

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
MBA EXECUTIVO EM GESTÃO PÚBLICA

JOÃO PAULO SILVEIRA

**O DESAFIO DE FISCALIZAR CONTRATOS DE EVENTOS NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: A NECESSIDADE DE
REGULAMENTAÇÃO ESPECÍFICA.**

BRASILIA

2014

JOÃO PAULO SILVEIRA

**O DESAFIO DE FISCALIZAR CONTRATOS DE EVENTOS NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: A NECESSIDADE DE
REGULAMENTAÇÃO ESPECÍFICA.**

Projeto de Impacto na Administração Pública apresentado ao curso de especialização / pós graduação – MBA Executivo em Gestão Pública da Fundação Getúlio Vargas.

Orientadora: Emilia Zouain.

BRASILIA

2014

O governo é como todas as coisas deste mundo:
para o conservamos temos de o amar.

Montesquieu

RESUMO

O presente Projeto de Impacto na Administração Pública - PIAP trata sobre o desafio imposto ao gestor público federal de fiscalizar contratos de eventos, dado a especificidade do tema, bem como a ausência de regulamentação específica com este fim. Primeiramente são detalhados conceitos importantes relacionados a temática de eventos, necessários para o pleno entendimento das fases seguintes do PIAP, em especial do diagnóstico e da solução proposta. No diagnóstico são apresentados o normativo orientador da fiscalização; as etapas, os atores envolvidos no processo e o fluxo de realização de um evento; bem como as fragilidades já apontadas pelo controle interno e externo sobre a matéria. Conclui-se pela necessidade de aperfeiçoar o processo de fiscalização da execução de contratos de eventos celebrados por órgãos da administração pública federal, através da elaboração de regulamento específico, intitulado MANUAL DE FISCALIZAÇÃO DE EVENTOS, como documento de referência. Por fim, defende-se o trabalho conjunto entre a CGU e o MPOG, cada um no âmbito de suas competências, para elaborar o documento de referência e publicar norma que assegure a implementação efetiva do regulamento proposto.

Palavras chave: fiscalização; contratos; eventos.

ABSTRACT

This Project of Impact in the Public Administration - PIAP involves the challenge compelled to the federal public manager to supervise event contracts, given the specificity of the topic, as well as the absence of specific regulations for this purpose. First of all, important concepts themed events are detailed to get the full understanding of the following stages of PIAP, especially the diagnosis and proposed solution. The diagnosis presents the normative that guides the surveillance; the steps, the actors involved in the process and the flow of execution of an event; as well as the weaknesses already identified by the internal and external control over matter. It concludes the need to improve the process of supervising the execution of event contracts by agencies of the federal government, through the elaboration of specific regulation, entitled MANUAL AUDIT OF EVENTS, as a reference document. Finally, it is argued joint work between CGU and MPOG, each within their competencies to draw the reference document and publish a standard to ensure the effective implementation of the proposed regulation.

Keywords: supervision; contracts; events.

LISTA DE SIGLAS

CGU – Controladoria Geral da União

FENAFRA – Feira Nacional da Agricultura Familiar e Reforma Agrário

IN – Instrução Normativa

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

PIAP – Projeto de Impacto na Administração Pública

PNCF – Programa Nacional de Crédito Fundiário

SRP – Sistema de Registro de Preços

TCE – Tomada de Contas Especial

TCU – Tribunal de Contas da União

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| Figura 1 - Ferramentas de Comunicação. Fonte: autor..... | 12 |
| Figura 2 – Etapas de um evento. Fonte: autor. | 23 |
| Figura 3 - Responsabilidades dos atores envolvidos na realização de um evento. Fonte: autor. | 30 |
| Figura 4 - Fluxo de requisição de um evento. Fonte: autor. | 32 |
| Figura 5 - Matriz de elos institucionais. Fonte: autor. | 39 |
| Figura 6 - Árvore de Problemas. Fonte: Autor. | 42 |
| Figura 7 - Árvore de Objetivos. Fonte: autor..... | 44 |
| Figura 8 - Marco Lógico. Fonte: Autor. | 51 |

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| 1) INTRODUÇÃO | 10 |
| 2) CONCEITOS | 12 |
| 2.1) Comunicação Governamental | 12 |
| 2.2) Evento | 13 |
| 2.3) Contratação..... | 13 |
| 2.4) Pregão..... | 14 |
| 2.5) Sistema de Registro de Preços | 15 |
| 2.6) Contrato..... | 19 |
| 2.7) Fiscalização | 21 |
| 3. DIAGNÓSTICO | 22 |
| 3.1) Etapas de um evento..... | 22 |
| 3.1.1) Planejamento | 23 |
| 3.1.2) Organização..... | 25 |
| 3.1.3) Execução | 26 |
| 3.1.4) Avaliação | 27 |
| 3.1.5) Fiscalização | 27 |
| 3.1.6) Liquidação..... | 29 |
| 3.2) Responsabilidades | 29 |
| 3.3) Fluxo de realização de um evento | 30 |
| 3.4) Apontamentos do Controle Interno | 33 |
| 3.5) Apontamentos do Controle Externo | 36 |
| 3.6) Jogo de planilhas | 38 |
| 3.7) Matriz de elos institucionais..... | 39 |
| 3.8) Árvore de Problemas..... | 41 |

| | |
|--------------------------------------|-----------|
| 4) SOLUÇÃO PROPOSTA..... | 43 |
| 4.1) Árvore de objetivos | 43 |
| 4.2) Objetivo geral..... | 45 |
| 4.3) Objetivo específico..... | 45 |
| 4.4) Atividades..... | 45 |
| 4.5) Pressupostos | 46 |
| 4.6) Marco Lógico | 47 |
| 4.7) Cronograma..... | 52 |
| 5) DOCUMENTOS | 53 |
| 5.1) Solicitação de Auditoria | 54 |
| 5.2) Manual de Eventos | 68 |
| 5.3) Portaria MPOG..... | 73 |
| 6) CONSIDERAÇÕES FINAIS | 74 |
| 7) REFERÊNCIAS | 75 |

1) INTRODUÇÃO

Estima-se que administração pública federal gasta, anualmente, mais de 1 bilhão em gastos diretos com contratos de eventos¹, com um crescimento na ordem de 10% ao ano nesta década. Se for somado os gastos indiretos a cifra ultrapassa a marca de 2 bilhões de reais².

Porém, a despeito destes gastos significativos e da importância deste instrumento de comunicação para intensificar o relacionamento do órgão/entidade com seus diversos públicos, são recorrentes os apontamentos dos órgãos de controle interno e externo indicando má gestão e/ou o desvio destes recursos³.

Ainda, a realização de um evento é extremamente complexa, com inúmeras especificidades de ordem técnica, envolvendo diversos atores. Porém, apesar deste contexto, inexistente regulamentação específica disciplinando a fiscalização de eventos, seja de ordem legal ou infra legal.

Assim, o gestor público bem intencionado não possui instrumentos que o auxiliem na fiscalização deste tipo de contrato. Já o gestor público mal intencionado tem a sua responsabilização dificultada, justamente pela ausência de normativos específicos que indiquem o que deve ser feito.

Diante desta realidade o presente Projeto de Impacto na Administração Pública (PIAP), inicialmente, delimitará conceitos importantes relacionados a temática de eventos, necessários para o pleno entendimento das fases seguintes.

¹ Contratos formalizados por Órgãos (Presidência da República e Ministérios) e Entidades vinculadas (autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista) tendo como objeto, exclusivamente, a organização e execução de eventos. Fonte: pesquisa do autor no Portal da Transparência – www.portaldatransparencia.gov.br.

² Patrocínios diretos e indiretos, bem como contratos, convênios, termos de parceria, acordos entre outros instrumentos que não tem como objeto a organização e execução de eventos, porém possuem alguma etapa em que há a utilização desta ferramenta de comunicação, como apoio para a execução do objeto principal. Fonte: pesquisa do autor no Portal da Transparência – www.portaldatransparencia.gov.br, Portal dos Convênios – www.convênios.gov.br e sites da administração direta e indireta.

³ Acórdãos do Tribunal de Contas da União e Relatórios de Auditoria e Fiscalização da Controladoria Geral da União. Fonte: pesquisa do autor no site do TCU – www.tcu.gov.br e da CGU – www.cgu.gov.br.

Em seguida será feito um diagnóstico, apresentando as etapas de um evento, os atores envolvidos, o fluxo de realização, os apontamentos do controle interno e externo, entre outras questões importantes para se contextualizar o projeto.

Por fim, é apresentada uma solução, que passa necessariamente pela melhoria da regulamentação inerente ao tema, com a atuação conjunta entre a Controladoria Geral da União (CGU) e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) para elaborar documento de referência com o objetivo de aumentar a eficiência na gestão da execução de contratos de eventos.

A metodologia utilizada para a elaboração do PIAP foi a ZOOP – Projeto Orientado por Objetivos, no qual se busca, primordialmente, modificar uma realidade não-satisfatória e, portanto, atingir um objetivo, envolvendo o próprio público-alvo do projeto (beneficiários), juntamente com a equipe técnica.

2) CONCEITOS

A seguir são detalhados conceitos importantes relacionados a temática de eventos, necessários para o pleno entendimento das fases seguintes do PIAP, em especial do diagnóstico e da solução proposta.

2.1) Comunicação Governamental

A comunicação governamental compreende todas as atividades e ações desenvolvidas pela administração pública com o objetivo de se posicionar junto à opinião pública, democratizando as informações de interesse da sociedade e prestando conta de seus atos.

É uma forma legítima de um governo se fazer presente perante a população ou uma parte dela e tem como objetivo final contribuir para que o Estado cumpra com mais eficiência suas finalidades. Para tanto, utiliza de diversas ferramentas, as quais se destacam:



Figura 1 - Ferramentas de Comunicação. Fonte: autor.

Ainda, há outras ferramentas que tem ganhado em importância, especialmente com o avanço da tecnologia, como a comunicação digital. Subsidiariamente, são utilizados outros instrumentos para a operacionalização das atividades e ações, como consultorias e pesquisas em geral.

2.2) Evento

O evento é uma das ferramentas da comunicação governamental . Em termos gerais, pode ser definido como um conjunto de atividades cuidadosamente concebidas, em local, data e hora específicos, com o objetivo de atrair, informar, disseminar, motivar ou despertar o interesse de um segmento de público para uma determinada instituição, assunto, produto ou serviço.⁴

2.3) Contratação

A contratação do serviço de eventos pela administração pública federal deve ser precedida, necessariamente, de procedimento licitatório visando a escolha da proposta mais vantajosa. Ainda, dado que:

- a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU)⁵ considera a contratação dos serviços de organização de eventos como contratação de serviço comum;
- a jurisprudência do TCU⁶ determina a utilização do Pregão para aquisição de serviços comuns, que só poderá ser preterido quando comprovada e justificadamente for inviável sua utilização;
- o Decreto 5.450/2005 estabelece em seu artigo 4º que para a aquisição de serviços comuns será obrigatória a modalidade Pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica.

⁴ Definição formulado pelo autor, a partir de conceitos advindos da literatura voltada ao setor privado, dado que não há literatura especializada nacional tratando sobre o tema de eventos no setor público.

⁵ Acórdãos do TCU: 2.664/2007 – Plenário; 2.807/2009 - 2ª Câmara; 2194/2009 - 2ª Câmara.

⁶ Acórdãos do TCU: 2.901/2007 – 1ª Câmara; 988/2008 - Plenário; 463/2008 - 1ª Câmara.

Desta forma conclui-se que o Pregão, na forma eletrônica, é a modalidade de licitação que, em regra, deve ser utilizada para selecionar empresa prestadora de serviço de organização de eventos.

2.4) Pregão

O Pregão é utilizado para a aquisição de serviços de natureza comum, ou seja, cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

É uma modalidade de licitação do tipo menor preço, destinada à seleção da proposta mais vantajosa de contratação de bem ou serviço comum, caracterizada pela existência de uma fase competitiva inicial, em que os licitantes dispõem do ônus de formular propostas sucessivas, e de uma fase posterior de verificação dos requisitos de habilitação e satisfatoriedade das ofertas⁷.

Na atualidade o Pregão para a contratação de serviços de eventos é utilizado de duas formas:

a) Contratação para a realização de um evento específico, geralmente de grande porte, com contrato limitado a realização do evento em questão (serviço não continuado).

Como exemplo podemos citar o Pregão Eletrônico nº 04/2012, realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para realização da VIII FENAFRA – Feira Nacional da Agricultura Familiar e Reforma Agrário – Brasil Rural Contemporâneo, ocorrida no período do dia 21 a 25/11/2012, adjudicado pelo valor de R\$ 18.800.000,00 (dezoito milhões e oitocentos mil reais)⁸, cujo objeto está transcrito a seguir:

Montagem da estrutura e a organização da Feira, além dos serviços relacionados à segurança, limpeza, alimentação e contratação de artistas, entre outros, inerentes ao evento.

⁷ FILHO, Marçal Justen. Pregão – Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico. Página 09.

⁸ Fonte: www.portaldatransparencia.gov.br

b) Contratação para realizações de mais de um evento, geralmente de pequenos ou médios porte, com cobertura contratual de um ano (prorrogável) e formalizadas por adesão a Ata de Registro de Preço (serviço continuado).

Como exemplo podemos citar o Pregão Eletrônico nº 30/2011, realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para formação de Ata de Registro de Preços para contratar empresa para prestação de serviços de eventos em geral, adjudicado pelo valor de R\$ 8.208.000,00 (dezoito milhões e oitocentos mil reais)⁹, cujo objeto está transcrito a seguir:

Prestação de serviço de organização de eventos e correlatos.

Por meio deste contrato foram realizados diversos eventos no decorrer do ano, como a 24ª FENAGRO - Feira Nacional da Agropecuária; 3º Congresso do Cacau; Seminário Estadual de Reforma Agrária e Programa Nacional de Crédito Fundiário; Capacitação de Nivelamento do PNCF – Programa Nacional de Crédito Fundiário; Encontro Nacional da Agricultura Familiar, entre tantos outros.

2.5) Sistema de Registro de Preços

O Sistema de Registro de Preços (SRP) é um procedimento com base em planejamento de um ou mais órgãos/entidades para contratação de bens e serviços, por meio de licitação na modalidade concorrência ou pregão, em que as empresas vencedoras assumem o compromisso de fornecer bens e serviços a preços e prazos registrados em uma Ata específica¹⁰.

Pelo fato das demandas por eventos serem frequentes – mas não permanentes – e, na maioria dos casos, não ser possível determinar com exatidão o quantitativo a ser contratado, o SRP é indicado para este tipo de serviço.

⁹ Fonte: www.portaldatransparencia.gov.br

¹⁰ BRASIL. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Sistema de Registro de Preços – Perguntas e respostas. Brasília: 2013. Página 07.

Como exemplo podemos citar o Pregão Eletrônico nº 41/2011, realizado Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) para contratar empresa para prestação de serviço de organização de eventos e correlatos, cuja Ata de Registro de Preços final contemplou, entre outros, os seguintes itens:

| ITEM | RECURSOS HUMANOS | DESCRIÇÃO | UNIDADE | QTD. | VALOR UNITÁRIO – R\$ | VALOR TOTAL – R\$ |
|------|---|---|---------------|------|----------------------|-------------------|
| 1 | Apoio para serviços gerais (carregador) | Pessoa responsável pelo transporte de carga/materiais diversos e apoio em pequenos serviços como afixação de painel, ajuste de mobiliário em estandes etc. | Diária de 8h | 500 | 45,00 | 22.500,00 |
| 2 | Arquiteto projetista | Arquiteto projetista especializado na área de eventos, criação e montagem de estandes. Domínio de ferramentas informatizadas, inclusive 3D e desenvolvimento de projetos personalizados. Responsável pela Anotação de Responsabilidade Técnica. | Diária de 8h | 10 | 150,00 | 1.500 |
| 3 | Brigadista | Profissional uniformizado e devidamente qualificado e habilitado para o exercício da profissão com todos os Equipamentos necessários ao exercício da profissão de acordo com as normas. | Diária de 12h | 250 | 70,00 | 17.500 |
| 4 | Cerimonialista | Pessoa responsável pela organização e bom andamento do cerimonial no evento, bem como identificação de autoridades e convidados VIPs, preparação da mesa diretora, preparação de nominatas, elaboração de roteiro, entre outros, com a supervisão do MTE - sujeito a aprovação. | Diária de 8h | 20 | 350,00 | 7.000,00 |
| 5 | Copeiro (a) | Profissional uniformizado (a) com as seguintes atribuições: preparar e distribuir café, água mineral; zelar para que o material e o equipamento da cozinha estejam sempre em perfeitas condições de | Diária de 8h | 500 | 43,00 | 21.500,00 |

| | | | | | | |
|-------|--|--|--|--|--|--|
| | | utilização, funcionamento, higiene e segurança; operar com fogões, aparelhos de preparação ou manipulação de gêneros de alimentação, aparelhos de aquecimento ou refrigeração, esterilização u outros, elétricos ou não. | | | | |
| (...) | | | | | | |

| ITEM | EQUIPAMENTOS | DESCRIÇÃO | UNIDADE | QTD. | VALOR UNITÁRIO – R\$ | VALOR TOTAL – R\$ |
|-------|------------------------|---|---------|------|----------------------|-------------------|
| 47 | Amplificador | Amplificador compatível com o ambiente e a estrutura do evento. | Diária | 250 | 20,00 | 5.000,00 |
| 48 | Aparelho de DVD | Aparelho de DVD com leitor- blue ray e controle remoto. | Diária | 30 | 10,00 | 300,00 |
| 49 | Aparelho de Fac-símile | Com papel e tinta e/ou cartucho. | Diária | 30 | 2,00 | 60,00 |
| 50 | Aparelho telefônico | Com fio. | Diária | 30 | 5,00 | 150,00 |
| 51 | Aparelho telefônico | Sem fio. | Diária | 30 | 6,00 | 180,00 |
| (...) | | | | | | |

| ITEM | MATERIAL DE CONSUMO | DESCRIÇÃO | UNIDADE | QTD. | VALOR UNITÁRIO – R\$ | VALOR TOTAL – R\$ |
|-------|--|--|---------|------|----------------------|-------------------|
| 122 | Bandeiras | Bandeiras países/estados/municípios – tamanho 2, 3 e 4 panos | Diária | 10 | 5,00 | 50,00 |
| 123 | Bandeiras de mesa | Bandeiras para mesa – países/estados/municípios – tamanho específico para mesa de trabalho, com suporte. | Diária | 10 | 5,00 | 50,00 |
| 124 | Etiqueta para identificação de bagagem | Etiqueta para identificação de bagagem em guarda-volumes . | Unidade | 3000 | 0,50 | 1.500,00 |
| 125 | Mastro interno para bandeira | Mastro interno para bandeira com suporte e ponteira. | Diária | 10 | 2,00 | 20,00 |
| 126 | Bloco de anotações | Bloco de anotação medindo 22,0 cm / 15,5 cm. | Unidade | 3000 | 1,20 | 3.600,00 |
| (...) | | | | | | |

| ITEM | DECORAÇÃO E ACESSÓRIOS | DESCRIÇÃO | UNIDADE | QTD. | VALOR UNITÁRIO – R\$ | VALOR TOTAL – R\$ |
|-------|--------------------------|---|---------|------|----------------------|-------------------|
| 136 | Arranjo de flores | Elaboração de arranjos tipo jardineira para mesa plenária e arranjos com tripés com flores nobres naturais. | Diária | 250 | 1,00 | 250,00 |
| 137 | Arranjo de flores - bufê | Arranjos florais naturais, acondicionados em cachepôs, para utilização em mesas de centro ou de canto | Diária | 250 | 10,00 | 2.500,00 |
| 138 | Faixa | Criação, impressão em lona tipo Night & Day ou similar – 4 cores e colocação + retirada no local do evento. | m2 | 1000 | 2,00 | 2.000,00 |
| 139 | Frigobar | Refrigerador (com maior eficiência energética) para pequenos ambientes com capacidade de armazenamento de 135 litros. Com Selo Procel de Eficiência Energética. | Diária | 50 | 5,00 | 250,00 |
| 140 | Geladeira | Refrigerador (com maior eficiência energética) com capacidade de armazenamento de 150 litros. Com Selo Procel de Eficiência Energética. | Unidade | 50 | 5,00 | 250,00 |
| (...) | | | | | | |

| ITEM | ALIMENTAÇÃO | DESCRIÇÃO | UNIDADE | QTD. | VALOR UNITÁRIO – R\$ | VALOR TOTAL – R\$ |
|------|--|--|----------------------|-------|----------------------|-------------------|
| 185 | Água - (fora do ambiente hoteleiro) | Disponibilização de água em garrafa de 500 ml (servido em copo de vidro). | Unidade | 10000 | 1,00 | 10.000,00 |
| 186 | Água - (fora do ambiente hoteleiro) | Disponibilização de água em garrafão de 20 litros, base com torneira e copos plásticos descartáveis. | Unidade | 1000 | 5,00 | 5.000,00 |
| 187 | Almoço até 25 pessoas - (fora do ambiente hoteleiro) | À americana (bufê) - 02 opções de pratos frios; 02 tipos de carnes (vermelha e branca e/ou pescado), com respectivas guarnições; Sobremesa: 02 tipos de doces, frutas e sorvetes; café expresso. Suco de fruta (02 tipos), água mineral (com e sem gás), refrigerante (02 tipos, | custo por pessoa/dia | 100 | 27,99 | 2.799,00 |

| | | | | | | |
|-------|--|---|----------------------|------|-------|-----------|
| | | normal e diet ou light). | | | | |
| 188 | Almoço de 25 a 100 pessoas - (fora do ambiente hoteleiro) | À americana (bufê) - 02 opções de pratos frios; 02 tipos de carnes (vermelha e branca e/ou pescado), com respectivas guarnições; Sobremesa: 02 tipos de doces, frutas e sorvetes; café expresso. Suco de fruta (02 tipos), água mineral (com e sem gás), refrigerante (02 tipos, normal e diet ou light). | custo por pessoa/dia | 500 | 28,99 | 14.495,00 |
| 189 | Almoço acima de 100 pessoas - (fora do ambiente hoteleiro) | À americana (bufê) - 02 opções de pratos frios; 02 tipos de carnes (vermelha e branca e/ou pescado), com respectivas guarnições; Sobremesa: 02 tipos de doces, frutas e sorvetes; café expresso. Suco de fruta (02 tipos), água mineral (com e sem gás), refrigerante (02 tipos, normal e diet ou light). | custo por pessoa/dia | 3000 | 27,99 | 83.970,00 |
| (...) | | | | | | |

Ao final, a Ata foi formulada para o registro de preços de 225 (duzentos e vinte e cinco) itens, o que demonstra, de mais uma forma, a complexidade na organização e realização de um evento.

2.6) Contrato

O Pregão realizado para contratar uma empresa gerará, invariavelmente, um contrato administrativo. Este pode ser conceituado como um ajuste entre órgãos ou entidades da administração pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas¹¹.

Os contratos em que a administração é parte, sob regime jurídico público, possuem as seguintes características:

- presença da administração como pública como poder público;

¹¹ Art. 2 da Lei 8.666/1993 – Lei de Licitações e Contratos.

- finalidade pública;
- obediência à forma prescrita em lei;
- procedimento legal;
- natureza de contrato de adesão;
- natureza intuito personae;
- mutabilidade; e
- presença de cláusulas exorbitantes.

A presença de cláusulas exorbitantes é o que mais diferencia o contrato administrativo dos particulares, já que seriam ilícitas se estivessem previstas nos contratos entre particulares, colocando administração pública em posição de superioridade. Entre elas está o poder/dever de fiscalizar a execução do acordo, relacionado diretamente ao objeto-fim deste PIAP.

Ainda, cabe observar que a Lei de 8.666/1993 delimita que a duração dos contratos ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quando, entre outros, for relacionado a prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos, limitada a sessenta meses¹².

Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de 60 (sessenta) meses poderá ser prorrogado por até 12 (doze) meses¹³.

Assim, os contratos de eventos formalizadas por adesão a Ata de Registro de Preço (que são a maioria na administração pública federal), geralmente tem duração de 5 (cinco) anos, podendo ainda se estender por mais 1 (um) ano, o que reforça a necessidade de um acompanhamento e fiscalização eficiente e efetivo por parte do gestor do contrato.

¹² Art. 57, Inciso II da Lei 8.666/1993 – Lei de Licitações e Contratos.

¹³ Art. 57, § 4 da Lei 8.666/1993 – Lei de Licitações e Contratos.

2.7) Fiscalização

O acompanhamento e fiscalização do contrato é efetuada por um representante da administração especialmente designado para este fim (fiscal do contrato), com a finalidade de examinar e verificar se a execução obedece as normas legais pertinentes e as especificações previstos no contrato celebrado.

Segundo a Lei de 8.666/1993 o representante da administração anotarà em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinado o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados¹⁴.

No caso de eventos a fiscalização é disciplinada pela Instrução Normativa (IN) nº 02/2008, expedida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), que dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Além disso, o gestor deve seguir as recomendações emitidas pela CGU (controle interno) e determinações expedidas pelo TCU (controle externo). Este temas serão detalhados a seguir, no capítulo DIAGNÓSTICO.

¹⁴ Art. 67, § 1 e 2 da Lei 8.666/1993 – Lei de Licitações e Contratos.

3. DIAGNÓSTICO

A partir dos conceitos fundamentais expostos podemos sintetizar que o evento é uma das ferramentas de comunicação a disposição da administração pública, contratado, em regra, por meio de Pregão eletrônico, que gerará ao fim um contrato a ser fiscalizado por um servidor formalmente designado.

O principal normativo orientador da fiscalização é a IN nº 02/2008, expedida pelo MPOG, que disciplina que a execução do contrato deve ser acompanhada e fiscalizada por meio de instrumentos de controle, que compreendem a mensuração dos seguintes aspectos, quando for o caso¹⁵:

- os resultados alcançados em relação ao contratado, com a verificação dos prazos de execução e da qualidade demandada;
- os recursos humanos empregados, em função da quantidade e da formação profissional exigidas;
- a qualidade e quantidade dos recursos materiais utilizados;
- a adequação dos serviços prestados à rotina de execução estabelecida;
- o cumprimento das demais obrigações decorrentes do contrato; e
- a satisfação do público usuário.

Verifica-se que a IN traz apenas dispositivos genéricos a serem seguidos. Entretanto isto não é suficiente para disciplinar a fiscalização de um serviço altamente complexo e técnico como a realização de um evento, como detalhado a seguir.

3.1) Etapas de um evento

Os passos necessários para a condução de um evento no setor público, desde o momento em que foi decidida a sua realização até a sua conclusão, constituem um processo, que pode ser dividido em 6 (seis) etapas – PLANEJAMENTO, ORGANIZAÇÃO, EXECUÇÃO, AVALIAÇÃO, FISCALIZAÇÃO e LIQUIDAÇÃO¹⁶.

¹⁵ Art. 34 da IN MPOG nº 02/2008.

¹⁶ Definição de etapas formulado pelo autor, a partir de conceitos advindos da literatura voltada ao setor privado, dado que não há literatura especializada nacional tratando sobre o tema de eventos no setor



Figura 2 – Etapas de um evento. Fonte: autor.

Isto não significa que um evento é estanque – pelo contrário. Mas o mapeamento e o conhecimento do processo permite uma visão ampla do trabalho a ser realizado, possibilitando com isso a divisão em etapas e a definição clara de responsabilidades. Assim, as mudanças no modelo são tratadas como exceção, sempre que a especificidade do evento assim exigir.

3.1.1) Planejamento

O planejamento é fundamental para a organização de um evento, pois permite a racionalização das atividades e a divisão de atribuições, que conduzirão ao melhor gerenciamento do tempo e dos recursos disponíveis, com um risco menor de imprevistos.

O ideal é iniciar esta etapa com a Requisição da Secretaria Finalística, dirigida para a Área de Comunicação do órgão ou entidade, com a motivação para a realização do evento.

Registra-se que a motivação dos atos é uma obrigação imposta ao gestor, pois quando este atua o faz representando os interesses da coletividade/sociedade, e esta tem o direito a ter uma decisão fundamentada, com a explicação dos motivos.

Porém, muito mais do que uma questão legal, a motivação é essencial para o adequado planejamento do evento. Sem o devido planejamento, todas as etapas posteriores ficam comprometidas, em menor ou maior grau.

A Requisição deve conter, no mínimo:

- identificação do evento;
- justificativa – importância do evento para a Secretaria Finalística e para o órgão ou entidade;
- objetivos – o que se pretende obter de resultados com o evento;
- público alvo – interno e/ou externo, detalhado e quantificado;
- cronograma previsto;
- data e horário previstos;
- local previsto e/ou desejado;
- recursos necessários previstos.

O último item - recursos necessários previstos - tem uma grande abrangência e varia em complexidade de acordo com o porte e com as características do evento a ser realizado, envolvendo as necessidades de:

- recursos humanos;
- material de divulgação;
- recursos de áudio;
- recurso de vídeo;
- recursos de multimídia;
- programação visual;

- material gráfico;
- material promocional;
- infraestrutura;
- transporte;
- logística;
- materiais de escritório/expediente;
- mobiliário;
- decoração;
- alimentação;
- segurança;
- serviços especializados – recepcionista, garçom, intérprete, digitador, fotógrafo, médico, bombeiro, copeira, faxineira, etc;
- entre tantos outros.

A Área de Comunicação, considerando esta ser a detentora do conhecimento técnico, em posse da Requisição, definirá o planejamento final do evento, após contato com a Secretaria Finalística para dirimir eventuais dúvidas e para revisar/aprimorar o planejado inicialmente.

Desta forma, será emitida pela Área de Comunicação a Ordem de Serviço para a empresa contratada para a organização de eventos.

Destarte, cabe destacar que a responsabilidade pelo planejamento do evento é do órgão/entidade, e não da contratada. Esta é apenas um instrumento para que o planejamento, anteriormente formulado seja posto em prática, com o máximo de eficiência e profissionalismo.

3.1.2) Organização

A responsabilidade pela organização de um evento é do órgão ou entidade, devendo ser compartilhada entre a Secretaria Finalística e a Área de Comunicação, com apoio da contratada, esta já em posse da Ordem de Serviço detalhando as necessidades anteriormente planejadas para o evento.

A inter-relação/comunicação entre as unidades do órgão ou entidade, e destas com a contratada, é essencial para a adequada organização do evento. Neste contexto, é imperativa a designação de interlocutores em cada área para atuarem em conjunto.

Normalmente a ferramenta utilizada para a melhor organização do evento é a elaboração de um Cronograma de Atividades, indicando as ações, prazos e responsáveis por cada tarefa.

O objetivo final deste instrumento é assegurar que o solicitado para a contratada seja integralmente cumprido, de forma adequada, como planejado. Ainda, o Cronograma de Atividades deve assegurar que questões inerentes à organização de um evento, que não podem ser delegadas e/ou que tenham uma participação direta do órgão ou entidade (como a confirmação da participação de autoridades, definição do cerimonial no dia do evento, composição da mesa, entre outros), também sejam cumpridas a contento.

3.1.3) Execução

Trata-se da realização do evento em si, da abertura ao encerramento. Apesar de ser o momento mais importante do processo, ocorrerá sem maiores contratempos se o evento tiver sido bem planejado e organizado.

A execução é a que demandará menos ação direta do agente público, já que a responsabilidade pela execução do evento é da contratada, sob supervisão do órgão ou entidade.

Porém, é importante que os responsáveis pela organização do evento acompanhem e monitorem todas as atividades planejadas, para certificar-se do fiel cumprimento do contratado anteriormente.

Também é preciso definir o limite de responsabilidade e autonomia de decisão da contratada, já que não é incomum em um evento acontecerem situações não previstas. Nesses casos, a equipe organizadora deve ter controle dos meios para resolver tais situações, com bom senso, economia e rapidez.

Ainda, é importante frisar que é na execução que boa parte das ações relativas às duas fases seguintes – Avaliação e Controle, sob responsabilidade do órgão ou entidade, se desenvolvem, como detalhado na sequência.

3.1.4) Avaliação

A responsabilidade pela avaliação do evento é do órgão ou entidade, por meio da Secretaria Finalística, a quem cabe apresentar um Relatório de Execução, avaliando se os objetivos que orientaram o planejamento foram alcançados e se as estratégias adotadas levaram a um resultado satisfatório.

Também é indicado constar dessa análise a tabulação da avaliação do evento respondida pelo próprio público participante, por meio de questionário e/ou instrumento semelhante, quando pertinente, para avaliação de itens como alcance das expectativas, organização, equipamentos utilizados, material distribuído, sugestões gerais, entre outros.

Salienta-se que esta avaliação, executada pela Secretaria Finalística e materializada no Relatório Final de Execução, tem caráter operacional e não é condição para a liquidação e o pagamento da despesa.

O objetivo com a avaliação é permitir ao órgão ou entidade dimensionar quais ações foram realizadas com êxito e se estas foram suficientes para atingir os objetivos pretendidos, bem como identificar as falhas cometidas, formando com isso uma memória de sua atuação, possibilitando correções futuras e a busca da excelência.

3.1.5) Fiscalização

Por se tratar da gestão de recursos públicos, a fiscalização é uma fase essencial no processo de realização de um evento. O objetivo final é assegurar a comprovação de plano, ou seja, por meio de documentos, de que todos os produtos e serviços contratados foram, de fato, fornecidos, e ainda, que o foram nos termos acordados previamente.

Se todas as fases anteriores tiverem sido executadas adequadamente – planejamento, organização, execução e avaliação – a fiscalização torna-se uma fase natural neste processo, pois estará balizado por tudo aquilo que foi desenvolvido.

A responsabilidade pela fiscalização do evento é do órgão ou entidade, por meio da Área de Comunicação, a quem cabe apresentar um Relatório de Controle. Um bom instrumento para auxiliar este fim é a elaboração de um Check List, contendo a listagem de tudo o que foi contratado, para conferência pelo fiscal no dia do evento.

Também é essencial a elaboração de um Relatório Fotográfico pelo fiscal do contrato, evidenciando a efetiva prestação dos serviços demandados na Ordem de Serviço emitida para a contratada.

O Relatório também deve conter um campo em que se registre o quantitativo efetivo de utilização de serviços cuja Proposta de Execução trazia apenas uma previsão, como, por exemplo, serviço de fotocópias, para que se possa remunerar a contratada com o efetivamente utilizado no dia do evento.

Ainda, esse documento deve apresentar um campo com o registro das demandas extraordinárias que se fizeram necessárias no decorrer do evento, mas que não tenham feito parte do planejamento, acompanhadas da devida justificativa, para que a contratada seja remunerada também por estes serviços/produtos.

Por fim, o Relatório deve trazer as eventuais falhas e/ou omissões da contratada, para que, se necessário, sejam aplicadas as sanções contratuais cabíveis.

O fiscal do contrato ainda é responsável por exigir da contratada a apresentação de documentos complementares, como a listagem de participantes e/ou memória do evento, amostra dos produtos produzidos e/ou comprovantes dos serviços prestados, nota fiscal das empresas eventualmente subcontratadas, entre outros que se mostrarem necessários ou forem contratualmente exigíveis.

Salienta-se que esta fiscalização, executado pela Área de Comunicação e materializado no Relatório Final de Controle, acompanhado dos devidos documentos comprobatórios, tem caráter legal e é condição para a liquidação e o pagamento da despesa, pois responde à necessidade do gestor de comprovar a execução do objeto contratado, em sua plenitude.

3.1.6) Liquidação

A liquidação consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito¹⁷, e somente pode ser efetuada com os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.¹⁸

Dessa forma, não basta o atesto da Nota Fiscal pelo fiscal do contrato, já que esta deve vir acompanhada dos devidos documentos comprobatórios.

Porém, se as etapas anteriores tiverem sido cumpridas com excelência e o evento tiver sido bem planejado, organizado, executado, avaliado e fiscalizado, a efetiva execução dos serviços contratados estará plenamente documentada com o Relatório de Controle. Conseqüentemente, a liquidação e o posterior pagamento serão realizados na forma da lei, sem contratempos.

Registra-se, ainda, que a responsabilidade pela liquidação é do órgão ou entidade, por meio da Área Financeira

3.2) Responsabilidades

Durante a descrição das etapas para a realização de um evento no setor público, delimitou-se, para cada fase, o nível de responsabilidade de cada um dos atores envolvidos no processo. Para facilitar este entendimento, a seguir é apresentado esquematizado o exposto anteriormente:

¹⁷ Art. 63 da Lei nº 4320/1964 – Normas Gerais de Direito Financeiro.

¹⁸ Art. 6m, §2º, Inciso III, da Lei nº 4320/1964 – Normas Gerais de Direito Financeiro.

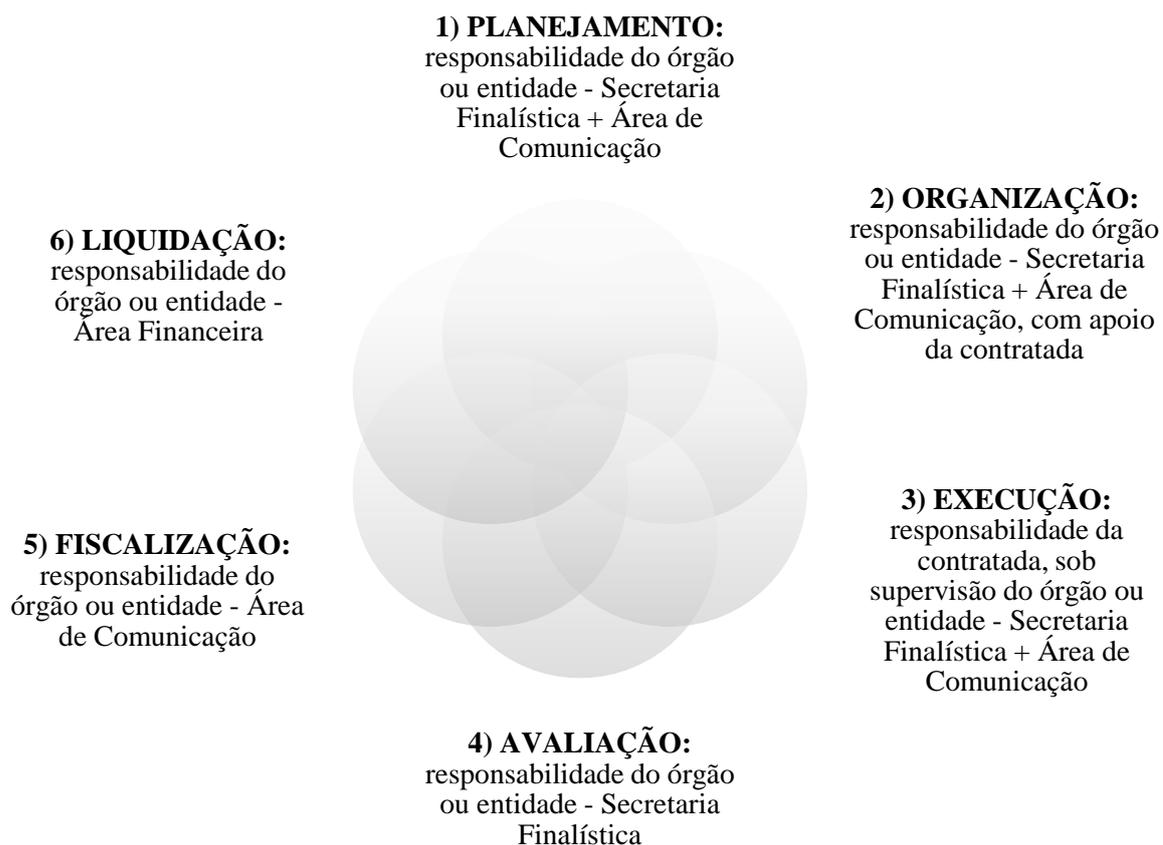


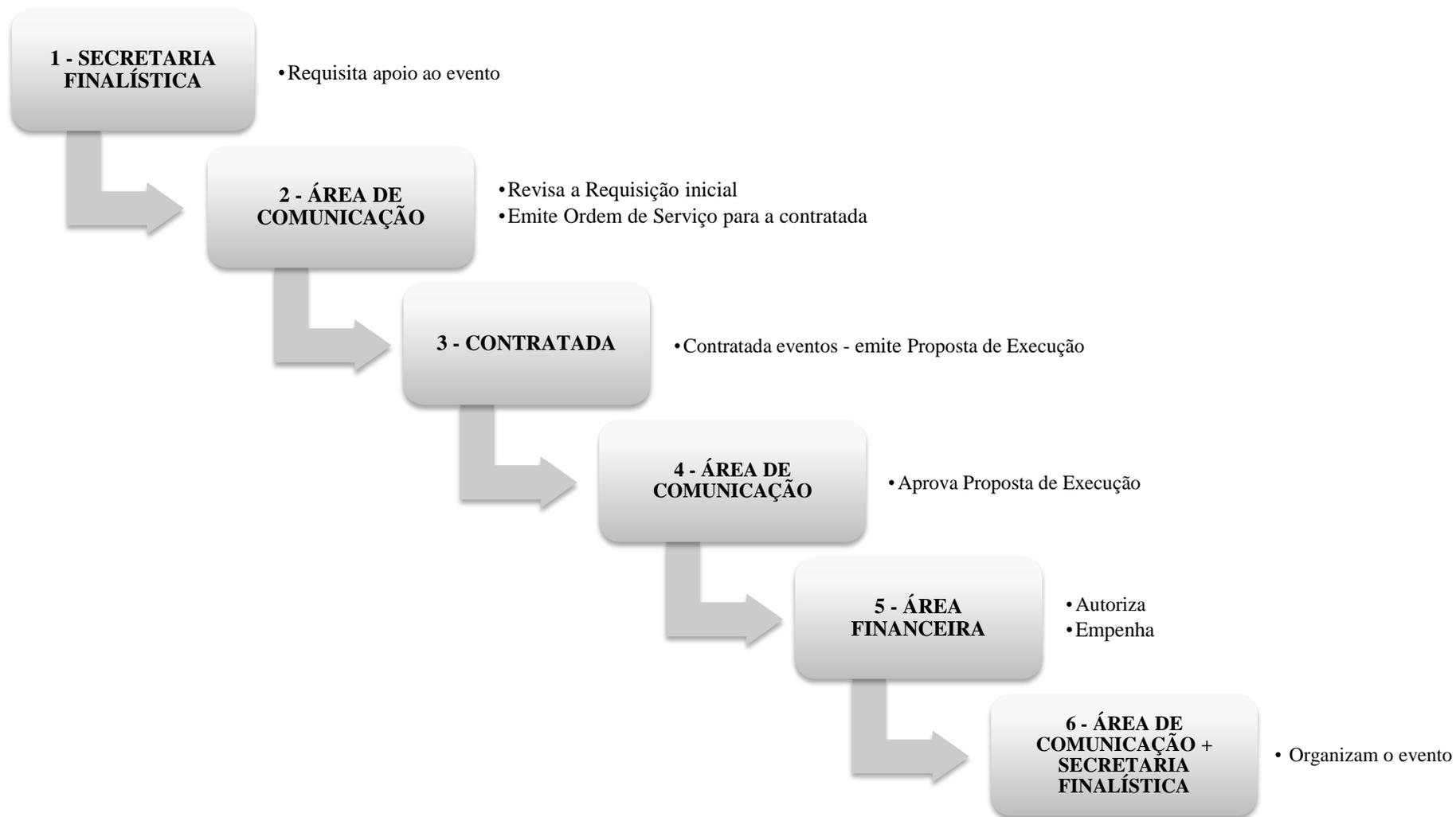
Figura 3 - Responsabilidades dos atores envolvidos na realização de um evento. Fonte: autor.

Frisa-se que das 6 (seis) etapas, 5 (cinco) estão sob responsabilidade direta do órgão ou entidade, por meio da Área de Comunicação, Secretaria Finalística e/ou Área Financeira. Ainda, a etapa restante – EXECUÇÃO – tem responsabilidade subsidiária do órgão ou entidade.

3.3) Fluxo de realização de um evento

Após a exposição das etapas para a realização de um evento no setor público, desde o momento em que foi decidida a sua realização até a sua conclusão, bem como o nível de responsabilidade de cada um dos atores envolvidos no processo, a seguir é apresentado um fluxo pormenorizado de realização de um evento¹⁹, imprescindível para se compreender que a fiscalização, apesar de ser a penúltima etapa, necessita de que todas as anteriores sejam corretamente executadas para atingir o seu fim.

¹⁹ Fluxo formulado pelo autor, a partir de mapeamento em auditorias e fiscalizações realizadas no âmbito da CGU.



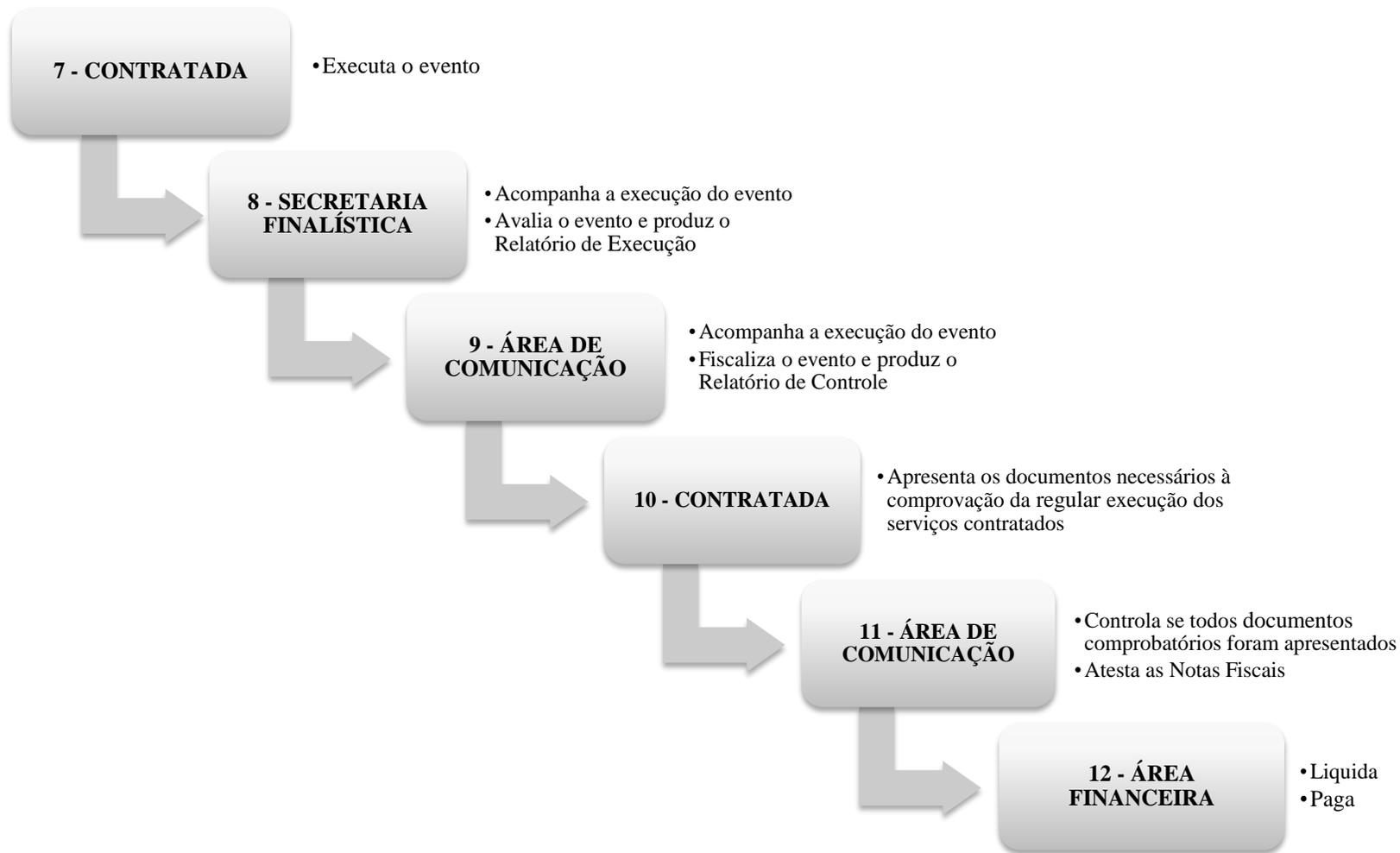


Figura 4 - Fluxo de requisição de um evento. Fonte: autor.

3.4) Apontamentos do Controle Interno

A CGU é o órgão do Governo Federal responsável por assistir direta e imediatamente ao Presidente da República quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria²⁰.

Inúmeras são as constatações presentes nos Relatórios de Auditoria ou Fiscalização relatando impropriedades e irregularidades na realização de eventos, em órgãos e entidades da administração direta e indireta. Como exemplo pode-se citar o Relatório de Auditoria Anual de Contas relativo a Secretaria Executiva do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), exercício 2012²¹, no qual foi dada ênfase na análise de processos licitatórios relacionados à organização e execução de eventos.

Em relação ao Pregão Eletrônico nº 30/2011, realizado para formação de Ata de Registro de Preços para contratar empresa para prestação de serviços de organização de eventos do MDA em geral, no valor de R\$ 8.208.000,00 (oito milhões, duzentos e oito mil reais), foi constatado:

- Ausência ou deficiência, por parte do Ministério do Desenvolvimento Agrário, na documentação utilizada para o planejamento dos eventos realizados no âmbito dos Contratos nº 04/2011 e 05/2011;

- Deficiência nas análises do Ministério do Desenvolvimento Agrário em relação aos itens necessários para a realização de eventos, no âmbito dos Contratos nº 04/2011 e 05/2011, ensejando a realização de pagamentos sem documentação comprobatória suficiente;

- Falhas no acompanhamento da execução dos eventos demandados por parte do Ministério do Desenvolvimento Agrário, como morosidade no atesto e pagamento dos serviços demandados; ausência e/ou insuficiência de evidências que comprovem a prestação dos serviços demandados; Ordens de Serviço, atestos e pagamentos em duplicidade; e ausência de Relatórios de Execução; e

- Liquidação da despesa sem a devida documentação comprobatória.

²⁰ Definição retirada do site – www.cgu.gov.br

²¹ Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/relatorios/RA201305772/RA201305772.pdf>

Em relação aos Pregões Eletrônicos nºs 02, 03 e 04/2012, realizados para a operacionalização do evento Feira Nacional da Agricultura Familiar e Reforma Agrário – Brasil Rural Contemporâneo (FENAFRA) –, no valor total de R\$ 25.382.715,03 (vinte e cinco milhões, trezentos e oitenta e dois mil, setecentos e quinze reais e três centavos), foi constatado:

- Especificação do objeto insuficiente para a quantificação dos custos para prestação do serviço de transporte de cargas, o que prejudicou a elaboração das cotações de preços que subsidiariam o Pregão nº 02/2012 e a elaboração das propostas pelos licitantes;

- Deficiência no planejamento da estimativa da demanda para o serviço de transporte de cargas, no âmbito do Pregão nº 02/2012, prejudicando o cálculo dos custos pelas licitantes e impactando negativamente na definição dos parâmetros de capacidade técnica a ser atendidos;

- Indícios de fraude na pesquisa de preços que subsidiou o valor estimado do Pregão nº 02/2012, invalidando o valor adotado como critério para declarar a inexequibilidade das propostas;

- Utilização de critério irregular para suspeição de inexequibilidade no julgamento das propostas do Pregão nº 02/2012, o que ocasionou a desclassificação indevida de licitantes e a contratação do serviço de transporte de cargas com sobrepreço e, por consequência, pagamentos superfaturados;

- Fragilidades na pesquisa de preços efetuada pelo MDA para subsidiar os custos para prestação dos serviços de hospedagem e transporte Pregão nº 03/2012, com indicativos de sobrepreço;

- Insuficiência na comprovação da execução dos serviços de hospedagem no âmbito do Pregão nº 03/2012, no valor de R\$ 36.448,00 (trinta e seis mil, quatrocentos e quarenta e oito reais);

- Insuficiência na comprovação da execução dos serviços de transporte no âmbito do Pregão nº 03/2012, no valor de R\$ 572.258,00 (quinhentos e setenta e dois mil, duzentos e cinquenta e oito reais);

- Indícios de fraude na pesquisa de preços que subsidiou o valor estimado do Pregão nº 04/2012 para os serviços de montagem e organização do evento;

- Indícios de direcionamento na subcontratação do serviço de Cenógrafo no âmbito do Pregão nº 04/2012;

- Ausência de exigência, por parte do MDA, de documentação comprobatória dos serviços subcontratados, como comprovantes de regularidade fiscal, qualificação técnica e Notas Fiscais no âmbito do Pregão nº 04/2012;

- Ausência e/ou deficiência na comprovação da execução de serviços executados na realização do evento, no valor de R\$ 7.200.000,00, no âmbito do Pregão nº 04/2012;

- Intempetividade na apresentação de Relatório Final de Fiscalização do evento relacionado ao Pregão nº 04/2012, elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário; e

- Liquidação da despesa sem a devida documentação comprobatória e pagamento à Contratada anterior a efetiva liquidação no âmbito do Pregão nº 04/2012.

Ainda no âmbito da FENAFRA, a CGU avaliou a execução do Acordo de Cooperação Técnica firmado pelo MDA para captação de patrocínios para o evento, no valor total de R\$ 1.280.000,00 (um milhão, duzentos e oitenta mil). Após análise do processo foi constatado:

- Deficiências no acompanhamento e fiscalização, com a ausência e/ou insuficiência de documentação comprobatória relacionada à execução do Acordo de Cooperação Técnica, bem como celebração indevida de Termos Aditivos;

- Contratação indevida relacionada ao objeto do Acordo de Cooperação Técnica no valor de R\$ 121.341,00 (cento e vinte e um mil trezentos e quarenta e um reais) para a execução da VIII FENAFRA, em decorrência da ausência de acompanhamento e fiscalização, por parte do MDA, da execução do Acordo;

- Pagamento indevido de remuneração para o Instituto Latinoamérica no valor de R\$ 102.400,00 (cento e dois mil e quatrocentos reais) para a execução da VIII FENAFRA, em decorrência da ausência de acompanhamento e fiscalização, por parte do MDA, da execução do Acordo de Cooperação Técnica, com indícios de montagem da Prestação de Contas;

- Inconsistências na movimentação bancária das contas relacionadas à VIII FENAFRA, como ausência de extratos de movimentação bancária e de Notas Fiscais para a totalidade dos pagamentos efetuados, o que impossibilita a devida conciliação bancária e evidencia a utilização indevida do dinheiro arrecadado, em decorrência da ausência de acompanhamento e fiscalização, por parte do MDA, da execução do Acordo de Cooperação Técnica; e

- Retorno limitado com os patrocínios obtidos para a VIII FENAFRA, quando confrontados os recursos arrecadados, o custo total do evento e a exposição dos patrocinadores.

Por fim, quando da avaliação dos controles internos administrativos, o citado Relatório concluiu que:

Dado o exposto, conclui-se que os controles internos na área de Comunicação Social do MDA, em alguns casos, inexistem, em outros é incipiente, e na maioria, são insuficientes, o que demanda a reorganização da área, ainda mais quando se evidencia o volume significativo de recursos públicos que estão sendo despendidos pelo Ministério para a realização de eventos.

Destaca-se que este foi apenas 1 (um) relatório produzido pela CGU. Há outros tantos demonstrando recorrentemente as mesmas impropriedades e irregularidades, em menor ou maior grau, que já ensejaram, inclusive, na apuração de responsabilidades de agentes públicos, punidos com pena de demissão.

3.5) Apontamentos do Controle Externo

O TCU é um tribunal administrativo. Julga as contas de administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos federais, bem como as contas de qualquer pessoa que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário²².

Há vários Acórdãos relacionados ao tema de eventos determinado que os órgãos e entidades da administração pública federal aprimorem a contratação e execução destes serviços. Um exemplo é o Acórdão nº 2.089/2009 – Plenário, exposto a seguir:

(...)

9.5. determinar à SEDH/PR que:

9.5.1. em atenção ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/64, adote medidas com vistas à implementação de rigoroso controle sobre a execução de contratos de prestação de serviços de organização de eventos que porventura venha a firmar; em especial quanto à exigência da seguinte documentação:

- cópia de todas as notas fiscais relativas aos serviços subcontratados pela empresa organizadora, de forma a possibilitar a identificação da despesa executada;

- relação dos participantes do evento (listas de presenças), com dados completos e fidedignos dos participantes, tais como nome completo, cargo, endereço e telefone;

- quando o evento envolver hospedagem, a relação, emitida pela contratada, do nome dos participantes hospedados em cada um dos hotéis, juntamente com as notas fiscais que comprovem a quantidade de apartamentos locados;

(...)

O mesmo Acórdão estipulou a conversão do processo em Tomada de Contas Especial (TCE), instrumento adequado para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento²³. Ainda, aplicou multa a diversos agentes públicos envolvidos, do Secretário Adjunto ao Fiscal de Contrato.

²² Definição retirada do site – www.tcu.gov.br

²³ IN/TCU n.º 71/2012, art. 2º, caput.

Outro Acórdão pertinente ao tema é o de nº 869/2011 – Plenário, exposto a seguir:

(...)

9.4. alertar o Ministério da Cultura que foram detectadas as irregularidades abaixo consignadas, cuja reincidência pode ensejar a irregularidade das contas anuais e/ou aplicação de multa aos responsáveis, nos termos do art. 58, incisos I e II, da Lei 8.443/1992:

a) termos de referência de eventos sem a descrição adequada dos serviços demandados, sem conter, no mínimo, a especificação dos produtos e serviços, quantidades estimadas, finalidade das despesas para o evento, datas e locais onde serão utilizados, relação dos contemplados com refeições, hospedagens, traslados ou outros custos arcados pela Administração, data e assinatura do responsável pela elaboração do documento, em desatenção aos conceitos do art. 8º, incisos II e III, do Decreto 3.555/2000;

b) ausência, nos processos de contratação de bens e serviços, de elementos suficientemente comprobatórios do fornecimento do bem e/ou da realização dos serviços, em desatenção ao que dispõe o art. 70, parágrafo único, da CF/88, o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, o art. 66 da Lei 8.666/1993 e os arts. 63 da Lei 4.320/1964, em especial ausência da seguinte documentação: a) cópia de todas as notas fiscais relativas aos serviços subcontratados pela empresa organizadora; b) relação de participantes do evento (listas de presenças), com dados completos e fidedignos dos participantes, tais como nome completo, cargo, endereço e telefone; c) relação, emitida pela contratada, de beneficiários de hospedagem, se houver, especificando os hotéis, juntamente com as notas fiscais dos estabelecimentos que comprovem a quantidade de apartamentos locados;

c) ausência de atenção, na execução de despesas com coquetéis, festividades, cerimônias de posse de dirigentes e eventos comemorativos, para a necessária parcimônia dos gastos, a fim de não comprometer a política de austeridade que deve ser perseguida pela Administração, assim como para que as despesas efetuadas a esse título sejam condizentes com os objetivos da entidade;

(...)

Da mesma forma, o Acórdão estipulou a conversão do processo em TCE. Ainda, aplicou multa a diversos agentes públicos envolvidos, do Ordenador de Despesa ao Fiscal de Contrato, bem como para a empresa contratada para a realização do evento.

Assim, da mesma forma que a CGU, o TCU também tem apontado impropriedades e irregularidades, recorrentemente, relacionadas a temática de eventos, que já ensejaram, inclusive, na aplicação de multas e na inserção de empresas da área no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS)²⁴.

²⁴ www.portaldatransparencia.gov.br/ceis

3.6) Jogo de planilhas

Ainda em relação a impropriedades e irregularidades constatadas na contratação e execução de eventos na administração pública federal, destaca-se denominado “jogo de preços” ou “jogo de planilhas”, uma prática ilegal de se efetivar a contratação de proposta de menor preço global, mas com grande disparidade nos preços unitários, de forma a possibilitar aditamentos ao contrato com o aumento dos quantitativos de itens de preços unitários elevados e redução dos quantitativos dos itens de preços inferiores²⁵.

Como já exposto, a administração pública costuma utilizar o Sistema de Registro de Preços (SRP) para a contratação de empresa para realizar mais de um evento. Inclusive foi dado um exemplo – Pregão Eletrônico nº 41/2011, realizado Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), no qual a Ata foi formulada para o registro de preços de 225 (duzentos e vinte e cinco) itens.

Pode ocorrer, inicialmente, a contratação de proposta de menor preço global, contudo, com grande disparidade nos preços unitários. Com isso, durante a vigência contratual, existe a possibilidade de aditamento do contrato com o aumento dos quantitativos dos itens de preços unitários elevados e redução dos quantitativos dos itens de preços inferiores.

Nesse caso, a proposta que parecia ser a melhor, acaba sendo mais onerosa para a administração pública, ocorrendo um superfaturamento no final do contrato.

A disparidade nos preços unitários pode ocorrer também em relação ao momento da realização dos serviços. Tal prática pode dar margem ao jogo de planilha e se caracteriza pela contratação de serviços iniciais (a serem executados no início do contrato) com preços unitários elevados e de serviços finais com preços reduzidos, em relação aos do mercado. Ainda, após os pagamentos iniciais, poderá haver o “desinteresse” da empresa em continuar cumprindo o contrato.

²⁵ BRASIL. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Licitações e contratos administrativos – Perguntas e respostas. Brasília: 2013. Páginas 62 e 63.

3.7) Matriz de elos institucionais

Apresentado as etapas de um evento, as responsabilidades de cada ator envolvido no processo, o fluxo de realização de um evento e os apontamentos do controle interno e externo, incluindo o “jogo de planilhas”, é possível apresentar, de uma forma geral, as pessoas, grupos e organizações ligadas a temática em questão, bem como os interesses que serão supridos com a efetivação do PIAP. Para tanto será exposta a seguir a Matriz de elos institucionais:

| Interesses e expectativas | Combate ao desperdício decorrente de má-gestão de contratos de eventos | Combate à corrupção decorrente de desvios em contratos de eventos | Padronização no processo de fiscalização de contratos de eventos | Regulamentação do processo de fiscalização de contratos de eventos |
|--|---|--|---|---|
| Segmentos | | | | |
| Órgãos e entidades da administração pública federal | X | | X | X |
| Gestores públicos responsáveis pela execução de políticas públicas | X | | X | X |
| Gestores públicos responsáveis pela gestão administrativa e financeira | X | | X | X |
| Gestores públicos responsáveis pela comunicação institucional | X | | X | X |
| Fiscais de contratos | | | X | X |
| Empresas especializadas na organização e realização de eventos | | | X | X |
| MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão | X | X | X | X |
| CGU - Controladoria Geral da União | X | X | X | X |
| TCU – Tribunal de Contas da União | X | X | X | X |
| Sociedade | X | X | | |

Figura 5 - Matriz de elos institucionais. Fonte: autor.

Podemos dividir os públicos envolvidos no processo em 2 (dois) grupos: interno e externo. O interno inclui:

- Órgãos e entidades da administração pública federal;
- Gestores públicos responsáveis pela execução de políticas públicas;
- Gestores públicos responsáveis pela gestão administrativa e financeira;
- Gestores públicos responsáveis pela comunicação institucional; e
- Fiscais de contratos.

Para estes atores, de uma maneira geral, a expectativa maior é no combate ao desperdício decorrente da má-gestão de contratos de eventos. E isto se dará, em grande medida, através da padronização e regulamentação do processo de acompanhamento e fiscalização de contratos de eventos.

Com o aumento da eficiência, eficácia e efetividade na gestão contratual, gasta-se menos e melhor (economicidade), possibilitando o direcionamento para outros eventos ou ainda em outras prioridades do órgão ou entidade. Ainda, dá segurança administrativa para a atuação dos gestores (sejam das áreas meio ou fim), que estarão atuando baseados em normas pré-definidas, de conhecimento de todas as partes.

Já o público externo compreende:

- Empresas especializadas na organização e realização de eventos;
- Controladoria Geral da União (CGU);
- Tribunal de Contas da União (TCU);
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); e
- Sociedade.

As próprias empresas prestadoras de serviços de eventos terão um ganho significativo com a padronização e regulamentação do processo de acompanhamento e fiscalização de contratos de eventos, pois as regras estarão normatizadas, dando segurança jurídica para quem for prestar o serviço.

Este contexto influencia, inclusive, no aumento de empresas dispostas a participar de licitações na área, dado que se conheceria, plenamente, as regras de prestação dos serviços, o que na atualidade não ocorre, pelo menos na integralidade. Por conseguinte, esta maior concorrência tenderia, em tese, na diminuição dos custos da prestação de serviços de eventos em médio/longo prazo.

Por sua vez os órgãos de controle interno (CGU) e externo (TCU) teriam um resposta efetiva as inúmeras fragilidades, impropriedades e irregularidades apontadas em seus trabalhos, ainda mais que as recomendações/determinações pontuais, relacionados a um evento específico, não estão conseguindo resolver os problemas estruturais.

Como exposto, o MPOG normatizou a fiscalização dos serviços, continuados ou não, através da IN nº 02/2008, porém esta se mostra insuficiente para disciplinar a fiscalização de um serviço altamente complexo e técnico como a realização de um evento. O proposto neste PIAP auxilia no preenchimento desta lacuna normativa.

Por fim, a sociedade é mais um dos atores envolvidos na temática em questão, talvez o mais importante, já que as ações do Estado tem (ou deveriam ter) o atendimento das necessidades da população como objetivo principal. Também é patente o crescente clamor pela melhor gestão dos recursos públicos e pela transparência dos gastos, o que passa também pelo fortalecimento dos instrumentos de controle e fiscalização da gestão pública

Avançado um pouco mais, a normatização do processo é o que possibilitaria efetivamente o controle social, dado que só se pode fiscalizar se houver regras claras de como se deva dar a prestação do serviço. Se o PIAP atingir o fim proposto, possibilitará ao cidadão conhecer e contribuir para a correta aplicação do dinheiro público na área de eventos.

3.8) Árvore de Problemas

A seguir está exposta a Árvore de Problemas, identificando o problema central e as relações de causa-efeito.

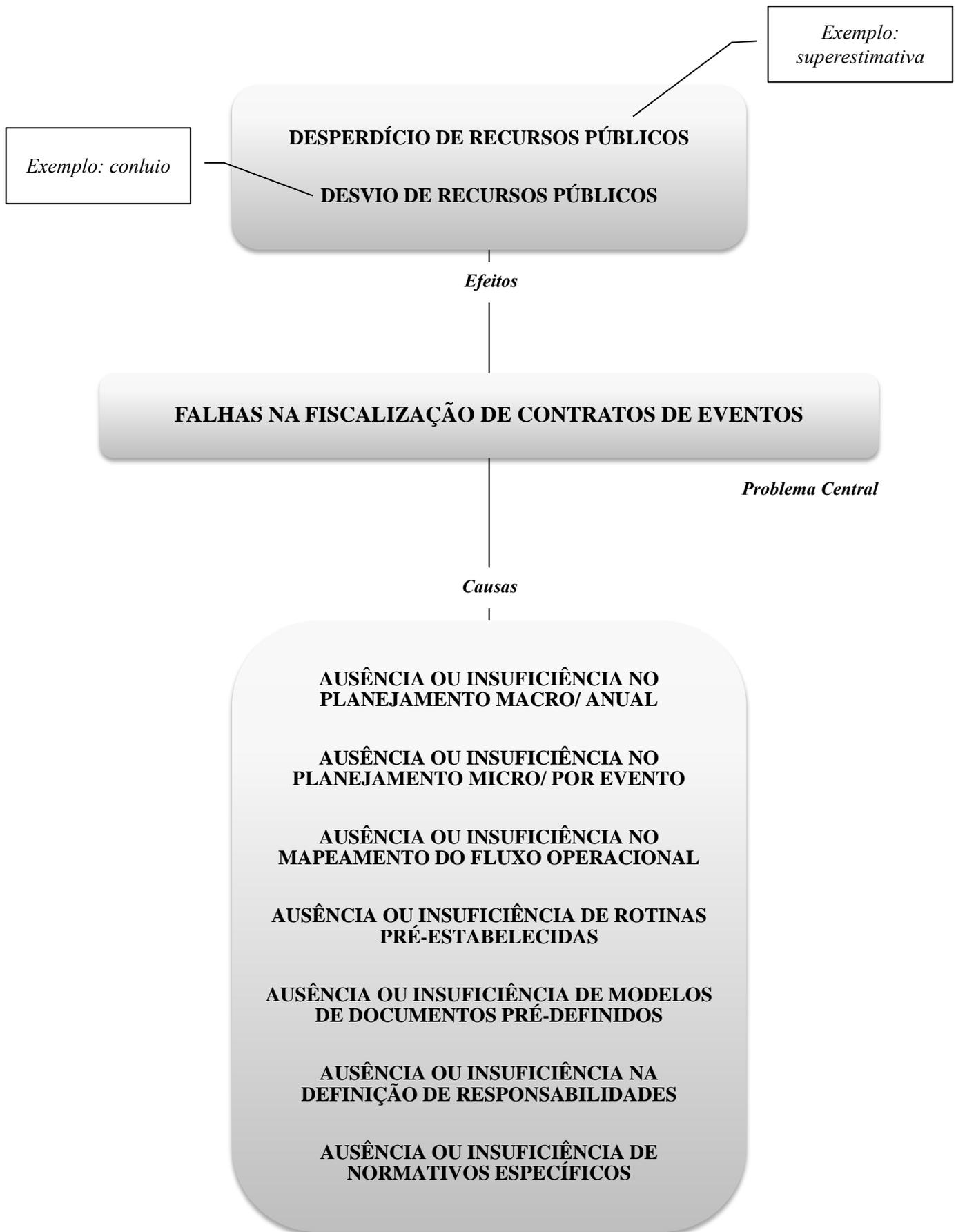


Figura 6 - Árvore de Problemas. Fonte: Autor.

4) SOLUÇÃO PROPOSTA

Após o detalhamento de conceitos importantes relacionados a temática em questão; do mapeamento das etapas, atores e do fluxo para a realização de um evento; do conhecimento da norma que rege a sua fiscalização; bem como das impropriedades e irregularidades recorrentes nos órgãos de controle interno e externo; as pessoas, grupos e organizações ligadas a temática em questão; bem como o problema central e a relação de causa-efeito; fica evidenciado que a fiscalização dos contratos para a realização de eventos na administração pública federal tem sido ineficiente, gerando desperdício e possibilitando o desvio do dinheiro público.

O principal motivo para isto é a ausência de regulamentação específica disciplinando a fiscalização de eventos. A IN nº 02/2008, que dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não, é absolutamente insuficiente, dado que traz apenas dispositivos genéricos a serem seguidos, a despeito da extrema complexidade que envolve a realização de um evento.

Neste contexto, o gestor público bem intencionado não possui instrumentos que o auxiliem na fiscalização deste tipo de contrato. Já o gestor público mal intencionado tem a sua responsabilização dificultada, justamente pela ausência de regulamentos específicos que indiquem o que deve ser feito.

4.1) Árvore de objetivos

A seguir está exposta a Árvore de Objetivos, em contraponto a Árvore de Problemas apresentada anteriormente, trazendo onde se quer chegar com a solução do problema central, bem como as relações de meio-fim.

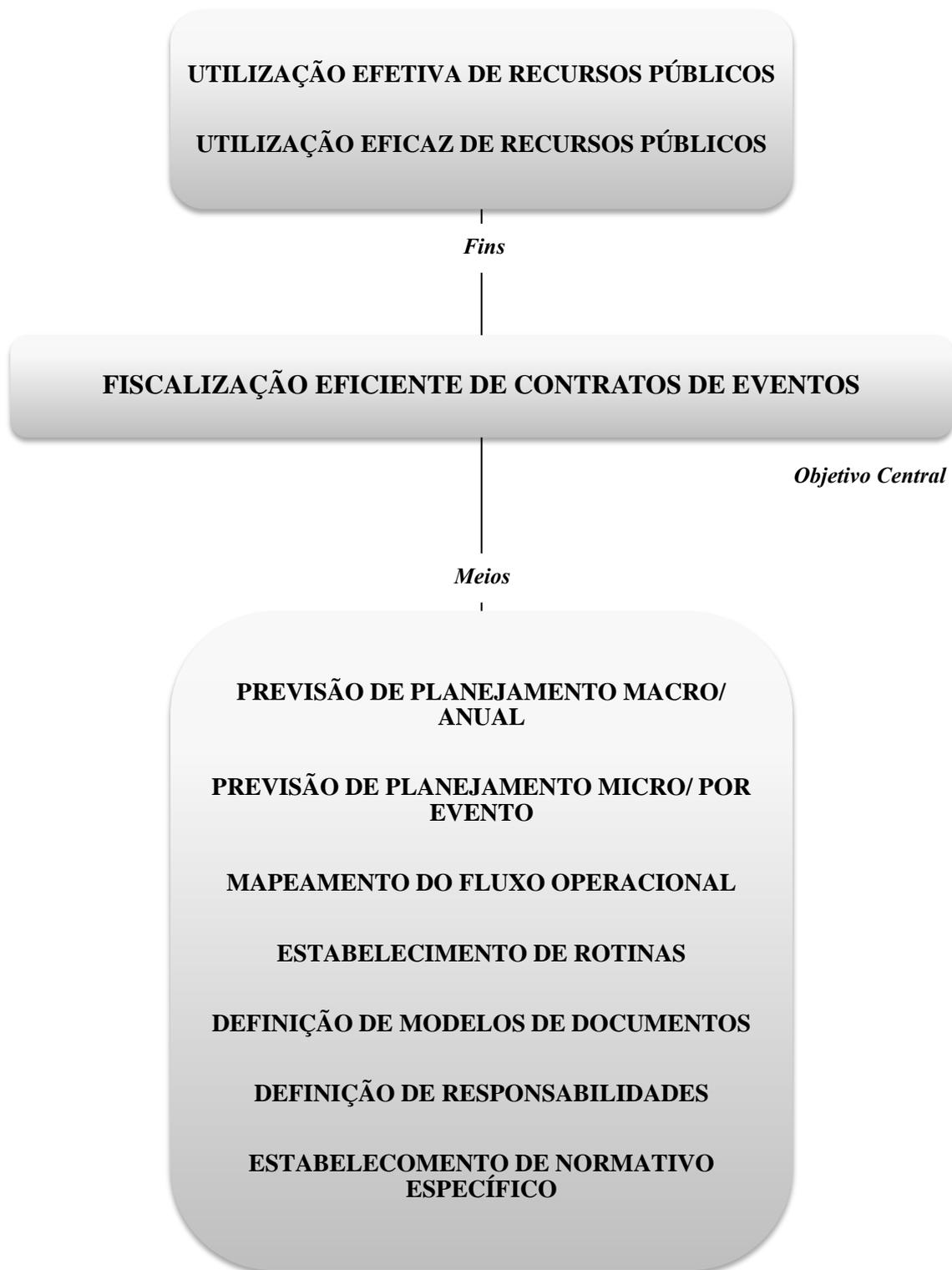


Figura 7 - Árvore de Objetivos. Fonte: autor.

4.2) Objetivo geral

Fiscalização eficiente de contratos de eventos celebrados por órgãos e entidades da administração pública federal.

4.3) Objetivo específico

Implementação de MANUAL DE FISCALIZAÇÃO DE EVENTOS nos órgãos e entidades da administração pública federal.

4.4) Atividades

Para que o objetivo específico seja alcançado são previstas 6 (seis) atividades:

Atividade 1

Mapeamento pela CGU da forma de gestão dos contratos de eventos, através do envio de Solicitações de Auditoria para órgãos e entidade da administração pública federal, selecionados por critérios de materialidade, criticidade e relevância,

Atividade 2

Avaliação e validação pela CGU dos dados obtidos na ATIVIDADE 1, por meio de Auditorias e/ou Fiscalizações, em contato direto com os gestores de contratos de eventos.

Atividade 3

Consolidação pela CGU das informações obtidas nas ATIVIDADES 1 e 2, mapeando boas e más práticas, emitindo ao final Relatório consolidado.

Atividade 4

A partir das conclusões do Relatório produzido na ATIVIDADE 3, elaboração pela CGU de MINUTA de MANUAL DE FISCALIZAÇÃO DE EVENTOS

Atividade 5

Colocação, pelo MPOG, da MINUTA de MANUAL DE FISCALIZAÇÃO DE EVENTOS para consulta pública, permitindo a ampla discussão e o aperfeiçoamento do normativo.

Atividade 6

Edição, pelo MPOG, de normativo exigindo que os serviços de eventos sejam fiscalizados tendo como base o MANUAL DE FISCALIZAÇÃO DE EVENTOS, anexo ao referido normativo.

4.5) Pressupostos

Pelo detalhamento das atividades fica evidenciado que é imprescindível o apoio de 2 (dois) órgãos - Controladoria Geral da União (CGU) e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Desta forma é necessário sensibilizar a CGU, como órgão responsável pelo controle interno do poder executivo federal, para que inicie um amplo programa de auditorias e fiscalizações sobre o tema eventos.

Este trabalho é facilitado pois já é de conhecimento do órgão as inúmeras impropriedades e irregularidades na realização de eventos, como detalhado no item 3.4. porém de forma esparsa e individual.

Ainda, é necessário sensibilizar o MPOG para a criticidade do tema eventos, para que coloque como um das prioridades de atuação e regulamentação.

4.6) Marco Lógico

Por fim, é apresentado o Marco Lógico, que possibilita visualizar/analisar, de forma sintética, importantes elementos do PIAP, como o motivo do projeto ser executado; o que o projeto quer alcançar; como o projeto vai obter os resultados; os fatores externos importantes para o êxito do projeto; como avaliar o êxito do projeto e onde vão ser encontrados os dados para sua avaliação.

| MARCO LÓGICO | | | |
|--|--|--|--|
| DESCRIÇÃO SUMÁRIA | INDICADORES (OBJETIVAMENTE COMPROVÁVEIS) | MEIOS DE VERIFICAÇÃO | FATORES DE RISCO (HIPÓTESES OU PRESSUPOSTOS) |
| <p>Objetivo Geral</p> <p>Fiscalização eficiente de contratos de eventos celebrados por órgãos e entidades da administração pública federal.</p> | <p>MANUAL PUBLICADO (unitário), em relação a totalidade dos órgãos e entidades da administração pública federal.</p> | <p>Cumprimento de cada etapa prevista.</p> | <p>Sensibilizar a CGU, como órgão responsável pelo controle interno do poder executivo federal, para que inicie um amplo programa de auditorias e fiscalizações sobre o tema eventos.</p> |
| <p>Objetivo Específico</p> <p>Implementação de MANUAL DE FISCALIZAÇÃO DE EVENTOS nos órgãos e entidades da administração pública federal.</p> | | | <p>Sensibilizar o MPOG, como órgão regulador da prestação de serviços no poder executivo federal, para que coloque o tema eventos como um das prioridades de atuação e regulamentação.</p> |

| | | | |
|---|---|--|--|
| <p style="text-align: center;">Resultados</p> <p>Instituição de MANUAL DE EVENTOS pelos órgãos do poder executivo federal para disciplinar fiscalização da execução de contratos de eventos.</p> | | | |
| <p style="text-align: center;">Atividade 1</p> <p>Mapeamento pela CGU da forma de gestão dos contratos de eventos, através do envio de Solicitações de Auditoria para órgãos e entidade da administração pública federal, selecionados por critérios de materialidade, criticidade e relevância.</p> <p style="text-align: center;">Atividade 2</p> | <p style="text-align: center;">Insumos - CGU</p> <p>Pessoal especializado no assunto de comunicação social voltada para a área pública, em especial correlata a execução e fiscalização de contratos de eventos.</p> | <p style="text-align: center;">Documentos</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Solicitação de Auditoria. 2) Manual de Fiscalização de Eventos. 3) Portaria do MPOG. | <p>Desempenho técnico dos servidores da CGU designados para as atividades de mapeamento, avaliação, validação e consolidação para a elaboração da MINUTA de MANUAL DE FISCALIZAÇÃO DE EVENTOS.</p> |

| | | | |
|---|--|--|--|
| <p>Avaliação e validação pela CGU dos dados obtidos na ATIVIDADE 1, por meio de Auditorias e/ou Fiscalizações, em contato direto com os gestores de contratos de eventos.</p> <p>Atividade 3</p> <p>Consolidação pela CGU das informações obtidas nas ATIVIDADES 1 e 2, mapeando boas e más práticas, emitindo ao final Relatório consolidado.</p> <p>Atividade 4</p> <p>A partir das conclusões do Relatório produzido na ATIVIDADE 3, elaboração pela CGU de MINUTA de MANUAL DE FISCALIZAÇÃO DE EVENTOS.</p> <p>Atividade 5</p> | | | |
|---|--|--|--|

| | | | |
|---|--|--|--|
| <p>Colocação, pelo MPOG, da MINUTA de MANUAL DE FISCALIZAÇÃO DE EVENTOS para consulta pública, permitindo a ampla discussão e o aperfeiçoamento do normativo.</p> <p>Atividade 6</p> <p>Edição, pelo MPOG, de normativo exigindo que os serviços de eventos sejam fiscalizados tendo como base o MANUAL DE FISCALIZAÇÃO DE EVENTOS, anexo ao referido normativo.</p> | | | |
|---|--|--|--|

Figura 8 - Marco Lógico. Fonte: Autor

4.7) Cronograma – ANO 2014

| ATIVIDADE | MAIO | JUNHO | JULHO | AGOSTO | SETEMBRO | OUTUBRO | NOVEMBRO | DEZEMBRO |
|----------------------------------|-------------|--------------|--------------|---------------|-----------------|----------------|-----------------|-----------------|
| MAPEAMENTO | X | X | | | | | | |
| AVALIAÇÃO E VALIDAÇÃO | | X | X | X | X | | | |
| CONSOLIDAÇÃO | | | | | X | X | | |
| ELABORAÇÃO DE MINUTA | | | | | | X | | |
| CONSULTA PÚBLICA | | | | | | | X | |
| EDIÇÃO DE NORMATIVO | | | | | | | | X |

5) DOCUMENTOS

A seguir são apresentadas minutas da SOLICITAÇÃO DE AUDITORIA, MANUAL DE EVENTOS e da PORTARIA DO MPOG, para exemplificar o trabalho a ser efetuado pela CGU e MPOG.

5.1) Solicitação de Auditoria



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Secretaria Federal de Controle Interno

Nº 2014XXXXXX

SOLICITAÇÃO DE AUDITORIA

XX/XX/2014

Unidade: Área de Comunicação Social do XXXXXXXX (Ministério/Entidade)

Destinatário: Chefe da Área de Comunicação Social

É de amplo conhecimento que a comunicação governamental adquiriu um papel de suma importância na gestão pública e a realização de EVENTOS tem sido utilizada como uma de suas principais ferramentas, crescendo a cada ano em importância, número e grau de sofisticação.

Neste contexto a Secretaria Federal de Controle Interno está efetuando levantamento de informações e de diagnóstico sobre o tema EVENTOS em órgãos e entidades da administração pública federal, no âmbito dos trabalhos de Acompanhamento Permanente de Gastos (APG), com os objetivos de, entre outros, difundir boas práticas e contribuir para a melhoria dos investimentos nesta área.

Desta forma, e em consonância com o disposto no artigo 26 da Lei nº 10.180, de 06/02/2001, solicitamos a Vossa Senhoria responder aos questionamentos presentes no ANEXO a esta Solicitação de Auditoria, com vistas a mapear a gestão da unidade sobre o tema EVENTOS, bem como subsidiar futuras interações para a continuidade dos trabalhos de APG.

Obs.1: O arquivo com o ANEXO é editável e está sendo enviado em meio eletrônico. Favor responder a partir do arquivo disponibilizado.

Obs.2: A resposta (incluindo os anexos a serem incorporados pelo órgão/entidade) deve ser disponibilizada também em meio eletrônico.

Prazo de atendimento: XX/XX/2014 (XXXXXX-feira)

Atenciosamente,

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de XXXXXXXXXXXXX

ANEXO

Tema: CONTRATOS DE EVENTOS

Item 01

Em relação ao ano de 2013, listar os contratos utilizados para a organização e realização de eventos, de acordo com a TABELA 01, disponibilizada ao final deste ANEXO.

Item 02

Em relação ao ano de 2013, listar os eventos realizados na vigência de cada contrato citado no Item 01, de acordo com a TABELA 02, disponibilizada ao final deste ANEXO.

Item 03

Em relação ao ano de 2014, listar os contratos utilizados para a organização e realização de eventos, de acordo com a TABELA 03, disponibilizada ao final deste ANEXO.

Item 04

Em relação ao ano de 2014, listar os eventos realizados na vigência de cada contrato citado no Item 03, de acordo com a TABELA 04, disponibilizada ao final deste ANEXO.

Tema: PLANEJAMENTO GERAL

Item 05

O órgão/entidade possui um planejamento de eventos a ser realizado no ano?

SIM NÃO

Se SIM, anexar o planejamento de 2013 e 2014.

Observações:

Clique aqui para digitar texto.

Tema: GESTÃO CONTRATUAL

Item 06

Descreva o fluxo operacional para a organização e realização de um evento, com a indicação da autoridade/cargo responsável por cada etapa.

Exemplo:

Etapa 1: Secretaria Finalística solicita realização do evento – Secretário Finalístico.

Etapa 2: Área de Comunicação aprova a solicitação – Chefe de Comunicação.

Etapa 3: Área de Comunicação solicita Orçamento para contratada – Assessor de Comunicação.

Etapa 4: Orçamento é aprovado pela Área de Comunicação – Chefe de Comunicação.

Etapa 5 Contratada executa o evento.

Etapa 6: Secretaria Executiva fiscaliza o evento – Fiscal do Contrato.

Etapa 7: Área Financeira liquida – Ordenador de Despesa.

Obs 1: utilizar quantas etapas forem necessárias para a melhor compreensão do fluxo interno.

Obs 2: utilizar os correspondentes nomes/siglas a cada área do órgão/entidade.

Resposta:

Clique aqui para digitar texto.

Item 07

O fluxo operacional está mapeado em normativo interno?

SIM NÃO

Se SIM, anexar o normativo na resposta.

Observações:

Clique aqui para digitar texto.

Item 08

Os documentos relacionados a cada etapa do fluxo operacional estão pré-definidos (modelos)?

SIM PARCIALMENTE NÃO

Se SIM ou PARCIALMENTE, anexar os documentos na resposta.

Observações:

Clique aqui para digitar texto.

Item 09

As responsabilidades de cada ator no fluxo operacional estão delimitadas em normativo interno?

SIM NÃO

Se SIM, anexar o normativo na resposta.

Observações:

Clique aqui para digitar texto.

Item 10

Os pontos críticos relacionados a organização e realização de eventos estão identificados e normatizados?

SIM NÃO, MAS SÃO DE CONHECIMENTO NÃO

Se SIM, anexar o documento na resposta.

Se NÃO, MAS SÃO DE CONHECIMENTO, descrever os pontos críticos de conhecimento do órgão ou entidade.

Clique aqui para digitar texto.

Item 11

Há um Manual de Eventos institucionalizado?

SIM NÃO

Se SIM, anexar o Manual de eventos na resposta.

Observações:

Clique aqui para digitar texto.

Item 12

Há um sistema informatizado exclusivo para a gestão de contratos de eventos?

SIM NÃO

Se SIM, descrever o sistema, suas funcionalidades, se é em ambiente web e demais informações que julgar pertinente. Ainda, criar/disponibilizar login/senha para acesso pela equipe de auditoria, informando na resposta.

Se NÃO, descrever como é feito o controle dos eventos, por meio de qual programa (Excel, por exemplo) e utilizando de quais informações. Ainda, disponibilizar os respectivos arquivos eletrônicos, relacionados aos anos de 2013 e 2014.

Resposta:

Clique aqui para digitar texto.

Item 13

Disponibilizar as informações sobre o Chefe da Área de Comunicação Social, de acordo com a TABELA 05 em ANEXO.

Item 14

Disponibilizar as informações sobre os servidores da Área de Comunicação Social envolvidos diretamente na organização e realização de eventos, de acordo com a TABELA 06 em ANEXO.

Item 15

Os servidores da Área de Comunicação Social envolvidos diretamente na organização e realização de eventos receberam treinamento específico sobre o tema?

SIM NÃO

Se SIM, detalhar o treinamento (participantes, palestrante, período, entre outros):

Clique aqui para digitar texto.

Item 16

Na opinião do Chefe Área de Comunicação Social, os servidores envolvidos na organização e realização de eventos são em número suficiente e adequado?

SIM NÃO

Se NÃO, detalhar os motivos:

Clique aqui para digitar texto.

Item 17

Na opinião do Chefe Área de Comunicação Social, os servidores envolvidos na organização e realização de eventos dispõem de estrutura adequada para a realização de suas tarefas?

SIM PARCIALMENTE NÃO

Se NÃO ou PARCIALMENTE, detalhar os motivos:

Clique aqui para digitar texto.

Tema: PLANEJAMENTO DE EVENTOS

Item 18

Há um modelo de requisição para a realização de evento?

SIM NÃO

Se SIM, anexar como resposta ao item 8.

Observações:

Clique aqui para digitar texto.

Item 19

Qual cargo/área é responsável por analisar a adequabilidade do orçamento da contratada?

Resposta:

Clique aqui para digitar texto.

Item 20

Qual cargo/área é responsável por aprovar o orçamento da contratada?

Resposta:

Clique aqui para digitar texto.

Tema: ORGANIZAÇÃO DE EVENTOS

Item 21

Há o estabelecimento junto à contratada de cronograma de atividades?

SIM NÃO

Se SIM, anexar o modelo na resposta.

Observações:

Clique aqui para digitar texto.

Item 22

Há a delimitação das responsabilidades do órgão/entidade e da contratada na realização de evento?

SIM NÃO, MAS SÃO DE CONHECIMENTO NÃO

Se SIM, anexar o documento na resposta.

Se NÃO, MAS SÃO DE CONHECIMENTO, descrever quais as responsabilidades do órgão/entidade e da contratada:

Clique aqui para digitar texto.

Tema: AVALIAÇÃO DE EVENTOS

Item 23

Há um modelo de normativo para avaliação do evento pela área demandante, com o fim de verificar se os objetivos foram alcançados?

SIM NÃO, PORÉM HÁ UMA AVALIAÇÃO NÃO

Se SIM, anexar como resposta ao item 8.

Se NÃO, PORÉM HÁ UMA AVALIAÇÃO, detalhar de que forma a avaliação é feita:

Clique aqui para digitar texto.

Item 24

O servidor responsável pela avaliação está presente na realização dos eventos?

SIM, EM TODOS OS EVENTOS SIM, PORÉM NÃO EM TODOS NÃO

Se SIM, PORÉM NÃO EM TODOS, detalhar como se dá a escolha dos eventos a serem avaliados in loco.

Clique aqui para digitar texto.

Item 25

O servidor responsável pela avaliação recebeu treinamento específico para este fim?

SIM NÃO

Se SIM, detalhar o treinamento(participantes, palestrante, período, entre outros):

Clique aqui para digitar texto.

Tema: FISCALIZAÇÃO DE EVENTOS

Item 26

Há um modelo de normativo para fiscalização do evento pela contratada, com o fim de comprovar que os produtos e serviços foram disponibilizados?

SIM NÃO, PORÉM HÁ UMA AVALIAÇÃO NÃO

Se SIM, anexar como resposta ao item 8.

Se NÃO, PORÉM HÁ UMA FISCALIZAÇÃO, detalhar de que forma a fiscalização é feita pela contratada:

Clique aqui para digitar texto.

Item 27

Há um modelo para fiscalização do evento pelo órgão/entidade, com o fim de atestar que os produtos e serviços foram disponibilizados?

SIM NÃO, PORÉM HÁ UMA FISCALIZAÇÃO NÃO

Se SIM, anexar como resposta ao item 8.

Se NÃO, PORÉM HÁ UMA FISCALIZAÇÃO, detalhar de que forma a fiscalização é feita pelo órgão/entidade:

Clique aqui para digitar texto.

Item 28

O fiscal do contrato está presente na realização dos eventos?

SIM, EM TODOS OS EVENTOS SIM, PORÉM NÃO EM TODOS NÃO

Se SIM, PORÉM NÃO EM TODOS, detalhar como se dá a escolha dos eventos a serem fiscalizados in loco.

Clique aqui para digitar texto.

Item 29

Além do fiscal do contrato, há mais alguém responsável pela fiscalização de evento?

SIM NÃO

Se SIM, informar cargo e sua função na fiscalização:

Clique aqui para digitar texto.

Item 30

O fiscal do contrato recebeu treinamento específico para este fim?

SIM NÃO

Se SIM, detalhar o treinamento:

Clique aqui para digitar texto.

Item 31

Na opinião do Chefe Área de Comunicação Social, o servidor responsável pela fiscalização dispõe de estrutura adequada para a realização de suas tarefas?

SIM PARCIALMENTE NÃO

Se NÃO ou PARCIALMENTE, detalhar os motivos:

Clique aqui para digitar texto.

Tema: LIQUIDAÇÃO DE EVENTOS

Item 32

Há um modelo check list específico para liquidação de serviços de eventos?

SIM NÃO

Se SIM, anexar como resposta ao item 8.

Observações:

Clique aqui para digitar texto.

TABELA 01 – CONTRATOS FIRMADOS EM 2013

| CONTRATO | LICITAÇÃO | MODALIDADE LICITAÇÃO | OBJETO | EMPRESA CONTRATADA | CNPJ | VIGÊNCIA | VALOR | FISCAL | Nº PROCESSO |
|-----------------|------------------|---------------------------------|---------------|-------------------------------|-------------|-----------------|--------------|---------------|--------------------|
| | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | |
| (...) | | | | | | | | | |

Observações:

Clique aqui para digitar texto.

TABELA 02 – EVENTOS REALIZADOS EM 2013

| CONTRATO: | | | | |
|------------------|-------------|--------------|--------------|--------------------|
| EVENTO | DATA | LOCAL | VALOR | Nº PROCESSO |
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| (...) | | | | |
| CONTRATO: | | | | |
| EVENTO | DATA | LOCAL | VALOR | Nº PROCESSO |
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| (...) | | | | |

Observações:

Clique aqui para digitar texto.

TABELA 03 – CONTRATOS FIRMADOS EM 2014

| CONTRATO | LICITAÇÃO | MODALIDADE LICITAÇÃO | OBJETO | EMPRESA CONTRATADA | CNPJ | VIGÊNCIA | VALOR | FISCAL | Nº PROCESSO |
|-----------------|------------------|---------------------------------|---------------|-------------------------------|-------------|-----------------|--------------|---------------|--------------------|
| | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | |
| (...) | | | | | | | | | |

Observações:

Clique aqui para digitar texto.

TABELA 04 – EVENTOS REALIZADOS EM 2014

| CONTRATO: | | | | |
|------------------|-------------|--------------|--------------|--------------------|
| EVENTO | DATA | LOCAL | VALOR | Nº PROCESSO |
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| (...) | | | | |
| CONTRATO: | | | | |
| EVENTO | DATA | LOCAL | VALOR | Nº PROCESSO |
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| (...) | | | | |

Observações:

Clique aqui para digitar texto.

TABELA 05 – CHEFE DA ÁREA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

| SERVIDOR | CPF | CARGO* | FUNÇÃO DESEMPENHADA** | DATA ENTRADA ÓRGÃO | FORMAÇÃO ACADÊMICA | POSSUI EXPERIÊNCIA NA ÁREA DE COMUNICAÇÃO GOVERNAMENTAL? | POSSUI EXPERIÊNCIA ESPECÍFICA NA ORGANIZAÇÃO E REALIZAÇÃO DE EVENTOS? |
|-----------------|------------|---------------|------------------------------|---------------------------|---------------------------|---|--|
| | | | | | | | |

* *Opções: Cargo efetivo (concurso público); Contrato temporário (processo seletivo); Sem vínculo com administração (em comissão).*

** *Exemplo: Diretor de..., Assessor, Jornalista, etc...*

Observações:

Clique aqui para digitar texto.

TABELA 06 – SERVIDORES DA ÁREA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL ENVOLVIDOS DIRETAMENTE NA ORGANIZAÇÃO E REALIZAÇÃO DE EVENTOS

| SERVIDOR | CPF | CARGO* | FUNÇÃO DESEMPENHADA** | DATA ENTRADA ÓRGÃO | FORMAÇÃO ACADÊMICA | POSSUI EXPERIÊNCIA NA ÁREA DE COMUNICAÇÃO GOVERNAMENTAL? | POSSUI EXPERIÊNCIA ESPECÍFICA NA ORGANIZAÇÃO E REALIZAÇÃO DE EVENTOS? |
|----------|-----|--------|-----------------------|--------------------|--------------------|--|---|
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| (...) | | | | | | | |

* *Opções: Cargo efetivo (concurso público); Contrato temporário (processo seletivo); Sem vínculo com administração (em comissão).*

** *Exemplo: Diretor de..., Assessor, Jornalista, etc...*

Observações:

Clique aqui para digitar texto.

5.2) Manual de Eventos

MANUAL DE EVENTOS n° XXX, de XX de XXXXXXXX de 201X

O XXXXXXXX XXXXXXXX (*cargo*) do XXXXXXXX XXXXXXXX (*órgão/entidade*), no uso da competência que lhe foi delegada pela XXXXXXXX n° XXX, de XX de XXXXXX de 201X (*normativo que institui competência para editar normativos internos*), resolve:

Art. 1º - A fiscalização de eventos no âmbito do XXXXXXXX XXXXXXXX (*órgão/entidade*) será regulada pelos procedimentos estabelecidos neste Manual.

§ 1º - Para fins deste Manual entende-se por evento o conjunto de atividades cuidadosamente concebidas, em local, data e hora específicos, com o objetivo de atrair, informar, disseminar, motivar ou despertar o interesse de um segmento de público para as políticas e atividades deste XXXXXXXX XXXXXXXX (*órgão/entidade*) ou a ele relacionadas.

Art. 2º - A organização do evento será iniciada a partir da Requisição da SECRETARIA FINALÍSTICA ou unidade equivalente, demandante do evento, dirigida à SECRETARIA EXECUTIVA.

§ 1º - A Requisição de que trata o caput deverá ser acompanhada do Projeto Básico para a contratação, considerando os requisitos elencados no Art. 12º da Lei nº 8.666/93, contendo no mínimo a identificação do evento, o público-alvo, a data e horário previstos; o cronograma previsto; o local previsto ou desejado; a justificativa para a realização, os objetivos pretendidos e os benefícios diretos e indiretos que resultarão da contratação.

§ 2º - A Requisição deve indicar ainda os produtos e/ou serviços que serão necessários para a realização do evento, de acordo com o especificado na Ata do Sistema de Registro de Preços contratada, com a indicação da quantidade e a justificativa para a demanda.

Art. 3º - A **SECRETARIA EXECUTIVA** (*estrutura no órgão/entidade responsável pela gestão*) atuará processo administrativo e avaliará a viabilidade do evento, de acordo com as prioridades do **XXXXXXXXX (órgão/entidade)** e o recurso orçamentário disponível.

§ 1º - Caso decida pela inviabilidade, encaminhará decisão fundamentada para a **SECRETARIA FINALÍSTICA**, com indicativo para arquivamento.

§ 2º - Caso decida pela viabilidade, encaminhará a Requisição referida no Art. 2º à **ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO** do Órgão.

Art. 4º - A **ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO** definirá o planejamento final do evento, de acordo com a Requisição, efetuando os ajustes necessários, em comum acordo com a **SECRETARIA FINALÍSTICA** demandante, e emitirá Ordem de Serviço à empresa contratada para a organização do evento.

§ 1º - A Ordem de Serviço indicará a identificação do evento, o público esperado, a data e horário definidos; o cronograma acordado e o local de realização.

§ 2º - A Ordem de Serviço também indicará os produtos e/ou serviços que serão necessários para a realização do evento, de acordo com o especificado na Ata do Sistema de Registro de Preços contratada, com a indicação da quantidade e valor.

§ 3º - A **ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO** poderá emitir Ordens de Serviços complementares para outros contratados do **XXXXXXXXX (órgão/entidade)** da área de comunicação, que devam participar da execução do evento.

Art. 5º - A organização do evento ficará a cargo da **SECRETARIA FINALÍSTICA** demandante e da **ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO**, com apoio da empresa contratada, tendo como referência a Requisição e a Ordem de Serviço emitida para a contratada.

Art. 6º - A execução do evento pela contratada será supervisionada por fiscais designados especificamente para cada evento, nos termos do Art. 67º da Lei nº 8.666/93.

§ 1º - A fiscalização do evento deverá ser realizada por um representante da SECRETARIA FINALÍSTICA demandante e por um representante da ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO, indicados pelas respectivas autoridades máximas de suas unidades.

§ 2º - É obrigatória a presença física dos fiscais no local do evento para a devida fiscalização.

Art. 7º - O fiscal indicado pela SECRETARIA FINALÍSTICA demandante apresentará Relatório de Execução, em até 5 (cinco) dias após a realização do evento.

§ 1º - O Relatório de Execução tem como objetivo avaliar o alcance dos objetivos pretendidos e os benefícios diretos e indiretos consignados na Requisição delimitada no Art. 2º desta Portaria.

§ 2º - Como subsídio para elaboração do Relatório de Execução deverão ser distribuídos questionários aos participantes do evento contendo avaliação, no mínimo, dos seguintes itens: atendimento as expectativas, organização, adequação dos equipamentos utilizados, material distribuído e sugestões gerais.

§ 3º - O Relatório de que trata o caput tem caráter gerencial e busca subsidiar o XXXXXXXXX (órgão/entidade) na melhoria do planejamento e execução para os próximos eventos.

Art. 8º - O fiscal indicado pela ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO demandante apresentará Relatório de Fiscalização, em até 10 (dez) dias após a realização do evento.

§ 1º - O Relatório de Fiscalização tem como objetivo atestar a execução pela contratada dos itens contratados na Ordem de Serviço.

§ 2º - O Relatório de Fiscalização deve vir acompanhado de Relatório Fotográfico, evidenciado a efetiva prestação dos serviços demandados.

§ 3º - O Relatório de Fiscalização deve vir acompanhado de documentos complementares, como a listagem de participantes e/ou memória do evento, amostra dos produtos produzidos

e/ou comprovantes dos serviços prestados, nota fiscal das empresas eventualmente subcontratadas, entre outros que se mostrarem necessários ou forem contratualmente exigíveis.

§ 4º - O Relatório de Fiscalização deve registrar, se necessário, demandas extraordinárias que se fizeram necessárias no decorrer do evento, mas que não tenham feito parte do planejamento, acompanhadas da justificativa correspondente.

§ 5º - O Relatório de Fiscalização deve registrar falhas e/ou omissões da contratada, para que sejam aplicadas as sanções contratuais cabíveis, se necessário.

§ 6º - O Relatório de que trata o caput tem caráter legal e é condição para a regular liquidação e pagamento, de acordo com o Art. 63º da Lei nº 4320/1964.

Art. 9º - A Requisição da **SECRETARIA FINALÍSTICA**, a Ordem de Serviço, o Relatório de Execução e Relatório de Fiscalização devem ser padronizados, para a uniformização dos procedimentos definidos neste Manual;

Art. 10º - O fluxo de planejamento, execução e controle de eventos deve ser efetuado, preferencialmente, por meio eletrônico, através de Sistema de Gestão de Eventos, com aprovação eletrônica através de assinatura eletrônica, a ser desenvolvido pra prazo de **XXX (XXXXXXXXXXXXXXXXXX)** dias.

Art. 11º - Este Manual entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, **XX** de **XXXXXX** de 201**X**.

XXXXXXXXXX XXXXXXXXXXXX

(cargo)

5.3) Portaria MPOG

PORTARIA n° XXX, de XX de XXXXXXXX de 201X

O MINISTRO DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, no uso das atribuições que lhe foram conferidas pelo Decreto n° 4.638, de 21 de março de 2003, Decreto n° 4.691, de 8 de maio de 2003, e atendendo à necessidade de disciplinar a fiscalização da execução de contratos de eventos na administração pública federal, visando dar mais eficiência, eficácia, efetividade e economicidade aos gastos desta área, resolve:

Art. 1º - A fiscalização de eventos no âmbito da administração pública federal deve seguir os dispositivos do MANUAL DE EVENTOS, ANEXO I desta Portaria.

Art. 2º - Os órgãos e entidades que já possuam contratos em vigência para a realização de eventos devem elaborar Termo Aditivo com o aceite pela contratada do disposto no MANUAL DE EVENTOS.

§ 1º - Caso a contratada não aceite o disposto no MANUAL DE EVENTOS, o órgão ou entidade deve se abster de efetuar novos eventos com a contratada, tomando as providências administrativas para a elaboração de novo procedimento licitatório para contratação de empresa especializada na organização e realização de eventos.

Art. 3º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, XX de XXXXXX de 201X.

XXXXXXXXXX XXXXXXXXXXXX

MINISTRO DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

6) CONSIDERAÇÕES FINAIS

A elaboração deste Projeto de Impacto na Administração Pública – PIAP busca contribuir para o aperfeiçoamento do processo de fiscalização dos contratos de eventos na administração pública federal, através da melhoria da regulamentação inerente ao tema.

Não é uma tarefa simples, em absoluto, dado que a realização de um evento é extremamente complexa, com inúmeras especificidades de ordem técnica, envolvendo diversos atores. Regulamentar esta realidade traz inúmeros desafios.

A solução proposta passa, necessariamente, pela atuação conjunta da Controladoria Geral da União e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, dado as suas funções institucionais que lhes dão legitimidade para propor e efetivar as mudanças necessárias.

O desafio está proposto! E a sociedade, mesmo sem saber especificamente destes problemas, exige de suas instituições respostas efetivas que evitem o desvio e o desperdício de recursos públicos.

7) REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil/1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>

BRASIL. Lei nº 8.666/1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666_cons.htm>

BRASIL. Lei nº 10.520/2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm>

BRASIL. Decreto nº 3.555/2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3555compilado.htm>

BRASIL. Decreto nº 7.892/2013. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>

BRASIL. Decreto nº 5.450/2005. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20112014/2013/Decreto/D7892.htm#art28>

BRASIL. Lei nº 4.320/1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm>

BRASIL. Instrução Normativa MP/SLTI nº 2/2008. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/38/MPOG/2008/2.htm>>

FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15.^a Edição. São Paulo: Dialética, 2012.

FILHO, Marçal Justen. Pregão – Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico. 5.^a Edição. São Paulo: Dialética, 2009.

CASTRO, Domingos Poubel. Auditoria e Controle Interno da Administração Pública. 2.^a Edição. São Paulo: Atlas, 2009.

BRASIL. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Licitações e contratos administrativos – Perguntas e respostas. Brasília: 2013. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/publicacoes/CartilhaGestaoRecursosFederais/Arquivos/LicitacoesContratos.pdf>>

BRASIL. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Sistema de Registro de Preços – Perguntas e respostas. Brasília: 2013. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/publicacoes/CartilhaGestaoRecursosFederais/Arquivos/SistemaRegistroPreços.pdf>>

FORTES, Waldir Gutierrez Fortes; SILVA, Mariângela Benine Ramos. Eventos – Estratégia de planejamento e execução. 1.^a Edição. São Paulo: Summus, 2011.

ZITTA, Carmen. Organização de Eventos – Da ideia à realidade. 5.^a Edição. Brasília: SENAC/DF, 2013.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. Manual de Organização de Eventos do Senado Federal. 1.^a Edição. Brasília: Senado Federal, 2013. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/manualdecomunicacao/manual-de-eventos>>

CLEUZA, Gimenes Cesca. Organização de Eventos – Manual para Planejamento e Execução. 9.^a Edição. São Paulo: Summus, 2008.

GIACAGLIA, Maria Cecília. Gestão Estratégica de Eventos – Teoria, casos, prática, atividades. 1.^a Edição. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DUARTE, Jorge. Glossário Comunicação e Cidadania. Produzido pelos alunos da disciplina Comunicação Pública no Legislativo – Curso de Especialização em Comunicação Legislativa. Unilegis, 2008. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/relacoespublicas/publicacoes/Gloss%C3%A1rio.pdf>>

BRASIL. FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Apostila da matéria Projeto de Impacto na Administração Pública – MBA Executivo em Gestão Pública.