

GABINETE DO CONSELHEIRO Ricardo Torres
Excelentíssimo Senhor Conselheiro

Ref.: Representação em face do Pregão eletrônico 44/2024, que o objeto é a formação de Registro de Preços para eventual contratação de empresa para prestação de serviço de produção operacional e executiva para eventos, sob o regime de execução por preço global, compreendendo o fornecimento de diárias de produtor operacional e executivo. SEI 7210202400034867

1. INTRODUÇÃO

Trata o presente de Relatório Conclusivo de Representação nos termos do art. 3º, §2º, da Resolução TCMSP nº 18/2019, interposta pela Associação Brasileira das Empresas Fornecedoras da Administração Pública em Geral – ABEFAP, em face do Pregão Eletrônico 044/2024, promovido pela São Paulo Turismo S/A - SPTuris.

O objeto do pregão é a formação de Registro de Preços para eventual contratação de empresa para prestação de serviço de Produtor Operacional e Produtor Executivo para eventos, sob o regime de execução por preço global, compreendendo o fornecimento de diárias de Produtor Operacional e Executivo, conforme bases, condições e especificações deste Edital e seus anexos (peça 04, fl. 1). A quantidade estimada de diárias a ser contratada para um período de 12 meses é de 30.000 para Produtor Operacional e 20.000 para Produtor Executivo (peça 04, fl. 27). O processo administrativo referente a esse contrato é o Processo SEI 7210.2024/0003486-7.

O Conselheiro Relator, por meio de despacho à peça 06, determinou que a Origem fosse oficiada para conhecimento e manifestação a respeito do contido nas peças 01 a 04.

Em resposta ao determinado, a Origem manifestou-se às peças 10 a 14. Cumpre destacar que a sessão pública de lances do pregão está prevista para **30.08.24, às 09 horas** (peça 20, doc. SEI 108260193). Não há procedimento de Acompanhamento de Edital em andamento.

Juntamos ao processo eTCM os seguintes documentos:

- Estudo Técnico Preliminar (peça 18, SEI 105291826);
- Edital do Pregão Eletrônico n.º 044/24 Retirratificado (peça 19, SEI 108227554);

- Publicação do edital retirratificado (peça 20, SEI 108260193).

Em cumprimento ao determinado à peça 16, passamos a analisar, em sede de Relatório Conclusivo, as alegações da Representante e a manifestação prévia apresentada pela SPTuris.

2. ANÁLISE

2.1. Da exigência de atestados de capacidade técnica operacional expedida somente pelo setor público, uma vez que veda a apresentação de atestados realizados em área privada

Argumentos da Representante (peça 01)

A Representante alega que (peça 01, fl. 11):

A exclusão de atestados da área privada não apenas reduz injustificadamente o universo de possíveis competidores, mas também vai na contramão do disposto legal, desconsiderando que atestados privados muitas vezes são igualmente, se não mais, complexos tecnicamente em termos de competência e desempenho.

Afirma, por fim, que para “garantir a ampla competitividade e a igualdade de condições entre os licitantes, é imperativo que o edital aceite atestados de capacidade técnica tanto de órgãos públicos quanto de entidades privadas” (peça 01, fl. 12).

Manifestação prévia da São Paulo Turismo S/A - SPTuris (peça 14)

A SPTuris relata que:

Estamos de acordo com o apontamento. Informamos que a comprovação de aptidão para desempenho da atividade poderá ser feita por intermédio de atestado(s) fornecido(s) por pessoas jurídicas de direito público ou privado. O item 1.3.1.1 será retificado, para que conste a aceitabilidade de atestados alusivos a eventos realizados em área privada.

Análise da Coordenadoria

Uma vez que a Origem acatou as alegações do Representante, por meio do poder de autotutela, a auditoria conclui que ocorreu **perda superveniente do objeto** em relação a este ponto.

2.2. Vedação da aceitação de atestados de serviços semelhantes

Argumentos da Representante (peça 01)

A Representante alega que (peça 01, fl. 13):

(...) a SP Turismo exclui a permissão de apresentação de atestados de serviços semelhantes, revelando-se uma interpretação restritiva e desarrazoada do que deve ser considerado para fins de qualificação técnica, ferindo mais uma vez o ditame legal e agora também a súmula 30 do TCE/SP, já mencionada acima.

Destaca, também em sua representação, a Súmula TCESP nº 30, conforme transcrito abaixo (peça 01, fl. 10):

Em procedimento licitatório, para aferição da capacitação técnica, poderão ser exigidos atestados de execução de obras e/ou serviços de forma genérica, ficando vedado o estabelecimento de apresentação de prova de experiência anterior em atividade específica, como realização de rodovias, edificação de presídios, de escolas, de hospitais, e outros itens

Por fim, a Representante relata que “ao excluir serviços semelhantes, o edital compromete a igualdade de condições entre os concorrentes, restringindo mais uma vez o universo de competidores a um número ínfimo, senão único” (peça 01, fl. 14).

Manifestação prévia da São Paulo Turismo S/A - SPTuris (peça 14)

A SPTuris relata que:

Informamos que serão aceitos atestados que comprovem experiência prévia da empresa em serviços compatíveis, garantindo o conhecimento e a habilidade para atendimento dos eventos com eficiência, conforme o delimitado em nosso Termo de Referência. A restrição do 1.3.1.1 diz respeito aos atestados alusivos àquelas atividades que não estejam em consonância com o objeto da licitação e, sendo assim, não serão aceitas para efeito de qualificação técnica. Sendo assim, para preservar a qualidade esperada durante a prestação dos serviços, optamos por manter a redação do item.

Análise da Coordenadoria

O detalhamento do objeto do edital (peça 19, fls. 25 a 27) apresenta uma série de requisitos para os serviços de Produtor Executivo e Produtor Operacional. Tais requisitos podem ser resumidos nos seguintes conjuntos de atividades, conhecimentos e grau de escolaridade:

- Produtor Executivo:
 - Escolaridade: Superior Completo ou experiência na área referente a produção/organização de eventos, no mínimo, de quatro anos;
 - Conhecimentos: Pacote Office Avançado, Programas Gráficos (Illustrator, Autocad, Photoshop) intermediários;
 - Atividades a serem realizadas: Acompanhamento dos diversos eventos, planejamento mediante captação de informações, consolidação de dados e apresentação de forma sistêmica, controle de pendências, alimentação de planilhas, gerenciamento de cronogramas de montagem e desmontagem, conhecimento interpretativo quanto a *rider* técnico (som, luz, palco), entre outros.
- Produtor Operacional:
 - Escolaridade: Médio Completo;
 - Conhecimentos: Conhecimento básico em planilhas e documentos eletrônicos;
 - Atividades a serem realizadas: Acompanhamento dos diversos eventos, planejamento mediante captação de informações, consolidação de dados e apresentação de forma sistêmica, controle de pendências quanto ao recebimento de materiais/equipamentos, entre outros.

Por sua vez, o item 1.3.1.1, objeto desta Representação, apresenta a seguinte redação:

1.3.1.1. Não serão aceitos para efeito de qualificação técnica atestados alusivos a serviços de Apoio Operacional, Assistente de eventos, Staff, Zeladoria, Limpeza, Segurança, Carregadores, Recepção e Portaria ou eventos realizados em área privada.

Realizando a comparação entre os requisitos solicitados pela SPTuris e a restrição imposta pelo edital, nota-se que as atividades descritas para o serviço de Produtor Executivo, como planejamento de eventos, gerenciamento de cronogramas e conhecimento de *rider* técnico, estão focadas na produção e organização de eventos em um nível mais elevado (em termos de escolaridade) e técnico. Desta forma, esse serviço não é, de fato, semelhante a serviços como

Apoio Operacional, Assistente de eventos, Staff, Zeladoria, Limpeza, Segurança, Carregadores, Recepção e Portaria, sendo assim pertinente a restrição trazida pelo item 1.3.1.1.

Por sua vez, as atividades descritas para o serviço de Produtor Operacional, em que pese também envolverem o planejamento de eventos, apresentam um nível de complexidade técnica mais baixo, dada a exigência de ensino médio completo e conhecimentos básicos em planilhas e documentos eletrônicos.

Em relação aos serviços de Apoio Operacional, Assistente de Eventos e Staff, é possível vislumbrar, em análise preliminar, sobreposição com as funções operacionais do Produtor Operacional.

Em relação aos outros serviços do item 1.3.1.1 (zeladoria, limpeza, segurança, carregadores, recepção e portaria), inexistente sobreposição de funções.

Dessa forma, trata-se de uma ambiguidade que prejudica o julgamento objetivo e a competitividade, em contrariedade ao art. 31 e 58 da LF 13.303/16. Logo, seria recomendável que a SPTuris procedesse à adequação dos requisitos para o serviço de Produtor Operacional ou adequação das restrições impostas pelo item 1.3.1.1, a fim de sanar possíveis ambiguidades.

Pelo exposto, a auditoria conclui pela **procedência** da Representação neste ponto.

2.3. Exigência de que os atestados simultâneos sejam apresentados de um mesmo município

Argumentos da Representante (peça 01)

A Representante alega que “a Lei de licitações, no que tange a qualificação técnica possui um rol taxativo e neste rol não há nenhuma menção da permissão de exigências de atestados simultâneos, efetuando exigências excessivas e sem qualquer justificativa para tal” (peça 01, fl. 15).

Relata que “mais uma vez restringe o certame, pois exige que os atestados simultâneos sejam apresentados em um mesmo município” (peça 01, fl. 15).

Manifestação prévia da São Paulo Turismo S/A - SPTuris (Peça 14)

A SPTuris relata que (peça 14, fl. 4):

Consideramos que a exigência está em consonância com a realidade dos eventos atendidos pela área. Além disso, os atestados simultâneos emitidos em um único município garantem que a empresa é capaz de atender o quantitativo de postos dentro das mesmas condições locais. A definição da qualificação técnica foi baseada em uma abordagem estratégica que busca assegurar a qualidade, flexibilidade e adaptabilidade do serviço prestado diante da necessidade da presente contratação, de forma razoável e pertinente ao objeto do contrato. Dessa forma, entendemos que não haverá prejuízo à competitividade.

Análise da Coordenadoria

Não há irregularidade na solicitação de atestados emitidos em um único município, uma vez que a prestação do serviço ocorrerá apenas no município de São Paulo, conforme edital de licitação (peça 19, fl. 31). Destacamos, também, que a LF 13.303/16 não estabelece vedação nesse sentido.

Pelo exposto, a auditoria conclui pela **improcedência** da Representação neste ponto.

2.4. Vedação de participação de empresas em consórcio sem justificativas

Argumentos da Representante (peça 01)

A Representante alega que a “impossibilidade de subcontratação ou consorciamento pode resultar em um número reduzido de licitantes, o que vai de encontro ao princípio da competitividade estabelecido na Lei nº 14.133/2021” (peça 01, fl. 17).

Ademais, a Representante afirma que, além disso, “a vedação de participação em consórcios, sem justificativas, pode impactar negativamente a execução do contrato, uma vez que impede a divisão de responsabilidades e a especialização de tarefas, que são práticas comuns e vantajosas em projetos complexos” (peça 01, fls. 17/18).

Manifestação prévia da São Paulo Turismo S/A - SPTuris (peça 14)

A SPTuris relata que “Todas as justificativas sobre a vedação da participação de consórcios constam no Estudo Técnico Preliminar” (doc. SEI 105291826, peça 18).

Alega que:

(...) “não obstante a opção pelo consórcio ser uma faculdade da Administração, tal escolha se justifica apenas sob certas circunstâncias, quando necessário aumentar a competitividade do certame, em face da complexidade dos serviços pretendidos ou das peculiaridades do mercado” (Acórdão nº 2395/2010). Não há a complexidade necessária ao objeto a ser licitado para que seja necessária a participação de consórcios. Sendo assim, solicitamos que seja mantida a vedação.

Conclui que, assim, “entendemos que a execução integral do objeto é comumente comercializada no mercado e desse modo o cumprimento do escopo não depende da atuação de empresas diversas”

Análise da Coordenadoria

Preliminarmente, ressaltamos que a LF 14.133/21 não é aplicável, via de regra, às sociedades de economia mista.

O art. 49, inciso VI, do Regulamento de Licitações e Contratos da SPTuris (Comunicado São Paulo Turismo S/A nº 1/24), estabelece que deve ser justificada a permissão ou proibição de formação de consórcios.

A decisão da possibilidade de admissão de consórcios é, portanto, discricionária. Deve, porém, em ambos os casos ser justificada. Nota-se que a SPTuris vedou a participação de consórcios e encartou sua justificativa no Estudo Técnico Preliminar (doc. SEI 105291826, peça 18).

Logo, pelo exposto, a auditoria conclui pela **improcedência** da Representação neste ponto.

Ressaltamos, porém, como ponto de atenção, que a justificativa utilizada pela SPTuris, apresentou fragilidades, se valendo de entendimentos que se modificaram com a entrada da LF 14.133/21. Por exemplo, na justificativa que consta no ETP (peça 18, fl. 4), justifica-se a vedação uma vez que a “previsão da participação de consórcios não é a regra”, conforme a LF 8.666/93. Ocorre que com a entrada em vigor da nova lei de licitações, conforme previsão em seu art. 15, a participação de consórcios passou a ser a regra.

2.5. Recurso protocolado somente de forma presencial

Argumentos da Representante (peça 01)

A Representante alega que a impossibilidade de protocolo de recurso por meios eletrônicos “pode criar barreiras para a participação e dificultar a eficiência do processo, uma vez que a utilização de meios eletrônicos é amplamente promovida pela legislação atual para facilitar e agilizar a tramitação de documentos” (peça 01, fl. 19).

Manifestação prévia da São Paulo Turismo S/A - SPTuris (peça 14)

A SPTuris relata que “por um lapso o recebimento dos Recursos permaneceu com a redação de outrora. Aproveitamos o ensejo para alterar o edital. Desta forma, acolhemos o item (5)” (peça 14, fl. 7).

Análise da Coordenadoria

Uma vez que a Origem acatou as alegações do Representante, por meio do poder de autotutela, a auditoria conclui que ocorreu **perda superveniente do objeto** em relação a este ponto.

3. CONCLUSÃO

Da análise da Representação interposta pela Associação Brasileira das Empresas Fornecedoras da Administração Pública em Geral – ABEFAP, em face do Pregão Eletrônico 044/2024, promovido pela São Paulo Turismo S/A - SPTuris, em sede de Relatório Conclusivo, consideramos a Representação parcialmente procedente:

- **Procedente** quanto ao item **2.2**;
- **Improcedente** quanto aos itens **2.3 e 2.4**; e
- Ocorrência de **perda de objeto** quanto aos itens **2.1 e 2.5**.

São Paulo, em 19/08/2024

GABRIEL BUENO CARVALHO
Auditor de Controle Externo

Coordenadoria IV

BRUNO WALLACE SOARES DA SILVA
Supervisor de Controle Externo

Substituto
Coordenadoria IV

De acordo, em

LUIZ GUSTAVO DE OLIVEIRA VIEIRA
Coordenador de Controle Externo
Coordenadoria IV