

**EXCELENTÍSSIMO MINISTRO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE  
CONTAS DA UNIÃO**



O SINDICATO DAS EMPRESAS DE PROMOÇÃO, ORGANIZAÇÃO, PRODUÇÃO E MONTAGEM DE FEIRAS, CONGRESSOS E EVENTOS DO DISTRITO FEDERAL – SINDEVENTOS-DF, sob o CNPJ Nº 06.745.588/0001-99, sito ao SCS QE 06 ED. JESSE FREIRE, SALA 14 5º ANDAR – ESPAÇO SINDICAL – CEP: 70.306-908 vem, respeitosamente, perante esse Tribunal de Contas da União, com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 – Lei de Licitações – e arts. 237 e 276 do Regimento Interno dessa Corte, apresentar

**REPRESENTAÇÃO  
com pedido cautelar**

em face de irregularidade no Edital do Pregão Eletrônico nº 012/2016 do Ministério da Saúde, para eventual contratação de serviços de eventos, em desconformidade com a jurisprudência dessa Corte de Contas.

Sindicato das Empresas de Promoção, Organização,  
Produção e Montagem de Feiras, Congressos e Eventos do Distrito Federal  
SCS Qd. 06 Ed. Jesse Freire, 5º andar, sala 14, CEP: 70.306-908 - Brasília/DF  
TEL + 55 61 3224-6354 / 99880-0283 / 98425-7724

## 1. Da síntese dos fatos

Em 24.10.2016, foi publicado o Edital do Pregão Eletrônico nº 012/2016, do tipo menor preço por grupo, realizado pelo Ministério da Saúde, com registro de preços para eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços, sob demanda, de eventos previstos naquele Ministério, a serem realizados em todo o território nacional.<sup>1</sup>

A sessão de abertura está prevista para o dia 07.11.2016, 10hs, no portal de compras governamentais.

## 2. Do mérito

Conforme se passa a demonstrar, o objeto do instrumento convocatório em referência está em desacordo com a jurisprudência atualizada desse Tribunal de Contas e o termo de referência contém diversas irregularidades.

### 2.1. Da impossibilidade de utilização de registro de preços em contratação de serviços de eventos

O objeto da licitação em evidência corresponde à prestação de serviços de eventos, com futuras aquisições mediante sistema de registro de preços.

Acontece que o plenário dessa Corte de Contas, no Acórdão nº 1712/2015, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, pacificou o entendimento

sobre a impossibilidade de utilização de registro de preços para serviços de eventos:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em: [...]

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

**9.3.1. evite utilizar o sistema de registro de preços quando as peculiaridades do objeto a ser executado e sua localização indiquem que só será possível uma única contratação ou não houver demanda de itens isolados, pelo fato de os serviços não poderem ser dissociados**

---

<sup>1</sup> Doc. 1 - Edital.

uns dos outros, não havendo, assim, a divisibilidade do objeto, a exemplo de serviços de realização de eventos;

9.3.2. observe que o sistema de registro de preços não é adequado nas situações em que o objeto não é padronizável, tais como os serviços de promoção de eventos, em que os custos das empresas são díspares e impactados por vários fatores, a exemplo da propriedade dos bens ou da sua locação junto terceiros; de sazonalidades (ocorrência de feiras, festas, shows e outros eventos no mesmo dia e localidade); do local e do dia de realização do evento; e do prazo de antecedência disponível para realização do evento e reserva dos espaços/apartamentos;

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

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

[...]

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

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

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



**Sindicato das Empresas de Promoção, Organização,  
Produção e Montagem de Feiras, Congressos e Eventos do Distrito Federal**  
SCS Qd. 06 Ed. Jesse Freire, 5º andar, sala 14, CEP: 70.306-908 - Brasília/DF  
TEL + 55 61 3224-6354 / 99880-0283 / 98425-7724

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

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

**9.5.2. adotar, no âmbito da Administração Pública Federal, licitações formatadas segundo o porte dos eventos, classificados de acordo com o número de participantes, o que imprime maior transparência às distintas contratações e evita cotações demasiadamente amplas, dado que os quantitativos previstos nas licitações estariam necessariamente relacionados a eventos de determinado porte, o que possibilitaria controlar, de forma mais adequada, os insumos necessários em face dos preços unitários;**

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

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

No caso de serviços de eventos, em que é inviável o parcelamento do objeto em itens, porque teria como consequência a contratação de diversos fornecedores e prestadores de serviços para realizar um único evento, não há compatibilidade com o disposto no art. 3º do Decreto nº 7.892/2013. Trata-se de hipótese semelhante à contratação de obras, em que a utilização do registro de preços também foi afastada por essa Corte de Contas.<sup>2</sup>

A ausência de padronização constitui o principal fundamento a obstar a contratação de serviços por registro de preços. Nesses serviços, os custos são diferentes entre cada empresa e são influenciados por diversas variantes, como propriedade de bens, locação com terceiros, sazonalidade de preços inerente a datas e localidades, bem como alta variação dos custos com mão-de-obra.

<sup>2</sup> TCU. Acórdão nº 3.065/2014 – Plenário.

Considerando o manifesto descumprimento da jurisprudência desse Tribunal de Contas, deve ser determinada a anulação do pregão eletrônico em questão.

## **2.2. Das irregularidades no Termo de Referência**

Além da utilização inadequada do registro de preços para eventos, é importante destacar que o Termo de Referência<sup>3</sup> possui diversas irregularidades, de ordem técnica, que comprometem a adequada execução dos serviços.

### **2.2.1. Da ausência de correspondência com a realidade dos eventos do Ministério da Saúde**

Verifica-se que o Termo de Referência não dispõe sobre a realização de eventos simultâneos, que possuem demanda recorrente no Ministério da Saúde. Comumente são promovidos eventos com temas relacionados, a exemplo da campanhas sobre dengue, zika vírus, programa mais médicos, dentre outros.

A expertise de uma empresa com capacidade de logística para coordenar eventos simultâneos não pode ser desconsiderada, vez que esse tipo de situação certamente ocorrerá na prestação dos serviços.

Também não existe previsão no Termo de Referência de realização de eventos com a presença de autoridades, que é prática que acontece com frequência no âmbito dos Ministérios, inclusive o da Saúde. Notoriamente, a presença de pessoas de alto escalão enseja diversas particularidades, como mobilização diferenciada em relação a logística e segurança.

Essas omissões, que denotam ausência de correspondência no Termo de Referência com questões usuais e frequentes nos eventos do Ministério da Saúde, podem ocasionar uma série de problemas na execução contratual.

### **2.2.2. Das inadequações nas especificações dos serviços**

Na planilha do Termo de Referência em que há a descrição dos itens componentes do objeto da contratação, identificam-se inadequações

<sup>3</sup> Doc. 2 - Termo de Referência.

relevantes que podem comprometer seriamente a execução dos serviços ou possuem o condão de causar prejuízo ao erário.

O item de recepcionista bilíngue está especificado como “Profissional capacitado para a realização de serviços de recepção e distribuição de materiais no evento, bem como levantamento de listas de participantes presentes, quando solicitado. **O profissional deverá ter domínio de 2 idiomas**”.

No âmbito dos serviços de eventos, considera-se recepcionista bilíngue o profissional com domínio de mais um idioma, além da língua do país em que está sendo realizado o evento. Exemplos: português e inglês, português e espanhol, português e francês, etc.

A previsão genérica no Termo de Referência, de que recepcionista bilíngue deve ter o domínio de dois idiomas, possibilita a utilização de profissional com domínio de quaisquer dois idiomas, o que, na prática, pode representar a contratação de profissional trilingue, com aumento de custo para o erário.

A descrição de espaço físico com capacidade de 11 até 50 pessoas, com unidade de medida por “diária” está fora da realidade de mercado:

Serviço de evento com disponibilização de Espaço (**Por Diária**), em ambiente hoteleiro, com capacidade de 11 até 50 pessoas conforme layout solicitado pela contratante, em local de fácil acesso, inclusive para portadores de necessidades especiais, banheiros higienizados de acordo com a legislação sanitária e de fácil acesso para todos os participantes, espaço físico com no mínimo 1,25m<sup>2</sup> por participante, iluminação, ventilação adequada, ar condicionado silencioso, infraestrutura para instalação dos equipamentos eletrônicos e similares, com espaço disponível para atender aos serviços de credenciamento (fora do espaço).

Note-se que evento para 11 (onze) pessoas, no formato auditório, pode ser atendido, confortavelmente, em uma sala com aproximadamente 13m<sup>2</sup>. No mesmo item, um evento para 50 pessoas no formato “U”, demandará uma sala com, no mínimo, 75m<sup>2</sup>.

Considerando que o mercado estabelece diárias com base no **m<sup>2</sup>/diária**, não é razoável estabelecer o mesmo valor para uma sala de 13m<sup>2</sup> e outra de 75m<sup>2</sup>.

A descrição do espaço com capacidade de 151 até 300 pessoas também incorre na mesma impropriedade ao estipular unidade de medida por “diária”. Como está previsto, a empresa deverá apresentar o mesmo valor de



uma sala para atender 150 pessoas em auditório e uma para 300 pessoas em formato escolar. A metragem, neste caso, será superior a 100% (cem por cento) para uma sala com capacidade para 300 pessoas.

Ademais, a especificação do serviço de *internet* não apresenta correspondência com a prática do mercado:

Serviço de internet - Tipo 1	Serviço de evento com disponibilização de Conexão a Internet - tipo 1 - (Por Unidade): Com velocidade mínima de 5 Mbps, sem limite dados e sem perda de pacote.
Serviço de internet - Tipo 2	Serviço de evento com disponibilização de Conexão a Internet - tipo 2 - (Por Unidade): Com velocidade mínima de 10 Mbps, sem limite dados e sem perda de pacote.

A definição de valores mínimos de Mbps para conexão de *internet* inviabiliza a própria disponibilização do serviço, na medida em que impossibilita a valoração real do serviço, já que as unidades de medida praticadas no mercado são, na grande maioria, por “mega/diária” ou por “ponto de acesso”.

Outra desconexão com a realidade de mercado acontece na especificação do item impressora a laser ao prever que “no valor cotado para locação da impressora laser deverá estar incluso a disponibilização do tonner de impressão para no mínimo 5.000 (cinco mil) impressões”. A métrica da realidade atual sobre disponibilização de toner para impressora é por unidade de toner e não por quantidade de cópias.

### ***2.2.3. Da irregularidade sobre prazo de execução e locação de espaços***

A Cláusula 7.3.2 do Termo de Referência dispõe o seguinte sobre os prazos para realização de eventos:

7.3.2 A contratada se disporá a atender as demandas que não estão dentro dos prazos estabelecidos na Portaria interna de regulamentação de eventos da contratante em caráter de urgência, desde que solicitado pelo dirigente máximo da unidade demandante, exceto o Gabinete do Ministro (GM) que poderá ser solicitado pelo Chefe de Gabinete do Ministro (CGGM).

Certamente as empresas de eventos capacitadas para atender os órgãos públicos devem estar aptas a trabalhar com demandas urgentes, no entanto, não pode ser uma exigência absoluta de que a contratada atenda a qualquer custo e risco, de forma autoritária e impositiva. Neste caso, o direito mínimo concedido à empresa deve ser de analisar a demanda e dar uma

resposta formal, com a devida justificativa, em até 24 horas da solicitação de urgência.

### **3. Da necessidade de cautelar para suspender a licitação**

Importante registrar a necessidade de medida cautelar, em caráter de urgência, para suspender a licitação, considerando o risco de ineficácia da decisão mérito, nos termo do art. 276 do Regimento Interno desse Tribunal.

A fumaça do bom direito está evidente pelo descumprimento da jurisprudência sedimentada nessa Corte, sobre a incompatibilidade entre sistema de registro de preços e serviços de eventos, bem como em vista das várias irregularidades técnicas no Termo de Referência, que podem comprometer seriamente a execução contratual.

O perigo da demora se apresenta em face da iminente sessão de abertura do certame, prevista para 07.11.2016, cuja sequência pode resultar em contratação irregular e problemática para o Ministério da Saúde, prejudicando o interesse público.

### **4. Dos pedidos**

Em face do exposto, requer-se:

- a) a concessão da medida cautelar, determinando-se a imediata suspensão do Pregão Eletrônico nº 012/2016 do Ministério da Saúde, com fundamento no art. 276 do Regimento Interno desse Tribunal;
- b) seja julgada procedente a Representação, determinando-se:
  - b.1) a oitiva do pregoeiro para, em audiência, apresentar as justificativas que motivaram descumprir a orientação jurisprudencial dessa Corte; e
  - b.2) a anulação do pregão eletrônico em referência, encaminhando-se a documentação comprobatória a esse Tribunal, nos termos do art. 45 da Lei nº 8.443/1992.

Termos em que pede deferimento.

Brasília, 03 de novembro de 2016.

Sindicato das Empresas de Promoção, Organização,  
Produção e Montagem de Feiras, Congressos e Eventos do Distrito Federal  
SCS Qd. 06 Ed. Jessé Freire, 5º andar, sala 14, CEP: 70.306-908 - Brasília/DF  
TEL + 55 61 3224-6354 / 99880-0283 / 98425-7724



*Francisco Maia Farias*  
**FRANCISCO MAIA FARIAS**  
**PRESIDENTE**

**Sindicato das Empresas de Promoção, Organização,  
Produção e Montagem de Feiras, Congressos e Eventos do Distrito Federal**  
SCS Qd. 06 Ed. Jesse Freire, 5º andar, sala 14; CEP: 70.306-908 - Brasília/DF  
TEL + 55 61 3224-6354 / 99880-0283 / 98425-7724