

PROCESSO Nº:	@PAP 23/80055933
UNIDADE GESTORA:	Fundação de Cultura, Turismo e Esporte de Garopaba
RESPONSÁVEL:	Júnior de Abreu Bento
INTERESSADOS:	Prefeitura Municipal de Garopaba Fundação Cultural de Garopaba
ASSUNTO:	Possíveis irregularidades no Pregão Presencial nº 003/2023, para contratação de empresa especializada em organização e execução de eventos para realização da 23ª Quermesse Garopaba.
RELATOR:	Luiz Roberto Herbst
UNIDADE TÉCNICA:	Divisão 6 - DLC/CAJU I/DIV6
RELATÓRIO Nº:	DLC - 568/2023

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Procedimento Apuratório Preliminar, autuado em 15/06/2023, devido a representação apócrifa (denúncia anônima), com fundamento no §1º do art. 113 da Lei Federal nº 8.666/93 e §4º do art. 170 da Lei Federal nº 14.133/21, comunicando irregularidades, no **Pregão presencial n.º 3/2023**, lançado pela **Prefeitura Municipal de Garopaba**, para contratação de empresa especializada em **organização e execução de eventos para realização da 23ª Quermesse Garopaba**; o valor estimado da contratação foi R\$ 647.489,25 (seiscentos e quarenta e sete mil quatrocentos e oitenta e nove reais e vinte e cinco centavos).

Além da representação (fls. 3 a 9), foram protocolados os seguintes documentos: processos licitatórios 111/2022 e 77/2023 (fls. 10 a 70 e 71 a 159, respectivamente).

O representante alega, em síntese, que houve direcionamento do certame, por meio de exigências editalícias aptas a favorecer o vencedor (BD EVENTOS LTDA.). Entre elas, mencionou o fato de ter sido **exigida declaração de visita técnica ao local, assinado pelo Secretário ou Diretor da pasta organizadora do certame; atestado de capacidade técnica desproporcional ao objeto do certame.**

Ademais, o representante informou supostas irregularidades no Termo de Referência, o qual teria sido confeccionado com **preços acima dos praticados pelo mercado**, bem como informou **irregularidades na entrega do objeto**, indicando **superfaturamento**.

2. ANÁLISE

2.1 Condições prévias para análise da seletividade

Com o objetivo de priorizar as ações de controle externo que estejam alinhadas ao Planejamento Estratégico, às Diretrizes de Atuação do Controle Externo, e aos recursos disponíveis foi instituído o procedimento de seletividade mediante a Resolução TC-0165/2020.

O art. 6º de tal Resolução estabelece as condições prévias para a análise de seletividade:

Art. 6º São condições prévias para análise da seletividade:

I – competência do TCE/SC para apreciar a matéria;

II – referência a um objeto determinado e a uma situação-problema específica; e

III – existência de elementos de convicção razoáveis quanto à presença de possíveis irregularidades para o início da atividade fiscalizatória.

A competência deste Tribunal de Contas está definida na Resolução N. TC-06/2001, o qual institui o Regimento Interno:

Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição do Estado e na forma da legislação vigente, em especial da sua Lei Orgânica:

[...]

XVI - decidir sobre denúncia que lhe seja encaminhada por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, e sobre representação, na forma prevista neste Regimento;

Cabe observar que embora o Regimento Interno enuncie que Denúncias são aquelas realizadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, enquanto as Representações são oriundas de expedientes originários de órgãos e agentes públicos legitimados; no âmbito desta Diretoria de Licitações e Contratos não cabe tal distinção, uma vez que tanto a Lei nº 8.666/93, quanto a Lei nº 14.133/21, deram tratamento uniforme à matéria, nomeando como representação a comunicação contra irregularidades na aplicação de tais leis.

O entendimento acima parecer ter sido o adotado por este Tribunal, conforme observa-se na Instrução Normativa N. TC-0021/2015:

Art. 1º O exame de licitações, contratos e instrumentos congêneres pelo Tribunal de Contas, bem como o processamento da **Representação** de que trata o art. 113, §1º, da Lei n. 8.666/93, se dará na forma prevista nesta Instrução Normativa.

(Grifo nosso).

Não obstante tal previsão, não é qualquer representação que deve ser decidida pelo TCE/SC, mas sim aquela que se refira a administrador ou responsável sujeito a sua jurisdição, conforme art. 24 da Instrução Normativa N. TC-0021/2015:

Art. 24. A representação prevista nesta Instrução Normativa deverá referir-se à licitação, contrato ou instrumento congênere do qual seja parte entidade ou órgão sujeito à jurisdição do Tribunal de Contas, ser redigida em linguagem clara e objetiva, estar acompanhada de indício de prova de irregularidade e conter o nome legível do representante, sua qualificação, endereço e assinatura.

Tratando-se de notícia que envolve Município do Estado de Santa Catarina, a jurisdição do tribunal é certa e está prevista nos arts. 5º e 6º da mesma normativa:

Art. 5º O Tribunal de Contas tem jurisdição própria e privativa em todo o Estado de Santa Catarina sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência.

Art. 6º A jurisdição do Tribunal abrange:

I - qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada que utilize, arrecade, guarde, gerencie, ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado ou o Município responda, ou que, em nome destes, assumam obrigações de natureza pecuniária;

A representação questiona os requisitos de qualificação técnica exigidos pelo edital do Pregão Presencial 03/2023, da Fundação de Cultura, Turismo e Esporte de Garopaba; cumprindo, portanto, com os requisitos exigidos pelo inciso II, do Art. 6º da Resolução TC nº 165/2020.

Ainda quanto aos requisitos de admissibilidade, e em análise superficial, como manda esta fase do procedimento, há indícios razoáveis que obriguem a atuação deste órgão de controle, pois a autora narra fatos que são contrários ao ordenamento jurídico e que podem ser constatados a partir da análise do edital e de seu termo de referência (elementos de convicção razoáveis), como a indevida exigência de declaração de visita técnica ao local em que será executado o objeto e o elevado preço dos itens.

2.2 Análise da seletividade

Superada a análise das condições prévias, passa-se à análise da seletividade, em observância ao Art. 8º da Resolução nº TC-0165/2020:

Art. 8º Atendidas as condições do art. 6º, o PAP será submetido à análise de seletividade, nos termos da portaria prevista no parágrafo único do art. 2º.

Segundo o parágrafo único do art. 2º, o procedimento observará os critérios de relevância, risco, oportunidade, materialidade, gravidade, urgência e tendência, nos termos previstos na Portaria n. TC-0156/2021.

O art. 2º da referida Portaria prescreve que “o procedimento de análise de seletividade para tratamento de denúncias e representação e de outras demandas de fiscalização será realizado em duas etapas”, quais sejam:

- I – Apuração do índice RROMa – Relevância, Risco, Oportunidade e Materialidade; e
- II – Aplicação da Matriz GUT – Gravidade, Urgência e Tendência.

Quanto ao **índice RROMa**, este será calculado por meio da soma da pontuação atribuída aos indicadores de cada critério: Relevância, Risco, Oportunidade e Materialidade, mediante a calculadora PAF/PAP. Na Apuração do índice RROM - Relevância, Risco, Oportunidade e Materialidade, previsto nos artigos 3º e 4º da Portaria n. 0156/2021, foi utilizada a Calculadora PAP/FAF, na qual obteve-se a pontuação de **53,60 pontos**, conforme documento abaixo:

Calculadora RROM		
Índice RROM		
Relevância, Risco, Oportunidade, Materialidade		
Relevância		
4	Quartil populacional	
	Peso real: 9,00	Pontos: 9.0
	Área	
	Esporte e Lazer	
	Peso real: 5,00	Pontos: 5.0
	Origem da Informação	
	Interna	
	Peso real: 3,00	Pontos: 3.0
	Matéria	
	Licitação - serviços	
	Peso real: 4,00	Pontos: 4.0
B	Faixa IEGM	
	Peso real: 2,60	Pontos: 2.6
	IDH	
	Alto	
	Peso real: 0,00	Pontos: 0.0
	Qtd. DEN/REP	
	Maior ou igual a mediana	
	Peso real: 3,00	Pontos: 3.0
Risco		
	Apreciação/julgamento de contas últimos 5 anos (governo* e gestão)	
	Reprovação/Irregular	
	Peso real: 4,00	Pontos: 4.0
	Irregularidades na matriz de riscos	
	Peso real: 0.0	Pontos: 0.0
	Data da última auditoria no ente (M)/UG (E)	
	Há mais de dois anos	
	Peso real: 4,00	Pontos: 4.0
	Histórico de débito/multa do gestor	
	Sem histórico nos últimos 10 anos	
	Peso real: 0,00	Pontos: 0.0
	Índice de fraude/corrupção	
	Com relato de fraude/corrupção	
	Peso real: 8,00	Pontos: 8.0
Oportunidade		
	Data do fato	
	Ocorreu há menos de 5 anos	
	Peso real: 8,00	Pontos: 8.0
Materialidade		
	Valor de Recursos Fiscalizados (VRF) ou Valor em Risco (VR)	
	Entre R\$ 1 milhão e R\$500 mil	
	Peso real: 3,00	Pontos: 3.0
	Impacto Orçamentário (VR/Orçamento*)	
		NA
Total: 53,60		

Considerando que o somatório da pontuação dos critérios Relevância, Risco, Oportunidade e Materialidade superou os 50 (cinquenta) pontos percentuais do índice RROMa, exigidos no artigo 5º da Portaria n. 0156/2021, a medida que subsequente foi a submissão do objeto à matriz de Gravidade, Urgência e Tendência – GUT, a qual apresentou o seguinte resultado:

Quadro 1: Requisitos da Portaria n. 0156/2021.

Critérios	Dimensões de avaliação:	Pontos	Quesitos	Nota	Resumo da Justificativa
Gravidade:	População do Ente atingida	5	Extremamente grave: 4 quesitos presentes	4	A Administração estimou um valor de cerca de 650 mil reais para a contratação de serviço de organização de eventos, o que reflete impacto financeiro; além disso, o evento organizado previu a público de 12.000 pessoas, por dia de evento (cinco dias), o que somando-se os dias, supera o tamanho própria população local, por sua relevância, pois, atinge consideravelmente a população munícipe; ainda, pela parca especificação de vários dos itens do termo de referência do certame, o contrato sujeitou-se a gerar prejuízos.
	Impacto Financeiro no Ente	4	Muito grave: 3 quesitos presentes		
	Potencial de Prejuízo	3	Grave: 2 quesitos presentes		
	Risco de Comprometimento da Prestação do Serviço	2	Pouco grave: 1 quesito presentes		
Urgência:	Tempo de início da fiscalização para assegurar atuação eficaz	5	Até 1 mês ou mais rapidamente	3	Uma vez que foi executado o objeto, a atuação fiscalizatória deve ser no sentido de verificar eventuais danos e tecer recomendações, não sendo necessária, portanto, atuação imediata, motivo pelo qual a fiscalização, em até 6 (seis) meses, basta para que providências, com o viés já exposto, sejam tomadas.
		3	Até 6 meses		
		1	Mais de 6 meses		
Tendência:	Se nada for feito, ao longo do tempo, o problema apresentado	5	tende a piorar em menos de 1 mês	4	A piora da situação é provável, nos próximos meses, reflexamente, a partir de eventual reiteração de abertura de procedimentos licitatórios que não
		4	tende a piorar em até 6 meses		
		3	tende a piorar em mais de 6 meses		
		1	não tende a piorar		

			ou pode melhorar		observem, adequadamente, os
Total de pontos:				48	
Pontuação mínima:				48	

No que tange à Gravidade, aclara-se que o valor estimado da contratação (seiscentos e cinquenta mil reais), a previsão de público (doze mil pessoas, por cada um dos cinco dias de evento) e a falta de correlação de preços de vários itens do termo de referência, se comparados aos preços de mercado, implicam, respectivamente, impacto financeiro no Ente, risco de comprometimento da prestação do serviço e potencial de prejuízo. Do exposto, a situação é considerada muito grave – 3 quesitos presentes, nota 4.

Quanto a Urgência, verifica-se que a atuação imediata não tem o condão de impactar substancialmente no resultado da fiscalização como um todo, haja vista que o objeto já foi executado. Ademais, não se prova, sumariamente, a efetiva ocorrência de prejuízo para a Administração. Por tais razões, entende-se que a atuação desta Corte, no caso, reveste-se mais de um cunho pedagógico que repressivo, fato que demanda uma atuação não em curto, tampouco longo prazo, mas mediano, o que se adequa a nota 3, denotando, pois, início de atuação fiscalizatória em até 6 (seis) meses.

Por fim, quanto a Tendência, vislumbra-se que, caso nada seja feito, tende a piorar em menos de 6 (seis) meses. Afinal, são costumeiras as contratações para organização de eventos festivos na municipalidade, destarte busca-se evitar que a Administração lance mão de outros editais elaborados, nos mesmos moldes do que está em análise, potencializando a possibilidade de prejuízo para a Gestão.

2.3. Requisitos de admissibilidade

O art. 24 da Instrução Normativa nº TC-021/2015 prevê quais são os requisitos indispensáveis que devem estar presentes na representação para que ela possa ser admitida, como segue:

Quadro 2: Requisitos da IN nº TC-21/2015.

Artigo 24	Requisitos	s/n/p e fls.
-----------	------------	--------------

Caput	A representação prevista nesta Instrução Normativa deverá referir-se à licitação, contrato ou instrumento congênere do qual seja parte entidade ou órgão sujeito à jurisdição do Tribunal de Contas.	S
	Ser redigida em linguagem clara e objetiva, estar acompanhada de indício de prova de irregularidade.	S
	Conter o nome legível do representante, sua qualificação, endereço e assinatura.	P
§1º	A representação deve estar acompanhada de cópia de documento de identificação do representante, nos seguintes termos:	
I – se pessoa física	Documento oficial com foto.	P
II – se pessoa jurídica	Número de CNPJ, seu respectivo comprovante de inscrição e atos constitutivos, documentos hábeis a demonstrar os poderes de representação e documento oficial com foto de seu representante.	P

S = Sim, N= não, P = prejudicado por não se aplicar ao caso.

Portanto, verifica-se que nem todos os requisitos de admissibilidade foram cumpridos. Não obstante, se mostra prudente superar tais exigências, a fim de permitir que o controle social se manifeste de forma plena, uma vez que o anonimato traz segurança ao denunciante, que pode ficar inibido caso tenha que se identificar – podendo desta forma deixar de denunciar irregularidades, permitindo, por vezes, que estas sejam ocultadas.

2.4. Exame preliminar do mérito

2.4.1. Da restrição à competitividade

O denunciante alega que a Administração estabeleceu, no edital do pregão presencial 003/2023, ora analisado, cláusulas restritivas da competitividade, ao exigir declaração de visita técnica e atestados ou declarações da realização de dois eventos para, no mínimo, doze mil pessoas, conforme cláusulas abaixo:

6.6. Quanto a Qualificação Técnica

6.6.1. Declaração que realizou a visita técnica e tomou conhecimento de todas as condições e informações dos locais para o cumprimento das obrigações decorrentes deste termo de referência, junto a Secretaria de Turismo, Esporte e Desenvolvimento.

6.6.1.1. A licitante terá que apresentar o documento exigido no item 6.6.1., assinado pelo Secretário de Turismo, Esporte e Desenvolvimento ou assinado pelo Diretor de Mídias e Eventos.

6.6.3. Atestado ou declaração de Capacidade Técnica emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado, em nome do licitante, que comprove **aptidão para desempenho de serviços de organização e execução de eventos**, compatível em características, quantidades e prazos com o objeto deste Pregão, conforme especificações contidas no termo de referência em anexo., com a seguinte característica:

6.6.3.1. O(s) atestado(s) ou declaração(ões) de capacidade técnica deve(m) comprovar, no mínimo, realização de 2 (dois) eventos de âmbito estadual para, no mínimo, 12.000 pessoas/dia, com equipamentos, recursos humanos, programação visual, programação artística, transporte, hospedagem e alimentação. Não será aceito o somatório de atestados para o cumprimento deste subitem;

Capturas feitas a partir do edital de pregão presencial 003/2023. Disponível em <https://garopaba.atende.net>

Considerando as imagens acima e os termos da peça inicial, segue, em separado, análise de cada tópico ressaltado.

2.4.1.1. Exigência de execução anterior de quantitativo mínimo equivalente ao do objeto

A legislação de regência – Lei 8.666/93 – não exaure a matéria acerca da qualificação técnica. O seu conteúdo traz apenas normatização geral, como se pode ver abaixo:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a: [...].

II – Comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos; [...].

§1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

I – Capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do

objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;

Dessa forma, torna-se válido a apresentação do seguinte excerto da obra de Marçal Justen Filho¹:

A Administração apenas está autorizada a estabelecer exigências aptas a evidenciar a execução anterior de objeto *similar*. Vale dizer, nem sequer se autoriza exigência de objeto *idêntico*. Um exemplo serve para esclarecer o problema. Se pretende contratar obra consistente em edifício de dez andares, a Administração não poderá excluir licitante que já tenha executado edifício de nove andares. É que a qualificação para edificar prédio com dez andares não é substancialmente diversa daquela exigida para prédio de nove andares.

Tem-se, a partir desse entendimento, que à Administração compete estabelecer exigências que comprovem a capacidade técnica do licitante, entretanto, a comprovação se dá pela execução pregressa de objeto similar, não idêntico. Resta claro, a partir do trecho acima, que impedir um licitante, que tenha organizado um evento para até 10.000 (dez mil) pessoas, de participar de certame cujo objeto seja organização de evento para 12.000 (doze mil pessoas) seria tão ilógico quanto impedir que um interessado, que já tenha construído um prédio de nove andares, participasse de um certame para construção de um edifício com um andar a mais.

Nesse sentido, ruma o entendimento desta Corte, que já apontou a impossibilidade de a Administração exigir quantitativos idênticos ou superiores ao do serviço que se pretende contratar, situação na qual se estaria diante de restrição à competitividade (REP 11/00047600 – Decisão nº 1262/11). Inclusive, como assentado no XI ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal², esta Corte julga aceitável comprovação de 50% da execução pretendida, limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto licitado ou outro percentual, desde que tecnicamente fundamentado.

Inadequada, pois, a exigência da cláusula 6.6.3.1. do edital em análise.

2.4.1.2. Impossibilidade de somatório de atestados de capacidade técnica

Quanto à possibilidade de fracionamento dos atestados técnicos, torna-se oportuno, novamente, trazer à tona os ensinamentos de Marçal Justen Filho, o qual aclara que “o relevante reside em investigar se o objeto a ser executado caracteriza-

¹ *In Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 16ª. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 596.

² Santa Catarina. Tribunal de Contas. *Ciclo de estudos de controle público da administração municipal (15.)*. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2013. p. 120.

se por uma unidade e indissociabilidade, de modo que a execução anterior de parcelas não configura experiência na execução de um objeto similar.”

Assim, a organização de um evento para 12.000 (doze mil) certamente é mais complexa que a de um evento para 6.000 (seis mil). Entretanto, essa maior complexidade não reside na natureza diversa do serviço, mas em sua logística. Dessa forma, não é razoável que um interessado que já tenha organizado vários eventos para 6.000 (seis mil) pessoas seja impedido de realizar um evento para o dobro desse montante.

Esse é o entendimento desta Corte, a qual admite que a prova de experiência dos licitantes, para fins de habilitação, possa ser feita mediante apresentação de mais de um atestado (Decisões 2093/12 e 2428/21012 – Plenário).

Por fim, destaca-se que o Tribunal de Contas da União (TCU) também já decidiu que “para o fim de comprovação de capacidade técnica deve ser aceito o somatório de atestados, sempre que não houver motivo para justificar a exigência de atestado único” (Acórdão 1.231/2012-TCU-Plenário).

Diante do exposto, percebe-se, mais uma vez, inadequação da cláusula 6.6.3.1.

2.4.1.3. Exigência de visita técnica como requisito de habilitação

A visita técnica pode ser entendida como uma vistoria no local de execução do objeto contratual. Relaciona-se com a tese segundo a qual deve o licitante conhecer o local de execução, para então afirmar sua capacidade de, naquele local específico, realizar o objeto.

Esse instituto está previsto no inciso III, do artigo 30, da Lei 8.666/93, segundo o qual:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

[...]

III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;

Como se vê do texto legal, quando exigido, deve o licitante comprovar ter tomado conhecimento das condições locais para cumprimento do objeto licitado. Entretanto, a jurisprudência traz que a exigência da vistoria técnica somente é cabível quando imprescindível; devendo, ainda, ser acompanhada de justificativa por parte da Administração, sendo ela, em todos os casos, um direito subjetivo do

licitante, não uma obrigação, quer se dizer: a Administração deve possibilitar ao licitante a substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico. Nos termos do Tribunal de Contas da União, dispostos no Acórdão 234/2015-Plenário:

A vistoria ao local das obras somente deve ser exigida quando for imprescindível ao cumprimento adequado das obrigações contratuais, o que deve ser justificado e demonstrado pela Administração no processo de licitação, devendo o edital prever a possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico de que possui pleno conhecimento do objeto. As visitas ao local de execução da obra devem ser prioritariamente compreendidas como um direito subjetivo da empresa licitante, e não uma obrigação imposta pela Administração, motivo pelo qual devem ser uma faculdade dada pela Administração aos participantes do certame. (TCU Acórdão 234/2015-Plenário).

Partindo dessa premissa, reitera-se que a exigência de vistoria técnica é circunstancial, devendo sua razão de existir constar do edital. E, ainda que factível a exigência, deve ser possibilitado ao licitante a sua substituição por declaração de conhecimento pleno do objeto.

No caso, o que se aprecia é edital para contratação de empresa especializada em organização de evento, objeto simples, o qual, a princípio, não demanda visita técnica, por essa razão, entende-se por inoportuna a cláusula editalícia que a requer (6.6.1).

2.4.1.4. Infração ao artigo 3º, parágrafo 1º, inciso I, da Lei 8.666/93

Partindo do que foi exposto, nos tópicos acima, houve, aparentemente, infração à regra que dá nome a esse tópico; replico-a:

Art. 3º [...]

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo [...] e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5o a 12 deste artigo e no [art. 3o da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991](#);

Como especificado, a Administração, em três cláusulas distintas inaugurou situações aptas a comprometer o caráter competitivo da licitação: uma ao exigir execução pregressa de objeto, no mínimo, idêntico ao pretenso pela

Administração, o que, sabidamente, é desproporcional, haja vista que, resguardados casos singulares, uma empresa prestadora de serviços de organização de eventos apta a estruturar uma festa para 10.000 (dez mil) pessoas, poderia também estruturar uma festa para um público 20% (vinte por cento) maior; duas ao impedir somatório de atestados, prerrogativa jurisprudencialmente difundida (inclusive praticada, nesta Corte) como direito de o interessado atestar que, habitualmente, realiza serviços de igual natureza, embora com proporções distintas; três ao exigir, também em dissonância com entendimentos jurisprudenciais, visita técnica ao local de execução, o que dificulta a participação de interessados de outras localidades.

Portanto, tem-se que as duas primeiras exigências restringiram à competitividade, ao passo que a última a comprometeu, fatos que, a princípio, implicaram infração ao dispositivo supracitado.

2.4.2. Termo de Referência com preços incompatíveis com os do mercado

O denunciante apontou, também, que o termo de referência trouxe preços desconexos com a realidade, o que motivou a análise de tal documento.

De início, porém, ressalta-se que contratação pública envolve três etapas: planejamento, seleção da melhor proposta e execução contratual.

A etapa do planejamento corresponde à fase interna do processo licitatório, que compreende, portanto, todos os atos anteriores à publicação do Edital do certame. O resultado dos atos praticados nesta etapa que embasará todo o edital e o seu termo de referência, que nada mais é que um documento que contém as principais informações acerca da contratação pretendida.

Nos termos do Decreto 10.024/2019:

Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

XI - termo de referência - documento elaborado com base nos estudos técnicos preliminares, que deverá conter:

a) os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, com as seguintes informações:

[...]

2. o valor estimado do objeto da licitação demonstrado em planilhas, de acordo com o preço de mercado; e [...]

Quanto ao termo de referência em si, nota-se que dos 52 (cinquenta e dois) itens constantes do Pregão 03/2023 ³, apenas 16 (dezesesseis) itens foram contratados por valores aproximados aos do Termo de Referência; dentre os 36 (trinta e seis) itens restantes, 14 (quatorze) foram contratados por valores aproximadamente 40% (quarenta por cento) mais baixos; e, por fim, os 22 (vinte e dois) faltantes foram contratados por valores equivalentes à metade, ou menos, de seus preços de referência, ou seja, cerca de 70% (setenta por cento) dos itens do termo de referência foram contratados, ao final, com descontos altíssimos, se considerados os valores de referência da Administração, portanto, é possível, de fato, indicar falta de correlação entre os parâmetros utilizados para a Administração chegar aos valores de referência e os parâmetros indicados pela lei, uma vez que, o mercado, durante o processo licitatório, mostrou ofertar o objeto por valores muito abaixo do que se baseou a Administração.

2.4.3. Da inexecução integral do objeto

No que tange a esse ponto da representação, não se vislumbra, sumariamente, indícios razoáveis de que os itens mencionados pelo denunciante não foram executados pela contratada. Entretanto, listo-os abaixo, conforme extraídos do Termo de Referência, acompanhados da ocorrência mencionada pelo denunciante:

01 – Comunicação visual – Serviço de registro fotográfico e filmagens (incluindo aéreas de todo o evento [...]): **execução parcial (não especificado pelo denunciante)**;

02 – Equipe para transmissão ao vivo – Equipe especializada em fornecimento de equipamentos e execução de serviços de gravação [...]: **execução parcial (não especificado pelo denunciante)**;

14 – Grupo de geradores – Grupo de geradores com capacidade mínima de 230KVAS [...]: **execução parcial (não especificado pelo denunciante)**;

15 – Grupo de geradores Stand By – Grupo de geradores com capacidade mínima de 180KVAS [...]: **execução parcial (não especificado pelo denunciante)**;

16 – PPCI – Projeto PPCI para os bombeiros: **inexecução (alegação de que o evento ocorreu sem o devido alvará)**;

³ Disponível em [Autoatendimento - MUNICÍPIO DE GAROPABA \(atende.net\)](http://www.atende.net). Acessado em 26/06/2023.

19 – Tenda 10x10 0 Cobertura Piramidal – Tenda medindo 10x10 metros cada [...]: **execução parcial (alegou-se terem sido entregues menos da metade do total contratado que foram trinta e cinco unidades);**

21 – Gastronomia – Cozinhas com tamanho de 5x3 metros [...]: **execução parcial (alegou-se terem sido entregues dez, embora contratadas vinte);**

22 – Caixas – Caixas com tamanho de 1,5x2 metros [...]: **execução parcial (alegou-se terem sido entregues oito, embora contratados vinte);**

23 – Vendas – A empresa vencedora da licitação deverá contratar pessoas com experiência para trabalhar em 20 (vinte) caixas [...]: **execução parcial (alegou-se terem sido contratados apenas oito pessoas);**

24 – Exposição Cultural / Artesanato – Estandes básicos medindo 3x3 metros [...]: **execução parcial (alegou-se terem sido entregues oito, embora contratados vinte)**

40 – Sustentabilidade – Contratação de uma entidade local que desenvolva trabalho de educação ambiental [...]: **inexecução (alegou-se não ter havido contratação de entidade dessa natureza, tendo o tratamento dos resíduos do evento sido realizados como regularmente o são).**

Como exposto, inicialmente, não se presume descumpridas as obrigações contratuais, porém, trazidos à baila, à medida que se sugere, para fins de apuração é determinação de diligência ao fiscal do contrato em análise, a fim de que ele comprove o recebimento de todos os itens aqui listados.

2.4.4. Da contratação para organização de evento conjugada com autorização para uso de bem público

O denunciante reporta, por fim, que o edital previu que a contratada, além dos ganhamos relativos aos itens precificados no Termo de Referência, receberia também por explorar, com exclusividade, no evento organizado, **a venda de bebidas.**

De fato, é o que se extrai do Termo de Referência do edital, como se demonstra abaixo:

A empresa vencedora da licitação ficará responsável pela comercialização de toda a bebida (cerveja, refrigerante, água, caipiras...), exceto quentão, da XXIII Quermesse de Garopaba 2023. A empresa deverá disponibilizar, no mínimo, 06 (seis) pontos de entrega de bebidas com estandes no tamanho de 5X3 metros, conforme croqui (**Anexo I-A**).

OBS: Os valores que serão comercializadas as bebidas na festa, terão que ser aprovados pela administração.

Ou seja, a contratada receberá valores de duas ordens distintas por ter ganhado a licitação.

Primeiro, um valor determinado de R\$ 420.000,00 (quatrocentos e vinte mil reais), correspondente ao valor de adjudicação do contrato, e, segundo, um valor, até então, indeterminado, correspondente ao lucro que se obteve a partir da exploração da venda de bebidas.

Ocorre que, no Termo de Referência, nada consta a respeito de estimativas de quanto se poderia lucrar com a venda de bebidas, a fim de que isso refletisse no preço das propostas. Inclusive, a prerrogativa para a comercialização de bebidas consta tão só de uma observação feita à planilha de valores por item, como se fosse uma espécie de bônus contratual.

Destarte, aparenta ter ocorrido enriquecimento injustificado, uma vez que foram acrescidos valores ao patrimônio da contratada, em detrimento do erário, sem fundamento para tanto.

3 CONCLUSÃO

Diante do exposto, a Diretoria de Licitações e Contratações sugere ao Exmo. Sr. Relator:

3.1. CONSIDERAR atendidos os critérios de seletividade pelo procedimento apuratório preliminar, nos termos do art. 7º da Portaria nº TC-0156/2021 e do art. 10, inciso I, da Resolução nº TC-0165/2020 (item 2.2 do presente Relatório).

3.2. CONVERTER o procedimento apuratório preliminar em processo de representação, nos termos do art. 7º da Portaria nº TC-0156/2021 e do art. 10, inciso I, da Resolução nº TC-0165/2020.

3.3. CONHECER A REPRESENTAÇÃO, formulada anonimamente, comunicando supostas irregularidades no Edital do Pregão Presencial nº 003/2023, promovido pela Prefeitura de Garopaba, para contratação de empresa especializada

em organização e execução de eventos para realização da 23ª Quermesse Garopaba, pelo valor total estimado de R\$ 647.489,25 (seiscentos e quarenta e sete mil quatrocentos e oitenta e nove reais e vinte e cinco centavos), por atender os requisitos de admissibilidade para a sua apreciação, previstos na Instrução Normativa nº TC-21/2015 (item 2.3 do presente Relatório);

3.4. **DETERMINAR DILIGÊNCIA** ao Sr. Junior de Abreu Bento e ao Sr. Sérgio Pacheco de Lima para que, nos termos do inciso I do artigo 25 da Instrução Normativa nº TC-021/2015, no prazo máximo de 05 (cinco) dias, conforme parágrafo único do artigo 25 da Instrução Normativa nº TC-021/2015, a contar do recebimento desta deliberação, com fulcro na letra “a” do inciso I do artigo 46 da Lei Complementar (estadual) nº 202/2000, apresentem:

- todos os documentos relativos a fase interna processo licitatório 077/2023 (estudos, pesquisas, levantamento de participantes, estimativa quantitativa e de receita com a comercialização de bebidas); e

- relatório de fiscalização de contrato, assim como termo circunstanciado do recebimento do serviço prestado, elaborados pelo fiscal de contrato, demonstrando o recebimento dos serviços contratados, liquidados e pagos;

- informação sobre o relatório de vendas de bebidas comercializadas pela contratada;

- outras informações que entender necessárias para esclarecimento dos fatos denunciados.

3.5. **DAR CIÊNCIA** ao Autor e ao responsável pelo Controle Interno da Unidade.

É o relatório.

Diretoria de Controle de Licitações e Contratações, em 20 de julho de 2023.

NIKOLAS GONÇALVES PERDIGÃO
Auditor Fiscal de Controle Externo

De acordo, em 20/07/2023.

CÁSSIO SEVERO RODRIGUES



Chefe de Divisão

De acordo, em 20/07/2023.

SANDRO LUIZ NUNES

Coordenador

De acordo, em 20/07/2023.

Encaminhem-se os Autos à elevada consideração do Exmo. Sr. Relator.

CAROLINE DE SOUZA

Diretora