíngue; locação de painéis *videowall* e monitores. Com participação de outros parceiros, o evento demandou, ainda, exportações de produtos, consultorias de matchmaking para encontros de negócios e atração de investimentos e cobertura fotográfica, para exemplificar.

Por sua vez, a participação na COP 21 envolveu a locação e a montagem de estande com mobiliário, monitor e materiais gráficos. Pontua-se que os serviços que dizem respeito à produção de artes gráficas (para selos, folders e filipetas, por exemplo) foram viabilizados, em ambas ocasiões, pela empresa de publicidade licitada que atende a Codemig. Entende-se que, para experiências futuras de eventos internacionais, pode ser viável que a agência de publicidade providencie apenas a arte, e a empresa de eventos que vencer a licitação providencie a impressão/produção dos materiais gráficos no próprio país onde determinado evento estiver sendo realizado, se assim for mais adequado.

Até o momento, para o ano de 2018, **não há definido um calendário de eventos internacionais** que contarão com a participação da empresa. Porém, devido ao recente histórico e às potenciais oportunidades de atração de investimentos, geração de negócios ou outras pertinentes ao escopo da Codemig, é possível que haja. (...).

(...)

Contrato – Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais – INDI

Objeto: Contratação sob demanda pelo Indi, que utilizará os serviços da organizadora de eventos previstos neste documento principalmente para eventos de caráter institucional, comercial, industrial ou com foco em negócios **em âmbitos nacional e internacional**.

A proporção estimada de eventos para o Indi é de: 80% no exterior, 15% em Minas Gerais e 5% em outros estados da região Sudeste.

O Indi vem realizando eventos em Minas Gerais, no Brasil e no exterior com o objetivo não só de atrair investimentos, como também de promover as exportações do Estado. Desde o final de 2016, o Indi assumiu a responsabilidade de promover as exportações de Minas Gerais, ao absorver as atividades da Contral Exportaminas. Tal inserção ampliou as possibilidades e exigiu um esforço maior na realização de eventos, especialmente no exterior. No ano de 2016, o Indi realizou eventos para o público interno e externo em que foi necessária a contratação de mestre de cerimônias, *coffee-break*, aquisição de brindes, equipamentos de som, tradução simultânea e recepcionistas. Com a ampliação das atividades, para 2018, além de eventos em Minas Gerais, para atração de investimentos, também serão organizadas atividades no exterior, incluindo elaboração e construção de estandes em feiras, contratação de intérpretes e locação de equipamentos. (...)". (g.n.).

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2686272

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas aditou a presente denúncia, aduzindo falha no Termo de Referência, fls. 139-v/140:

> "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.**
>
> 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.
>
> 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."

Os responsáveis, em defesa, alegaram que o Termo de Referência "trouxe os elementos e informações necessários e suficientes à compreensão do objeto em licitação, tanto é que o edital não foi impugnado por inadequação dos seus termos e especificações e compareceram nada menos que DEZOITO empresas licitantes que compreenderam o objeto contratual". Aduziram que a imprevisibilidade da realização de eventos é típica das atividades da CODEMIG, razão pela qual a licitação foi para contratação por demanda no limite do valor do contrato, alegando que todas as licitações de contratação de prestação de serviços de organização de eventos são assim, colacionando alguns exemplos.

Concluem que a licitação antes da definição dos eventos não significa falta de planejamento, mas exatamente o contrário, por demonstrar "a preocupação, planejamento e diligência da Codemig na busca de estar preparada a responder adequadamente às exigências inerentes à realidade e consecução dos seus negócios e atividades".

No exame da defesa, a Unidade Técnica refutou os argumentos dos responsáveis, demonstrando, inclusive, que os exemplos trazidos pelos próprios defendentes demonstram a falta de planejamento da CODEMIG, fl. 222/222-v, senão vejamos:

> "A ausência de calendário de eventos (ou ao menos uma estimativa fundamentada) que a própria contratante espera promover denota carência de planejamento de sua parte.
>
> Como exemplo, vale destacar o que se observa no Termo de Referência do Pregão Eletrônico n. 02/2019, realizado pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, utilizado pelos defendentes como exemplo de contratação de serviços sob demanda.
>
> Diversamente do que ocorreu no Termo de Referência ora em análise, a ANTT incluiu em seu Termo um tópico destinado a informações específicas para o dimensionamento da proposta, no qual apresentou síntese dos eventos realizados no ano anterior (2017), indicando locais em que foram realizados e serviços utilizados[1].

[1] Páginas 43-47. Disponível em: http://www.antt.gov.br/backend/galeria/arquivos/2019/01/28/ANTT022019.pdf . Acesso em 10/01/2020.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2686272

> Também o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MPOG incluiu no Termo de Referência do Pregão Eletrônico n. 13/2010 o histórico de todos os eventos realizados entre 2012 e 2016, bem como a média de gastos por evento no mesmo período[2].
>
> (...)
>
> No que diz respeito à contratação para prestação de serviços sob demanda, cabe esclarecer que, embora não haja vedação dessa prática no ordenamento jurídico brasileiro, não se pode deixar de lado a "[...] **importância de que haja planejamento adequado, especialmente para definição realista dos quantitativos estimados de serviços**, a exemplo do que fora consignado no Acórdão 1.678/2015-TCU-Plenário.
>
> A única indicação nesse sentido consta à fl. 79v dos autos, no Termo de Referência, que menciona proporção estimada de 80% de eventos no exterior e 20% de eventos interno. No entanto, **mesmo em sede de defesa, os responsáveis deixaram de apresentar elementos que respaldassem o cálculo da referida proporção**". (g.n.).

Pois bem.

Como bem resumido pelo *Parquet*, 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 poderiam ser prestados **em qualquer localidade do Brasil e, nos casos de eventos internacionais, em qualquer lugar do mundo."**

Muito embora seja comum a realização de licitação para organização de eventos sem a definição exata da data e ou localização dos eventos, há sempre uma estimativa mais aproximada, como por exemplo, a menção de: todos os eventos realizados no último exercício, estimativa de quantos eventos, estimativa de quantos participantes por evento etc.

É forçado alegar que a CODEMIG estaria sendo diligente ao providenciar a contratação antecipada quando não se sabe sequer se haverá evento no exterior ou tampouco quantos eventos no nível nacional.

Assim, considero o item irregular, na medida em que o Termo de Referência deveria ter trazido mais elementos hábeis a possibilitar aos licitantes conhecerem o objeto licitado. Contudo, em razão de a definição de local e data em licitação de eventos ser mitigada, deixo de aplicar multa e recomendo aos atuais gestores que, nos ulteriores procedimentos licitatórios, diligenciem para que o Termo de Referência contenha o máximo de elementos possíveis para viabilizar o adequado conhecimento do objeto pelos interessados.

II.3.2 Pesquisa de preços de mercado

O Termo de Referência, fl. 79/79-v, prevê:

> Nesse cenário, **sem determinação de local e de tipo de evento internacional a ser realizado**, mostra-se impreciso, inapropriado, vulnerável e de grande dificuldade atribuir valores para uma possível tabela de referência composta por serviços e produtos a serem utilizados e usufruídos. Isso porque o valor praticado na França, por exemplo, não é o mesmo praticado na Itália ou na China. Inclusive, dentro de um mesmo país há divergência de preços. Além disso, o tipo de evento pode variar, apresentando um rol diverso de especificações. Dessa forma, faz-se necessário que a empresa a ser licitada para o contrato a ser gerido pela Dific, por meio da Gerência de Fomento e Incentivo (Gerfi), tenha

[2] Páginas 31-36. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes/pregao/2017/17_lici_pregao13_edital.pdf. Acesso em 10/01/2020.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2686272

experiência em e ventos internacionais para que possa assumi-los, no que couber, **caso eles venham a ser realizados**.

Notou-se a inviabilidade em precisar valores para eventos internacionais ainda não programados. A empresa vencedora na licitação deverá atestar capacidade técnica e estrutural para atender às eventuais demandas internacionais, além das demandas nacionais. A tabela com valores de referência para eventos nacionais será aplicada para eventos internacionais, no que couber.

Ressalta-se ainda que os eventos internacionais podem abranger diversas demandas, como: locação de espaço físico, contratação de pessoal e serviços (palestrante, recepcionista, fotógrafo, motorista, tradutor, etc.); *catering*; projeto de cenografia; locação de móveis e equipamentos; produção de material gráfico; passagens; hospedagem; traslados; locação de veículos; serviços de alimentação; intermediação (exportação de produtos/alimentos); entre outros." (g.n.)

Especificamente sobre a pesquisa de preços, foi registrado no Termo de Referência, fls. 80-v/81, o seguinte:

"1.3.1. Da pesquisa de preço

Os valores de referência indicados na tabela foram obtidos com base em pesquisas de mercado e estimativas, considerando:

- valores da planilha do Contrato Codemig nº 4951 (vigente até 22/06/2018), reajustados pelo INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor);

- valores obtidos em pesquisa de mercado junto a empresas organizadoras de eventos, realizada em dezembro/2017 e janeiro/2018. Após contato com 14 empresas de diversos estados brasileiros, duas delas responderam à pesquisa enviando seus orçamentos.

- inserção da tabela no Portal de Compras do Estado (www.compras.mg.gov.br), de 12h do dia 23/01/2018 às 12h de 26/01/2018, para coleta de preços, não tendo recebido o cadastro de propostas

- planilha de custos integrante do Pregão eletrônico nº 11/2017 (Registro de Preços para eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviço, sob demanda, de suporte técnico-operacional para organização e realização de eventos e serviços correlatos, a serem promovidos pela Fundação Biblioteca Nacional-FBN compreendendo a gestão, coordenação, operacionalização e assessoria de eventos culturais da FBN), contrato assinado em 14/08/2017.

O valor final de cada item considerou todos os valores disponíveis a partir das pesquisas realizadas: uma cotação (8 itens), duas cotações (6 itens), três cotações ou quatro cotações (183 itens).

Os preços estimados foram obtidos por meio de mediana realizada entre os valores disponíveis. A opção por se utilizar a mediana justifica-se por ser ela uma medida de tendência que indica o valor central de uma amostra de dados. Ou seja, constitui uma forma de resumir os valores típicos associados com os itens de análise estatística, sendo vastamente utilizada como parâmetro de localização. Ao utilizar a mediana na definição do valor final dos itens da tabela de referência, procurou-se eliminar as distorções que porventura surgiram nos preços apurados, eliminando os itens fora da curva, para mais ou para menos, e, buscando, desse modo, identificar o valor de mercado.

Os itens de serviço constantes da planilha de referência foram definidos tendo por base a tabela do contrato Codemig n.º 4951 (vigente até 22/06/2018), sendo que a ela foram acrescentados alguns itens, em caráter de atualização e adequação."

O Ministério Público de Contas apontou, fls. 140-v/141:

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2686272

> "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):
>
> (...)
>
> 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.
>
> 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". (g.n.).

Em sede de defesa, os responsáveis alegaram que "a amplitude da pesquisa de preços para formação dos preços estabelecidos na tabela permite desconstituir a consideração de que a falta de indicação do evento/data/local tenha prejudicado o orçamento elaborado". Aduziram que o orçamento foi confeccionado de forma criteriosa.

Pois bem.

Compulsando os e-mails trocados durante a pesquisa de preços, constantes da pasta 1 do CD anexado ao parecer ministerial preliminar, verifica-se que o prazo concedido para as empresas apresentarem orçamento foi considerado curto por algumas empresas, o que contribui para menos participações e agrava a falha na pesquisa de preços de mercado.

Assim, considero irregular a utilização da pesquisa de mercado realizada no Brasil para possíveis eventos a serem realizados no exterior. Contudo, em razão da dificuldade de realizar pesquisa de mercado no exterior, deixo de aplicar multa e recomendo aos atuais gestores que, nos ulteriores procedimentos licitatórios, diligenciem para que a pesquisa de mercado corresponda ao objeto licitado.

II.3.3 Divisão do objeto em lotes

Em nova análise, após exame dos documentos que acompanharam a manifestação ministerial, a unidade técnica reiterou sua análise inicial e ainda trouxe argumentos adicionais, fls. 171-v/172, *verbis*:

> "No caso em análise, a divisão em lotes foi feita de acordo com o setor que gerencia 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 desses atestados aos contratos/lotes 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.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2686272

> 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".

Os responsáveis se defenderam aduzindo, fls. 192/193, *verbis*:

> "Para evitar o constrangimento da CODEMIG e do INDI se verem despreparados e sem instrumentos adequados para aproveitar oportunidades de participar o promover eventos internacionais por não dispor de prestador de serviço adequado, o escopo dos Lotes 2 e 3 consideraram a possibilidade de os eventos ocorrerem também fora do Brasil.
>
> A inclusão de eventos nacionais e internacionais em um mesmo lote se justifica como estratégia para viabilizar a licitação de prestador de serviço de capacidade técnica comprovada, capaz de atender exigências de eventos internacionais."

Pois bem.

A Lei n. 13.303/16 dispõe:

> "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**;
>
> (...)" (g.n.).

No caso em comento, verifica-se a junção no mesmo lote (lotes 2 e 3) de eventos no Brasil e no exterior. Ademais, houve restrição de competitividade, conforme já demonstrado quando da análise da exigência de atestado demonstrando a realização de evento no exterior. Assim, comprova-se que o inciso III do art. 32 da Lei n.º 13.303/16 foi infringido, o que configura erro grave.

Contudo, tendo em vista que já houve aplicação de multa por exigência de atestado demonstrando a realização de evento no exterior para lote com previsão de eventos também no Brasil, objetivando evitar o *bis in idem*, deixo de aplicar multa à Sra. Fernanda Cristina Almeida de Oliveira (responsável pelo Termo de Referência).

Assim, recomendo aos atuais gestores que, nos ulteriores procedimentos licitatórios, diligenciem para que o objeto seja parcelado no máximo de parcelas possíveis, visando ampliar a participação de licitantes.

II.3.4 Critério de julgamento e critérios de aceitabilidade de preços unitários

A Unidade Técnica apontou, fls. 172-v/173-v:

> "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 presencial 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

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2686272

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 os preços unitários. Cabe destacar o que dispõe o art. 56, *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 trata de

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2686272

> 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". (g.n.).

Quanto a esse apontamento, os responsáveis alegaram, fl. 206:

> "Também não merece amparo a assertiva de que o critério de aceitação da proposta de preço, como maior desconto na forma percentual de desconto médio global ofertado e obtido a partir da média aritmética simples dos descontos ofertados para cada item por permitir jogo de planilhas.
>
> Porque, imperioso registrar, a forma de elaboração do desconto não permite inferir que as participantes, dado o conhecimento e a prática do objeto contratual, conseguiriam obter êxito significativo com a indicação de descontos com diferenças importantes. A incerteza, elemento do objeto contratual, valia para ambas as partes (Codemig licitantes) e não é razoável inferir que o licitante possuía mais informações acerca da contratação (suficiente para permitir jogo de planilha) do que a própria Codemig".

No caso em comento, verifica-se não houve especificação dos critérios de aceitabilidade dos preços unitários, demonstrando-se, assim, a infringência ao § 4º do art. 56 da Lei n.º 13.303/16.

Contudo, deixo de aplicar multa aos responsáveis por não ter sido demonstrado prejuízo no caso concreto. Assim, recomendo aos atuais gestores que, nos ulteriores procedimentos licitatórios, diligenciem para que sejam estabelecidos os critérios de aceitabilidade de preços unitários no instrumento convocatório, ainda que se trata de julgamento pela média global dos preços.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **voto pela procedência** da presente Denúncia, em razão das seguintes irregularidades apontadas no Pregão Eletrônico n° 22/2018, deflagrado pela Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais - CODEMIG:

a) Exigência de comprovação de realização de evento no exterior (item 10.4, subitem 2, c, do edital e item 1.6.2.1.6, c, do Termo de Referência) contrária ao inciso XXI do art. 37 da Constituição da República e ao inciso II do art. 58 da Lei n.º 13.303/16, restringindo a competitividade; e

b) Falhas no planejamento da contratação: irregularidades no Termo de Referência (indefinição de local e data da prestação dos serviços), na pesquisa de preços de mercado, na divisão do objeto em lotes e no critério de julgamento e critérios de aceitabilidade de preços unitários.

Aplico multa individual de R$5.000,00 (cinco mil reais) aos Srs. Marco Antônio Soares da Cunha Castello Branco (Diretor-Presidente à época), Fernanda Cristina Almeida de Oliveira (responsável pelo Termo de Referência) e Fernanda Prates Lopes Cançado (Pregoeira), em razão da exigência de comprovação de realização de evento no exterior (item 10.4, subitem 2, c, do Edital e item 1.6.2.1.6, c, do Termo de Referência) contrária ao inciso XXI do art. 37 da Constituição da República e ao inciso II do art. 58 da Lei n.º 13.303/16, restringindo a competitividade.;

Objetivando evitar o *bis in idem*, deixo de aplicar multa à Sra. Fernanda Cristina Almeida de Oliveira (responsável pelo Termo de Referência), em razão da falha na divisão dos lotes.

Deixo também de aplicar multa aos responsáveis, em razão de a definição de local e data em licitação de eventos ser mitigada, em razão da dificuldade de realizar pesquisa de mercado no exterior e, em razão da ausência dos critérios de aceitabilidade de preços unitários no instrumento convocatório, por não ter sido demonstrado prejuízo no caso concreto.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2686272

Recomendo aos atuais gestores que, nos ulteriores procedimentos licitatórios:

a) evitem a exigência de qualificação técnica que restrinja a competitividade nas licitações, salvo em casos em que o ganho em eficácia, eficiência e efetividade as justifiquem e possam ser comprovados objetivamente; e

b) diligenciem para que: o Termo de Referência contenha o máximo de elementos possíveis para viabilizar o adequado conhecimento do objeto pelos interessados; a pesquisa de mercado corresponda ao objeto licitado; o objeto seja parcelado no máximo de parcelas possíveis, visando ampliar a participação de licitantes; e sejam estabelecidos os critérios de aceitabilidade de preços unitários no instrumento convocatório, ainda que se trate de julgamento pela média global dos preços.

Intimem-se as partes e seus procuradores da presente decisão, conforme art. 166, §1º, inciso I, do RITCEMG.

Após tomadas as providências cabíveis, determino o arquivamento dos autos, nos moldes do art. 176, inciso I, do RITCEMG.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Peço vista, Excelência.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA MARIA CECÍLIA BORGES.)

RETORNO DE VISTA

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

SEGUNDA CÂMARA – 24/2/2022

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncia formulada por Roberto Liporace Nunes da Silva em face do Pregão Eletrônico nº 22/2018, promovido pela Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais – CODEMIG, com o objetivo de contratar empresa especializada na organização de eventos sob demanda, a serem realizados em âmbito nacional e internacional.

Na Sessão Plenária de 02/12/21, o relator, conselheiro Wanderley Ávila, apresentou seu voto, registrando em sua conclusão:

> Por todo o exposto, voto pela procedência da presente Denúncia, em razão das seguintes irregularidades apontadas no Pregão Eletrônico n° 22/2018, deflagrado pela Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais - CODEMIG:
>
> a) Exigência de comprovação de realização de evento no exterior (item 10.4, subitem 2, c, do edital e item 1.6.2.1.6, c, do Termo de Referência) contrária ao inciso XXI do art. 37 da

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2686272

Constituição da República e ao inciso II do art. 58 da Lei n.º 13.303/16, restringindo a competitividade; e

b) Falhas no planejamento da contratação: irregularidades no Termo de Referência (indefinição de local e data da prestação dos serviços), na pesquisa de preços de mercado, na divisão do objeto em lotes e no critério de julgamento e critérios de aceitabilidade de preços unitários.

Aplico multa individual de R$5.000,00 (cinco mil reais) aos Srs. Marco Antônio Soares da Cunha Castello Branco (Diretor-Presidente à época), Fernanda Cristina Almeida de Oliveira (responsável pelo Termo de Referência) e Fernanda Prates Lopes Cançado (Pregoeira), em razão da exigência de comprovação de realização de evento no exterior (item 10.4, subitem 2, c, do Edital e item 1.6.2.1.6, c, do Termo de Referência) contrária ao inciso XXI do art. 37 da Constituição da República e ao inciso II do art. 58 da Lei n.º 13.303/16, restringindo a competitividade.;

Objetivando evitar o bis in idem, deixo de aplicar multa à Sra. Fernanda Cristina Almeida de Oliveira (responsável pelo Termo de Referência), em razão da falha na divisão dos lotes.

Deixo também de aplicar multa aos responsáveis, em razão de a definição de local e data em licitação de eventos ser mitigada, em razão da dificuldade de realizar pesquisa de mercado no exterior e, em razão da ausência dos critérios de aceitabilidade de preços unitários no instrumento convocatório, por não ter sido demonstrado prejuízo no caso concreto.

Recomendo aos atuais gestores que, nos ulteriores procedimentos licitatórios:

a) evitem a exigência de qualificação técnica que restrinja a competitividade nas licitações, salvo em casos em que o ganho em eficácia, eficiência e efetividade as justifiquem e possam ser comprovados objetivamente; e

b) diligenciem para que: o Termo de Referência contenha o máximo de elementos possíveis para viabilizar o adequado conhecimento do objeto pelos interessados; a pesquisa de mercado corresponda ao objeto licitado; o objeto seja parcelado no máximo de parcelas possíveis, visando ampliar a participação de licitantes; e sejam estabelecidos os critérios de aceitabilidade de preços unitários no instrumento convocatório, ainda que se trate de julgamento pela média global dos preços.

Intimem-se as partes e seus procuradores da presente decisão, conforme art. 166, §1º, inciso I, do RITCEMG.

Após tomadas as providências cabíveis, determino o arquivamento dos autos, nos moldes do art. 176, inciso I, do RITCEMG.

Na sequência, pedi vista dos autos para melhor análise do processo.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

O relator conclui pela procedência da denúncia, por entender irregular a exigência de comprovação de realização de evento no exterior, contida no edital do Pregão Eletrônico n° 22/2018, deflagrado pela CODEMIG, bem como em razão das falhas no planejamento da contratação. Ademais, propõe a aplicação de multa ao diretor-presidente da companhia, à responsável pelo termo de referência e à pregoeira, em razão da irregularidade atinente à exigência de comprovação de realização de evento no exterior.

Em seu voto, o relator afirma que a qualificação técnica excessiva consistente na exigência de comprovação de realização de evento no exterior, sem fundamento técnico ou econômico, infringiu o inciso XXI do art. 37 da Constituição da República e o art. 58, II, da Lei nº

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2686272

13.303/16, e restringiu a competitividade do certame, razão pela qual justifica-se a aplicação de multa.

Constatou, também, a ocorrência de irregularidades no termo de referência, na pesquisa de preços de mercado, na divisão do objeto em lotes e no critério de julgamento e critérios de aceitabilidade de preços unitários, entretanto, entendeu ser reprimenda suficiente a expedição de recomendações aos gestores.

Os apontamentos de irregularidade mencionados no parágrafo anterior foram apresentados no aditamento feito pelo MPC à denúncia, na ocasião o *Parquet* destacou que:

> 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.**

De fato, a partir da análise do termo de referência que orientou a elaboração do edital, nota-se que a delimitação do objeto da contratação foi extremamente imprecisa, uma vez que o termo de referência não indica quantos ou quais eventos serão realizados, nem mesmo onde ou em que data ocorreriam, confira-se (fl. 79):

> Até o momento, para o ano de 2018, **não há definido um calendário de eventos internacionais que contarão com a participação da empresa**. Porém, devido ao recente histórico e às potenciais oportunidades de atração de investimentos, geração de negócios ou outras pertinentes ao escopo da Codemig, **é possível que haja**. Nesse cenário, **sem determinação de local e de tipo de evento internacional a ser realizado**, mostra-se impreciso, inapropriado, vulnerável e de grande dificuldade atribuir valores para uma possível tabela de referência compostas por serviços e produtos a serem utilizados e usufruídos. **Isso porque o valor praticado na França, por exemplo, não é o mesmo praticado na Itália ou na China**. Inclusive, dentro de um mesmo país há divergência de preços. Além disso, o tipo de evento pode variar, apresentando um rol diverso de especificações. Dessa forma, faz-se necessário que a empresa a ser licitada para o contrato a ser gerido pela Dific, por meio da Gerência de Fomento e Incentivo (Gerfi), tenha experiência em eventos internacionais para que possa assumi-los, no que couber**, caso eles venham a ser realizados**.
>
> **Notou-se a inviabilidade em precisar valores para eventos internacionais ainda não programados.** A empresa vencedora na licitação deverá atestar capacidade técnica e estrutural para atender às eventuais demandas internacionais, além, das demandas nacionais. **A tabela com valores de referência para eventos nacionais será aplicada para eventos internacionais**, no que couber. (grifo nosso)

Percebe-se, pois, que a CODEMIG, ao promover o Pregão Eletrônico n° 22/2018, sequer sabia o que, de fato, pretendia contratar. Ou seja, faltava ao processo licitatório um pressuposto básico: a necessidade de contratar algo. Caso não se saiba o que se pretende contratar, toda a cadeia de atos que formam o processo licitatório ficará, evidentemente, comprometida, e é exatamente essa a falha mais grave havida na licitação em exame, sendo todas as outras irregularidades dela decorrentes.

Desconhecendo-se o objeto da contratação, é impossível proceder a estimativa de valores, a divisão do objeto em lotes ou estipular qualquer critério de julgamento da proposta, bem como estabelecer as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. É igualmente inviável chamar as licitantes à competição caso não se saiba qual serviço haverá de ser prestado ou qual produto deverá ser entregue. Em outras palavras, não é possível realizar o planejamento de algo indeterminado.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2686272

No caso em exame, a licitante, ao elaborar sua proposta de preços, não sabia se seria contratada para realizar um pequeno *coffee break* em Belo Horizonte, um grande jantar em Paris, ou ambos, por exemplo. A proposta feita pela licitante – a qual, anote-se, seria julgada pelo critério de maior percentual de desconto médio global, aplicado sobre a tabela de itens/serviços contida no termo de referência – consistiu, portanto, em um lance às cegas, feito sem qualquer embasamento objetivo.

A total ausência de planejamento da contratação fica evidenciada pelo alto percentual de desconto global oferecido pelas licitantes que apresentaram as propostas vencedoras nos três lotes, todos superiores a 70% dos valores orçados pela CODEMIG em sua tabela de itens/serviços. Tal percentual indica que os preços contidos no termo de referência superavam em muito àqueles praticados no mercado.

A ocorrência de tais irregularidades, referentes às falhas de planejamento, foi corretamente apontada pelo relator em seu voto, entretanto, em seu entender, não justificam a imposição de multa, cuja aplicação foi proposta somente em razão da exigência de qualificação técnica excessiva. É nesse ponto específico que divirjo do relator.

Isso porque, a ausência de definição do objeto da contratação é a causa direta de todas as outras irregularidades. É impossível realizar pesquisa de preços caso não se saiba qual produto ou serviço será contratado, bem como não seria possível dividir em lotes algo indeterminado. Ainda, configura-se inviável justificar a exigência de qualificação técnica quando não se sabe qual obrigação haverá de ser cumprida.

Caso houvesse uma correta identificação dos serviços a serem prestados pela empresa contratada, com a indicação de que seriam, em sua grande parte, eventos realizados no exterior (em locais e datas específicos), entendo que seria justificável a exigência de qualificação técnica referente à comprovação de que a licitante possui experiência anterior nessa área. A ausência da identificação do objeto é o que torna a exigência injustificada.

Portanto, entendo que a irregularidade apta a ensejar a aplicação da sanção de multa, por consistir erro grave que maculou todo o processo licitatório, é a referente à falha no planejamento da contratação, especialmente quanto à indefinição do objeto da licitação. A irregularidade deriva diretamente do termo de referência, o qual foi extremamente vago e impreciso, razão pela qual a responsabilidade pela falha deve ser atribuída à subscritora do documento, Senhora Fernanda Cristina Almeida de Oliveira.

Considerando a gravidade da irregularidade, consistente na ausência de delimitação do objeto da contratação, falha que torna inviável a deflagração de qualquer procedimento licitatório, bem como o alto valor estimado, de R$10.827.762,50 (dez milhões oitocentos e vinte e sete mil setecentos e sessenta e dois reais e cinquenta centavos), configura-se razoável e proporcional a aplicação de multa no valor de R$5.000,00 (cinco mil reais) à subscritora do termo de referência.

Quanto às demais irregularidades, identificadas no voto do relator, entendo que essas são secundárias e decorrentes da falha principal referente à ausência de delimitação do objeto da contratação. Por essa razão, divergindo parcialmente do relator, entendo que não deve ser aplicada multa em relação à exigência de qualificação técnica excessiva, uma vez que a falha principal já enseja a sanção pecuniária, conforme ora proponho em meu voto.

III – CONCLUSÃO

Pelos fundamentos expostos, divirjo parcialmente do relator e voto pela aplicação de multa no valor de R$5.000,00 (cinco mil reais) à Senhora Fernanda Cristina Almeida de Oliveira

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2686272

TRIBUNAL DE CONTAS fl. ___ MINAS GERAIS

responsável pelo termo de referência, em razão da falha no planejamento da contratação referente à ausência de delimitação precisa de seu objeto.

Ademais, voto pela não aplicação de multa aos Senhores Marco Antônio Soares da Cunha Castello Branco, Fernanda Cristina Almeida de Oliveira e Fernanda Prates Lopes Cançado, em razão da irregularidade referente à exigência de comprovação de realização de evento no exterior, uma vez que se trata de falha secundária decorrente da irregularidade que já está sendo objeto de sanção.

Acompanho o relator nos demais pontos de seu voto.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

Acompanho o voto-vista, senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

FICA APROVADO O VOTO-VISTA DO CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO, VENCIDO EM PARTE O CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA MARIA CECÍLIA BORGES.)

* * * * *

sb/fg

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2686272