

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 022.605/2020-7

Natureza: Representação

Entidade: Administração Regional do Sesc no Estado de Minas Gerais

Interessado: Administração Regional do Sesc no Estado de Minas Gerais (03.643.856/0001-73)

Representação legal: Tulio Enes de Carvalho (OAB/MG 136.196) e outros, representando Administração Regional do Sesc no Estado de Minas Gerais.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. SERVIÇO SOCIAL DO COMÉRCIO NO ESTADO DE MINAS GERAIS (SESC/MG). CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE PROMOÇÃO E ORGANIZAÇÃO DE EVENTOS POR INTERMÉDIO DE CREDENCIAMENTO DE EMPRESAS. CUMPRIMENTO DO OBJETIVO DO PROCESSO. RECOMENDAÇÃO. CIÊNCIA. LEVANTAMENTO DE SOBRESTAMENTO. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.

Relatório

Trata-se de representação formulada pela Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) para examinar a legalidade e a economicidade (vantajosidade) dos modelos de credenciamento que vêm sendo adotados pelo Sesc/MG para a contratação de serviços de promoção e organização de eventos.

2. A presente representação é oriunda dos autos de prestação de contas do Sesc/MG referente ao exercício de 2016 (TC 008.076/2018-9).

3. A primeira manifestação da Selog (peças 11-13) foi no sentido de que os modelos de credenciamento utilizados pela entidade não atendiam ao requisito básico do credenciamento, qual seja, o preço deveria ser pré-estabelecido pela contratante. Mesmo depois da constatação feita pela Controladoria-Geral da União no Estado de Minas Gerais (CGU/MG) no relatório de auditoria anual de contas da entidade, exercício de 2016, todos os editais previam taxa de administração a ser paga pela entidade, incidente sobre o valor global dos custos com o evento, cujo orçamento ficava a cargo da credenciada.

4. Em relação à análise da economicidade (vantajosidade) dos modelos de credenciamento que vêm sendo adotados pelo Sesc/MG para a contratação de serviços de promoção e organização de eventos, não havia elementos nos autos que permitissem a sua efetivação. Todavia, foi possível observar um aumento significativo no valor das taxas de administração, comparando-se as regras dos credenciamentos 3/2018 e 4/2020 (de 5% e 7% para 18% e 20%, de acordo com o porte do evento).

5. Dessa forma, foram realizadas a oitiva do Sesc/MG para que se manifestasse quanto à irregularidade retro mencionada, em desacordo com a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos acórdãos 351/2010-TCU-Plenário e 408/2012-TCU-Plenário, entre outros, e diligência para que fossem encaminhados os contratos resultantes dos credenciamentos 3/2018 e 4/2020, com a documentação de fiscalização e de pagamento desses contratos, e a pesquisa de mercado que fundamentou o aumento da taxa de administração no credenciamento 4/2020.

6. A documentação encaminhada pela entidade mereceu da unidade instrutiva as seguintes análises e conclusões (peça 169):

“E.1. Oitiva

Item 27.2.a: a remuneração dos diversos itens e serviços que poderão integrar os eventos não é pré-estabelecida pela entidade nos editais, sendo insuficiente apenas a fixação do percentual de taxa de administração, incidente sobre o valor global dos custos com o evento, cujo orçamento fica a cargo da credenciada, em desacordo com a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 351/2010-TCU-Plenário e 408/2012-TCU-Plenário, entre outros;

Contextualização

7. Nos autos do processo de prestação de contas do SESC/MG, referente ao exercício de 2016 (TC 008.076/2018-9), a CGU/MG, ao examinar a gestão dos responsáveis do SESC/MG, relativa ao exercício de 2016, apontou, no Relatório de Auditoria 201701139, a seguinte ocorrência, acompanhada das respectivas recomendações, dos esclarecimentos do SESC/MG, bem como do posicionamento definitivo da CGU/MG (peça 6 do TC 008.076/2018-9, p. 28-36):

CONSTATAÇÃO 2.1.1.2 - Utilização de credenciamento para contratação de empresas realizadoras de eventos, descumprindo os quesitos presentes nas decisões da corte de contas (Acórdão 351/2010-TCU-Plenário, Acórdão 2.504/2017-TCU-1ª Câmara), em especial no que concerne à definição dos gastos dos eventos sob responsabilidade das credenciadas e a falta de transparência e publicidade no processo de gestão do credenciamento.

8. A Secretaria do TCU no Estado de Minas Gerais (Sec-MG), considerou que a recomendação formulada pela CGU era satisfatória, tendo em vista a ausência de prejuízo ao interesse público ou de terceiros. Dessa forma, concluiu, em instruções uniformes, a análise do processo de contas anuais da seguinte forma (peças 16-18 do TC 008.076/2018-9, p. 16-17):

58.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares com ressalva em face da falha adiante apontada nas contas do responsável a seguir, dando-lhe quitação:

1) Sr. Jairo Goncalves da Silva (CPF 557.991.756-20): utilização de credenciamento para contratação de empresas realizadoras de eventos, descumprindo os quesitos presentes nas decisões desta corte de contas (Acórdão 351/2010-TCU-Plenário, Acórdão 2.504/2017-TCU-1ª Câmara), em especial no que concerne à definição dos gastos dos eventos sob responsabilidade das credenciadas e a falta de transparência e publicidade no processo de gestão do credenciamento (itens 6 a 8);

9. O Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU) entendeu necessário ‘perquirir a legalidade e a conveniência do credenciamento para esse tipo de prestação de serviço’, uma vez que ‘a jurisprudência da Corte de Contas, de forma quase uníssona, condiciona a utilização do credenciamento à concreta inviabilidade de competição’. Ao concluir, o representante do MP/TCU manifestou concordância com a proposta da unidade técnica, opinando pelo seguinte acréscimo (peça 19 do TC 008.076/2018-9).

a) seja o Sesc/MG cientificado de que, conforme elementos contidos nos autos, a utilização do credenciamento para contratação de empresas promotoras de evento, no lugar da realização do devido certame licitatório, carece de justificativas que evidenciem o cumprimento das exigências contidas no regulamento de licitações do Sesc, assim como daquelas derivadas da jurisprudência do Tribunal de Contas da União;

b) seja determinado à Controladoria Regional da União no Estado de Minas Gerais que, no exame do próximo processo anual de contas do Sesc/MG, avalie se os procedimentos de credenciamento utilizados pela entidade se coadunam com as normas e com a jurisprudência aplicáveis, o que implica, inclusive, na análise da legalidade da não realização de procedimentos licitatórios.

10. O relator entendeu não ser possível concluir que se tratava de mera impropriedade ou falha formal ensejadora unicamente da imputação de ressalvas à gestão, conforme prescreve o art. 16, II, da LOTCU, mesmo porque aspectos de legitimidade e de economicidade também

deveriam ser objeto de avaliação por parte deste Tribunal, consoante determina o art. 16, I e III, b, da LOTCU. Assim, determinou o retorno dos autos para realização de audiência do responsável pela ocorrência relatada (peça 20 do TC 008.076/2018-9).

11. Foi, então, promovida a audiência do sr. Jairo Gonçalves da Silva (Ofício 144/2020-TCU-Seproc, de 6/1/2020 – peça 21 do TC 008.076/2018-9), que optou por permanecer silente, sem apresentar razões de justificativa.

12. O auditor da SecexTrabalho responsável pela instrução concluiu a análise das possíveis irregularidades nos seguintes termos (peça 33 do TC 008.076/2018-9):

34. Considerando, a despeito da revelia do ex-Diretor Regional da entidade em contraditar a principal ressalva que paira sobre as contas do exercício de 2016, que os elementos adicionais coligidos, conjugados com dados já presentes nos autos e com julgados desta Corte, permitem classificá-la como falha ou impropriedade formal, sem reflexos importantes na gestão (ou ao menos o correto dimensionamento desse impacto dependeria de medidas saneadoras adicionais, não justificáveis do ponto de vista da eficiência e da economia processual);

35. Considerando constar do último relatório de gestão da entidade (2018) a indicação dos pontos de melhoria já implementados, em especial quanto ao estabelecimento do preço, aspecto de maior ressalva, além de informes dando conta da elaboração de normativo interno para disciplinar a operacionalização das demandas de eventos, demonstrando que a entidade não se furtou a corrigir a situação observada (peça 29, p. 175-176);

36. Considerando que nos autos de prestação de contas relativo ao exercício de 2018 (TC 035.939/2019-2), já apreciado, não foram consignadas quaisquer ressalvas à contratação materializada em 2018 por meio do Edital de Credenciamento 0003 (peça 26), o que reflete o resultado positivo das tratativas realizadas entre o órgão e a CGU em 2017;

37. Considerando que o Sesc-MG continua se valendo de tal modalidade para contratação de serviços de promoção/organização de eventos (peças 26, 27 e 30), sem que se tenham registros de inadequações ou inconformidades;

38. Considerando os posicionamentos uniformes dos órgãos de governança da entidade prestadora de contas (peças 3 e 4), do controle interno federal (CGU-MG) – peça 6, p. 25-36, e do Ministério Público que atua junto a esta Corte – MPTCU (peça 19), no sentido de enquadrá-la como ressalva às contas;

39. Reputa-se adequado dar ciência à unidade jurisdicionada das ressalvas, com os ajustes sugeridos pelo MPTCU, devendo as contas do Sr. Jairo Gonçalves da Silva (CPF 557.991.756-20) serem julgadas regulares com ressalva e regulares as dos demais indicados à peça 2.

13. O diretor manifestou-se de acordo, ressaltando que, durante o exercício de 2016, foram gastos para pagamento de empresas credenciadas no Edital de Credenciamento 1/2016 R\$ 1.479.822,44, o que representa, aproximadamente, 0,5% dos recursos geridos pela entidade, da ordem de R\$ 349,2 milhões (peça 34 do TC 008.076/2018-9).

14. Em nova manifestação nos autos (peça 35 do TC 008.076/2018-9), o MP/TCU ponderou que, apesar das ocorrências que deram fundamento à audiência do então diretor regional do SESC/MG, não foram levantados indícios de prejuízo ao erário. Ressaltou, ainda, que os elementos contidos nos autos indicaram que, nos exercícios seguintes, foram adotadas providências para sanear as falhas concernentes ao Edital de Credenciamento 1/2016, inclusive no que tange ao critério de fixação de preços. Finalizou, então, ratificando o posicionamento anterior e manifestou-se favorável à proposta da unidade técnica no sentido de que fossem julgadas regulares com ressalva as contas do Sr. Jairo Gonçalves da Silva, dando-lhe quitação, de que fossem julgadas regulares as contas dos demais responsáveis, dando-lhes quitação plena, e de que fosse o Sesc-MG cientificado das falhas ocorridas no Sistema de Gestão Financeira (item 2.5 do relatório de auditoria 201701139 do órgão de controle interno) e nos processos seletivos de credenciamento de empresas produtoras de evento (item 2.1.1.2 do relatório de auditoria 201701139 do órgão de controle interno).

15. Não obstante, o relator determinou o sobrestamento das contas e a constituição de processo apartado de representação, ora em andamento.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre os indícios de irregularidades (peça 22, p. 1-16):

a) inicialmente alega que o credenciamento de empresas organizadoras de eventos da entidade estabelece um procedimento criterioso para definição dos preços de itens e serviços contratados para cada evento realizado;

b) a seguir, apresenta histórico da opção da entidade pelo credenciamento para contratação de organizadoras diversas em eventos da entidade, começando em 2015, quando a entidade encomendou parecer do Dr. Luciano Ferraz, renomado doutrinador e professor de direito público da Universidade Federal de Minas Gerais, para sugerir qual seria o melhor procedimento para a contratação ora em exame - Nota Técnica 10/2015 (peça 33);

c) alega que a remuneração da entidade para cada evento obedece a dois critérios: (i) taxa de administração fixada de acordo com as balizas do edital, que objetiva remunerar os serviços de organização de eventos prestados pelas empresas credenciadas; e (ii) preço unitário de cada serviço necessário à realização do evento e contratado especificamente pela empresa credenciada, sob o qual incide a taxa de administração;

d) esclarece que os custos unitários são pagos pela entidade a partir de rígido controle procedimental para sua fixação, consistente em uma série de etapas na definição de cada item a partir das necessidades da instituição e das ofertas de múltiplos fornecedores no mercado, o que permitiria concluir que a fixação dos valores que compõem os custos unitários de cada evento fica a cargo da entidade, consoante previsto na Instrução de Trabalho IT-E-ADM-EVE-01 (peça 30);

e) refuta o argumento de que o orçamento fica a cargo das credenciadas, a quem competiria apenas coordenar as ofertas dos fornecedores diversos que atuam no ramo de cada item/serviço necessário ao evento, contratando aquele de menor preço, tendo como balizador o mercado e com fiscalização prévia da entidade;

f) acrescenta que o credenciamento adotado pela entidade está fundamentado em três pilares angulares: (i) ampla possibilidade de participação das empresas interessadas, com condições suficientes de habilitação e qualificação, bem como hipóteses objetivas de desclassificação e descredenciamento; (ii) multiplicidade de fornecedores credenciados e rotatividade na convocação para prestação dos serviços; e (iii) remuneração objetiva dos serviços a partir de taxa de administração fixada em edital e aplicada sobre composição de planilhas de formação de preços individualizada para cada evento e cotada no mercado;

g) transcreve trecho do parecer da Gerência Corporativa de Eventos (peça 38) que esclarece os impactos da modalidade de contratação na realização de eventos da entidade, ressaltando a eficiência operacional (35 produtoras diferentes atenderam 401 eventos em 82 municípios entre 2016 e 2019) e a economicidade do credenciamento (redução de 37% na média de custo de cada evento);

h) exemplifica a economicidade sintetizando a evolução dos gastos ao longo dos últimos cinco anos de dois eventos institucionais anualmente realizados pela entidade – ‘Minas ao Luar’ e ‘Circuito Sesc de Corridas’ (peça 22, p. 9-10);

i) pontua o amadurecimento institucional do procedimento de credenciamento na entidade, cujas regras foram submetidas à avaliação da CGU, que, após realizadas as adequações devidas na precificação dos serviços prestados e na forma de escolha dos credenciados, entendeu pela conformidade da forma de contratação dos serviços de organização de eventos por meio de credenciamento – Declaração do Gerente Corporativo de Controle de Risco e Integridade (peça 24) e Relatório de Avaliação do SESC/MG, exercício 2018, da CGU (peça 36);

j) acrescenta que o Ministério Público de Contas não teria vislumbrado irregularidades e/ou ilegalidades no procedimento, entendendo presentes os requisitos de economicidade e transparência nas etapas estabelecidas pelo credenciamento, e que o Conselho Fiscal do Sesc (peça 26) também teria se manifestado pela conformidade da contratação em exame;

k) alega que o entendimento de órgãos de diversos níveis de controle no sentido de que a escolha da entidade pelo credenciamento cumpriria os requisitos de isonomia e transparência e seria eficiente para selecionar as propostas mais vantajosas conferiu segurança jurídica às normas e instrumentos internos elaborados nos últimos anos e permitiu a continuidade da contratação por credenciamento, em conformidade com os princípios de integridade e accountability que norteiam a governança da entidade;

l) acerca da evolução do percentual pago pela entidade, alega que foi fundamentada na modulação tributária exigida pelo Município de Belo Horizonte/MG, no sentido de que não é permitido às empresas credenciadas emitirem o documento fiscal apenas da sua parte de serviços executados (organização), acompanhado de nota de débito dos demais fornecedores, e que os percentuais foram fixados no último edital a partir de pesquisa de mercado (peça 45, p. 48-84), em obediência ao princípio da economicidade – Memorando da Gerência Corporativa de Eventos: Mudança da taxa de administração - nota de débito x nota fiscal (peça 41); e

m) finaliza destacando a representatividade dos gastos da entidade com a realização desses eventos quando observada a execução global do seu orçamento anual – quadro comparativo dos anos de 2018, 2019 e 2020 (peça 22, p. 15) – e o impacto desses eventos no cumprimento do objeto finalístico da entidade.

Análise:

16. Credenciamento é uma modalidade de contratação que há muito vem sendo objeto de discussão nesta Casa, a exemplo da Decisão 104/1995-TCU-Plenário, relator Ministro Adhemar Ghisi (grifado):

Finalizando, constatamos ter ficado devidamente esclarecido no processo TC 008.797/93-5 que o sistema de credenciamento, quando realizado com a devida cautela, assegurando tratamento isonômico aos interessados na prestação dos serviços e negociando-se as condições de atendimento, obtém-se uma melhor qualidade dos serviços além do menor preço, podendo ser adotado sem licitação amparado no art. 25 da Lei 8.666/93.

17. Fato é que não há no ordenamento jurídico pátrio lei federal específica que trate sobre o credenciamento. Apesar dessa ausência, não há dúvidas de que o credenciamento deve estar cercado de todas as cautelas que garantam a observância dos princípios básicos da administração pública e dos princípios gerais do processo licitatório: impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, eficiência, probidade administrativa, economicidade, vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

18. Enquanto exceção à regra de licitar, a ideia de inexigibilidade de licitação é mais ampla do que a hipótese de fornecedor exclusivo, configurando também a contratação de todos os interessados que atendam ao chamado da Administração, aceitando as condições e os valores por esta preestabelecidos, e que preencham os critérios de habilitação considerados necessários. Inexiste, portanto, competição entre os fornecedores interessados.

19. É importante destacar que a ausência de competição não decorre de uma inviabilidade propriamente dita, visto que há pluralidade de fornecedores, mas, sim, de ser mais vantajoso para a Administração e de atender melhor às suas necessidades ter à sua disposição a maior rede possível de fornecedores simultâneos. Em outras palavras, existe a possibilidade de licitar, porém não há interesse da Administração em restringir o número de contratados.

20. O credenciamento é, então, hipótese de inexigibilidade de licitação (Acórdãos 141/2013-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues; 1.150/2013-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz; 352/2016-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler; e 1.545/2017-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz).

21. Em se tratando de entidade integrante do Sistema S, o SESC/MG não se sujeita à estrita observância aos ditames da Lei 8.666/1993, da Lei 10.520/2002 e demais legislação correlata, mas sim ao regulamento próprio devidamente publicado, o qual deve se pautar pelos princípios gerais do processo licitatório e seguir os postulados gerais relativos à Administração Pública, constantes do art. 37, caput, da Constituição Federal.

22. Assim, da mesma forma que o credenciamento é reconhecido por este Tribunal como uma hipótese de inexigibilidade de licitação não expressamente disposta no art. 25 da Lei 8.666/1993 (Acórdãos 351/2010-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer e 3.567/2014-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler), é razoável entender que o credenciamento encontra amparo no art. 10 do Regulamento de Licitações e Contratos (RLC) do SESC, de teor semelhante ao da referida lei.

23. Quanto ao fato de se tratar de contratação de serviços de promoção de eventos (legitimidade), tem-se que o credenciamento é viável, desde que os serviços sejam dotados de certa simplicidade e sem nenhuma exigência técnica relevante (Decisão 624/1994-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha e Acórdão 408/2012-TCU-Plenário, relator Ministro Valmir Campelo) e desde que seja assegurado tratamento isonômico aos interessados (Acórdão 436/2020-TCU-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro).

24. No tocante ao indício de irregularidade verificado nos modelos de credenciamento que vêm sendo adotados pelo SESC/MG para a contratação de serviços de promoção e organização de eventos, qual seja, a remuneração dos diversos itens e serviços que poderão integrar os eventos não é preestabelecida pela entidade nos editais, sendo insuficiente apenas a fixação do percentual de taxa de administração, incidente sobre o valor global dos custos com o evento, cujo orçamento fica a cargo da credenciada, faz-se as seguintes considerações.

25. Em consulta à CNC, o SESC/MG especificamente pontuou (peça 35, p. 2): ‘c) A utilização de orçamentos de mercado e banco de preços, considerando que estabelecem um preço máximo aceitável às propostas dos credenciados e, assim, fixam o valor máximo a ser pago de taxa administrativa ao fornecedor, pode ser considerada uma prefixação do preço?’.

26. O parecer da Divisão Jurídica da CNC assim se manifestou (peça 35, p. 13):

Embora a Administração contratante não tenha estabelecido a fixação dos preços que deveriam ser praticados pelos contratados, requisito inerente à modalidade de contratação por credenciamento, a utilização de orçamentos de mercado e bancos de preços atendeu perfeitamente ao princípio da eficiência, refletindo, não só, no aumento da qualidade, como também, na economicidade dos serviços prestados, quando em comparação à época em que os serviços eram prestados por empresa única.

(grifado)

27. Citando a IT-E-ADM-EVE-01, a entidade alega que a fixação dos valores que compõem os custos unitários de cada evento fica a seu cargo, a partir de rígido controle procedimental, consistente em uma série de etapas na definição de cada item fundada nas necessidades da instituição e nas ofertas de múltiplos fornecedores no mercado.

28. Por pertinente, destaca-se trecho da mencionada instrução de trabalho (peça 30, p. 8):

A área de Eventos (Administrativo) deve emitir um parecer sobre os orçamentos apresentados pela área de Eventos (Produção de Eventos), utilizando o FR-08 - PARECER ESTIMATIVA - ADMINISTRATIVO PARA PRODUÇÃO de modo a demonstrar os preços que devem ser fixados por item, e encaminhá-lo para o Analista de Produção de Eventos responsável, assinado pelo analista Administrativo responsável. (...)

(grifado)

29. Transcreve-se, também, trecho da Nota Técnica 10/2015 do escritório Junqueira & Ferraz Advogados (peça 33, p. 8):

O credenciamento é procedimento administrativo - que substitui a licitação -, mediante o qual a Administração, em face de critérios de participação e preço previamente definidos e uniformes constantes do edital (mensurados com base no mercado), convoca todos interessados para se cadastrarem como prestadores de serviços, tornando-os aptos a desempenharem, em partilha com os demais, futuros contratos de seu interesse.

(grifado)

30. No credenciamento em apreço, a única remuneração preestabelecida em edital é a taxa de administração a ser paga pela entidade, incidente sobre o valor global dos custos com o evento, cujo orçamento fica a cargo da credenciada (peça 5, p. 30; peça 6, p. 17; peça 7, p. 20; e peça 8, p. 17).

31. Com efeito, nos modelos de credenciamento utilizados pelo SESC/MG, o preço dos diversos itens e serviços que poderão integrar os eventos não é preestabelecido pela entidade contratante, requisito essencial do credenciamento (item 18 retro).

32. É evidente que a remuneração da contratação não se resume à taxa de administração paga à credenciada, mas também envolve o custo dos itens/serviços necessários à realização do evento. Logo, é indispensável que o custo unitário esteja estabelecido no edital do credenciamento, sob pena de descaracterizar a modalidade de contratação direta por inexigibilidade de licitação, visto que tal prática permite que a entidade contratante pague pelos mesmos bens e serviços preços diversos, a depender do evento e da empresa executora.

33. A entidade refuta o argumento de que o orçamento fica a cargo das credenciadas, alegando que a elas competiria apenas coordenar as ofertas dos fornecedores diversos que atuam no ramo de cada item/serviço necessário ao evento, contratando aquele de menor preço, tendo como balizador o mercado e com fiscalização prévia da entidade.

34. Em relação a esse ponto, tem-se o disposto nos itens 3.8.3 e 3.8.3.1 do TR do edital (peça 8, p. 16):

3.8.3. A estimativa de custo do evento deverá ser apresentada pela credenciada através de planilha orçamentária com a descrição, quantidade e preço de cada item, sendo o preço formado pelo menor valor entre no mínimo 3 (três) amostras de preço, através de orçamentos com fornecedores distintos (nome, CPF/CNPJ, e-mail, telefone), além do somatório geral de todos os itens que compõem a planilha orçamentária. Com a planilha orçamentária deverão estar anexados todos os orçamentos e cotações de preços de cada item que compõem o projeto, sendo repassado ao Sesc em Minas sempre o menor valor negociado com os fornecedores. Nestes orçamentos devem constar também o nome da empresa que solicitou a cotação, o prazo de validade da proposta e estar inclusos todos os tributos, tarifas, encargos, frete e demais custos e despesas.

3.8.3.1. Na pesquisa de mercado para composição da planilha orçamentária, a Credenciada deverá consultar uma pluralidade de fornecedores, visando a rotatividade de fornecedores/prestadores.

(grifado)

35. A mesma informação pode ser encontrada na já mencionada instrução de trabalho (peça 30, p. 10):

A produtora, então, inicia a cotações de fornecedores. Ela deve enviar para a área de Eventos (Produção de Eventos) 03 (três) orçamentos de cada item, planilha de custos e planilha de fornecedores cotados. A área de Eventos (Produção de Eventos) deve analisar e compilar as informações e encaminhar os orçamentos para a área de Eventos (Administrativo). Este deve realizar a conferência dos orçamentos de acordo com o padrão que consta no edital vigente.

(grifado)

36. Nos casos em que os orçamentos apresentados pela credenciada estejam com valor superior ao custo estimado pela entidade, constata-se que a disposição do edital conflita com a da IT (grifado):

TR do edital (peça 8, p. 16):

3.9. Caso a credenciada apresente proposta com valor total superior ao valor máximo previamente estabelecido pelo Sesc em Minas, ficará obrigada a adequar o valor até o teto máximo; caso contrário, será desqualificada para a realização do evento, e será convocada a credenciada subsequente, conforme trâmite do item 7.2 deste Termo de Referência.

IT-E-ADM-EVE-01 (peça 30, p. 12):

(...) Caso os orçamentos apresentados pela produtora estejam maiores que o custo fixado pelo Sesc em Minas, por meio da estimativa de custos, deve realizar negociações de modo aos custos por item ficarem inferior ou igual ao apresentado pela área de Eventos (Administrativo) e fixado pelo Sesc em Minas.

37. Importa ressaltar a possibilidade de haver necessidade de contratação de um item não estimado prevista na IT-E-ADM-EVE-01 (peça 30, p. 13):

Em casos excepcionais, quando houver a necessidade de contratação de um item não estimado, que torne o valor do evento superior ao aprovado na estimativa, é necessário voltar ao fluxo da estimativa de custos, sendo realizada a cotação do item pelo analista de produção de eventos, análise de preços pela área de Eventos (Administrativo) e finalizando com a nova aprovação pela diretoria, de modo a fixar o custo do item para posteriormente ser apresentado para contratação pela produtora.

38. Constata-se que, de fato, o orçamento fica a cargo da credenciada, tendo em vista que, não só a entidade não preestabelece a remuneração dos diversos itens e serviços que poderão integrar os eventos, como também se limita a fixar posteriormente o preço máximo desses itens e serviços para servir de limitador quando da análise e, se for o caso, da negociação do orçamento apresentado pela credenciada. Na verdade, o que se observa é que a entidade estabelece o valor estimado para a contratação, escolhendo, depois, o orçamento de menor valor apresentado pela credenciada.

39. Vê-se, portanto, que o modelo de credenciamento da entidade é, na verdade, um híbrido entre contratação direta por inexigibilidade de licitação e fase própria de um procedimento licitatório simplificado ou mesmo de cotação de preços, no caso, aceitação/negociação das propostas apresentadas pela credenciada sorteada, conforme valores estimados pela entidade.

40. Muito embora haja um procedimento criterioso para definição dos preços de itens e serviços contratados para cada evento realizado, entende-se que a estimativa de orçamento não se confunde com o preestabelecimento, em edital, do preço uniforme dos diversos itens e serviços que a Administração se propõe a pagar. Independentemente da personalização de cada evento, que apenas determina quais itens/serviços e em qual quantidade, o preço unitário deve constar do edital.

41. Além disso, tal prática configura conflito de interesse das contratadas, visto que, se sua remuneração (taxa de administração) está atrelada ao total de despesas com bens e serviços ligados à realização do evento, elas não têm incentivo para apresentar os menores orçamentos possíveis, pois isso implicará menor remuneração. Assim, o que se espera é que as contratadas busquem apresentar orçamentos o mais próximo possível dos valores máximos estipulados pela entidade contratante. Com o estabelecimento prévio de valores essa prática não é totalmente afastada, porém, os riscos de variações muito amplas diminuem, assim como há maior isonomia e transparência no processo, sem casuísmos ou influências de fatores externos quaisquer.

42. Além disso, essa inserção de fase, com pesquisa de mercado para elaboração de orçamento estimativo e aceitação/negociação dos orçamentos apresentados pela credenciada,

configura uma violação ao princípio da eficiência, uma vez que é realizado a cada evento, contrariando o procedimento simplificado de um credenciamento.

43. Sem embargo das considerações acima, contrapõe-se que a pluralidade de contratados juntamente com a peculiaridade dos eventos realizados, a diversidade de serviços prestados e a logística frente à simultaneidade na realização de eventos em locais distintos e distantes entre si parecem atender às necessidades da entidade, facilitando sua atuação institucional e o cumprimento de suas obrigações finalísticas.

44. Assim, é razoável concluir ser mais vantajoso para o SESC/MG e atender melhor às suas necessidades o fato de ter à sua disposição a maior rede possível de fornecedores simultâneos.

45. Da mesma forma, é possível afirmar que as mudanças trazidas pelo aprendizado ao longo dos últimos anos proporcionaram um procedimento de credenciamento com mais cautelas garantidoras da observância aos princípios básicos da administração pública, excetuando-se o princípio da eficiência (item 42 retro), e aos princípios gerais do processo licitatório, em especial, o da isonomia entre os eventuais interessados. Convém destacar que esse aprendizado foi induzido pelo atendimento às recomendações dos órgãos de diversos níveis de controle, cujas atribuições e competências não afastam as deste Tribunal de Contas.

46. Em que pese todas essas considerações, não se pode olvidar que a manifestação da entidade não se mostrou apta a afastar o indício de irregularidade apontado neste item da oitiva. Avaliando o risco de anular ou manter o Credenciamento 4/2020, entende-se que a anulação do credenciamento não mitiga a irregularidade uma vez que levará a entidade a ficar sem contrato e, invariavelmente, à necessidade de elaboração de orçamento evento a evento, que, ainda que de forma indevida, já é o que vem acontecendo, mas com uma rede de empresas que dão suporte às demandas.

47. Assim, não será proposta determinação para anulação do Credenciamento 4/2020, mas, sim, para seu encerramento em 180 dias. Dentro do mesmo prazo, caso a representada entenda que o credenciamento é realmente o instrumento mais adequado ao atendimento de suas necessidades, deverá revisar as normas reguladoras internas do credenciamento para realização de eventos, a fim de incorporar requisito a ele inerente, qual seja, definição, em edital, do preço uniforme dos diversos itens e serviços que poderão, conforme projeção baseada no histórico das contratações e expectativas futuras, integrar os eventos, após ampla pesquisa de preços junto ao mercado, por exemplo, pesquisas junto a fornecedores, valores adjudicados em licitações de órgãos e entidades públicos - inclusive aqueles constantes no Comprasnet -, valores registrados em atas de Sistema de Registro de Preços, entre outras fontes disponíveis, além de compras/contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas do SESC/MG -, desde que, com relação a qualquer das fontes utilizadas, sejam expurgados os valores que, manifestamente, não representem a realidade do mercado. Alternativamente, caso entenda que a complexidade dos diferentes eventos impossibilita o estabelecimento prévio dos preços dos itens e serviços, deverá dar início ao devido procedimento licitatório, preferencialmente sob a modalidade pregão eletrônico, em que terá a prerrogativa de estabelecer o valor estimado para a contratação e escolher a proposta de menor valor apresentada pelos interessados, abstendo-se de realizar contratação de serviços de promoção de eventos por credenciamento.

48. Concluindo, então, a análise da legalidade dos modelos de credenciamento que vêm sendo adotados pela entidade para contratação de realização de eventos, constatou-se a ausência de requisito inerente ao credenciamento, tendo em vista que o preço dos diversos itens e serviços que poderão integrar os eventos não é preestabelecido em edital pela entidade contratante, que se limita a, posteriormente, fixar o valor estimado para a contratação.

49. No tocante à análise da economicidade (vantajosidade) dos modelos de credenciamento que vêm sendo adotados pela entidade, tem-se as seguintes considerações.

50. Considerando os dois eventos mais realizados pela entidade – Minas ao Luar e Circuito SESC de Corridas – a entidade apresentou os seguintes quadros comparativos entre a licitação anterior e o atual credenciamento (peça 22, p. 9-10):

MINAS AO LUAR

Comparativo dos valores contratados para os eventos do Minas ao Luar realizados nos anos de 2015 a 2017 em Minas Gerais.

CONTRATAÇÕES DE TERCEIROS EVENTOS				
Evento	Ano	Qte	VALOR	MÉDIA
Minas ao Luar	2015	30	R\$ 2.192.955,41	R\$ 73.098,51
Minas ao Luar	2017	31	R\$ 2.229.309,86	R\$ 71.913,22
Minas ao Luar	2018	32	R\$ 2.182.604,02	R\$ 68.206,38
Minas ao Luar	2019	20	R\$ 1.385.635,60	R\$ 69.281,78

Nota-se que houve uma economicidade em relação aos valores contratados em 2015 e a partir de 2017, sendo que em 2015 os serviços foram contratados via licitação e a partir do ano de 2017, via credenciamento, mesmo diante das variações de preço do mercado entre os anos.

CIRCUITO SESC DE CORRIDAS

Comparativo dos valores contratados para os eventos do Circuito Sesc de Corridas realizados nos anos de 2015 a 2019 em Minas Gerais.

CONTRATAÇÕES DE TERCEIROS EVENTOS				
Evento	Ano	Qte	VALOR	MÉDIA
Circuito Sesc de Corridas	2015	8	R\$ 950.841,34	R\$ 118.855,17
Circuito Sesc de Corridas	2017	6	R\$ 514.762,24	R\$ 85.793,71
Circuito Sesc de Corridas	2018	6	R\$ 533.062,21	R\$ 88.843,70
Circuito Sesc de Corridas	2019	4	R\$ 367.366,00	R\$ 91.841,50

Nota-se que houve uma economicidade em relação aos valores contratados em 2015 e a partir de 2017, sendo que em 2015 os serviços foram contratados via licitação e a partir do ano de 2017, via credenciamento, mesmo diante das variações de preço do mercado entre os anos.

51. A entidade informou, ainda, que houve mudança no escopo do evento Minas ao Luar de 2017 a 2019, considerando-se o aumento de serviços como ambulância, laudo, licenciamento, segurança, limpeza, grades e mobiliário da área de convidados (peça 63). Mesmo assim, os custos teriam apresentado redução.

52. Por amostragem, transcreve-se trecho dos memorandos da Coordenação de Produção de Eventos acerca da prestação de contas completa de alguns eventos:

Minas ao Luar – Ipatinga (peça 73, p. 499-501)

VERBA TETO DO EVENTO	VERBA APROVADA PELA DR	VERBA VALIDADA PELA GCE	CUSTO REALIZADO PELA GCE
R\$ 90.000,00	R\$ 86.108,25	R\$ 78.234,12	R\$ R\$ 78.234,12

Circuito SESC de Corridas – Pouso Alegre (peça 79, p. 734-736)

VERBA TETO DO EVENTO	VERBA APROVADA PELA DR	VERBA VALIDADA PELA GCE	CUSTO REALIZADO PELA GCE
R\$ 135.000,00 ✓	R\$ 109.676,60 ✓	R\$ 101.779,21 ✓	R\$ 101.837,56 ✓

Viva a Rua – edição de junho - Betim (peça 72, p. 535-537)

VERBA TETO DO EVENTO	VERBA APROVADA PELA DR	VERBA VALIDADA PELA GCE	CUSTO REALIZADO PELA GCE
R\$ 37.672,79 ✓	R\$ 36.458,34 ✓	R\$ 35.849,24 ✓	R\$ 35.849,24 ✓

53. Quanto ao aumento significativo observado no valor das taxas de administração a ser paga às credenciadas, correspondente a percentual fixo incidente sobre o valor global do evento aprovado, comparando-se as regras dos Credenciamentos 3/2018 e 4/2020 (de 5% e 7% para 18% e 20%, de acordo com o porte do evento), entende-se que os esclarecimentos prestados pela entidade (peça 41) são suficientes para justificá-lo.

54. A alteração foi fundamentada na modulação tributária exigida pelo Município de Belo Horizonte/MG, em que não é permitido às empresas credenciadas emitir o documento fiscal apenas da sua parte de serviços executados (organização), acompanhado de nota de débito dos demais fornecedores (peça 41, p. 9-23).

55. Com isso, o alinhamento aos custos fiscais e operacionais suportados pelas credenciadas mostrou-se necessário, a fim de evitar prejuízos para as credenciadas e o consequente desinteresse em atender ao chamado da entidade contratante, e a fixação dos novos percentuais foi precedida da devida pesquisa de mercado (peça 45, p. 48-84). Está esclarecido, portanto, esse apontamento da instrução anterior.

56. É oportuno destacar o entendimento da fazenda municipal no sentido de que os procedimentos fiscais adotados pela entidade nas contratações de empresas organizadoras de eventos contrariavam e implicavam violação à legislação tributária. Logo, repisa-se que a remuneração da contratação não se resume à taxa de administração paga à credenciada, mas também envolve o custo dos itens/serviços necessários ao evento (item 32 retro).

57. Em relação à análise da economicidade (vantajosidade) dos modelos de credenciamento que vêm sendo adotados pela entidade, embora seja possível afirmar que houve economicidade nas contratações decorrentes do Credenciamento 3/2018, não se pode concluir que seja decorrente da utilização de credenciamento para contratação de eventos, haja vista a forma híbrida com que a representada vem realizando esse procedimento, isto é, um misto entre contratação direta por inexigibilidade de licitação e fase própria de um procedimento licitatório, no caso, aceitação/negociação das propostas apresentadas pela credenciada sorteada, conforme valores estimados pela entidade (itens 33-39 retro). Além disso, tem-se que o certame anterior foi sendo conduzido na modalidade concorrência, historicamente menos competitiva que o pregão, e que a entidade adquiriu mais experiência e dados de preços de mercado ao longo das últimas contratações que lhe permitiram estipular, para o credenciamento, preços mais condizentes com a prática do mercado para os itens mais comumente demandados.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre a construção participativa de deliberações (peça 22, p. 16-18):

a) alega que a anulação do Credenciamento 4/2020 obstaculizaria a continuidade dos eventos realizados pela instituição por um período razoável, porque todos os vínculos com os atuais fornecedores credenciados seriam desfeitos, obrigando a instituição a iniciar novo procedimento de contratação;

b) informa que já estão planejadas inúmeras atividades para os próximos meses dentro do cronograma de eventos a serem organizados pela entidade, inclusive em parceria com municípios e outras entidades do terceiro setor e, assim, não haveria tempo hábil para modelar

uma nova licitação que pudesse alcançar as datas desses eventos já programados para os próximos meses, o que obrigaria a instituição a cancelar seus atuais compromissos, reduzindo sua atuação institucional e descumprindo suas obrigações finalísticas;

c) pondera que há um arcabouço normativo desenvolvido durante os últimos anos pela entidade para regulamentar os procedimentos internos que balizam o credenciamento, destacando que a expertise adquirida nesses anos, alinhada ao amadurecimento dos instrumentos de escolha e execução desses eventos (editais, minutas de contrato, instruções de trabalho etc.), permitiram a realização desse objeto por todo o Estado de Minas Gerais com a máxima eficiência (custos baixos e serviços prestados por bons fornecedores);

d) alega que tal evolução teria culminado no edital do Credenciamento 4/2020, que teria agregado todas as recomendações e aprendizados dos editais anteriores; dessa forma, sua anulação importaria à entidade retornar ao início de toda a curva de aprendizado organizacional e de gestão para realização de eventos em momento de dificuldade orçamentária e de pessoal, já que a atual pandemia reduziu as receitas correntes da entidade e de todo o Sistema S; e

e) menciona que a anulação do Credenciamento 4/2020 possivelmente conduziria à judicialização de novas contratações pelas atuais empresas credenciadas, submetidas ao processo público, isonômico e criterioso de escolha definido nesse credenciamento.

Análise:

58. Conforme análise do item 47 retro, não será proposta determinação para anulação imediata do Credenciamento 4/2020, mas para o seu encerramento em 180 dias (lista atualizada de credenciadas à peça 168).

59. Entende-se ser esse tempo suficiente para que a representada escolha entre fazer os ajustes necessários para lançar novo edital de credenciamento, com elisão da irregularidade apontada nos autos, e iniciar o devido procedimento licitatório para contratação de serviços de promoção de eventos.

60. Afasta-se, assim, o eventual risco de reduzir sua atuação institucional, provocando o descumprimento de suas obrigações finalísticas.

61. É pertinente repisar que a contratação de serviços de promoção de eventos por meio de credenciamento é viável, desde que os serviços sejam dotados de certa simplicidade e sem nenhuma exigência técnica relevante (item 23 retro).

62. Ademais, o fato de a entidade já ter enfrentado dificuldades ao efetuar a contratação de apenas um prestador de serviço com exclusividade para organização de todos os eventos, diante da realização dos eventos em intervalos curtos de tempo e distantes entre si (Concorrência 42/2012), pode ser apenas o indicativo de que a modalidade escolhida para licitar não foi a adequada.

63. Longe de retornar ao início de toda a curva de aprendizado organizacional e de gestão para realização de eventos, vislumbra-se que toda a expertise adquirida pela entidade ao longo dos anos será um facilitador para a elisão da irregularidade apontada nestes autos.

64. Entende-se que a lista de itens/subitens necessários para a realização de eventos em geral está praticamente definida pela representada, considerando a competência adquirida com a realização de 401 eventos em 82 municípios diferentes ao longo do período de julho de 2016 a dezembro de 2019, implicando na contratação de 48 itens e 265 subitens, segundo informações prestadas pela entidade, com base, dentre outras, nas propostas corrigidas por índices oficiais, apresentadas pelas contratadas (peça 38, p. 3-4).

65. O estabelecimento do custo unitário a ser pago pelos itens/serviços necessários à realização dos eventos em nada obstaculizará a personalização posterior de cada evento, conforme sua complexidade e peculiaridade, muito menos o controle exercido pela própria entidade do início ao fim da contratação.

66. Trata-se, portanto, de continuar com esse aprendizado, aprimorando o arcabouço normativo desenvolvido durante os últimos anos pela entidade para regulamentar os procedimentos internos que balizam o credenciamento para realização de eventos e promovendo a devida regularidade ao credenciamento.

67. Assim, caso o SESC/MG entenda que o credenciamento é realmente o instrumento mais adequado ao atendimento de suas necessidades, deverá fazer os ajustes indicados nesta instrução. Por outro lado, caso entenda que a complexidade dos diferentes eventos impossibilita o estabelecimento prévio dos preços dos itens e serviços, poderá dar início ao devido procedimento licitatório, em que terá a prerrogativa de estabelecer o valor estimado para a contratação e escolher a proposta de menor valor apresentada pelos interessados.

68. Da mesma forma que a entidade não pode abrir mão de agir em conformidade com os princípios de integridade e de accountability que norteiam sua governança, conferindo segurança jurídica às suas normas e instrumentos internos, não pode este Tribunal se furtar ao cumprimento de suas atribuições e competências legais e constitucionais de averiguar legalidade, legitimidade, eficácia, eficiência e efetividade dos atos dos gestores que utilizam recursos de natureza pública.

E.2. Diligência

Item 27.4.a: Manual de Credenciamento do Sesc-MG, aprovado pela Portaria 108/2014;

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 22, p. 18):

a) informa que o Manual de Credenciamento foi revogado pela Circular Normativa DR 2/2018 (peça 25), uma vez que a questão está regulamentada internamente pela IT-C-AQS-05 (peça 31).

Item 27.4.b: Processos de referência 0129/18 (Credenciamento 3/2018) e 05159/19 (Credenciamento 4/2020), incluindo a pesquisa de mercado que fundamentou o aumento da taxa de administração no Credenciamento 4/2020;

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 22, p. 18):

a) encaminha cópia dos processos solicitados (peças 47-61 e 45), inclusive com pesquisa de mercado que balizou a taxa de administração atualmente fixada no Credenciamento 4/2020;

b) adicionalmente, encaminha memorando elaborado pela Gerência Corporativa de Eventos, que explicita os fundamentos histórico, jurídico e tributário que obrigaram o alinhamento do percentual da taxa de administração fixado em edital aos custos e valores praticados no mercado (peça 41); e

c) em complementação, encaminha pareceres e memorandos redigidos pela Gerência Corporativa de Eventos que detalham o fundamento histórico do procedimento de credenciamento de organizadoras de eventos pela instituição, resumo comparativo dos preços contratados ao longo dos anos para realização do mesmo objeto, bem como estudos e planejamentos técnico-operacionais que permitiram à instituição concluir pela vantajosidade do credenciamento de empresas ante outros métodos já adotados (peças 27, 29, 33-35, 38-41).

Item 27.4. c: contratos decorrentes dos mencionados credenciamentos, com a respectiva documentação de fiscalização e de pagamento (pesquisas de preços no mercado junto aos demais fornecedores ou prestadores dos serviços promovida pela entidade e/ou cadastro geral de preços mantido pela entidade, briefing, pagamento, prestação geral de contas e relatório do fechamento dos eventos realizados, pagamento dos eventos e quaisquer outros documentos que entender pertinentes);

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 22, p. 18):

a) encaminha os processos administrativos internos que documentam a execução, fiscalização e liquidação dos contratos firmados em decorrência dos Credenciamentos 3/2018 e

115/2019 (peças 42, 64-157 e 159-167), ressaltando que o Credenciamento 4/2020, atualmente vigente, não teve nenhum contrato celebrado.

Item 27.4. d: normativo interno do Sesc/MG para disciplinar a operacionalização das demandas de eventos, se houver;

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 22, p. 18):

a) IT-E-ADM-EVE-01, que regulamenta o procedimento executório de contratação de empresas organizadoras de eventos que foram previamente credenciadas, a individualização dos serviços necessários para realização do evento, a definição dos preços unitários e globais, os documentos e a forma de prestação de contas das empresas organizadoras (peça 30); e

b) IT-C-AQS-05, que descreve as normas para a realização de credenciamento – fase interna e fase externa – na entidade.

Análise:

69. Os documentos encaminhados atendem plenamente aos itens da diligência.

Conclusão

70. O credenciamento é uma modalidade de contratação direta por inexigibilidade de licitação, em que não há interesse da Administração em restringir o número de interessados que atendam ao seu chamado, aceitando as condições e os valores preestabelecidos, e que preencham os critérios de habilitação, justamente por ser mais vantajoso para a Administração e por atender melhor às suas necessidades ter à sua disposição a maior rede possível de fornecedores simultâneos (itens 16-22 retro).

71. A contratação de serviços de promoção de eventos por meio de credenciamento é viável, desde que os serviços sejam dotados de certa simplicidade e sem nenhuma exigência técnica relevante (item 23 retro).

72. A remuneração da contratação não se resume à taxa de administração paga à credenciada, mas também envolve o custo dos itens/serviços necessários ao evento. Logo, é indispensável que o custo unitário esteja estabelecido no edital do credenciamento, sob pena de descaracterizar a modalidade de contratação direta por inexigibilidade de licitação (itens 25-32 retro).

73. Constatou-se que o modelo de credenciamento da entidade é, na verdade, um híbrido entre contratação direta por inexigibilidade de licitação e fase própria de um procedimento licitatório, no caso, aceitação/negociação das propostas apresentadas pela credenciada sorteada, conforme valores estimados pela entidade (itens 33-39 retro).

74. Assim, a respeito da análise da legalidade dos modelos de credenciamento que vêm sendo adotados pela entidade, conclui-se pela ausência de requisito inerente ao credenciamento, tendo em vista que o preço dos diversos itens e serviços que poderão integrar os eventos não é preestabelecido em edital pela entidade contratante, que se limita a, posteriormente, fixar o valor estimado para a contratação (item 48 retro).

75. Em relação à análise da economicidade (vantajosidade) dos modelos de credenciamento que vêm sendo adotados pela entidade, embora seja possível afirmar que houve economicidade nas contratações decorrentes do Credenciamento 3/2018, conclui-se que não restou confirmado que essa economicidade tenha decorrido do uso de credenciamento, haja vista a forma irregular com que a representada vem utilizando essa modalidade de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, sem a definição, em edital, do preço uniforme dos diversos itens e serviços que poderão integrar os eventos, além de o certame anterior ter sido conduzido na modalidade Concorrência, historicamente menos competitiva que o pregão, por exemplo, e diante do fato de a entidade ter adquirido mais experiência e dados de preços de mercado ao longo das últimas contratações que lhe permitam estipular, para o credenciamento, preços mais condizentes com a prática do mercado para os itens mais comumente demandados (itens 49-57 retro).

76. Diante do exposto, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ao mérito da presente representação como parcialmente procedente.

77. Será proposta, portanto, a realização de determinações, na forma descrita nesta instrução (itens 40-47 retro).

(...)

Em virtude do exposto, propõe-se:

80.1. conhecer da representação, satisfeito o requisito de admissibilidade constante no art. 237, VI, do Regimento Interno/TCU;

80.2. no mérito, considerar a presente representação parcialmente procedente;

80.3. determinar à Administração Regional do Sesc no Estado de Minas Gerais, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, que, no prazo de 180 dias, adote providências quanto aos itens abaixo, e informe ao TCU, no mesmo prazo, os encaminhamentos realizados:

a) encerrar, até o final do prazo supra, o Credenciamento 4/2020, tendo em vista a ausência de requisito inerente ao credenciamento, qual seja, definição, em edital, do preço uniforme dos diversos itens e serviços que se avalia que poderão integrar os eventos, em desacordo com a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 351/2010-TCU-Plenário e 408/2012-TCU-Plenário, entre outros; e

b) em função da mesma irregularidade mencionada no tópico “a” supra, caso entenda que o credenciamento é o instrumento mais adequado ao atendimento de suas necessidades, revisar as normas reguladoras internas desse tipo de procedimento para realização de eventos, a fim de incorporar requisito inerente ao credenciamento, qual seja, definição, em edital, do preço uniforme **dos diversos itens e serviços que poderão, conforme projeção baseada no histórico das contratações e expectativas futuras, integrar os eventos, após ampla pesquisa de preços junto ao mercado;** e

c) em função da mesma irregularidade mencionada no tópico “a” supra, alternativamente, caso entenda que a complexidade dos diferentes eventos impossibilita o estabelecimento prévio dos preços dos itens e serviços, dar início ao devido procedimento licitatório, preferencialmente sob a modalidade pregão eletrônico, em que terá a prerrogativa de estabelecer o valor estimado para a contratação e escolher a proposta de menor valor apresentada pelos interessados, abstendo-se de realizar contratação de serviços de promoção de eventos por credenciamento;

80.4. informar à Administração Regional do Sesc no Estado de Minas Gerais do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

80.5. comunicar à SecexTrabalho o acórdão que vier a ser proferido, para adoção das providências que entender necessárias; e

80.6. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo de que a Selog monitore a determinação supra.”

É o relatório.

Proposta de Deliberação

Trata-se de representação autuada pela Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas para examinar os modelos de credenciamento do Serviço Social do Comércio no Estado de Minas Gerais para contratação de serviços de promoção e organização de eventos, em todo o território nacional e internacional.

2. A autuação se deu por minha determinação (peça 36 do TC 008.076/2018-9), quando do exame da proposta de mérito formulada pela antiga Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais sobre a prestação de contas do Sesc/MG relativa ao exercício de 2016.

3. A administração do Sesc/MG relatava que vinha encontrando dificuldades na gestão dos contratos de organização de eventos, especificamente pela pluralidade de eventos que historicamente realiza em localidades diferentes e simultaneamente, e, então, como alternativa para minimizar os problemas, passou a utilizar o credenciamento de todos os eventuais interessados, selecionados de forma objetiva, segundo critérios definidos no instrumento convocatório, em vez de promover licitação para seleção de uma única empresa para organizar e realizar todos os eventos.

4. No entanto, questões de legalidade e economicidade foram levantadas naquelas contas, quando se analisou o edital de credenciamento 1/2016, suscitando a necessidade de exame detalhado para perfeita compreensão e adequada análise do modelo que a entidade jurisdicionada concebeu para melhor desenvolvimento desse seu relevante processo de trabalho.

5. Na presente representação, a Selog promoveu a oitiva do Sesc/MG e realizou diligências.

6. Em resposta à oitiva, o Sesc expôs as linhas gerais da forma como se dá a remuneração da empresa e como os preços unitários dos bens e serviços são determinados¹:

“Nesse sentido, a remuneração do Sesc em Minas para cada evento obedece a dois critérios:

(i) taxa de administração, fixada de acordo com as balizas do edital de credenciamento, que objetiva remunerar os serviços de organização de eventos prestados pelas empresas credenciadas.

(ii) preço unitário de cada serviço necessário à realização do evento e contratado especificamente pela empresa credenciada e sob o qual incide a taxa de administração. Estes custos unitários são pagos pelo Sesc em Minas a partir de rígido controle procedimental para sua fixação. Sobre este segundo item versa a Instrução de Trabalho IT-E-ADM-EVE-01 (norma interna de caráter operacional), juntada anexa, que perpassa passo a passo os filtros estabelecidos pelos Sesc em Minas para definir os custos de cada serviços, podendo ser resumidamente assim estabelecidos: (1) A partir do *briefing* (lista de itens adequados à realização do evento) elaborado pelo Sesc em Minas individualmente para cada evento, é realizada ainda na fase interna do procedimento uma pesquisa de mercado para estimar os custos unitários para contratação de cada serviço/item, que somados compõem o valor global do evento. Os preços encontrados são confrontados com os valores históricos registrados pela Instituição a partir de contratações anteriores na mesma localidade, respeitada ainda a paridade na pesquisa entre mesmos itens/serviços confrontados. Havendo orçamentos que ultrapassem o registro histórico de preços, compete ao requisitante justificar a diferença (p. ex. variação inflacionária, item atrelado ao dólar, etc.), e caso negado, o item/serviço é novamente cotado ou então excluído do *briefing* daquele evento em específico.”

7. A Selog, a par de registrar que “na verdade, o que se observa é que a entidade estabelece o valor estimado para a contratação, escolhendo, depois, o orçamento de menor valor apresentado pela credenciada” e que existe “um procedimento criterioso para definição dos preços de itens e serviços contratados para cada evento realizado”, depreendeu das informações prestadas que os preços dos itens e serviços que compõem o orçamento do evento são definidos pelas próprias credenciadas, o que

¹ Peça 22, p. 3.

contrariaria premissa essencial do credenciamento, que é a fixação, pela administração, do preço a ser pago pela execução do objeto do contrato oriundo do credenciamento:²

“38. Consta-se que, de fato, o orçamento fica a cargo da credenciada, tendo em vista que, não só a entidade não preestabelece a remuneração dos diversos itens e serviços que poderão integrar os eventos, como também se limita a fixar posteriormente o preço máximo desses itens e serviços para servir de limitador quando da análise e, se for o caso, da negociação do orçamento apresentado pela credenciada. Na verdade, o que se observa é que a entidade estabelece o valor estimado para a contratação, escolhendo, depois, o orçamento de menor valor apresentado pela credenciada. (...)”

40. Muito embora haja um procedimento criterioso para definição dos preços de itens e serviços contratados para cada evento realizado, entende-se que a estimativa de orçamento não se confunde com o preestabelecimento, em edital, do preço uniforme dos diversos itens e serviços que a Administração se propõe a pagar. Independentemente da personalização de cada evento, que apenas determina quais itens/serviços e em qual quantidade, o preço unitário deve constar do edital. (...) (destaque nosso)

8. Para a secretaria, “a contratação de serviços de promoção de eventos por meio de credenciamento é viável, desde que os serviços sejam dotados de certa simplicidade e sem nenhuma exigência técnica relevante” e que no caso em tela “a remuneração da contratação não se resume à taxa de administração paga à credenciada, mas também envolve o custo dos itens/serviços necessários ao evento”, sendo, portanto, “indispensável que o custo dos itens/serviços esteja estabelecido no edital”³:

“71. A contratação de serviços de promoção de eventos por meio de credenciamento é viável, desde que os serviços sejam dotados de certa simplicidade e sem nenhuma exigência técnica relevante (item 23 retro).

72. A remuneração da contratação não se resume à taxa de administração paga à credenciada, mas também envolve o custo dos itens/serviços necessários ao evento. Logo, é indispensável que o custo unitário esteja estabelecido no edital do credenciamento, sob pena de descaracterizar a modalidade de contratação direta por inexigibilidade de licitação (...)”

9. Com relação ao segundo ponto questionado na representação, a unidade instrutiva entende que, “embora seja possível afirmar que houve economicidade nas contratações decorrentes do Credenciamento 3/2018, conclui-se que não restou confirmado que essa economicidade tenha decorrido do uso do credenciamento”, entre outras razões que aventou, porque “o preço uniforme dos diversos itens e serviços que poderão integrar o evento” não está definido no edital⁴:

“75. Em relação à análise da economicidade (vantajosidade) dos modelos de credenciamento que vêm sendo adotados pela entidade, embora seja possível afirmar que houve economicidade nas contratações decorrentes do Credenciamento 3/2018, conclui-se que não restou confirmado que essa economicidade tenha decorrido do uso de credenciamento, haja vista a forma irregular com que a representada vem utilizando essa modalidade de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, sem a definição, em edital, do preço uniforme dos diversos itens e serviços que poderão integrar os eventos, além de o certame anterior ter sido conduzido na modalidade Concorrência, historicamente menos competitiva que o pregão, por exemplo, e diante do fato de a entidade ter adquirido mais experiência e dados de preços de mercado ao longo das últimas contratações que lhe permitam estipular, para o credenciamento, preços mais condizentes com a prática do mercado para os itens mais comumente demandados.”

10. Dessa análise, por outro lado, também se conclui que a unidade instrutora não apontou que a nova sistemática de realização de eventos, baseada no credenciamento, tenha acarretado custos

² Peça 169.

³ Peça 169, p. 19.

⁴ Peça 169, p. 20.

maiores do que os da opção anterior, seleção de uma única empresa para promover todos os eventos, bem como gerado alguma outra desvantagem, passível de caracterizá-la como antieconômica.

11. Ao contrário: em sua análise, a secretaria avalia que, não obstante suas objeções ao procedimento, em especial a não fixação de preços unitários no edital, a atual sistemática “parece atender às necessidades do Sesc/MG, facilitando sua atuação institucional e o cumprimento de suas obrigações finalísticas” e que ter a “maior rede possível” é mais vantajoso para a entidade, e, ainda, “que as mudanças trazidas pelo aprendizado ao longo dos últimos anos proporcionaram um procedimento de credenciamento com mais cautelas garantidoras da observância aos princípios básicos da administração pública, excetuando-se o princípio da eficiência, e aos princípios gerais do processo licitatório, em especial, o da isonomia entre os eventuais interessados”⁵:

“43. Sem embargo das considerações acima, contrapõe-se que a pluralidade de contratados juntamente com a peculiaridade dos eventos realizados, a diversidade de serviços prestados e a logística frente à simultaneidade na realização de eventos em locais distintos e distantes entre si parecem atender às necessidades da entidade, facilitando sua atuação institucional e o cumprimento de suas obrigações finalísticas.

44. Assim, é razoável concluir ser mais vantajoso para o SESC/MG e atender melhor às suas necessidades o fato de ter à sua disposição a maior rede possível de fornecedores simultâneos.

45. Da mesma forma, é possível afirmar que as mudanças trazidas pelo aprendizado ao longo dos últimos anos proporcionaram um procedimento de credenciamento com mais cautelas garantidoras da observância aos princípios básicos da administração pública, excetuando-se o princípio da eficiência (item 42 retro), e aos princípios gerais do processo licitatório, em especial, o da isonomia entre os eventuais interessados. Convém destacar que esse aprendizado foi induzido pelo atendimento às recomendações dos órgãos de diversos níveis de controle, cujas atribuições e competências não afastam as deste Tribunal de Contas.”

12. No mérito, a Selog, entendendo que a contratação direta por meio de credenciamento somente é lícita se o “preço uniforme dos diversos itens e serviços que se avalia que poderão integrar os eventos” for definido no edital, visto que, segundo sua compreensão, essa definição de preços é um requisito inerente ao credenciamento, propõe que o Tribunal faça a seguinte determinação ao Sesc/MG⁶:

“80.3. determinar à Administração Regional do Sesc no Estado de Minas Gerais (...) que, no prazo de 180 dias, adote providências quanto aos itens abaixo, e informe ao TCU, no mesmo prazo, os encaminhamentos realizados:

a) encerrar, até o final do prazo supra, o Credenciamento 4/2020, tendo em vista a ausência de requisito inerente ao credenciamento, qual seja, definição, em edital, do preço uniforme dos diversos itens e serviços que se avalia que poderão integrar os eventos, em desacordo com a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 351/2010-TCU-Plenário e 408/2012-TCU-Plenário, entre outros; e

b) em função da mesma irregularidade mencionada no tópico ‘a’ supra, caso entenda que o credenciamento é o instrumento mais adequado ao atendimento de suas necessidades, revisar as normas reguladoras internas desse tipo de procedimento para realização de eventos, a fim de incorporar requisito inerente ao credenciamento, qual seja, definição, em edital, do preço uniforme dos diversos itens e serviços que poderão, conforme projeção baseada no histórico das contratações e expectativas futuras, integrar os eventos, após ampla pesquisa de preços junto ao mercado; e

c) em função da mesma irregularidade mencionada no tópico ‘a’ supra, alternativamente, caso entenda que a complexidade dos diferentes eventos impossibilita o estabelecimento prévio dos preços dos itens e serviços, dar início ao devido procedimento licitatório, preferencialmente sob a modalidade pregão eletrônico, em que terá a prerrogativa de estabelecer o valor estimado para a

⁵ Peça 169, p. 14.

⁶ Peça 169, p. 21.

contratação e escolher a proposta de menor valor apresentada pelos interessados, abstendo-se de realizar contratação de serviços de promoção de eventos por credenciamento;”

II

13. A possibilidade de a Administração realizar contratações diretas mediante credenciamento já foi amplamente discutida na doutrina e em decisões administrativas, judiciais e dos tribunais de contas, havendo consenso quanto a algumas premissas, dificuldades normais de formulação conceitual e de enquadramento de novas situações às formulações até então concebidas, que são, então, revistas, à luz dos novos casos e do avanço da jurisprudência e da legislação.

14. A Advocacia-Geral da União (AGU), em 2013, expediu importante parecer a respeito (parecer 7/2013/CPLC/DEPCONSUS/PGF/AGU⁷):

“8. Note-se que a inviabilidade de competição decorre essencialmente da possibilidade de se contratar todos os que se enquadrarem nos requisitos estabelecidos pela Administração, indistintamente. Nos casos em que o credenciamento faz-se possível, não haverá como avaliar se um é melhor ou pior nem mais barato ou mais caro do que outro, porque todos atendem perfeitamente ao interesse da Administração.

9. Diante da impossibilidade de escolher um só, bem como da ausência de possibilidade de selecionar a melhor proposta, permite-se o credenciamento de todos, procedimento em que, a despeito de não se enquadrar como licitação nem buscar a melhor proposta, realiza os princípios da isonomia, da impessoalidade, da publicidade, da vinculação ao instrumento convocatório etc.. Enquadra-se essa forma de contratação no *caput* do art. 25 da Lei 8.666/93, isto é, no dispositivo que arrola casos não específicos de inexigibilidade.

10. Assim, em suma, o sistema de credenciamento é um conjunto de procedimentos por meio dos quais a Administração credencia, mediante edital, todos os prestadores aptos e interessados em realizar determinado objeto, quando o interesse público for melhor atendido com a contratação do maior número possível de prestadores simultâneos.”

15. Posteriormente, o tema foi tratado na Instrução Normativa 5/2017 do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que definiu o credenciamento como “o ato administrativo de chamamento público destinado à pré-qualificação de todos os interessados que preencham os requisitos previamente determinados no ato convocatório, visando futura contratação, pelo preço definido pela Administração”, e detalhou, no anexo VII-B, os procedimentos a serem adotados para sua utilização:

“3. Do credenciamento:

3.1. Para a contratação de prestação de serviços, os órgãos e entidades poderão utilizar o sistema de credenciamento, desde que atendidas às seguintes diretrizes:

- a) justificar a inviabilidade de competição pela natureza da contratação do serviço a ser prestado;
- b) comprovar que o interesse da Administração será melhor atendido mediante a contratação de um maior número de prestadores de serviço;
- c) promover o chamamento público por meio do ato convocatório que definirá o objeto a ser executado, os requisitos de habilitação, as especificações técnicas indispensáveis, a fixação prévia de preços e os critérios para convocação dos credenciados;
- d) garantir a igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a Administração, pelo preço por ela definido;
- e) contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições fixadas pela Administração.

⁷ Disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/procuradoria-geral-federal-1/arquivos/PARECERN072013CPLCDEPCONSUSPGFAGU.pdf>, acesso em 24/8/2021.

3.2. O Sistema de Credenciamento ficará aberto pelo prazo estipulado no ato convocatório, renováveis por iguais e sucessivos períodos, para inscrição de novos interessados, desde que atendam aos requisitos do chamamento.”

16. Recentemente, a Lei 14.133/2021, que estabelece normas gerais de licitação e contratação para a administração pública, dispôs expressamente do credenciamento, incorporando entendimentos doutrinários e precedentes desta Corte:

“Art. 6º. Para os fins desta Lei, consideram-se: (...) XLIII – credenciamento: processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados;

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de: (...) IV – objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e contratações regidas por esta Lei: I – credenciamento;”

“Seção II

Do Credenciamento

Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:

I – paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;

II – com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;

III – em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

Parágrafo único. Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras:

I – a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados;

II – na hipótese do inciso I do caput deste artigo, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda;

III – o edital de chamamento de interessados deverá prever as condições padronizadas de contratação e, nas hipóteses dos incisos I e II do caput deste artigo, deverá definir o valor da contratação;

IV – na hipótese do inciso III do caput deste artigo, a Administração deverá registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação;

V – não será permitido o cometimento a terceiros do objeto contratado sem autorização expressa da Administração;

VI – será admitida a denúncia por qualquer das partes nos prazos fixados no edital.”

III

17. Da jurisprudência selecionada do Tribunal escolhi os enunciados que, entendo, melhor expressam o contexto que justifica a opção de uso do credenciamento para contratação direta:

“Embora não esteja previsto nos incisos do art. 25 da Lei 8.666/1993, admite-se o credenciamento como hipótese de inexigibilidade inserida no *caput* do referido dispositivo legal, porquanto a inviabilidade de competição configura-se pelo fato de a Administração dispor-se a contratar todos

os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições por ela estabelecidas, não havendo, portanto, relação de exclusão. Para a regularidade da contratação direta, é indispensável a garantia da igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a Administração, pelo preço por ela definido.” (acórdão 351/2010-TCU-Plenário, relator ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa)

“O credenciamento é hipótese de inviabilidade de competição não expressamente mencionada no art. 25 da Lei 8.666/1993 (cujos incisos são meramente exemplificativos). Adota-se o credenciamento quando a Administração tem por objetivo dispor da maior rede possível de prestadores de serviços. Nessa situação, a inviabilidade de competição não decorre da ausência de possibilidade de competição, mas sim da ausência de interesse da Administração em restringir o número de contratados.” (acórdão 3567/2014-TCU-Plenário, relator ministro José Múcio Monteiro, revisor ministro Benjamin Zymler)

18. Consideradas essas premissas, este Tribunal já decidiu ser possível a utilização do credenciamento em situações específicas:

“É juridicamente viável a utilização pela Empresa Brasil de Comunicação – EBC da figura do credenciamento destinado à contratação de pessoas físicas e jurídicas para a prestação de serviços afetos à sua atividade fim, tais como serviços de produção de coberturas e programas jornalísticos, de vídeos institucionais e empresariais, documentários, bem como, serviços de produção de áudio para programas de rádio, locução, spots e gravações externas. No entanto, em observância ao art. 37, inciso II, da Constituição Federal, somente deverá ser utilizado para projetos específicos ou por prazos limitados segundo requisitos a serem fixados pelo Conselho de Administração da EBC (art. 27 da Lei 11.652/2008), a exemplo da regionalização, dos efeitos da plasticidade do mercado em função da dinamicidade dos fatos e da insuficiência quantitativa e qualitativa (especialização) dos recursos humanos e materiais da EBC para o cumprimento de determinadas tarefas.” (acórdão 1150/2013-TCU-Plenário, relator ministro Aroldo Cedraz)

“O credenciamento pode ser utilizado para a contratação de profissionais de saúde, tanto para atuarem em unidades públicas de saúde quanto em seus próprios consultórios e clínicas, quando se verifica a inviabilidade de competição para preenchimento das vagas, bem como quando a demanda pelos serviços é superior à oferta e é possível a contratação de todos os interessados, devendo a distribuição dos serviços entre os interessados se dar de forma objetiva e impessoal” (acórdão 352/2016-TCU-Plenário, relator ministro Benjamin Zymler).

“É regular a aquisição pela Administração, mediante credenciamento, de passagens aéreas em linhas regulares domésticas, sem a intermediação de agência de viagem, por ser inviável a competição entre as companhias aéreas e entre estas e as agências de viagem.” (acórdão 1545/2017-TCU-Plenário, relator ministro Aroldo Cedraz)

“É possível a utilização do credenciamento para a contratação de instituições financeiras visando à prestação do serviço de pagamento da remuneração de servidores públicos, desde que demonstrado que a adoção desse modelo é mais vantajosa para a Administração Pública” (acórdão 1191/2018-TCU-Plenário, relator ministro Benjamin Zymler)

19. Reúno as premissas expressas e subjacentes dos enunciados listados e formulo o seguinte enunciado global, que abrange o caso em questão neste processo:

o credenciamento é legítimo quando a administração planeja a realização de múltiplas contratações de um mesmo tipo de objeto, em determinado período, e demonstra que a opção por dispor da maior rede possível de fornecedores para contratação direta, sob condições uniformes e pré-definidas, é a única viável ou é mais vantajosa do que as alternativas sob avaliação para atendimento das finalidades almejadas, tais como licitação única ou múltiplas licitações, obrigando-se a contratar todos os interessados que satisfaçam os requisitos de habilitação, sem exclusão, e que venham a ser selecionados segundo procedimento objetivo e impessoal, a serem remunerados na forma estipulada no edital, aplicável igualmente a todas as contratações.

20. Nessas condições, são atendidos os dois pressupostos fundamentais da contratação pública: a isonomia e a eficiência.

21. A isonomia, pela adoção de procedimento que garanta a “igualdade de condições a todos os concorrentes”, nos termos do art. 37, XXI, da Constituição:

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.

22. A eficiência, pela demonstração de que a decisão pelo credenciamento (múltiplas contratações diretas sob condições padronizadas e isonômicas) é vantajosa e foi tomada com base em adequada avaliação do contexto, consideradas as características e particularidades do objeto (susceptível de plúrimas contratações sob regime padrão), as finalidades almejadas pela administração, as condições do mercado, a viabilidade de prévia definição da justa remuneração, as análises das alternativas concorrentes e a sustentabilidade jurídica da decisão (legislação e doutrina pertinente, precedentes judiciais, administrativos e dos tribunais de contas).

IV

23. Em resposta a este Tribunal, o Sesc apresentou comparativo dos valores contratados via licitação de apenas uma produtora, como era realizado anteriormente, e mediante o credenciamento de diversas produtoras, para três eventos significativos⁸, buscando demonstrar que a mudança foi vantajosa (peça 63).

24. Por meio do parecer DJ 602/2019, a Divisão Jurídica da Confederação Nacional do Comércio (CNC), em atendimento a solicitação do Sesc/MG, discorreu sobre a nova sistemática vis-à-vis a licitação para contratação de um só empresa para realizar todos os eventos⁹:

“15. Evidencia-se, no caso sob exame, que a adoção do credenciamento como modalidade de contratação direta realizada pela AR/SESC/MG resultou na melhor alternativa possível ao alcance do resultado útil percorrido por aquela Administração Regional, implicando tal medida em ganho na qualidade dos serviços prestados, e em considerável economia aos seus cofres.

16. Vale dizer que, em verdade, submeter um evento da magnitude do Sesc Minas ao Luar, e. g., à realização por meio de um só prestador de serviço parece não ser razoável, a uma tendo em vista a diversidade de serviços que devem ser prestados para a realização do evento; a duas, tendo em vista a quantidade de eventos realizados em intervalos curtos de tempo entre si, contudo, com distâncias tão grandes entre os locais de prestação dos serviços.

17. A realização de procedimento de oferta pública para a contratação de um só prestador de serviço parece, no caso estudado, não refletir a melhor solução aos anseios da entidade local, podendo, inclusive, inviabilizar a própria realização dos eventos e, por conseguinte, a efetiva consecução das atividades finalísticas do SESC.

(...)”

25. Em que pese a inexistência de previsão expressa no atual Regulamento de Licitações e Contratos do Sesc – Resolução 1.252/2012, a contratação de empresas organizadoras de eventos por meio de credenciamento é viável, segundo a Selog, “desde que os serviços sejam dotados de certa simplicidade e sem nenhuma exigência técnica relevante”¹⁰, ou, em outros termos, em minha tradução, sejam serviços susceptíveis de múltiplas contratações em condições padronizadas (art. 79, I, *in fine*, da Lei 14.133/2021):

⁸ Circuito Sesc de Corridas, Ciclo Sesc e Minas ao Luar, que se repetem ao longo dos anos nas mesmas cidades mineiras.

⁹ Peça 32, p. 26-27.

¹⁰ Peça 169, p. 11.

“21. Em se tratando de entidade integrante do Sistema S, o SESC/MG não se sujeita à estrita observância aos ditames da Lei 8.666/1993, da Lei 10.520/2002 e demais legislação correlata, mas sim ao regulamento próprio devidamente publicado, o qual deve se pautar pelos princípios gerais do processo licitatório e seguir os postulados gerais relativos à Administração Pública, constantes do art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

22. Assim, da mesma forma que o credenciamento é reconhecido por este Tribunal como uma hipótese de inexigibilidade de licitação não expressamente disposta no art. 25 da Lei 8.666/1993 (Acórdãos 351/2010-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer e 3.567/2014-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler), é razoável entender que o credenciamento encontra amparo no art. 10 do Regulamento de Licitações e Contratos (RLC) do SESC, de teor semelhante ao da referida lei.

23. Quanto ao fato de se tratar de contratação de serviços de promoção de eventos (legitimidade), tem-se que o credenciamento é viável, desde que os serviços sejam dotados de certa simplicidade e sem nenhuma exigência técnica relevante (Decisão 624/1994-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha e Acórdão 408/2012-TCU-Plenário, relator Ministro Valmir Campelo) e desde que seja assegurado tratamento isonômico aos interessados (Acórdão 436/2020-TCU-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro).” (destaquei)

26. Compulsando a extensa documentação trazida pelo Sesc/MG, da qual fazem parte o edital de credenciamento 4/2020, as instruções de trabalho, notas técnicas e portarias¹¹, observa-se que a seleção das empresas organizadoras vem sendo precedida de método objetivo e imparcial e que está estabelecido procedimento detalhado e criterioso para definição dos preços de itens e serviços contratados para cada evento realizado. Esse procedimento está disposto na instrução de trabalho IT-E-ADM-EVE-01¹², que padroniza a metodologia de contratação.

27. O excerto a seguir transcrito, componente de resposta do Sesc/MG a oitiva procedida por esta Corte, explica como se dá a fixação prévia dos itens e serviços que compõem o custo do evento a ser realizado¹³:

“Para padronizar a metodologia de Contratações Via Produtora, foi elaborada a IT-E-ADM-EVE-01, em anexo.

Conforme instrução de trabalho, a Gerência Corporativa de Eventos recebe a demanda, realiza o enquadramento do perfil do evento ao padrão de contratação via produtora para contratações superiores a R\$ 30.000,00 (Trinta mil reais), na qual será elaborado os termos de referência do item de contratação e são realizados um orçamento para cada item do escopo de evento, a fim de verificar o valor total do evento.

Após seguir as instruções da instrução de trabalho, o analista de eventos deve entregar a documentação ao núcleo administrativo, na qual será conferido preliminarmente os seguintes documentos:

1. Número da Pasta
2. Folha de abertura original
3. Ofícios
4. Formulário de *rebriefing* – caso houver.
5. Folha de Aprovação do teto da verba.
6. Saldo orçamentário.
7. Termos de referência para realização da estimativa de custos.

¹¹ Peças 22 a 167.

¹² Peça 55, p. 7-26.

¹³ Peça 55, p. 1-6.

8. Orçamentos da estimativa de custos.
9. Planilha de custos estimada.
10. Parecer sobre os orçamentos da Produção de Eventos para o Núcleo Administrativo.

Após conferência dos documentos citados, será iniciado a análise dos documentos por um analista administrativo para validação da estimativa e fixação do preço total do evento e os preços por item.

Na fixação de preços para eventos a serem contratados via produtora no credenciamento vigente é verificado o item a ser contratado, se houve a contratação do item em eventos no ano anterior, custo do item, preço unitário e no caso de item inédito ou com descritivo muito específico que não permite uma comparação no banco de preços, será solicitado ao analista do evento a apresentação de no mínimo 3 orçamentos.

O Núcleo Administrativo deverá analisar os orçamentos, considerando as peculiaridades por regional, uma vez que, para a análise, são verificados o nome do evento, cidade de realização, itens a serem contratados, se há registro de contratações nos eventos do ano anterior, custo total do item e valor unitário, caso houver.

Para realizar a fixação de preço de custo dos itens a serem contratados, é utilizada além da pesquisa de mercado, também o banco de preços de eventos realizados no ano anterior, ou seja, um banco de preços históricos, e são considerados os valores registrados em eventos similares realizados em cidades da mesma regional e/ou cidades no entorno, em que são avaliados a descrição similar do item e o valor pago.

(...)

(...) o Núcleo Administrativo confronta os valores totais, sendo indeferido caso o valor apresentado pelo analista seja maior que o somatório histórico. Em seguida, são analisados os valores de cada item e é feita a comparação se o valor do orçamento apresentado está dentro da média de, no mínimo, 02 (dois) eventos realizados na mesma regional no ano anterior, ou seja, para um evento a ser realizado em 2019, é analisado no banco de preços, a média dos valores de no mínimo 2 eventos realizados em 2018, além da pesquisa de mercado.

(...)

Após análise, o Núcleo Administrativo de Eventos emite um parecer sobre os orçamentos, utilizando o FR-09-PARECER ESTIMATIVA – ADMINISTRATIVO PARA PRODUÇÃO para autuação no processo. Caso o parecer do Núcleo Administrativo de Eventos seja ‘INDEFERIDO’, a Coordenação de Eventos deverá inserir, em seguida, os novos orçamentos negociados ou novas cotações, de acordo com os valores indicados no parecer. Ela deverá inserir, também, uma nova planilha de custos e um novo parecer para o Núcleo Administrativo de Eventos, até que seja ‘DEFERIDO’.

Após o custo do evento estar deferido, o Analista de Produção de Eventos deverá preencher o documento FR-10 – PARECER DE APROVAÇÃO DA ESTIMATIVA DE VERBA, inseri-lo na pasta e encaminhá-lo ao gestor de Eventos, para que ocorra a aprovação da Diretoria. O documento deverá conter as assinaturas do analista, do gerente de eventos e do diretor.

Após a aprovação da fixação do preço do evento pela Diretoria, a Comissão de Credenciamento é acionada pelo Núcleo Administrativo de Eventos para realizar o sorteio e, assim, convocar a produtora que atenderá a demanda, conforme IT-C-AQS-05 – CREDENCIAMENTO – FASE INTERNA E FASE EXTERNA e regras do FR-19-EDITAL. O Núcleo Administrativo de Eventos deverá participar do sorteio (com pelo menos dois representantes da Gerência) e divulgar o resultado para a área de Eventos, enviando a ata para a Coordenação de Produção de Eventos que, por sua vez, deverá anexá-la à pasta processo. A ata também é disponibilizada no site do Sesc.

Outro fator importante do processo de contratação via produtora credenciada é que o valor contratado pela produtora não pode ser superior ao fixado e aprovado pela diretoria, visto que o Sesc detém um orçamento de valor fixado, com validade até a data do evento, na qual se

necessário, a produtora deverá acatar o fornecedor e orçamento utilizado para a fixação do preço, o que garante a qualidade e o preço aprovado pela alçada competente.

Com a adoção desse procedimento, o valor do evento é fixado e aprovado pela alçada competente antes da contratação. Além disso, a produtora credenciada só toma conhecimento do evento após a realização do sorteio.”

28. Nota-se, portanto, que a sistemática adotada pelo Sesc/MG (pesquisa de mercado e consulta ao histórico de preços de eventos similares realizados nos últimos anos) permite a prévia e consistente quantificação do custo do evento e, conseqüentemente, da remuneração a ser paga. Note-se, também, que o valor do evento, base para a remuneração do contratado, é definido antes do sorteio, afastando-se, assim, a possibilidade de o valor do evento, e a conseqüente remuneração, ser definido em razão do credenciado escolhido, antiisonomicamente, e em seu ilegítimo benefício.

29. A fim de colher mais subsídios para análise da proposta da secretaria de determinação de fixação dos preços unitários no edital, determinei a realização de reunião telepresencial de minha assessoria com o Sesc/MG, ocorrida em 5/8/2021. Os representantes da entidade esclareceram que a definição sugerida traria uma série de dificuldades, devido às diferentes especificações, volumes e localidades de cada evento, além dos licenciamentos específicos de cada município, que têm liberdade para estabelecer seu próprio regulamento acerca do evento. Desse modo, defenderam que a sistemática atualmente em vigor atende melhor às finalidades almejadas e requerem que seja mantida.

30. Para o melhor entendimento da questão, é importante ter em mente o objeto da contratação, descrito no termo de referência do edital 4/2020¹⁴:

“3.1. O objeto deste credenciamento consiste na gestão, organização, coordenação, operacionalização, produção e assessoria de eventos institucionais, corporativos, promocionais, envolvendo solenidades, encontros, palestras, fóruns, capacitação, treinamentos, oficinas, workshops, shows, congressos, seminários, convenções, conferências, eventos esportivos, culturais, além de outros eventos correlatos às atividades do Sesc em Minas.”

31. À contratada cabe prestar o serviço acima descrito, o qual não inclui o fornecimento dos bens e serviços materiais necessários à realização do evento e a respectiva cobrança, o que lhe permitiria obter ganhos financeiros adicionais, além da remuneração pelos serviços de gestão, organização etc, fixada no edital.

32. Os bens e serviços necessários à realização do evento e os respectivos valores são definidos pelo Sesc, entidade contratante, com o auxílio do credenciado contratado. É a entidade contratante que incorre nesses custos.

33. Por essa razão, entre outras, não se afigura consistente com a metodologia de credenciamento estabelecida pelo Sesc a definição, no edital do credenciamento, de preços unitários dos serviços e bens componentes da planilha de execução do evento, visto que não constituem elementos da remuneração a ser paga ao credenciado contratado.

34. De outro lado, o acolhimento da proposta implicaria muito mais do que um ajuste na sistemática atual para, na visão da secretaria, corrigir falha que a torna ilegal. Significaria determinar, efetivamente, (1) a adoção de outro modelo, baseado na fixação de preços unitários, sem levar na devida consideração as dificuldades relatadas pela entidade e sem analisar previamente a sua viabilidade, e até mesmo a sua compatibilidade com o próprio instituto do credenciamento; ou (2) a realização de licitação, preferencialmente, na modalidade pregão, para contratação de uma empresa para organizar os eventos, alternativa que já foi considerada desvantajosa e problemática pela entidade (avaliação não discutida nem infirmada neste autos), razão pela qual foi substituída.

¹⁴ Peça 8, p. 15.

35. Ainda que se possa discutir aperfeiçoamentos e correções de aspectos duvidosos, que poderão ser promovidos em regulamentação por vir, não estão presentes razões determinantes do encerramento no novo modelo, nem tampouco elementos suficientes para concluir que há alternativas melhores, menos onerosas e mais vantajosas, para atendimento das necessidades da entidade.

36. Considerado tudo o que foi exposto, entendo que a sistemática de credenciamento do Sesc/MG, como vem sendo implementada, atende ao enunciado geral que formulei (itens 19 a 22 precedentes), estabelecendo as condições de legitimidade de adoção do credenciamento como instrumento de realização de múltiplas contratações diretas sob condições padronizadas.

37. Cabe registrar que no atual Regulamento de Licitações e Contratos do Sesc – Resolução 1.252/2012, não há disciplina para o procedimento de credenciamento, assim como não havia na legislação federal de normas gerais.

38. No entanto, a Lei 14.133/2021, nova lei federal que deve balizar o mencionado regulamento, dispôs expressamente sobre credenciamento, conforme dispositivos anteriormente reproduzidos, e determina, em seu artigo 79, parágrafo único, que os procedimentos específicos sejam definidos em regulamento.

39. Portanto, considerando as dúvidas suscitadas neste processo, bem como o que foi analisado nesta proposta de deliberação, é necessário recomendar ao Departamento Nacional do SESC que discipline as premissas gerais e os procedimentos operacionais de credenciamento para contratação direta, considerando o disposto na Lei 14.133/2021 e na regulamentação federal pertinente.

Diante do exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 08 de dezembro 2021.

WEDER DE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2977/2021 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 022.605/2020-7.
2. Grupo II – Classe VII – Assunto: Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Administração Regional do Sesc no Estado de Minas Gerais (03.643.856/0001-73).
4. Entidade: Administração Regional do Sesc no Estado de Minas Gerais.
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Representação legal:
 - 8.1. Tulio Enes de Carvalho (OAB/MG 136.196) e outros, representando Administração Regional do Sesc no Estado de Minas Gerais.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) para examinar os modelos de credenciamento que vêm sendo adotados pelo Serviço Social do Comércio no Estado de Minas Gerais (Sesc/MG) para contratação de serviços de promoção e organização de eventos.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

 - 9.1. considerar cumprido o objetivo para o qual o processo foi constituído;
 - 9.2. recomendar ao Departamento Nacional do SESC que discipline as premissas gerais e os procedimentos operacionais de credenciamento para contratação direta, considerando o disposto na Lei 14.133/2021 e na regulamentação federal pertinente.
 - 9.3. dar ciência desta decisão à Administração Regional do Sesc no Estado de Minas Gerais e ao Departamento Nacional do Sesc;
 - 9.4. levantar o sobrestamento do TC 008.076/2018-9;
 - 9.5. nos termos do art.169, V, do RITCU, encerrar o processo e arquivar os presentes autos.
10. Ata nº 48/2021 – Plenário.
11. Data da Sessão: 8/12/2021 – Telepresencial.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2977-48/21-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Vital do Rêgo e Jorge Oliveira.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira (Relator).

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

WEDER DE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral, em exercício