



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Contrato MCTIC nº 05/2018

Exercício 2018-2022

Controladoria-Geral da União (CGU)
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **Contrato MCTI nº 05/2018**

Unidade Auditada: **Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação**

Município/UF: **Brasília/DF**

Relatório de Avaliação: 1180080

Missão

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

Avaliação

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Este Relatório apresenta os resultados da avaliação do Contrato nº 05/2018, firmado pelo então Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) com a empresa BR Mais Comunicação Ltda, tendo por objeto a contratação de serviços de comunicação corporativa.

A análise abarcou a metodologia utilizada para o estabelecimento do valor de referência da licitação, a observância à legislação vigente para a celebração dos Termos de Execução Descentralizada (TED), bem como a execução e fiscalização contratual dos TEDs.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

A Controladoria-Geral da União definiu a auditoria do Contrato nº 05/2018 do MCTIC a partir do critério da materialidade, considerando o valor global anual ajustado de cerca de R\$ 18,3 milhões, além do fato desse contrato ter sido o instrumento pelo qual ocorreu os maiores repasses de recursos por meio de TED no governo federal.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Os resultados das análises indicaram existência de sobrepreço no orçamento estimativo da contratação que, em conjunto com a ocorrência de “jogo de planilhas”, resultou em superfaturamento durante a execução do contrato nº 05/2018. A escolha do IGP-M como índice de reajustamento do contrato e a ausência de avaliação dos produtos entregues oneraram a Administração. Verificou-se ainda que as demandas estabelecidas no edital de contratação não observaram a real necessidade do MCTIC, haja vista que a maior parte da execução contratual teve por objetivo o atendimento de outros órgãos ou entidades mediante TED. A celebração de TED nessas circunstâncias careceu de amparo legal devido à falta de alinhamento da finalidade desses instrumentos às competências institucionais do MCTI.

Diante disso, esta CGU recomendou apuração de responsabilidade pelos fatos apontados, tendo em vista que ocasionaram dano ao Erário.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AGU	Advocacia-Geral da União
ASCOM	Assessoria de Comunicação do MCTIC
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregado
CGU	Controladoria-Geral da União
CNIS	Cadastro Nacional de Informações Sociais
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CV	Coeficiente de Variação
DP	Desvio Padrão
Embratur	Instituto Brasileiro de Turismo
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
IGP-M	Índice Geral de Preços - Mercado
IMR	Índice de Medição de Resultado
IN	Instrução Normativa
IPCA-E	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial
LI	Limite Inferior
LS	Limite Superior
MA	Média Aritmética
MCOM	Ministério das Comunicações
MCP	Mapa Comparativo de Preços
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MCTIC	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
MOT	Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal
MP	Medida Provisória
NA	Nota de Auditoria
OS	Ordem de serviço
RCO	Relatório de Cumprimento do Objeto
SECOM/PR	Secretaria Especial de Comunicação Social da Secretaria-Geral da Presidência da República
Seges	Secretaria de Gestão (Ministério da Economia)
SICOM	Sistema de Comunicação do Governo do Poder Executivo Federal
Siafi	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
TCE	Tomada de Contas Especial
TCU	Tribunal de Contas da União
TED	Termo de Execução Descentralizada

SUMÁRIO

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO	1
POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?	3
QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?	3
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	4
INTRODUÇÃO	7
RESULTADOS DOS EXAMES	10
1. Elaboração de orçamento estimativo com sobrepreço.	10
2. Execução contratual com ocorrência de “jogo de planilhas” .	15
3. Execução contratual de itens não licitados ou em quantidades acima das previstas na licitação, com ocorrência de “jogo de planilhas”.	18
4. Ausência de comprovação de vantagem econômica quando da realização da prorrogação contratual.	25
5. Escolha do IGP-M onerou de forma indevida a execução contratual.	31
6. Execução do Contrato nº 05/2018 ocasionou dano estimado à Administração no montante de R\$ 10.670.277,97.	37
7. Pagamentos por itens sem comprovação de entrega, com prejuízo de R\$ 406.799,29, e com documentação comprobatória em desacordo com o Edital, com potencial prejuízo à Administração de R\$ 18.197.472,76.	40
8. Fragilidades na celebração dos TED, tais como: deficiência na instrução processual da documentação necessária para formalização e inconsistências nos prazos de vigência.	51
9. Celebração de TED para execução de ações de comunicação social fora da competência institucional do MCTI.	56
10. Deficiências na fiscalização dos TEDs: inexistência de designação ou designação fora do prazo de fiscais titulares e suplentes; e ausência ou atraso na entrega do relatório de cumprimento do objeto.	58
11. Falta de aderência entre o que foi pactuado nos planos de trabalho dos TEDs e o que foi executado.	64
RECOMENDAÇÕES	66

CONCLUSÃO	67
ANEXOS	69
I – NOTA DE AUDITORIA	69
II – MANIFESTAÇÕES DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISES DA EQUIPE DE AUDITORIA	75
II. A – Nota Informativa Conjunta nº 5/2023/SEI-MCTI	76
Análise da equipe de auditoria	102
II. B – Memorando nº 14008/2023/MCTI	109
Análise da equipe de auditoria	116
II. C – Nota Informativa Conjunta nº 8/2023/SEI-MCTI	117
Análise da equipe de auditoria	129

INTRODUÇÃO

O antigo Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) foi criado por meio do Decreto nº 91.146, de 15.03.1985. Com a Medida Provisória (MP) nº 541, de 2011, o MCT foi renomeado para Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).

Em 12 de maio de 2016, com a MP nº 726, convertida na Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016, o MCTI foi transformado em Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC). Cabe indicar que a parte de comunicações incorporada ao Ministério se tratava de telecomunicações, sendo reservada à Secretaria Especial de Comunicação Social (Secom) da Presidência da República a competência referente à Comunicação Social do Governo Federal.

Em 2017, foi publicado o Edital de Concorrência nº 01, tendo como objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de comunicação corporativa para realização de assessoria em planejamento de comunicação, relacionamento com a imprensa, produção de conteúdo multimídia e relações públicas. A sessão pública foi realizada em 11.09.2017 e sagrou-se vencedora a empresa BR Mais Comunicação Ltda., sendo celebrado o Contrato nº 05/2018 em 19.02.2018, com valor anual de R\$ 18.366.828,23.

Cabe destacar que, no terceiro ano de vigência contratual, foi publicada a MP nº 980, em 10.06.2020, recriando o Ministério das Comunicações (MCom), apartando a área de comunicações das áreas de ciência, tecnologia e inovação. A referida MP foi convertida na Lei nº 14.074, de 14.10.2020.

Necessário informar que a maior parcela de execução das despesas referentes ao Contrato nº 05/2018 decorre da celebração de Termo de Execução Descentralizada (TED) com diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, aproximadamente 74% do total despendido, sendo inclusive firmado TED para atendimento das demandas do MCom, que a partir de 2020 até 2022 passou a incorporar a área de Comunicação Social do Governo Federal.

Durante o período analisado – 19.02.2018 a 19.02.2022, as despesas executadas no âmbito do Contrato nº 05/2018 alcançaram o montante de R\$ 53.849.614,54

Isso posto, para avaliação do Contrato nº 05/2018 e dos TEDs firmados pelo MCTIC, o presente trabalho orientou-se no sentido de responder às seguintes questões e subquestões de auditoria:

- 1. A pesquisa de preços para a contratação dos serviços de comunicação corporativa representa o preço praticado no mercado?**
- 2. A execução do Contrato nº 05/2018 foi acompanhada e fiscalizada de forma adequada?**
 - 2.1. Os processos se encontram instruídos com a documentação comprobatória da fiscalização?
 - 2.2. As funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização foram segregadas?

- 2.3. A execução contratual observou os itens, as quantidades e os preços contratados?
- 2.4. Nas renovações contratuais houve demonstração de obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração?
- 2.5. As ações de fiscalização aferiram a entrega dos produtos e serviços contratados e a mensuração dos resultados atingidos?
- 3. A celebração dos TEDs no âmbito do Contrato nº 05/2018 observou às disposições legais?**
 - 3.1. Os processos se encontram instruídos com a documentação exigida legalmente?
 - 3.2. As justificativas apresentadas são pertinentes e guardam relação com as finalidades do contrato nº 05/2018 e as competências do MCTI?
 - 3.3. Os produtos e serviços pactuados no Plano de Trabalho guardam consonância com o licitado/contratado?
 - 3.4. O prazo de vigência está de acordo com o disposto legalmente?
- 4. Os TEDs executados no âmbito do Contrato nº 05/2018 foram acompanhados e fiscalizados de forma adequada?**
 - 4.1. A execução foi acompanhada por agentes públicos formalmente designados?
 - 4.2. O relatório de cumprimento do objeto evidencia os resultados atingidos e a realização do objeto pactuado?

Para a obtenção de evidências que permitissem responder a tais questionamentos, foram realizadas consultas aos processos SEI disponibilizados à CGU pelo MCTI. As análises foram pautadas a partir dos documentos viabilizados e de informações complementares obtidas em sistemas utilizados pela Administração pública, como por exemplo, o Siafi.

Ressalva-se que, embora a vigência do Contrato nº 05/2018 tenha se estendido de forma excepcional por mais doze meses ou até a finalização de novo procedimento licitatório, mediante 7º Termo Aditivo, o escopo da presente auditoria foi delimitado ao período de 19.02.2018 a 19.02.2022.

Não foram objeto de análise da auditoria os produtos e serviços prestados por intermédio de fornecedores e as despesas com deslocamento e diárias, cujo percentual limite foi estabelecido em 10% do valor da contratação.

No que tange à análise dos TEDs firmados por outros Ministérios com o MCTI para a execução de serviços no âmbito do contrato nº 05/2018, encontram-se detalhados no Achado 8 os respectivos instrumentos auditados.

Por fim, durante a execução dos trabalhos, verificou-se a necessidade de encaminhamento de Nota de Auditoria (NA), em janeiro de 2023 (Anexo I deste Relatório), em função da ocorrência de pagamentos indevidos à contratada, cuja origem residiu na elaboração do orçamento estimativo e na aplicação do índice de correção do valor do contrato a partir do segundo ano vigência, resultando em prejuízo ao erário.

Em resposta ao documento enviado durante a execução dos trabalhos, a Unidade Jurisdicionada encaminhou a Nota Informativa Conjunta nº 5/2023/SEI-MCTI e o Memorando nº 14008/2023/MCTI, ambos datados de 11/09/2023, bem como Nota Informativa Conjunta

nº 8/2023/SEI-MCTI, de 09/10/2023, buscando a implementação das recomendações expedidas na Nota de Auditoria.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Elaboração de orçamento estimativo com sobrepreço.

Trata-se da análise da elaboração do orçamento estimativo pela Assessoria de Comunicação do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) em R\$ 19.333.503,41, cujo objeto visa à contratação de empresa especializada na prestação de serviços de comunicação corporativa. O julgamento final das propostas técnicas e de preços será feito de acordo com o rito previsto na Lei nº 8.666/1993 para o tipo melhor técnica. No entanto, será declarada vencedora no certame a licitante que tenha sido mais bem classificada no julgamento da proposta técnica e que tenha apresentado proposta de preços com os melhores percentuais de desconto e de honorários, conforme se observa da leitura do item 11.3.1 do projeto básico. A sessão pública da Concorrência nº 01/2017 realizou-se em 11.09.2017.

A pesquisa de preços, em consonância às disposições da Instrução Normativa SLTI/MP nº 05, de 27 de junho de 2014, normativo vigente à época da elaboração do orçamento estimativo, deveria observar os parâmetros, a ordem de preferência e a metodologia para obtenção do preço de referência. Era o que estabelecia os §§1º e 2º do art. 2º:

Art. 2º A pesquisa de preços será realizada **mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros**, observada a ordem de preferência:

I - Portal de Compras Governamentais - www.comprasgovernamentais.gov.br;

II - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso;

III - **contratações similares de outros entes públicos**, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; ou

IV - pesquisa com os fornecedores.

§1º Em observância à **ordem de preferência** estabelecida nos **incisos** do *caput*, a utilização do parâmetro seguinte dependerá da impossibilidade, devidamente justificada, de utilização do parâmetro que o precede.

§2º No âmbito de cada parâmetro, o resultado da pesquisa de preços será a **média ou o menor dos preços** obtidos. (Grifos nossos)

O §6º do referido artigo prescreve que na obtenção do resultado da pesquisa de preços não poderão ser considerados os preços inexequíveis ou os excessivamente elevados, conforme critérios fundamentados e descritos no processo administrativo. A análise crítica deve ser realizada a partir de critérios objetivos, especialmente quando houver grande variação entre os valores apresentados, de modo que o valor estimado represente o valor mais próximo daquele praticado no mercado.

Os órgãos e entidades que regulamentam internamente a realização da pesquisa de preços adotam a metodologia da média saneada para descartar valores que apresentem grandes variações em relação aos demais, a partir do Coeficiente de Variação (CV), calculado como a razão entre o Desvio Padrão (DP) e a Média Aritmética (MA) de um conjunto de dados ou

amostra. Quanto menor o CV, mais homogênea a amostra. As referências técnicas¹, literatura estatísticas² e manuais de pesquisa de preço³ indicam que um coeficiente de variação menor que 25% representa a homogeneidade dos valores coletados.

Dessa forma, a melhor técnica em pesquisa de preço ensina que o saneamento da amostra é obtido com base no afastamento dos extremos inferiores e superiores, de tal forma a obter CV menor que 25% quando esse for superior a 25%. Para delimitar esses extremos, calcula-se a MA mais (+) o DP, Limite Superior (LS), e a MA menos (-) o DP, Limite Inferior (LI). Valores fora dessa faixa devem ser eliminados, conferindo confiabilidade e representatividade na aferição dos preços correntes de mercado.

Em relação à composição da amostra, o Tribunal de Contas da União (TCU) estabelece que a pesquisa de preços para a elaboração do orçamento estimativo da licitação não se restrinja a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando-se, ainda, outras fontes como parâmetro, como contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados, portais oficiais de referenciamento de custos, formando, assim, a “cesta de preços”, conforme descrito nos acórdãos informados a seguir:

Acórdão nº 1.445/2015-Plenário

9.3. dar ciência ao [...]:

9.3.1. no âmbito do Pregão Eletrônico 28/2014, constatou-se que o **orçamento estimado foi elaborado com base tão somente em consulta a fornecedores**, contrariando jurisprudência do TCU no sentido de que, na elaboração de orçamento na fase de planejamento da contratação de bens e serviços, bem como quando da demonstração da vantajosidade de eventual prorrogação de contrato de serviço contínuo, devem ser **utilizadas fontes diversificadas**, a fim de dar maior segurança no que diz respeito aos valores a serem adjudicados.

9.3.2. para fim de orçamentação nas licitações de bens e serviços, **devem ser priorizados os parâmetros previstos nos incisos I e III do art. 2º da IN SLTI/MPOG 5/2014, quais sejam, "Portal de Compras Governamentais" e "contratações similares de outros entes públicos"**, em detrimento dos parâmetros contidos nos incisos II e IV daquele mesmo art. 2º, isto é, "pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo" e "pesquisa com os fornecedores", cuja adoção deve ser vista como prática subsidiária, complementar.

Acórdão nº 1.875/2021-Plenário

9.5. com fulcro no art. 250, inciso III, do RI/TCU, recomendar [...] que:

9.5.1. as **pesquisas de preços** para estimativa de valor de objetos a serem licitados devem ser **baseadas em uma "cesta de preços"**, devendo dar preferência para preços públicos, oriundos de outros certames.

9.5.2. a **pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores** deve ser **utilizada em último caso**, na extrema ausência de preços públicos ou cestas de preços referenciais. (Grifos nossos)

¹ Preço de Referência em Compras Públicas (Ênfase em Medicamentos), disponível em <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15454C22F015458F003AC340A>

² ANDRADE, Jucimar Casimiro de, Eficiência Na Cotação De Preços De Referência Na Modalidade De Licitação Pregão Eletrônico, Revista Práticas em Gestão Pública Universitária, 2018.

³ Manual de Orientação de Pesquisa de Preço do STJ, disponível em <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/MOP/issue/archive>.

Posteriormente, o art. 2º da Instrução Normativa SLTI/MP nº 05/2014 foi alterado pela Instrução Normativa SLTI/MP nº 03, de 20 de abril de 2017, que passou a ter a seguinte redação:

Art. 2º A pesquisa de preços será **realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:**

I - Painel de Preços disponível no endereço eletrônico <http://paineldepocos.planejamento.gov.br>.

II - **contratações similares de outros entes públicos**, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços.

III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso.

IV - **pesquisa com os fornecedores**, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

§1º Os **parâmetros** previstos nos incisos deste artigo poderão ser utilizados de forma combinada ou não, devendo ser **priorizados os previstos nos incisos I e II** e demonstrado no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência.

§2º Serão utilizados, como **metodologia** para obtenção do preço de referência para a contratação, a **média**, a **mediana** ou o **menor dos valores obtidos** na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um **conjunto de três ou mais preços**, oriundos de um ou mais dos parâmetros adotados neste artigo, **desconsiderados os valores inexecutáveis e os excessivamente elevados**.

[...]

§4º Os preços coletados devem ser **analisados de forma crítica**, em especial, quando houver **grande variação entre os valores apresentados**.

§5º Para **desconsideração** dos **preços inexecutáveis** ou **excessivamente elevados**, deverão ser adotados **critérios fundamentados** e descritos no processo administrativo. (Grifos nossos)

O confronto entre a redação do normativo infralegal mais recente com aquele publicado em 2014 permite concluir: (i) a necessidade de a pesquisa de preços ser realizada por mais de um parâmetro; (ii) alteração na ordem de preferência; e (iii) previsão da mediana como metodologia para obtenção do preço de referência.

Em contrapartida, manteve-se a necessidade de (i) observância de priorização dos parâmetros para realização da pesquisa de preços; (ii) da realização de análise crítica de valores; e (iii) desconsideração de preços inexecutáveis ou excessivamente elevados, a partir da adoção de dotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

No entanto, depreende-se da análise processual que a fonte utilizada pela Assessoria de Comunicação (ASCOM) para estabelecer o orçamento estimativo da contratação residiu exclusivamente em consulta efetivada junto a fornecedores (quatro empresas) e não realizou análise crítica dos valores coletados, sendo excluído o maior valor unitário apresentado dentre as quatro cotações.

A metodologia de cálculo adotada foi a média aritmética a partir das “três cotações restantes”. Essa ação foi observada para cada item que compõe a planilha de produtos/serviços, de forma a obter o preço de referência global, R\$ 17.575.912,19, conforme se verifica no Mapa Comparativo de Preços (MCP), documento SEI 1735102, elaborado em 14.03.2017.

O órgão jurídico, por meio do Parecer nº 348/2017/CONJUR-MCTIC/CGU/AGU, de 27.03.2017, (SEI 1772338), criticou a utilização da média de valores e orientou a autoridade assessorada pela adoção do menor valor encontrado de forma a atender o recente entendimento do TCU e/ou se constatada a impossibilidade que se utilize a média de preço encontrada apresentando justificativa pormenorizada a respeito, conforme se verifica a seguir:

Acórdão nº 3.178/2016-Plenário

d.1.1) baseada em **adoção injustificada de valores arbitrários como médias**, sem explicação dos motivos determinantes desta escolha, e **em detrimento da adoção do menor preço** de cada item prevista na Instrução Normativa nº 05/2014, art. 2º, § 2º, contrariando o disposto na Lei nº 9.784/1999, arts. 2 e 50, caput, I, e § 1º. (Grifos nossos)

Em resposta à manifestação do órgão jurídico, a Chefe da Assessoria de Comunicação Social, por meio da Nota Técnica nº 11039/2017/SEI-MCTIC, de 14.06.2017 (SEI 1898745), informou que a metodologia utilizada para estabelecer o preço estimado da contratação permitiu excluir valores excessivamente elevados e, conseqüentemente, refletir os valores efetivamente compatíveis com aqueles praticados no mercado. Entretanto, o Chefe de Divisão de Compras e Instrução Processual por meio do Despacho Interno s/n, de 19.06.2017 (SEI 1960160), Item 7, registra a anuência com a integralidade do esposado no Item 2.7 do Parecer nº 348/2017/CONJUR-MCTIC/CGU/AG.

É importante registrar que a tabela estimativa anual de execução dos produtos e serviços precificados apresenta 151 itens, além da taxa de 10% para pagamento de produtos e serviços prestados por intermédio de fornecedores e de despesas com deslocamento e diárias, e conforme a Tabela 1 seguir, a amostra utilizada para estabelecer os valores unitários não se mostrou uniforme, haja vista que 127 itens apresentaram CV superior a 25%:

Tabela 1 – Classificação dos itens por quartil

Descrição	Quantidade de Itens	Porcentagem
1º Quartil	24	15,89%
2º Quartil	43	28,48%
3º Quartil	47	31,13%
4º Quartil	23	15,23%
> 4º Quartil	14	9,27%
Total	151	100%

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria a partir do MCP.

Destarte, resta evidenciado que a metodologia utilizada pela ASCOM para estabelecer o preço de referência não resguarda a Administração de que os preços licitados representam aqueles efetivamente praticados no mercado.

A realização de pesquisa de preços unicamente com o parâmetro fornecedor não se mostra totalmente inadequada, considerando a especificidade do objeto, entretanto, não se identificou justificativas para adoção da média aritmética como metodologia para obtenção do preço de referência para todos os itens; consulta somente a quatro empresas; e ausência de análise crítica dos valores coletados, o que resultou na elaboração do orçamento estimativo com sobrepreço.

Nesse sentido, mantendo-se a técnica utilizada pela ASCOM, de exclusão do maior valor, e adotando o menor valor dentre os três restantes, conforme constante da Instrução Normativa SLTI/MP nº 05/2014, e da orientação do órgão jurídico, Parecer nº 348/2017/CONJUR-MCTIC/CGU/AGU, o valor estimado da contratação reduziria em aproximadamente 55%, obtendo-se, portanto, como referência o valor global de R\$ 8.865.513,33.

Não obstante a informação de redução do valor estimado em R\$ 10.467.989,88, não se poderia imputar sobrepreço dessa magnitude sem considerar o CV para cada item que compõe a tabela estimativa anual de execução dos produtos e serviços, além do risco de o orçamento estimativo se mostrar inexequível e, conseqüentemente, impactar na realização do certame e, principalmente, na execução contratual.

No que tange à consulta somente a quatro empresas, a especificidade do objeto não se relaciona, diretamente, com a quantidade de empresas no mercado que executam o objeto pleiteado pela ASCOM, conforme se verificou no certame em que sete empresas apresentaram propostas, consoante Relatório da Subcomissão Técnica (SEI 2509747).

A pesquisa de preços com quantitativo restrito de fornecedores dificulta a realização da análise crítica de valores, haja vista que a exclusão dos valores extremos pode resultar em amostra com menos de três preços, o que encontra previsão na Instrução Normativa SLTI/MP nº 05/2014, em caráter de excepcionalidade. Portanto, considerando a heterogeneidade da amostra selecionada pela ASCOM, o valor final pode se mostrar distorcido daquele praticado no mercado.

Portanto, considerando a necessidade de verificar se o valor estabelecido pela ASCOM mostra-se adequado ao praticado no mercado e dada a impossibilidade de se promover o saneamento da amostra, manteve-se a técnica utilizada pela ASCOM, exclusão do maior valor, e aplicou-se a média ou a mediana como método de definição do preço de referência, conforme o caso, sendo a média aritmética utilizada em amostras homogêneas (1º Quartil), ou seja, a sua utilização ocorre em distribuições numéricas que têm uma baixa quantidade de valores discrepantes, enquanto a mediana tem legitimidade em amostra sem homogeneidade (2º, 3º e 4º Quartis), pois indica tendência central para distribuições numéricas distorcidas, não sendo afetada por valores extremos.

Considerando as informações da Tabela 1, Classificação dos itens por quartil, a média aritmética foi aplicada em 24 itens, enquanto a mediana foi referência para os 127 itens restantes, estabelecendo o novo valor estimado em R\$ 15.381.946,88, que acrescido da taxa de 10% para pagamento de produtos e serviços prestados por intermédio de fornecedores e de despesas com deslocamento e diárias alcança o montante de R\$ 16.920.141,57, reduzindo

o valor originalmente estabelecido em 12,48%, e evidenciando que a metodologia utilizada pela ASCOM apresenta sobrepreço de R\$ 2.413.361,84.

Não obstante a heterogeneidade da amostra concebida pela ASCOM, é importante registrar que identificamos erros na elaboração da média aritmética dos itens 4.3.1.1; 4.3.1.2; 4.3.1.3; 4.3.2.1; 4.3.5.3; 5.3.1; 5.3.2; e 5.3.3, que ao ser retificado, resultou no orçamento estimado de R\$ 18.658.103,41, valor inferior àquele fixado para a Concorrência nº 01/2017 na ordem de R\$ 675.400,00.

Tal fato ocasionou prejuízo ao erário de R\$ 1.029.586,63 durante a execução contratual, conforme se verificou nas despesas realizadas até 19.02.2022, sendo encaminhada Nota de Auditoria à unidade para adotar o respectivo ressarcimento.

Em resposta, a Unidade Jurisdicionada declara que identificou e quantificou todas as execuções dos itens supra ocorridas em 2022, assim como procedeu à realização da atualização monetária no sistema Débito Web do Tribunal de Contas da União (TCU), totalizando o montante em R\$ 1.712.884,34, sendo comunicada à empresa contratada para proceder à respectiva devolução dos valores pagos de forma indevida. Em relação às demandas ocorridas em 2023, registrou que está mapeando os eventos ocorridos, que em caso afirmativo irá adotar procedimento idêntico ao descrito anteriormente.

Pelo exposto, pode-se afirmar que a metodologia utilizada pela equipe de planejamento não resguarda o atendimento do interesse público em estabelecer valores unitários e global em conformidade com aqueles praticados no mercado, haja vista que a exclusão do maior valor coletado junto às empresas não se reveste de análise crítica, mas tão somente de critério definido pela equipe de planejamento.

A metodologia mais adequada a ser adotada seria a utilização mesclada entre a média aritmética e a mediana, conforme o caso, tendo por referência a classificação do quartil da amostra considerada após a exclusão do item que apresentasse o maior valor unitário, o que permitiu reduzir o orçamento estimativo em R\$ 2.413.361,84 e concluir que a amostra elaborada pela ASCOM se mostrava heterogênea.

Por fim, foi emitida Nota de Auditoria ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI) em virtude de erro na elaboração da média aritmética de determinados itens, cujas respectivas execuções até 31.12.2022 ocasionaram prejuízo ao erário de R\$ 1.712.884,34, conforme informação constante da Nota Informativa Conjunta nº 5/2023/SEI-MCTI.

2. Execução contratual com ocorrência de “jogo de planilhas” .

A execução do Contrato nº 05/2018 celebrado entre o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) e a empresa BR MAIS ocorre com apresentação da demanda pela Assessoria de Comunicação (ASCOM) por pleito originário ou a partir de solicitações de outros órgãos e entidades da Administração pública federal, e nesta hipótese, com o encaminhamento dos respectivos recursos orçamentários e financeiros por meio Termo de Execução Descentralizada (TED).

A execução contratual por meio de apresentação de demanda permite a ocorrência de “jogo de planilha”, haja vista a possibilidade de a Administração executar maior quantidade de itens com preços superiores àqueles praticados no mercado, resultando em prejuízo ao erário. A mitigação desse risco torna-se possível com a realização de análise crítica dos valores coletados durante a elaboração da pesquisa de preços.

É sabido que a realização de pesquisa de preços revela-se como um grande gargalo nas contratações públicas, cuja dificuldade é coletar informações dos preços que efetivamente sejam aqueles praticados no mercado, especialmente quando o objeto se mostra muito específico.

Portanto, cabe ao servidor responsável pela elaboração da pesquisa de preços adotar mecanismos de controle de modo a mitigar os riscos de sobrepreço ou subdimensionamento no valor do orçamento estimativo da contratação, e considerando que o parâmetro utilizado na elaboração do orçamento estimativo ficou restrito à consulta junto a fornecedores, pode-se afirmar que se elevou o risco de obtenção de informações distorcidas e, conseqüentemente, não representar os preços praticados no mercado.

Dentre as medidas mitigatórias dos riscos apontados anteriormente, cita-se a análise crítica dos valores coletados, a partir do saneamento da amostra, quando esses se revelarem discrepantes, e/ou a adoção do Teorema de Pareto (Curva ABC ou Regra 80/20), quando a lista de itens se revela muito extensa, permitindo, por exemplo, priorizar os itens que apresentam os valores unitários e quantitativos mais significativos, entretanto, tais medidas não foram implementadas pela equipe que elaborou o orçamento estimativo.

O Mapa Comparativo de Preços (MCP), documento SEI 1735102, é composto por nove tipos de produto ou serviço – Estratégia de Comunicação; Assessoria de Imprensa; Treinamento; Monitoramento e Análise; Produção de Conteúdos; Prevenção e Gerenciamento de Crises; Ação de Relações Públicas Digitais; Design Aplicado à Produção de Conteúdo para Relações Públicas; e Atendimento.

Cada produto ou serviço é subdividido, conforme o caso, em itens, que por seu turno se fracionam de acordo com complexidade da realização da atividade – baixa, média, alta e superior, e atuação regional, nacional e internacional, totalizando 151 itens e valor total estimado de R\$ 19.333.503,41. No entanto, identificou-se sobrepreço na formação dos valores unitários e, conseqüentemente, do valor global em R\$ 2.413.361,84, conforme relatado no Achado 1.

Não obstante a contratação com sobrepreço, verificou-se a ocorrência de “jogo de planilhas” durante a execução contratual, haja vista que os itens mais executados no período compreendido entre 19.02.2018 e 19.02.2022 apresentam valores unitários formados a partir do 2º Quartil, o que evidencia a falta de homogeneidade da amostra obtida pela ASCOM quando da realização da pesquisa de preços.

Desta forma, a despesa realizada no período de 19.02.2018 a 19.02.2019 alcançou o montante de R\$ 16.715.367,04, dos quais 80,10% do total despendido no período recaem em trinta itens, sendo que apenas três itens encontram-se no 1º Quartil.

A execução contratual entre 19.02.2019 e 19.02.2020 foi de R\$ 5.484.546,57, cabendo a dez itens a despesa de R\$ 4.561.075,08, o que representa 83,16% do total realizado, e identificado apenas dois itens no 1º Quartil, cujas despesas somaram R\$ 429.518,75.

No terceiro ano de execução contratual, 19.02.2020 a 19.02.2021, o montante despendido foi de R\$ 10.952.141,78, sendo reservados a dezesseis itens a execução de R\$ 8.862.765,93, correspondendo a 80,92% da despesa total do período, sendo identificados somente dois itens no 1º Quartil.

No último período analisado, 19.02.2021 a 19.02.2022, a despesa realizada foi de R\$ 20.697.559,15, em que treze itens consumiram R\$ 16.770.337,99, conferindo um percentual de 81,03% de toda a despesa do período e, novamente, somente dois itens foram identificados no primeiro Quartil. A Tabela 2 a seguir evidencia esse cenário:

Tabela 2– Classificação dos itens mais executados por quartil

Quartil	19.02.2018 a 19.02.2019	19.02.2019 a 19.02.2020	19.02.2020 a 19.02.2021	19.02.2021 a 19.02.2022
1º Quartil	3	2	2	2
2º Quartil	6	4	7	8
3º Quartil	9	4	6	3
4º Quartil	8	0	1	0
> 4º Quartil	4	0	0	0
Total	30	10	16	13

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria a partir da execução contratual.

Acresce à falha na elaboração do orçamento estimativo da contratação, que a previsão de desconto linear a todos os 151 itens que compõem o MCP pelas empresas em suas propostas de preços contribuiu para a ocorrência do jogo de planilhas, diferentemente do afirmado pela Chefe de Assessoria de Comunicação Social, por meio da Nota Técnica nº 9389/2017/SEI-MCTIC, de 28.04.2017 (SEI 1840777), elaborada em resposta ao Parecer nº 348/2017/CONJUR-MCTIC/CGU/AGU, de 27.03.2017 (SEI 1772338).

A análise da execução contratual no período de 19.02.2018 a 19.02.2022 permite concluir pela ocorrência de superfaturamento estimado no montante de R\$ 5.831.836,55, haja vista a adoção da média aritmética como metodologia única na determinação do preço estimado pela equipe da ASCOM, conforme demonstrado na Tabela 3 a seguir:

Tabela 3 – Demonstrativo do superfaturamento

	Valor Total Executado (R\$)						Diferença
	Valor Contratado			Valor Média/Mediana			
	MCTI	TED	Total	MCTI	TED	Total	
1º Ano	6.747.018,36	9.968.348,68	16.715.367,04	5.393.054,57	8.412.016,43	13.805.071,00	2.910.296,04
2º Ano	1.634.042,99	3.850.503,58	5.484.546,57	1.491.590,24	3.382.283,42	4.873.873,65	610.672,92
3º Ano	2.392.880,06	8.559.261,71	10.952.141,78	2.141.774,83	8.117.288,44	10.259.063,28	693.078,50
4º Ano	3.677.153,65	17.020.405,50	20.697.559,15	3.186.293,27	15.893.476,80	19.079.770,07	1.617.789,08
Total	14.451.095,06	39.398.519,48	53.849.614,54	12.212.712,91	35.805.065,09	48.017.777,99	5.831.836,55

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria a partir da execução contratual.

O valor estimado de R\$ 5.831.836,55 foi obtido pela diferença entre o valor contratado pelo MCTI (com utilização somente da média aritmética) e o valor obtido a partir da adoção da

metodologia da média aritmética ou mediana na determinação do preço unitário, conforme o enquadramento no quartil, sendo a média aritmética utilizada em amostras homogêneas (1º Quartil), ou seja, a sua utilização ocorre em distribuições numéricas que têm uma baixa quantidade de valores discrepantes, enquanto a mediana tem legitimidade em amostra sem homogeneidade (2º, 3º e 4º Quartis), multiplicados pela quantidade de itens executados em cada período.

Importante registrar que na composição do superfaturamento estimado foram computados os erros identificados na elaboração da média aritmética para os itens 4.3.1.1; 4.3.1.2; 4.3.1.3; 4.3.2.1; 4.3.5.3; 5.3.1; 5.3.2; e 5.3.3, que resultaram no pagamento a maior de R\$ 1.029.586,63, conforme informação constante da Nota de Auditoria encaminhada ao MCTI. Entretanto, segundo informação encaminhada pela Unidade Jurisdicionada por meio da Nota Informativa Conjunta nº 5/2023/SEI-MCTI, as despesas realizadas até 31.12.2022, com as respectivas atualizações monetárias, totalizam R\$ 1.712.884,34.

A caracterização de prejuízo estimado no montante R\$ 5.831.836,55 deve-se ao fato da delimitação temporal do escopo da auditoria – 19.02.2019 a 19.02.2022, período inferior ao da vigência do Contrato nº 05/2018, que a partir da celebração do 7º Termo Aditivo possibilitou a prorrogação excepcional com lastro no §4º, art. 57, Lei nº 8.666/1993, por mais doze meses, estendendo o vínculo contratual até a finalização de novo procedimento licitatório ou no máximo a 19.02.2024.

Pelo exposto, pode-se concluir que a equipe de planejamento não adotou mecanismos de controle que permitiram mitigar a ocorrência do “jogo de planilhas” durante a execução contratual, inclusive com a previsão do desconto linear a todos os itens que compõe a listagem dos serviços a serem executados (151 ao total), haja vista que a incorreção na formação do preço unitário impactou a execução contratual, com dano estimado ao erário de R\$ 5.831.836,55.

3. Execução contratual de itens não licitados ou em quantidades acima das previstas na licitação, com ocorrência de “jogo de planilhas”.

Considerando que a execução do Contrato nº 05/2018 ocorreu a partir de apresentação da demanda pela ASCOM, a presente análise buscou verificar se os itens executados observaram os limites previstos na tabela estimativa anual de produtos e serviços precificados, bem como a ocorrência de despesa sem que houvesse demanda prevista contratualmente.

A motivação da análise reside na possível ocorrência de “jogo de planilhas”, em que a Administração remunera a empresa pela execução de itens acima do quantitativo inicialmente previsto e cujo preço encontra-se acima daquele praticado no mercado. A análise mantém-se válida ainda que a execução contratual observe o valor estabelecido contratualmente.

A tabela estimativa anual de execução consta do item 9 do Projeto Básico e prevê nove tipos de produtos e serviços precificados – Estratégia de Comunicação; Assessoria de Imprensa; Treinamento; Monitoramento e Análise; Produção de Conteúdos; Prevenção e Gerenciamento de Crises; Ação de Relações Públicas Digitais; Design Aplicado à Produção de Conteúdo para Relações Públicas; e Atendimento, que subdividem em 151 itens, cuja distinção se faz em decorrência da complexidade e da abrangência das atividades.

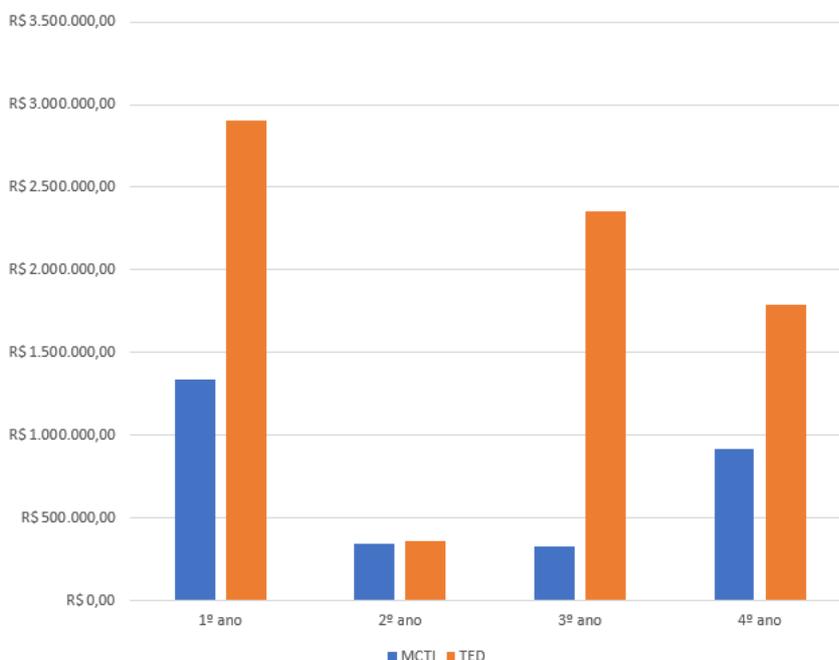
Do total de itens previstos na tabela anual de execução, 74 apresentavam demanda igual a zero, o que representa 49% do total de itens. No entanto, tais itens foram carreados para licitação, mas sem impacto financeiro, haja vista que o valor unitário é resultante da multiplicação entre o quantitativo previsto e a média aritmética. Portanto, somente 77 itens foram efetivamente licitados e poderiam ser executados durante a vigência contratual.

A análise mais retida do conteúdo da referida tabela nos permite identificar que, no período entre 19.02.2018 e 19.02.2022, a execução contratual, embora tenha observado o valor contratado, não se limitou aos quantitativos previstos no projeto básico.

A execução dos itens com demandas zeradas alcançou durante o período analisado o montante de R\$ 10.341.184,49, o que representa 19,55% da despesa total realizada, com destaque ao primeiro ano do contrato, com execução de R\$ 4.242.568,25, e o quarto ano cuja despesa alcançou R\$ 2.702.466,36.

O Gráfico 1 a seguir evidencia essa distribuição ao longo do período analisado:

Gráfico 1– Execução de itens com demanda zerada

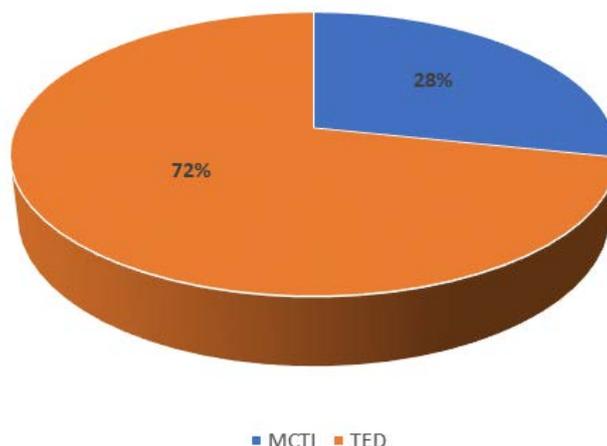


Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria com base na execução contratual.

Depreende-se do gráfico anterior que a maior parcela da execução da despesa ocorreu por meio de TED, especialmente no primeiro ano de vigência contratual, em que o montante

executado foi de R\$ 2.906.621,27. A despesa por meio de transferência de recursos de outros órgãos/entidades representou, aproximadamente, $\frac{3}{4}$ da despesa total para itens com demandas zeradas, conforme se verifica no Gráfico 2 a seguir, o que explica a falha no planejamento quanto à previsão dos itens que seriam executados durante a vigência contratual, haja vista a falta de informações.

Gráfico 2 – Porcentagem de itens executados com demanda zerada



Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria com base na execução contratual.

Os três itens mais executados em todo o período são 1.1.1. Atendimento de demandas da contratante – complexidade baixa/júnior; 2.1.1. Atendimento de demandas de veículos de comunicação – complexidade baixa; e 5.4.1. Monitoramento de conteúdo em Redes Sociais, Blogs e portais – complexidade baixa; sendo que o item 1.1.1. apresenta valor unitário médio mais elevado do que a utilização da mediana como referência, enquanto os outros dois itens apresentam valor médio menor que o valor mediano.

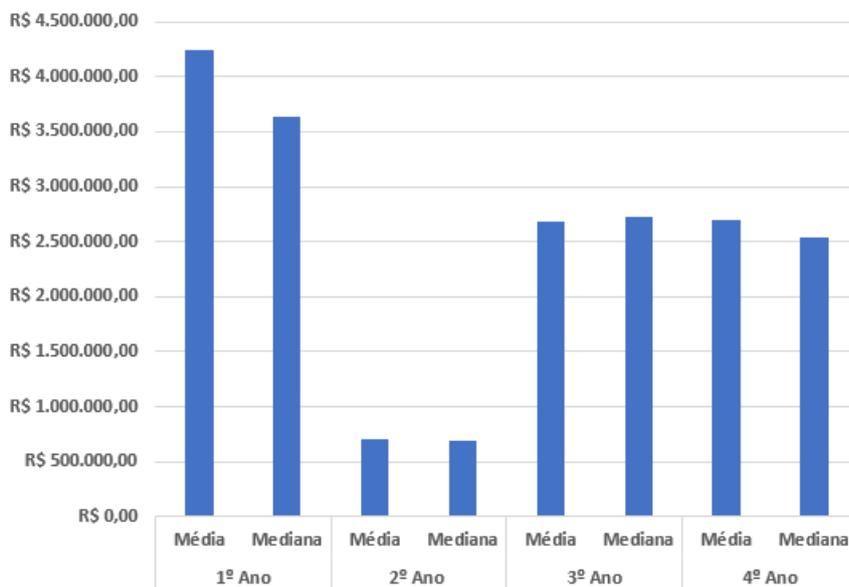
Contudo, importante registrar que os itens 1.1.1. e 2.1.1. apresentam amostra que originou os valores unitários no 2º Quartil, o que denota que as referências utilizadas para estabelecer, respectivamente, os valores unitários mediano e médio não se mostram homogêneos, ou seja, ambos podem não representar o correspondente valor dos serviços prestados e, portanto, situando-se abaixo ou acima do valor efetivamente praticado no mercado.

Diferente da condição apontada anteriormente, o item 5.4.1. apresenta valor unitário médio no 1º Quartil e, conseqüentemente, pode-se inferir que a amostra se mostra coesa, coerente ou harmônica com o preço estabelecido pelo mercado.

Entretanto, verifica-se que se a Administração adotasse a metodologia da média ou mediana conforme a classificação do quartil – Coeficiente de Variação (CV), sendo a média aritmética adotada para o 1º Quartil, enquanto a mediana para os demais quartis, haveria uma economia de R\$ 752.527,84.

Somente no terceiro ano de vigência contratual que os valores dos itens executados com demanda zerada apresentam execução maior para a adoção da mediana, conforme se verifica no Gráfico 3 a seguir:

Gráfico 3 – Execução financeira para itens com demanda zerada



Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria com base na execução contratual.

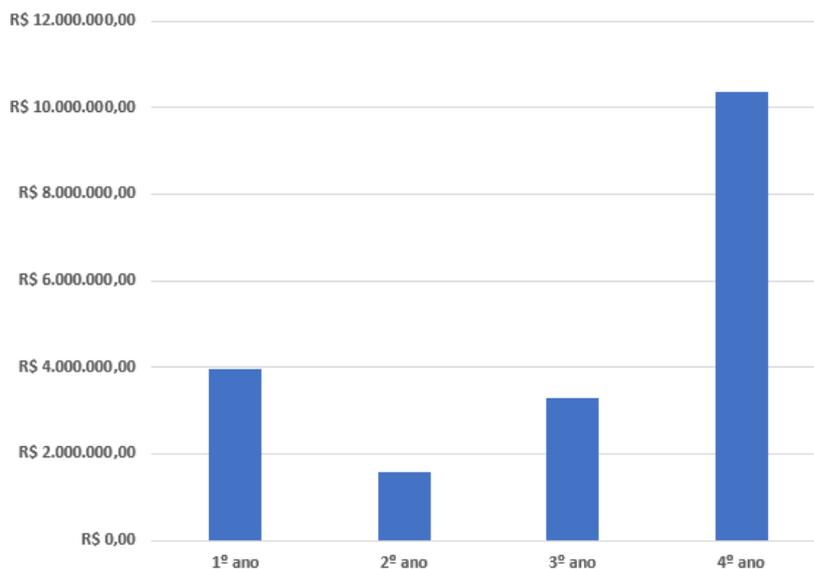
Tal fato permite concluir a ocorrência de “jogo de planilha”, em que a Administração executa maior quantidade de itens com preços superiores àqueles praticados no mercado. À guisa de informação, o valor executado para o item 1.1.1. durante o período analisado foi de R\$ 1.411.236,15, sendo superior em R\$ 255.920,44, caso a equipe de planejamento houvesse adotada a mediana como metodologia de estabelecimento de preços.

No que tange ao item com execução anual superior ao previsto contratualmente, foi identificado que 33 itens apresentaram, durante o período analisado, execução contratual em pelo menos um dos anos acima dos quantitativos inicialmente estabelecidos.

O impacto financeiro com a execução de itens acima do quantitativo inicialmente estabelecido, considerando o período analisado, foi de R\$ 19.171.674,21, sendo reservado ao quarto ano de vigência contratual o montante de R\$ 10.353.746,77, representando 54% da despesa total realizada sob essa condição.

O Gráfico 4 a seguir sintetiza a execução por itens acima da demanda inicialmente prevista contratualmente:

Gráfico 4 – Execução financeira com quantitativo acima da demanda

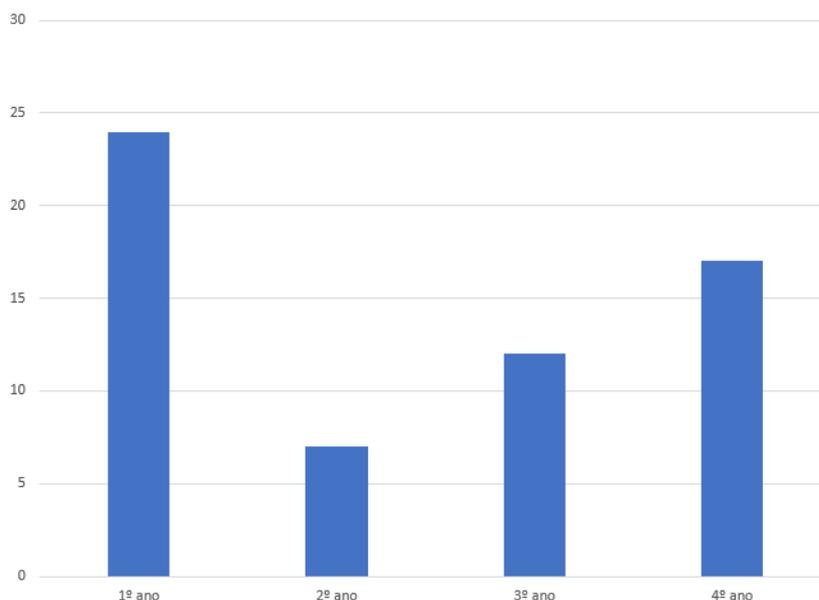


Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria com base na execução contratual.

O valor das despesas executadas com itens com demanda zerada, R\$ 10.341.184,49, acrescida das despesas com itens excedentes, R\$ 19.171.674,21, totaliza R\$ 29.512.858,70, representando, aproximadamente, 56% do total executado, o que permite inferir ausência de planejamento da contratação e falta/fragilidade de controles internos durante a execução contratual.

O Gráfico 5 a seguir sintetiza a execução de itens acima dos quantitativos inicialmente contratados, com destaque para o primeiro ano com 24 itens nessa condição, representando, aproximadamente, 32% do total de itens com demanda na Tabela de estimativa anual de execução dos Produtos e Serviços Precificados.

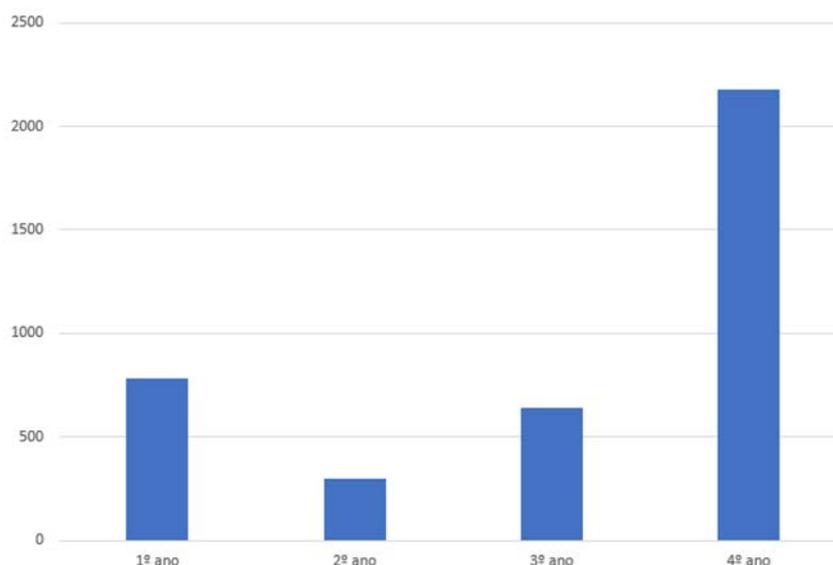
Gráfico 5 – Execução de itens acima da demanda



Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria com base na execução contratual.

Se a referência for o quantitativo excedido, o destaque recai sobre o último ano analisado, com 2.177, no universo de 3.898, o que representa em termos percentuais 55,85%. O Gráfico 6 a seguir representa o quantitativo excedido por ano de execução contratual.

Gráfico 6– Execução quantitativa acima da demanda



Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria com base na execução contratual.

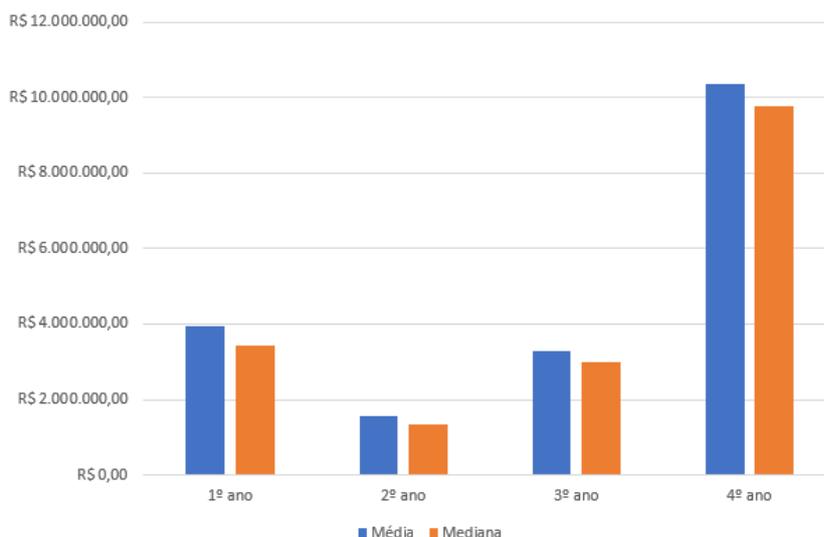
Os itens com maior excesso na execução contratual foram: 5.1.1. Elaboração de texto em língua portuguesa – complexidade baixa (1.522); 5.7.2. Podcast (para distribuição à imprensa e públicos influenciadores nas mídias digitais), complexidade média (617); 5.3.1. Fotografia – complexidade baixa (383); 5.2.1. Edição de texto em língua portuguesa (353); 8.4.1. Infográfico estático e/ou impresso – complexidade baixa (339); 8.5.1. Infográfico dinâmico – complexidade baixa (162); 8.4.2. Infográfico estático e/ou impresso – complexidade média (123); e 5.7.1. Podcast (para distribuição à imprensa e públicos influenciadores nas mídias digitais), complexidade baixa (114). Em regra, o excesso da execução ocorreu por meio de TED.

No que se refere aos preços unitários, os itens 5.1.1.; 5.7.2.; e 8.5.1. apresentam valores unitários medianos inferiores aos valores unitários médios estabelecidos pela pesquisa de preços, enquanto os itens 5.2.1.; 5.3.1.; 5.7.1; 8.4.1.; e 8.4.2. apresentam a condição inversa, em que os valores unitários médios se mostram inferiores aos valores unitários medianos.

Não obstante as informações anteriores, cabe acrescentar que os itens 5.2.1.; 5.3.1.; 5.7.1. têm valores unitários a partir da amostra no 1º Quartil, o que significa que a amostra é homogênea e que o valor estabelecido pode representar aquele praticado no mercado. Entretanto, os itens 5.1.1.; 5.7.2.; 8.4.1.; 8.4.2.; e 8.5.1. apresentam, respectivamente, valores unitários a partir da amostra no 2º, 3º, 3º, 2º e 2º Quartis, denotando falta de homogeneidade da amostra.

A adoção da média aritmética indistintamente resultou em pagamento a maior de R\$ 1.635.947,16, do que se adotasse a mediana para amostra não homogênea. Nesse sentido, em todos os períodos analisados – 1º, 2º, 3º e 4º ano de vigência contratual, a despesa resultante da aplicação da média aritmética foi superior àquela em que se a mediana ou média fosse adotada, conforme o caso. As maiores diferenças ocorreram no quarto ano e no primeiro ano, conforme demonstrado no Gráfico 7 a seguir:

Gráfico 7 – Execução financeira para itens com execução superior à demanda



Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria com base na execução contratual.

Tal fato permite concluir a ocorrência de “jogo de planilha”, em que a Administração executa maior quantidade de itens com preços superiores àqueles praticados no mercado. À guisa de informação, o valor total executado para o item 5.1.1. durante o período analisado foi de R\$ 4.269.179,46, sendo superior em R\$ 239.940,18, caso a equipe de planejamento houvesse adotada a mediana como metodologia de estabelecimento de preços.

Identificamos, ainda, 18 itens com previsão de demanda, mas sem identificação de execução contratual, assim como 26 itens que observaram as respectivas quantidades estabelecidas durante o período analisado.

Por fim, importante destacar que a tabela estimativa anual de execução dos produtos e serviços precificados foi a referência utilizada para avaliar a execução de itens com quantitativos não licitados ou em quantidades acima do estabelecido, entretanto, as alterações contratuais realizadas durante a execução contratual por meio de celebração de termos aditivos de supressão e acréscimo contratual, não produziram alterações nos respectivos quantitativos, o que contribuiu para ocorrência do “jogo de planilha”, tendo vista que o único controle adotado foi o limite contratual.

Pelo exposto podemos concluir que apesar de a execução contratual não exceder os valores contratados, as demandas/necessidades estabelecidas no Edital de Concorrência nº 01/2017 não observaram a real necessidade do MCTI, haja vista que a maior parcela de itens

executados sem previsão de demanda e acima do quantitativo inicialmente previsto na tabela estimativa anual de execução dos produtos e serviços precificados teve como objetivo ao atendimento de outros órgãos e entidades, ou seja, a execução ocorreu por meio de TED e com a respectiva ocorrência de “jogo de planilhas”, onerando indevidamente a Administração.

4. Ausência de comprovação de vantagem econômica quando da realização da prorrogação contratual.

Em regra, de acordo com o art. 57, *caput*, a duração dos contratos regidos pela Lei nº 8.666/1993 ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, no entanto, os contratos executados de forma continuada poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, limitada a sessenta meses.

A Instrução Normativa SLTI/MP nº 02/2008 estabelece, art. 30-A, §1º, os pressupostos para prorrogação contratual, a saber:

Art. 30-A. Nas contratações de **serviço continuado**, o contratado não tem direito subjetivo à prorrogação contratual, que objetiva a obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, conforme estabelece o art. 57, inciso II da Lei nº 8.666, de 1993.

§1º Os contratos de serviços de natureza continuada poderão ser prorrogados, a cada 12 (doze) meses, até o limite de 60 (sessenta) meses, quando **comprovadamente vantajosos para a Administração**, desde que haja autorização formal da autoridade competente e observados os seguintes **requisitos**:

I - os serviços tenham sido prestados regularmente.

II - a Administração mantenha interesse na realização do serviço.

III - o **valor do contrato permaneça economicamente vantajoso para a Administração**.

IV- a contratada manifeste expressamente interesse na prorrogação. (Grifos nossos)

Restringindo a análise ao pressuposto da vantajosidade, o referido normativo infralegal estabelece as condições em que a pesquisa de preços será dispensada e está assegurada a prorrogação contratual:

Art. 30-A.

§ 2º A **vantajosidade** econômica para prorrogação dos contratos de serviços continuados estará **assegurada**, sendo **dispensada** a realização de **pesquisa de mercado**, quando o contrato contiver previsões de que:

I - os reajustes dos itens envolvendo a folha de salários serão efetuados com base em convenção, acordo coletivo ou em decorrência de lei.

II - os **reajustes dos itens envolvendo insumos** (exceto quanto a obrigações decorrentes de acordo ou convenção coletiva de trabalho e de Lei) e **materiais** serão efetuados com base em **índices oficiais**, previamente definidos no contrato, que **guardem a maior correlação possível com o segmento econômico em que estejam inseridos** tais insumos ou materiais ou, na **falta de qualquer índice setorial**, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – **IPCA/IBGE**. (Grifos nossos)

A Instrução Normativa SLTI/MP nº 02/2008 não faz a distinção entre os serviços prestados com ou sem cessão de mão de obra para fins de dispensar a realização da pesquisa de preços de modo a efetuar a prorrogação contratual.

Entretanto, em 2019, a Consultoria-Geral da União expediu o Parecer nº 01/2019/DECOR/CGU/AGU, cujo objetivo foi uniformizar o entendimento de que não seja obrigatória a realização de pesquisa de preços quando da prorrogação dos contratos de serviços contínuos sem dedicação exclusiva de mão de obra. O referido parecer, assim concluiu sobre a temática:

Parecer nº 01/2019/DECOR/CGU/AGU

Nas renovações (prorrogações) de serviços continuados sem dedicação exclusiva de mão de obra, **presume-se a vantagem econômica dos preços contratados, quando atestado pelo gestor que o índice de reajuste aplicável ao contrato acompanha a ordinária variação dos preços de mercado, sendo desnecessária a realização obrigatória de pesquisa de preços**, o que não impede que este gestor, diante das especificidades existentes, opte discricionariamente pela realização da pesquisa para avaliar a vantajosidade econômica da renovação. (Grifos nossos)

Posteriormente, a AGU expediu a Orientação Normativa nº 60, nos seguintes termos:

Orientação Normativa AGU nº 60/2020

- I) É **facultativa** a realização de **pesquisa de preços** para fins de **prorrogação do prazo** de vigência de contratos administrativos de **prestação de serviços contínuos sem dedicação exclusiva de mão de obra** nos casos em que **haja manifestação técnica motivada no sentido de que o índice de reajuste adotado no instrumento convocatório** acompanha a variação dos preços do objeto contratado.
- ii) A **pesquisa de preços** para fins de prorrogação do prazo de vigência dos contratos administrativos de serviços contínuos sem dedicação exclusiva de mão de obra é **obrigatória nos casos em que não for tecnicamente possível atestar que a variação dos preços do objeto contratado tende a acompanhar a variação do índice de reajuste estabelecido no edital**. (Grifos nossos)

No período analisado – fevereiro de 2018 a janeiro de 2022, foram realizadas três prorrogações contratuais, contudo, não restou comprovada, em nenhuma das oportunidades, a vantajosidade econômica por parte da gestão contratual, pelos motivos expostos a seguir.

Em relação à primeira prorrogação contratual, foi encaminhado Memorando nº 11959/2018/SEI-MCTIC (SEI 3449191), datado de 10.10.2018, pela Divisão de Licitações e Contratos, solicitando manifestação formal da ASCOM, enquanto área demandante, acerca do interesse em prorrogar o prazo de vigência Contrato nº 05/2018 por um período de mais doze meses, devendo apresentar, dentre outras informações, comprovação da vantajosidade da prorrogação frente a uma nova licitação.

Em resposta, a gestora do contrato em comento, encaminhou o Memorando nº 14035/2018/SEI-MCTIC (SEI 3637675), datado de 30.11.2018, em que declara que “os preços praticados pela contratada, empresa BR MAIS, estão dentro da realidade do mercado, sendo vantajoso para a Administração Pública, haja vista que a presente renovação do contrato garante a efetivação do princípio da economicidade”.

Em complemento, informou que foram identificados três contratos – Contrato nº 03/2017 (Ministério do Turismo); Contrato nº 05/2017 (Ministério do Esporte); e Contrato nº 20/2017

(Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur), sendo este último com valor global superior ao Contrato nº 05/2018 e os demais com valores inferiores.

Por fim, alega que “a avaliação da vantajosidade econômica não se caracteriza no simples valor monetário da contratação comparado com o dos orçamentos obtidos, pois existe todo um custo administrativo envolvendo a extinção de um contrato e a seleção e celebração de um outro contrato”.

A análise pelo órgão jurídico, Parecer nº 01333/2019/CONJUR-MCTIC/CGU/AGU, (SEI 3765471), datado de 15.01.2019, Item 41, destaca que não compete ao órgão de assessoramento jurídico exarar juízo de mérito em relação à conclusão da área técnica, acerca da vantajosidade dos preços contratuais. Todavia, a ausência de manifestação do órgão jurídico quanto à comprovação da vantajosidade com vistas à prorrogação contratual não impede a manifestação desse órgão de controle interno sobre o aludido tema.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a contratação ora analisada apresenta-se superfaturada, cuja execução contratual se mostrou onerada indevidamente em R\$ 2.910.296,04 no primeiro ano de execução contratual, haja vista que a metodologia de pesquisa de preços adotada pela área demandante resultou em sobrepreço de R\$ 2.413.361,84, o que corresponde a 12,48% do total estimado para a contratação, R\$ 19.333.503,41, o que, *per si*, impediria a prorrogação contratual.

Cabe acrescentar que diferentemente do afirmado pela Chefe de Assessoria de Comunicação Social e gestora do Contrato nº 05/2018, por meio da Nota Técnica nº 9389/2017/SEI-MCTIC (SEI 1840777), datada de 28.04.2017, Item 6, alínea d, à época da instrução processual para justificar a escolha do maior desconto, verificou-se a possível ocorrência de “jogo de planilha” durante a execução contratual, haja vista que a metodologia utilizada na elaboração do orçamento estimativo originou a possibilidade de distorção dos preços que se perpetuou durante a execução contratual.

Os itens como maior execução financeira encontravam-se no 2º, 3º e 4º Quartis quando da realização da pesquisa de preços, o que evidencia a falta de harmonização do valor unitário contratado, que foi agravado pela adoção do maior desconto, resultando em prejuízo à Administração.

Registra-se que a justificativa para prorrogação contratual encontra-se ancorada nos valores dos Contratos nºs 03/2017 e 20/2017, contudo, há que se lembrar que à época da elaboração do orçamento estimativo foi realizado levantamento tão somente por meio de consulta às empresas em virtude da especificidade do objeto, conforme se verifica na Nota Técnica nº 5545/2017/SEI-MCTIC, (SEI 1735120), de 15.03.2017, documento assinado pela Chefe de Assessoria de Comunicação Social, o que contraria a metodologia utilizada no momento da prorrogação contratual.

O Parecer nº 00004/2018/CPLC/PGF/AGU, da Câmara Permanente de Licitações e Contratos Administrativos da Procuradoria Geral Federal (PGF), estabelece que “a vantajosidade da prorrogação nos contratos de serviços continuados sem dedicação exclusiva de mão de obra estará assegurada quando houver previsão contratual de índice de reajustamento de preços,

o que não impede que o gestor, diante das especificidades do contrato firmado, da competitividade do certame, da adequação da pesquisa de preços que fundamentou o valor de referência da licitação, da realidade de mercado, bem como da eventual ocorrência de circunstâncias atípicas no setor da contratação, decida, de maneira fundamentada, pela realização da pesquisa de preços”.

Portanto, pode-se concluir que a demonstração da vantajosidade para a prorrogação do Contrato nº 05/2018 mostra-se obrigatória, haja vista que a pesquisa de preços que fundamentou o valor de referência da licitação apresentou sobrepreço em virtude da metodologia adotada pela área demandante.

Igualmente à renovação de 2019, em 2020 não houve demonstração da vantajosidade na prorrogação do Contrato nº 05/2018. A Nota Técnica nº 25604/2019/SEI-MCTIC (SEI 4990810), datada de 20.12.2019, elaborada pelo Coordenador-Geral de Comunicação Social, informa que foram pesquisados contratos no Painel de Preços (SEI 4995223), em que a mediana foi de R\$ 6.860,81 e a média de R\$ 101.632,32, todavia, os valores apresentados não condizem com a realidade para esta análise da vantajosidade. Posteriormente, realizou consulta ao Painel de Preços (SEI 4996321) com itens que possuem similaridade com o Contrato nº 05/2018 – Contratos nºs 20/2017 (Embratur); 03/2015 (Secom); 03/2017 (Ministério do Turismo); 03/2019 e 06/2019 (ambos Ministério da Justiça), e concluiu em seu Item 20 que “diante do pesquisado e apresentado, infere-se que a manutenção do pacto é vantajoso para este MCTIC”.

Destacou, ainda, que apesar da diversidade da composição do preço de cada contrato ser variável, sejam nos serviços prestados, seja na métrica de composição, na classificação de complexidade e na periodicidade prestada do serviço pelo preço unitário praticado, o que inviabilizaria a referida comparação, se considerar os itens com que foram faturados nos últimos onze meses de contrato, verifica-se que, em geral, o valor praticado no Contrato nº 05/2018 encontra-se na média ou abaixo aos praticados pelos contratos pesquisados.

Entretanto, em que pese a manifestação do setor demandante pela prorrogação contratual, esta auditoria discorda dos parâmetros utilizados para justificar o alongamento da vigência contratual, haja vista que a comparação meramente de preços unitários, ainda que dos itens mais executados no ano anterior, não apresentam as correspondências necessárias, especialmente a complexidade, o que deveria inviabilizar a conclusão contida Nota Técnica nº 25604/2019/SEI-MCTIC.

Acresce-se, ainda, que dentre os itens com maior execução apenas dois encontram-se no 1º Quartil, e que a partir da aplicação do Teorema de Pareto, 75,33% da despesa do período, R\$ 4.131.556,33, foram realizadas por itens que se encontravam no 2º e 3º Quartis, reforçando o entendimento de que os valores contratados não representam os preços praticados no mercado.

O inciso II, art. 57, Lei nº 8.666/1993, estabelece que a prorrogação de serviços executados de forma continuada requer a obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, no entanto, o normativo legal não define que a forma legal seria a partir da realização de pesquisa de preços.

A ausência de parâmetros precisos para esta comparação de preços em contratos firmados por outros órgãos e, sobretudo, o alto custo administrativo despendido nesta pesquisa, faz com que se utilizem outros critérios para justificar a prorrogação contratual, como por exemplo, admitir certa presunção relativa de que os preços contratados apresentam-se economicamente vantajosos, a partir da realização de boa pesquisa de preços durante a fase de planejamento da contratação e da adoção de índice adequado para correção do valor contratado.

Nesse sentido, encontramos a Portaria TCU nº 444, de 28 de dezembro de 2018:

Art. 30. Nos contratos de serviços continuados **sem dedicação exclusiva de mão de obra**, a realização de pesquisa de preços pode ser dispensada na prorrogação, presumindo-se a **vantagem econômica**, quando restar demonstrado, mediante despacho fundamentado, que, em função da natureza do objeto, a **variação dos preços contratados** tende a **acompanhar a variação do índice de reajuste estabelecido no contrato**. (Grifos nossos)

Portanto, a partir da leitura conjunta do Parecer nº 00004/2018/CPLC/PGF/AGU; Parecer nº 00001/2019/DECOR/CGU/AGU; e Portaria TCU nº 444/2018, pode-se concluir que a realização de pesquisa de preços pode ser dispensada na hipótese de que os preços atualmente contratados mostrar adequados à realidade do mercado, o que não se aplica ao Contrato nº 05/2018, em virtude dos fatores alegados anteriormente - inadequação da pesquisa de preços que fundamentou o valor de referência da licitação e adoção do IGP-M como índice de correção dos valores contratados.

Em relação à aplicação do índice, na primeira renovação contratual a empresa contratada deixou de aplicar o índice de correção, contudo, na segunda prorrogação a correção pelo IGP-M alcançou 7,822250%, enquanto o IPCA-E registrou, para o mesmo período, o percentual de 4,337980%, o que permite concluir que a realização de pesquisa de preços torna-se obrigatória no âmbito do Contrato nº 05/2018, todavia, não se mostrou adequada e a prorrogação trouxe prejuízos à Administração, tendo em vista que identificação de superfaturamento de R\$ 610.672,92 durante o segundo ano de vigência contratual.

A terceira prorrogação contratual, fevereiro de 2021, prosseguiu na mesma linha das análises anteriores, ou seja, sem que restasse demonstrada a vantajosidade econômica que respaldasse a prorrogação contratual. O Despacho (SEI 5805745), datado de 20.08.2020, da lavra da Divisão de Licitações e Contratos, solicita à Coordenação-Geral de Comunicação Social a comprovação da vantajosidade da prorrogação frente a uma nova licitação.

Em resposta, foi expedido o Memorando nº 10447/2020/MCTI (SEI 5813755), datado de 24.08.2020, informando que foram realizadas consultas junto às empresas In.pacto (SEI 5813744) e FSB Comunicação (SEI 5815568) e ao Contrato nº 03/2019, celebrado pelo Ministério da Cidadania (SEI 5815217), cujos resultados foram acrescidos ao mapa comparativo, conforme verificado na Tabela 4 a seguir:

Tabela 4 – Mapa Comparativo de Preços

	MCTI Contrato nº 05/2018	In.pacto Comunicação	FSB Comunicação	MC Contrato nº 03/2019
Valor Global	R\$ 10.674.402,75	R\$ 7.599.400,00	R\$ 6.593.425,00	R\$ 16.850.045,96

Fonte: Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria com base na execução contratual.

Importante destacar que nas prorrogações contratuais anteriores a unidade técnica traz informação de que o objeto contratado não se mostrava totalmente aderente aos contratos paradigmas consultados, entretanto, realizava a comparação de itens mais executados no período anterior com os valores praticados em contratações celebradas por outros órgãos e entidades, de modo a justificar a vantajosidade na prorrogação contratual.

Todavia, de forma diversa, na terceira renovação contratual valeu-se de consulta junto a duas empresas, sendo que uma delas participou da cotação inicial para elaboração do orçamento, e de contrato celebrado junto à Administração. Em que pese os valores pesquisados junto às empresas mostraram-se bem inferiores ao contratado, o que pode evidenciar a onerosidade da contratação realizada pelo MCTI, tal fato não foi mencionado pelo setor competente em justificar a vantajosidade dos preços praticados no âmbito do Contrato nº 05/2018.

A referida consulta (Tabela 4) serviu de lastro para prorrogar o contrato por mais doze meses, contudo, sem restar evidenciada a vantajosidade da prorrogação contratual, haja vista apresentar as mesmas justificativas das prorrogações contratuais anteriores, ao residir a análise nos itens que foram mais faturados nos últimos meses, conforme se verifica a seguir:

Destaca-se que a **composição do preço de cada contrato é variável**, sejam nos serviços prestados, seja na métrica de composição, na classificação de complexidade e na periodicidade prestada do serviço pelo preço unitário praticado. Tal efeito provoca discrepâncias numéricas devido essas métricas diferenciadas em cada um deles. Mesmo assim, quando comparados buscando uma base comum de análise, apresentam cerca harmonia no que concerne aos valores praticados, sendo o contrato do MCTI, **em especial aos itens que foram faturados nos últimos 11 meses de contrato**, um dos que apresenta em geral na média ou abaixo aos praticados pelos contratos pesquisados.

As informações coletadas junto às empresas In.pacto (SEI 5813744) e FSB Comunicação (SEI 5815568) não trazem o acréscimo de 10%, conforme consta na proposta vencedora da empresa BR MAIS que ao ser acrescido alcançam, respectivamente, os valores de R\$ 8.359.340,00 e R\$ 7.252.767,50, valores globais inferiores ao praticado Contrato nº 05/2018.

Destarte, importante trazer à baila que a comparação de alguns itens mais executados não trazem a demonstração da vantajosidade proclamada pelo inciso II, art. 57, da Lei nº 8.666/1993, haja vista que, inicialmente sob a ótica dos preços contratados, os contratos consultados resultaram de instrumentos convocatórios que previam a aplicação do desconto linear para formação do preço e da aplicação do IGP-M como índice de correção do valor contratual, elementos contestados na presente análise, e pelo aspecto técnico a crítica reside na possibilidade de comparar itens com complexidade e abrangência diferentes dos praticados no âmbito do Contrato nº 05/2018.

Tal afirmação é respaldada pela informação trazida pela Tabela 2 – Classificação dos itens mais executados por Quartil, em que dos dezesseis itens mais executados (Teorema de Pareto),

somente dois encontravam-se no 1º Quartil, enquanto os demais tinham como referência 2º, 3º e 4º Quartis, o que representou o montante de R\$ 8.145.184,80.

O Parecer nº 00918/2020/CONJUR-MCTIC/CGU/AGU (SEI 6084358), datado de 18.11.2020, não exarou juízo de mérito quanto à justificativa apresentada pela parte técnica em relação à realização da pesquisa de preços, todavia, a análise mais acurada da execução contratual entre o período de 19.02.2019 e 19.02.2020 evidenciou que a escolha da metodologia de elaboração do orçamento e a aplicação do IGP-M como índice de correção do valor do contrato oneraram indevidamente a Administração em R\$ 1.024.596,80.

Portanto, a prorrogação contratual por mais doze meses não se mostrou vantajosa, inclusive pelo reajustamento contratual com a utilização do IGP-M, 7,822250%, em detrimento da utilização do IPCA-E, 4,337980%.

Por fim, em relação ao terceiro período de reajuste, a empresa BR Mais encaminhou Carta data de 05.02.2021 (SEI 6494911) solicitando reajuste ao Contrato nº 05/2018, referente ao período de fevereiro de 2020 a janeiro de 2021. O IGP-M acumulado no período e o pedido da empresa é de 25,711620%.

Após negociação, o percentual aplicado foi de 15,000000%. Se tivesse utilizado o IPCA-E, o percentual acumulado para o mesmo período seria de 4,299900%, o que comprova a inadequação do índice previsto no Contrato nº 05/2018 e, conseqüentemente, da necessidade de ser realizada pesquisa de preços junto ao mercado de modo a verificar a vantajosidade da prorrogação contratual.

A referida prorrogação por meio do Quarto Termo Aditivo (SEI 6475738), a concessão do reajuste, Termo de Apostilamento nº 01/2021 (SEI 7363398) e o restabelecimento do valor original contratado, Quinto Termo Aditivo (SEI 8302336), oneraram indevidamente a Administração em R\$ 4.600.088,91.

Pelo exposto, pode-se concluir que a contratação ora analisada se mostra com sobrepreço na origem, em virtude da elaboração do orçamento estimativo, que se agrava para superfaturamento em virtude da adoção do desconto linear em todos os itens que compõem a tabela de produtos e serviços e da aplicação do IGP-M como índice de correção de reajuste contratual, não havendo, portanto, a demonstração da vantajosidade nas três prorrogações contratuais analisadas.

5. Escolha do IGP-M onerou de forma indevida a execução contratual.

A concessão do equilíbrio econômico-financeiro encontra guarida na Constituição Federal de 1988, art. 37, inciso XXI, ao estabelecer a observância da manutenção das condições efetivas da proposta, sendo, para tanto, utilizados os instrumentos de reajuste, repactuação ou revisão dos preços contratados.

Abstraindo-se a aplicação do instituto da revisão, cuja previsão legal consta do art. 65, II, alínea “d” da Lei nº 8.666/1993, e de seu §5º, resta-nos verificar se a concessão do equilíbrio econômico-financeiro a ser aplicado ao Contrato nº 05/2018 deve observar o instituto do reajuste ou da repactuação.

Nessa senda, considerando não se tratar de serviços prestados com dedicação exclusiva de mão de obra, conforme se verifica do art. 37, Instrução Normativa SLTI/MP nº 02/2008, pode-se afirmar que o equilíbrio econômico-financeiro deve ser concedido a partir da aplicação de reajuste em sentido estrito.

A Lei nº 10.192/2001, que dispõe sobre medidas complementares ao Plano Real, estabelece a necessidade de observar a periodicidade anual do reajuste:

Art. 3º Os contratos em que seja parte órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, serão **reajustados** ou **corrigidos** monetariamente de acordo com as disposições desta Lei, e, no que com ela não conflitarem, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.
§ 1º A **periodicidade anual** nos contratos de que trata o caput deste artigo será contada a partir da **data limite para apresentação da proposta** ou do orçamento a que essa se referir. (Grifos nossos)

A Orientação Normativa AGU nº 24/2011 ratifica tal entendimento ao estabelecer que:

Orientação Normativa AGU nº 24/2011

O contrato de serviço continuado **sem dedicação exclusiva de mão de obra** deve indicar que o **reajuste** dar-se-á após **decorrido o interregno de um ano contado da data limite para a apresentação da proposta**. (Grifos nossos)

Acresce-se que de acordo com a aludida orientação expedida pelo órgão que representa a União, judicial e extrajudicialmente, a periodicidade anual para a concessão do reajuste deve observar a data limite da apresentação da proposta, ou seja, a data de realização da sessão pública.

A aplicação do reajuste deve observar o índice previsto contratualmente, todavia, este deve retratar a variação efetiva do custo de produção. É o que estabelece a Lei nº 8.666/1993:

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

[...]

XI - **critério de reajuste**, que deverá retratar a **variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais**, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela. (Grifos nossos)

Semelhantemente, a AGU expediu a Orientação Normativa nº 23/2011, que prevê a adoção de índices gerais, específicos ou setoriais:

Orientação Normativa AGU nº 23/2011

O edital ou o contrato de serviço continuado deverá indicar o critério de reajustamento de preços, sob a forma de **reajuste em sentido estrito**, admitida a **adoção de índices gerais, específicos ou setoriais**, ou por repactuação, para os contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, pela demonstração analítica da variação dos componentes dos custos. (Grifos nossos)

Portanto, em que pese a Lei nº 8.666/1993 não estabelecer qual índice deve ser utilizado, podendo sugerir discricionariedade na sua escolha, importante registrar que o índice escolhido deve retratar a variação efetiva do custo de produção, ou seja, deve apresentar a maior correlação possível com o objeto do contrato, o que sugere a indicação de índice específico ou setorial. Somente na ausência de índice específico ou setorial, que o gestor poderia optar pelo índice geral, consoante a sua previsão pela Orientação Normativa AGU nº 23/2011, entretanto, mantém-se o entendimento de que o índice geral deve retratar a variação efetiva do custo de produção.

Verifica-se da leitura atenta ao Edital e seus anexos, que o MCTI observou o período de anualidade para concessão do reajuste e estabeleceu que a concessão do equilíbrio econômico-financeiro deve observar à variação do Índice Geral de Preços de Mercado (IGP-M).

No que tange ao período da anualidade, verificou-se impropriedade formal em relação à contagem do interregno de um ano, cujo marco inicial adotado foi a data de celebração contratual, diferindo do que estabelece a Lei nº 10.192/2001 e a Orientação Normativa AGU nº 23/2011.

No mesmo sentido, encontramos manifestação do Tribunal de Contas da União (TCU), Acórdão nº 1.583/2023-Plenário, em se manifestou pela irregularidade da concessão do reajuste contratual com prazo contado da data da assinatura do contrato. Contudo, não se identificou dano à Administração pela escolha inadequada, haja vista que, para o período estabelecido contratualmente, o percentual acumulado alcançou 75,530980%, enquanto se observasse o período legalmente estabelecido, teríamos o acumulado de 83,897460%.

Entretanto, o órgão de assessoramento jurídico MCTI, por meio do Parecer nº 00348/2017/CONJURMCTIC/CGU/AGU, datado de 29.03.2017, SEI 1772338, Item 88, recomenda juntada aos autos justificativa pormenorizada quanto à eleição do IGP-M como índice de correção, haja vista que o TCU entendeu que a eleição do índice deve ser a mais conservadora possível para a Administração Pública, veja-se:

Acórdão nº 114/2013-Plenário

9.4. determinar à DGI/MinC que celebre termo aditivo ao contrato de forma a restar estabelecido formalmente o índice de correção a ser utilizado, o qual deverá ser preferencialmente um índice setorial ou específico, e, apenas na ausência de tal índice, um **índice geral**, o qual deverá ser o **mais conservador possível de forma a não onerar injustificadamente a Administração**. (Grifos nossos)

A área demandante por meio da Nota Técnica nº 9389/2017/SEI-MCTIC, datada de 28.04.2017, SEI 1840777, assinada pela Chefe da Assessoria de Comunicação Social, informa em seu Item 8 que a justificativa para adoção do IGP-M reside ser o índice adotado nos certames consultados para o objeto de comunicação corporativa e realizados pelos órgãos da Esplanada dos Ministérios, e, portanto, “este é o melhor índice para este objeto, ratificado também no Edital sugerido para este objeto pela SECOM – PR”.

Em que pese a justificativa do setor demandante encontrar guarida nos editais citados, especialmente o realizado pela SECOM/PR (SEI 1728029), depreende-se de falta de amparo técnico para a escolha do IGP-M como índice de reajuste contratual. Portanto, faz-se necessário identificar a composição da base de cálculo do IGP-M e compará-la com a estabelecida para o IPCA-E.

O IGP-M tem como base metodológica a estrutura do Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI), resultando da média ponderada de três índices de preços: o Índice de Preços ao Produtor Amplo (IPA-M), o Índice de Preços ao Consumidor (IPC-M) e o Índice Nacional de Custo da Construção (INCC-M), enquanto o IPCA-E utiliza como base e cálculo grupo de nove itens – alimentação e bebidas; habitação; artigos de residência; vestuário; transporte; saúde e cuidados pessoais; educação; e comunicação.

O IPCA-E mede a variação de preços de uma cesta de produtos e serviços consumidos pela população, sendo considerado o índice oficial de inflação no Brasil, medindo a variação de preços de produtos e serviços para o comprador final.

O IGP-M foi concebido para ser uma medida abrangente da variação de preços, englobando diversas etapas de uma cadeia produtiva, ou seja, abrange não só os preços que chegam na ponta final de venda, como também os do meio do processo. Costuma ser usado no reajuste de contratos de aluguel de imóveis e de algumas tarifas públicas, como a conta de luz. Se o IGP-M cresce muito em relação à inflação oficial do país, que é medida pelo IPCA, o reajuste destas contas pode crescer muito além do poder de compra da população.

Destarte, a principal diferença entre os dois é que o IPCA-E considera a variação de preços de produtos e serviços para o consumidor final, enquanto o IGP-M leva em conta a oscilação de preços em todos os estágios de produção, sendo a principal diferença entre os dois índices a alta do dólar frente ao real brasileiro.

Portanto, considerando que o IPCA-E representa o índice oficial de inflação no Brasil e o tipo de objeto do Contrato nº 05/2018, historicamente, a escolha por esse índice se mostra mais conservadora para a Administração Pública, conforme se verifica no período compreendido entre 2002 e 2017 e evidenciado na Figura 1 a seguir:

Figura 1 – Comparativo do IPCA-E e do IGP-M no período de 2002 a 2017

Resultado da Correção pelo IPCA (IBGE)

Dados básicos da correção pelo IPCA (IBGE)	
Dados informados	
Data inicial	01/2002
Data final	12/2017
Valor nominal	R\$ 100,00 (REAL)
Dados calculados	
Índice de correção no período	2,71235360
Valor percentual correspondente	171,235360 %
Valor corrigido na data final	R\$ 271,24 (REAL)

Resultado da Correção pelo IGP-M (FGV)

Dados básicos da correção pelo IGP-M (FGV)	
Dados informados	
Data inicial	01/2002
Data final	12/2017
Valor nominal	R\$ 100,00 (REAL)
Dados calculados	
Índice de correção no período	3,04334690
Valor percentual correspondente	204,334690 %
Valor corrigido na data final	R\$ 304,33 (REAL)

Fonte: Calculadora do cidadão do Banco Central.

Se adotarmos como referência o período da vigência do Contrato nº 05/2018, verifica-se na Figura 2 a seguir que a escolha do IPCA-E se mostra, novamente, a opção mais conservadora para a Administração Pública.

Figura 2 – Comparativo do IPCA-E e do IGP-M no período de 2018 a 2023**Resultado da Correção pelo IPCA-E (IBGE)**

Dados básicos da correção pelo IPCA-E (IBGE)	
Dados informados	
Data inicial	02/2018
Data final	01/2023
Valor nominal	R\$ 100,00 (REAL)
Dados calculados	
Índice de correção no período	1,31752430
Valor percentual correspondente	31,752430 %
Valor corrigido na data final	R\$ 131,75 (REAL)

Resultado da Correção pelo IGP-M (FGV)

Dados básicos da correção pelo IGP-M (FGV)	
Dados informados	
Data inicial	02/2018
Data final	01/2023
Valor nominal	R\$ 100,00 (REAL)
Dados calculados	
Índice de correção no período	1,75530980
Valor percentual correspondente	75,530980 %
Valor corrigido na data final	R\$ 175,53 (REAL)

Fonte: Calculadora do cidadão do Banco Central.

Se a comparabilidade entre os índices se referir ao acumulado a cada período de doze meses, incluindo ainda o índice efetivamente aplicado ao Contrato nº 05/2018, o resultado mostra que a escolha pelo IPCA-E se revela a opção mais conservadora para a Administração Pública, conforme se verifica na Tabela 5 a seguir.

Tabela 5 – IPCA-E X IGP-M X Índice aplicado ao Contrato nº 05/2018

Reajuste	Período Previsto Contratualmente (IGP-M)	Período Previsto Contratualmente (IPCA-E)	Índices Aplicados (IGP-M)
1º Reajuste	6,738120%	3,767430%	0,000000%
2º Reajuste	7,808610%	4,337980%	7,822250%
3º Reajuste	25,711620%	4,299900%	15,000000%
Acumulado Parcial	44,659990 %	12,924300%	23,995588%
4º Reajuste	16,91150%	10,204520%	Não Analisado
5º Reajuste	3,788230%	5,869730%	Não Analisado
Acumulado Total	75,530980%	31,752430%	Não Analisado

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir de informações extraídas pela Calculadora Bacen.

A partir das informações constantes da tabela anterior, pode-se concluir que a escolha do IGP-M como índice de reajuste contratual não se mostrou a opção mais conservadora à Administração, consoante a orientação do TCU, Acórdão nº 114/2013-Plenário, ainda que a comparação resida tão somente nos índices efetivamente aplicados, em que o percentual acumulado nos três primeiros anos alcança 23,995588%, sendo resultado de duas negociações, em que a empresa contratada declinou do reajuste contratual no primeiro período e reduziu o percentual para 15,000000% ao final do terceiro período.

A exclusão do índice de correção do IPCA-E no primeiro ano contratual, de forma a igualar a situação real do Contrato nº 05/2018, reduz o acumulado de IPCA-E para 8,824408%, nos três períodos iniciais, e para 26,968950% no período compreendido entre fevereiro 2018 e janeiro 2023, aumentando, ainda mais, a diferença para o efetivamente aplicado contratualmente para idêntico período, conforme se verifica na Tabela 6 a seguir.

Tabela 6 – IPCA-E ajustado X IGP-M X Índice aplicado ao Contrato nº 05/2018

Reajuste	Período Previsto Contratualmente (IGP-M)	Período Previsto Contratualmente (IPCA-E)	Índices Aplicados (IGP-M)
1º Reajuste	6,738120%	0,000000%	0,000000%
2º Reajuste	7,808610%	4,337980%	7,822250%
3º Reajuste	25,711620%	4,299900%	15,000000%
Acumulado Parcial	44,659990 %	8,824408%	23,995588%
4º Reajuste	16,91150%	10,204520%	Não Analisado
5º Reajuste	3,788230%	5,869730%	Não Analisado
Acumulado Total	75,530980%	26,968950%	Não Analisado

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir de informações extraídas pela Calculadora do Banco Central.

A escolha do IGP-M traz como principal consequência a oneração indevida da Administração. Nesse sentido, se considerarmos os termos aditivos de alteração contratual, supressão e acréscimo, respectivamente, Documentos SEI 3865816 e 5937402; os termos de apostilamentos, Documento SEI 5296404 e 7363398; e a aplicação dos percentuais da Tabela 6, referente aos três primeiros reajustes, iremos concluir que o valor contratual em 19.02.2021, data da aplicação dos efeitos do Termo de Apostilamento nº 01/2021 (SEI 7363398), deveria ser de R\$ 13.467.020,59, e não R\$ 15.344.453,96, valor constante do aludido Termo, o que representa uma diferença de R\$ 1.877.433,37, e 13,94% em termos percentuais.

Portanto, se consideramos os valores contratados e efetivamente executados no período compreendido entre 19.02.2018 e 01.02.2022, e retificados os erros identificados na elaboração da média aritmética para os itens 4.3.1.1; 4.3.1.2; 4.3.1.3; 4.3.2.1; 4.3.5.3; 5.3.1; 5.3.2; e 5.3.3, o dano ao erário alcançou o montante de R\$ 3.534.154,99.

Ante o exposto, pode-se concluir que foi observado o princípio de anualidade para concessão do reajuste, ainda que o marco legal tenha se mostrado equivocado, entretanto, no que se refere ao índice adotado contratualmente, apesar de a empresa contratada abdicar do reajuste no momento da renovação do contrato em 2019 e de negociar com a Administração a redução de 25,711620% para 15,000000% em 2021, a escolha do IGP-M em detrimento do

IPCA-E como índice de correção geral do contrato onerou de forma injustificada a Administração em R\$ 3.534.154,99.

Imprescindível destacar que o cálculo do prejuízo ao erário em virtude da escolha do IGP-M em detrimento do IPCA-E considerou tão somente os valores contratados e executados, inclusive os valores apontados pela Nota de Auditoria encaminhada ao MCTI em decorrência de erro na elaboração da média aritmética dos itens 4.3.1.1; 4.3.1.2; 4.3.1.3; 4.3.2.1; 4.3.5.3; 5.3.1; 5.3.2; e 5.3.3, e da atualização no valor do item 7.3.1 no momento de aplicar o IGP-M de 7,822250%, não abarcando, portanto, análise da formação dos preços unitários.

A caracterização de prejuízo estimado no montante R\$ 3.534.154,99 deve-se ao fato da delimitação temporal do escopo da auditoria – 19.02.2019 a 19.02.2022, período inferior ao da vigência do Contrato nº 05/2018, que a partir da celebração do 7º Termo Aditivo possibilitou a prorrogação excepcional com lastro no §4º, art. 57, Lei nº 8.666/1993, por mais doze meses, estendendo o vínculo contratual até a finalização de novo procedimento licitatório ou no máximo a 19.02.2024.

6. Execução do Contrato nº 05/2018 ocasionou dano estimado à Administração no montante de R\$ 10.670.277,97.

As análises pretéritas tiveram por objetivo verificar se a elaboração do orçamento estimativo, os valores executados a partir da alteração contratual e a concessão do equilíbrio econômico-financeiro observaram aos princípios do interesse público, da eficiência e da economicidade.

Dentre os objetivos que norteiam as contratações públicas, podemos destacar a (i) seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública e (ii) evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos.

O alcance dos referidos objetivos, especificamente em relação aos valores contratados, demanda a utilização de metodologia para obtenção do preço estimado que permita excluir valores que apresentam grande variação entre si.

A análise crítica é realizada a partir do cálculo do Desvio Padrão (DP), Média Aritmética (MA) e Coeficiente de Variação (CV). Quando o CV for superior a 25%, o saneamento mostra-se necessário e obtido com a exclusão dos extremos inferiores e superiores, cuja referência serão os novos Limite Superior (LS) e Limite Inferior (LI).

Entretanto, quando amostra se revela pequena e a exclusão dos extremos, inferior e superior, torna-se inviável, em virtude de que a determinação de preço estimado incorreria com base em menos de três preços, a solução a ser observada é a adoção da média aritmética ou da mediana, de acordo com o quartil da amostra, obtido a partir da identificação do CV, razão entre o DP e a MA.

Nessa hipótese, a média aritmética é utilizada em amostras homogêneas (1º Quartil), ou seja, a sua utilização ocorre em distribuições numéricas que têm uma baixa quantidade de valores discrepantes, enquanto a mediana tem legitimidade em amostra sem homogeneidade (2º, 3º e 4º Quartis), pois indica tendência central para distribuições numéricas distorcidas, não sendo afetada por valores extremos.

Em relação ao reajuste contratual, na impossibilidade de utilização de índices específicos ou setoriais, deve ser utilizado índice geral que se mostre o mais conservador possível, de forma a não onerar injustificadamente a Administração.

Nesse sentido, a Instrução Normativa SLTI/MP nº 02/2008, normativo vigente à época da elaboração dos artefatos da contratação, estabelece que na falta de qualquer índice setorial, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA-E) deve ser aplicado para manutenção da vantajosidade da contratação e, conseqüentemente, da prorrogação contratual.

O valor estimado da Concorrência nº 01/2017 foi de R\$ 19.333.503,41, sendo celebrado o Contrato nº 05/2018 no valor de R\$ 18.366.828,23, decorrente da aplicação de desconto linear de 5% sobre o valor estimado.

Entretanto, foram identificados erros na elaboração da média aritmética para os itens 4.3.1.1; 4.3.1.2; 4.3.1.3; 4.3.2.1; 4.3.5.3; 5.3.1; 5.3.2; e 5.3.3, o que resultou em prejuízo à Administração no valor de R\$ 1.029.586,63 até 19.02.2022. No entanto, com o levantamento da execução até 31.12.2022 e a respectiva atualização monetária, o dano se eleva para R\$ 1.712.884,34 conforme se verifica na informação constante na Nota Informativa Conjunta nº 5/2023/SEI-MCTI.

Ao final do primeiro ano de vigência contratual, 19.02.2019, celebrou-se o Primeiro Termo Aditivo (SEI 3865816), prorrogando a vigência contratual por mais doze meses e efetuando supressão consensual de 46,098478%, o que resultou em novo valor contratual, R\$ 9.900.000,00.

Simultaneamente, a empresa contratada concedeu redução de valores unitários de 30%, 20%, 15% e 10% para alguns itens da tabela estimativa anual de execução dos produtos e serviços precificados, conferindo desconto médio total de 18,91%, e deixou de aplicar o índice de correção contratual de IGP-M de 6,738120%.

O desconto foi concedido a 76 itens no total, no entanto, reportam-se a itens de baixa demanda, sendo executados dois itens no segundo ano de vigência contratual; quatro no terceiro ano; e seis no quarto ano do contrato.

O segundo termo aditivo foi celebrado em 19.02.2020 (SEI 5197754) e prorrogou a vigência contratual por mais doze meses. Em seguida, 18.03.2020, foi celebrado o Termo de Apostilamento nº 01/2020 (SEI 5296404), reajustando o contrato em 7,822250% e elevando o valor contratual para R\$ 10.674.402,75. Entretanto, ao proceder à atualização dos valores para os itens 7.3.1; 7.3.2; e 7.3.3, a empresa contratada elevou de forma indevida os valores unitários e gerou dano à Administração no montante R\$ 551.330,29, a partir da execução do

item 7.3.1. Tal fato consta da Nota de Auditoria encaminhada ao MCTI para proceder a referida correção e reaver o valor pago a maior durante toda a execução contratual.

À vista disso, de acordo com as informações constantes da Nota Informativa Conjunta nº 5/2023/SEI-MCTI, a execução indevida alcançou o valor total R\$ 1.379.499,23, incluída a respectiva atualização monetária, sendo R\$ 660.319,50 referente ao período compreendido entre 19/02/2021 e 19/02/2022 e R\$ 719.179,76 para o período entre 19/02/2022 e 19/02/2023. Não houve, segundo o MCTI, execução do item 7.3.1 no ano de 2023.

O terceiro termo aditivo foi celebrado em 09.11.2020 (SEI 6045757) e tem como objeto o acréscimo contratual de 25%, o que representa o valor de R\$ 2.668.600,69, elevando o valor global para R\$ 13.343.003,44. Foram acrescidos quantitativos a dez itens à tabela estimativa anual de execução dos produtos e serviços precificados, por solicitação do órgão jurídico, e somente um item, 1.1.3, encontrava o valor unitário no 1º Quartil.

O quarto termo aditivo foi celebrado em 04.02.2021 (SEI 6475738) e prorrogou o contrato por mais doze meses. O Termo de Apostilamento nº 01/2021 celebrado em 18.05.2021 (SEI 7363398) estabeleceu reajuste contratual de 15,000000% elevando o valor anual do contrato para R\$ 15.344.453,96. Importante registrar que a Administração negociou junto à empresa a redução, haja vista que o índice a ser aplicado era de 25,711620%.

O refazimento da pesquisa de preços ocorreu a partir da adoção da média aritmética ou mediana, de acordo com o quartil da amostra, associada à adoção do IPCA-E em substituição ao IGP-M e à retificação dos valores incorretos na elaboração da média aritmética para os itens 4.3.1.1; 4.3.1.2; 4.3.1.3; 4.3.2.1; 4.3.5.3; 5.3.1; 5.3.2; e 5.3.3, e do item 7.3.1, resultante da aplicação do índice de correção contratual (IGP-M), permitiu identificar o dano estimado ao erário de R\$ 9.145.654,67.

Tabela 7 – Execução Média X Mediana X IGP-M X IPCA-E

	Valor Total Executado (R\$)						Diferença
	Valor Contratado			Valor Média/Mediana			
	MCTI	TED	Total	MCTI	TED	Total	
1º Ano	6.747.018,36	9.968.348,68	16.715.367,04	5.393.054,57	8.412.016,43	13.805.071,00	2.910.296,04
2º Ano	1.634.042,99	3.850.503,58	5.484.546,57	1.491.590,24	3.382.283,42	4.873.873,65	610.672,92
3º Ano	2.392.880,06	8.559.261,71	10.952.141,78	2.072.564,08	7.854.980,90	9.927.544,98	1.024.596,80
4º Ano	3.968.684,17	17.376.720,59	21.345.404,75	2.796.442,88	13.948.872,96	16.745.315,84	3.952.243,31
Total	14.742.625,58	39.754.834,56	54.497.460,14	11.753.651,76	35.805.065,09	45.351.805,47	9.145.654,67

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria a partir da execução contratual.

Ao prejuízo anteriormente descrito, devem ser acrescidas as incorreções observadas durante a execução contratual no valor de R\$ 9.838,91, em virtude da inadequação da emissão de três notas fiscais, totalizando, portanto, R\$ 9.155.493,58.

A nota fiscal SEI 2799406, Processo 01250.010574/2018-44, referente ao item 5.9.2, conteúdo e design para apresentação, complexidade média, emitida em março/2018, deveria indicar o valor de R\$ 13.499,12, no entanto, o valor emitido foi de R\$ 20.729,48, valor superior em R\$ 7.230,36.

Idêntica sistemática foi observada para o item 8.3.3, diagramação de apresentações eletrônicas, complexidade alta, e item 5.1.1, elaboração de textos em língua portuguesa, complexidade baixa, em que as Notas Fiscais SEI 3091517, Processo 01250.013555/2018-70-MCIDE 3524507 e Processo 01250.033871/2018-68, foram emitidas com valores a maior de R\$ 60,00 e R\$ 2.548,55, respectivamente. Se considerarmos a atualização monetária informada pela Nota Informativa Conjunta nº 5/2023/SEI-MCTI, o valor pago incorretamente se eleva para R\$ 13.156,65.

Dessa forma, considerando que a Unidade Jurisdicionada ao proceder o complemento da execução dos itens listados na Nota de Auditoria para o período compreendido entre 19.02.2022 e 31.12.2022 e aplicar a respectiva atualização monetária, o prejuízo à administração se eleva em R\$ 1.514.784,39, totalizando o valor de R\$ 10.670.277,97.

Pelo exposto, pode-se afirmar que a metodologia adotada pela ASCOM para elaborar o orçamento estimativo da contratação, alinhada com a adoção do IGP-M como índice de correção e a atualização de forma incorreta do item 7.3.1, assim como o pagamento de três notas fiscais com valores incorretos oneraram indevidamente a Administração em R\$ 10.670.277,97. Entretanto, não se pode olvidar que o referente valor se mostra tão somente de forma estimativa, haja vista que o período do escopo da auditoria não compreendeu toda a execução contratual, faltando para os itens 4.3.1.1; 4.3.1.2; 4.3.1.3; 4.3.2.1; 4.3.5.3; 5.3.1; 5.3.2; e 5.3.3 a execução referente ao exercício de 2023.

7. Pagamentos por itens sem comprovação de entrega, com prejuízo de R\$ 406.799,29, e com documentação comprobatória em desacordo com o Edital, com potencial prejuízo à Administração de R\$ 18.197.472,76.

Trata-se da análise dos procedimentos adotados pelo MCTIC para o recebimento e pagamento dos produtos/serviços que compõem o Contrato nº 05/2018, destinados ao atendimento das demandas de comunicação corporativa daquele Ministério e posteriormente também de outros órgãos e entidades mediante celebração de TED.

As atividades de gestão e a fiscalização contratual têm por um dos objetivos aferir o cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os serviços contratados, com vistas a assegurar a observância do cumprimento das cláusulas avençadas, especialmente na qualidade e quantidade dos produtos entregues.

O art. 73 da Lei nº 8.666/1993 dispõe que o objeto será recebido provisoriamente pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização e definitivamente por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termos circunstanciados. É a observância ao princípio da segregação e funções.

Por sua vez, a Instrução Normativa SLTI/MP nº 02/2008 estabelece em seu art. 31 que acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato consistem na verificação da conformidade da prestação dos serviços e da alocação dos recursos necessários, de forma a

assegurar o perfeito cumprimento do contrato, devendo ser exercido pelo gestor do contrato, que poderá ser auxiliado pelo fiscal técnico e fiscal administrativo do contrato.

Não obstante a referida redação anunciar facultatividade em relação à segregação de funções, entende-se que a Administração teve estabelecer controles internos de modo a resguardar o cumprimento das obrigações contratuais pelas empresas contratadas e, portanto, assegurar a consecução do interesse público.

O TCU tem jurisprudência farta no sentido de ser necessária a segregação das atividades de recebimento provisório e definitivo, a exemplo do Acórdão nº 1.679/2015 – Plenário, em que ficou delineada a necessidade de:

Prever no modelo de gestão do contrato, quando se tratar de contratação de serviços, a segregação das atividades de recebimento de serviços de forma que:

- a) o recebimento provisório, a cargo do fiscal que acompanha a execução do contrato, baseie-se no que foi observado ao longo do acompanhamento e fiscalização (Lei 8.666/93, art. 73, inciso I, “a”);
- b) o recebimento definitivo, a cargo de outro servidor ou comissão responsável pelo recebimento definitivo, deve basear-se na verificação do trabalho feito pelo fiscal e na verificação de todos os outros aspectos do contrato que não a execução do objeto propriamente dita (Lei 8.666/93, art. 73, inciso I, “b”);

Nessa direção, a Instrução Normativa Seges nº 05/2017, que ab-rogou a Instrução Normativa SLTI/MP nº 02/2008, estabelece no art. 50 a segregação de funções quando do recebimento provisório e definitivo do objeto contratual, a partir da atuação, respectivamente, do fiscal e do gestor de contrato.

Cabe ao fiscal de contrato, em consonância com as suas atribuições, elaborar termo circunstanciado do recebimento provisório e, se for o caso, anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados, em observância ao estabelecido no §1º, art. 67, da Lei nº 8.666/1993.

Ao gestor do contrato, cabe analisar a documentação encaminhada pelo fiscal do contrato e, caso haja irregularidades que impeçam a liquidação e o pagamento da despesa, indicar as cláusulas contratuais pertinentes, solicitando à contratada, por escrito, as respectivas correções para o recebimento definitivo do objeto.

Nesse sentido, inevitável recorrer ao Projeto Básico - Anexo I do Edital de Concorrência nº 01/2017, que estabelece no Item 5 a especificação dos produtos e serviços a serem entregues pela empresa contratada, inclusive quanto aos aspectos a serem considerados na avaliação de qualidade pelo fiscal do contrato, sendo reservado ao Item 8.1.1 a atuação do gestor de contratos, que somente atestará a execução dos produtos e serviços e liberará os documentos para pagamento quando cumpridas pela contratada todas as condições pactuadas. Portanto, na ausência de irregularidades o gestor do contrato deve proceder ao recebimento definitivo, o que pode equivaler ao ato de ateste da prestação de serviços.

Por conseguinte, as manifestações do fiscal e do gestor de contrato a partir dos recebimentos provisório e definitivo; o ateste; as certidões de regularidade fiscal, previdenciária e

trabalhista; e, em especial, a ordenação pela autoridade competente, são documentos/manifestações essenciais para a correta instrução processual e, conseqüentemente, para efetivação do pagamento pelo setor contábil, que somente poderá ser efetuado quando ordenado após a sua regular liquidação⁴.

O fiscal e o gestor de contratos, bem como os respectivos substitutos, devem ser formalmente designados, devendo a indicação considerar, dentre outros fatores, a compatibilidade com as atribuições do cargo, a complexidade da fiscalização, o quantitativo de contratos por servidor e a sua capacidade para o desempenho das atividades.

Na contratação em análise, observou-se que os fiscais e gestores, e os respectivos substitutos, foram formalmente designados e que os produtos/serviços foram recebidos pelo fiscal do contrato, de forma provisória, e atestados pelo gestor do contrato, de forma definitiva.

Entretanto, no que tange ao recebimento dos produtos e serviços, a partir do confronto entre o que foi exigido no Projeto Básico (item 5) como “entregável” e o que foi efetivamente comprovado pela contratada, evidenciou-se, no período analisado que não houve anexação de quaisquer elementos comprobatórios da entrega de 11 itens demandados diretamente pelo MCTI e de 3 itens de execução por meio de TED.

A referida irregularidade não foi objeto de registro pelo fiscal e gestor de contrato, tendo sido efetuado o pagamento de R\$ 339.837,26, em virtude da execução própria do MCTI, e de R\$ 66.962,03, em razão da despesa via TED, resultando em prejuízo ao erário de R\$ 406.799,29.

Adicionalmente, verificou-se que há processos de pagamento em que a documentação encaminhada pela empresa contratada se mostrava inadequada ou incompleta, o que deveria ser objeto de registro pelo fiscal e gestor de contrato, e, conseqüentemente, ser fator impeditivo da liquidação das referidas despesas e, principalmente, da realização do pagamento.

Nesse sentido, cita-se o Processo nº 01250.010574/2018-44-MCTI, cuja nota fiscal no valor de R\$ 146.825,67 (SEI 2921348), referente ao item 1.1 – Atendimento de demandas da contratante, compreendendo duas contratações de complexidade alta e uma de complexidade superior, em que se identificou que o arquivo incluído refere-se a serviços prestados de clippings de notícias, produto referente ao Item 4.3 - Clipping regional e nacional – jornais, revistas e portais de notícias, tvs, rádios, conforme se verificou no arquivo de comprovação (SEI 2921350).

A inadequação da formalização processual também foi observada no Processo nº 01250.013555/2018-70-MCID, nota fiscal de R\$ 134.425,00 (SEI 3091608), referente ao Item 5.5 – Reportagem em vídeo (vídeo release), compreendendo cinco contratações de

⁴ Lei nº 4.320/1964:

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 64. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga.

Parágrafo único. A ordem de pagamento só poderá ser exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade.

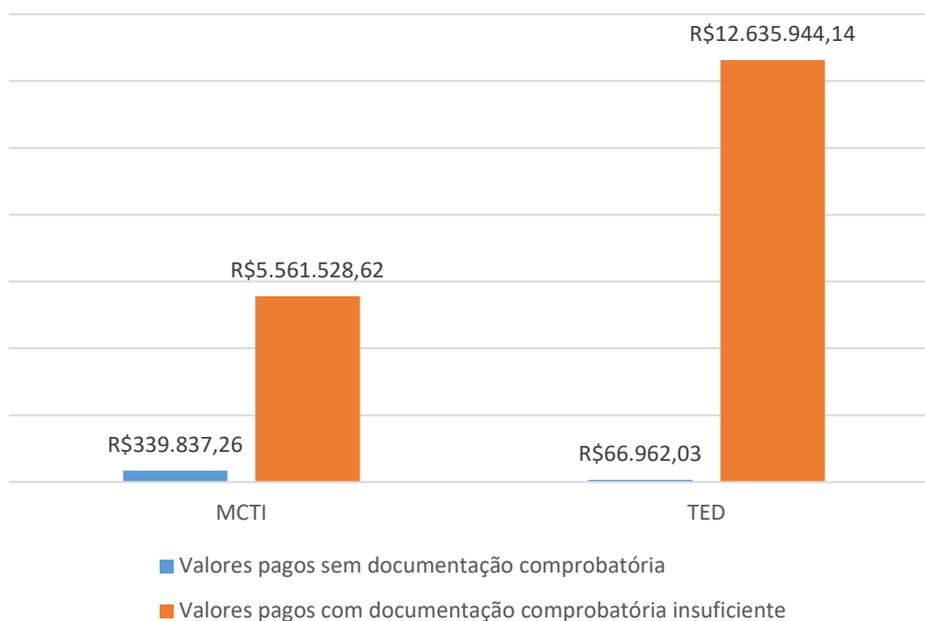
complexidade alta, no entanto, o arquivo de comprovação (SEI 3091605) remete a cinco roteiros e três documentos com termos de cessão de direitos autorais, não sendo identificados os vídeos propriamente ditos. Não obstante a falta de comprovação ou comprovação inadequada dos produtos e/ou serviços entregues e/ou prestados, o MCTI, quando da realização dos pagamentos, não efetuou glosa ou aplicou multa à contratada.

Cabe acrescentar que o fiscal do contrato não efetuou qualquer registro de produtos/serviços em desconformidade, tampouco assinalou a falta de atendimento aos requisitos do Edital. Da mesma forma, o gestor do contrato procedeu ao ateste sem qualquer tipo de ressalva, resultando no pagamento integral à empresa contratada.

Essas situações foram observadas em 155 itens de demanda direta do MCTI, totalizando o valor de R\$ 5.561.528,62, e em 311 itens de execução por meio de TED, cujo montante alcança o valor de R\$ 12.635.944,14, representando um dano potencial de R\$ 18.197.472,76, o que corresponde a 35% do total executado (de aproximadamente R\$ 52 milhões) no período analisado.

Apresentam-se a seguir, no Gráfico 8, de forma comparada, os totais dos itens onde foram constatadas inconsistências na documentação comprobatória:

Gráfico 8 – Totais dos itens pagos com inconsistências na documentação comprobatória



Fonte: Elaboração própria pela equipe de auditoria.

Para análise mais aprofundada da qualidade dos produtos recebidos, foram selecionados alguns itens por amostragem não probabilística, tendo como referência aqueles de maior execução em termos de materialidade, quais sejam: Item 1.1 – Atendimento de demandas da contratante; Item 2.1 – Atendimento de demandas de veículos de comunicação; Item 5.1 – Elaboração de textos em língua portuguesa; e Item 5.7 – Podcast, Item 5.3 – Fotografias, para

realização de testes de conformidade. A amostra analisada correspondeu ao valor total de R\$ 1.241.285,07. As análises, por produto/serviço, demonstraram que:

a) Item 1.1 – Atendimento de demandas da contratante

Esse serviço foi assim definido no Projeto Básico:

Descritivo: Gerenciar, articular, documentar, acompanhar e entender plenamente as necessidades do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, e suas entidades, com o objetivo de transformá-la em um Produto/Demanda ou Serviço especificado com qualidade. Deve garantir a qualidade técnica da entrega e a manutenção de todos os produtos e serviços executados no âmbito da contratação.

Entregável: Desenvolvimento contínuo de atividades nas dependências da Contratante, com período de execução mensal, com entrega de relatório com listagem das tarefas realizadas, bem como o detalhamento de cada movimentação que altere a situação de desenvolvimento de uma demanda.

Aspectos a serem considerados na avaliação de qualidade: Indicador e métrica de mensuração de desempenho (qualidade e eficiência) - tempestividade no atendimento; qualidade na interação com o demandante e na documentação das atividades; cumprimento dos prazos; dimensionamento de desempenho, verificando o volume de atendimento mês a mês.

Método de classificação da complexidade: Tipo de perfil (formação acadêmica, qualificação, experiência profissional e idiomas), volume de demandas, nível de detalhamento da demanda, duração do atendimento, senioridade, nível de articulação, formação, capacitação e idioma.

De acordo com o método de classificação da complexidade, o item 1.1 - Atendimento de demandas da contratante, foi subdividido em quatro níveis: 1.1.1 – Complexidade Baixa/Júnior, 1.1.2 – Complexidade Média/Pleno, 1.1.3 – Complexidade Alta/Sênior e 1.1.4 – Complexidade Superior/Master.

Para análise da qualidade desse item, a amostra compreendeu um total de sete serviços nos quatro níveis de complexidade: a) 1 serviço de complexidade baixa, 1 de complexidade média e 1 de complexidade alta, com valores individuais, respectivamente, de R\$ 25.208,30, R\$ 39.422,33 e R\$ 52.803,94; b) 1 serviço de complexidade superior, com valor de R\$ 61.655,00; e c) 2 serviços de complexidade alta e 1 serviço de complexidade superior, com valores individuais, respectivamente, de R\$ 42.585,34 e de R\$ 61.655,00. Os itens da amostra totalizam R\$ 325.915,24.

A análise permitiu evidenciar que as exigências curriculares previstas no Edital para cada nível de complexidade não foram plenamente comprovadas com os currículos profissionais anexados aos processos de pagamento. Por outro lado, algumas das exigências do Edital, como domínio da língua inglesa, não se mostraram necessárias na amostra. Considerando que o item foi um dos mais executado no período analisado, a existência desse cenário para os demais processos pode demonstrar um superdimensionamento da necessidade do MCTI, ocasionando prejuízo à Administração.

A maior parte da amostra analisada carece de documentação comprobatória de sua efetiva realização e que pudesse respaldar os recebimentos provisórios e definitivos, assim como a

atestação da prestação de serviços, haja vista que a simples menção de realização de atividades em relatório, sem descrição adicional do que foi executado de fato ou dos resultados obtidos, mostra-se insuficiente para atestar a efetividade de cada contratação.

Embora o Anexo I do Edital preveja, além das exigências curriculares, que os níveis de complexidade das atividades desenvolvidas devem estar pautados também no “volume de demandas, nível de detalhamento da demanda, duração do atendimento, senioridade, nível de articulação”, a análise dos relatórios e demais documentos apresentados na amostra não evidenciou diferenças substanciais suficientes a justificar os variados níveis de complexidade em que os serviços foram enquadrados e, conseqüentemente, a discrepância dos valores pagos para cada um dos itens. Tal fato pode demonstrar um superdimensionamento da demanda, ocasionando prejuízo à Administração.

b) Item 2.1 – Atendimento de demandas de veículos de comunicação

Esse serviço foi assim definido no Projeto Básico:

Descritivo: Atendimento, recebimento, tratamento e resposta às solicitações de veículos de comunicação nacionais, regionais e internacionais. Atividades incluem:

- a) Atendimento telefônico ou por outros meios eletrônicos;
- b) Atendimento presencial;
- c) Consulta a fontes;
- d) Envio de press-releases, notas e outros conteúdos;
- e) Atualização do mailing a partir do contato realizado.

Entregável: Desenvolvimento contínuo de atividades nas dependências da Contratante, com período de execução mensal, com entrega de relatório com a quantidade de solicitações atendidas, identificação dos veículos de comunicação e dos jornalistas solicitantes, além do teor de cada demanda recebida e respectiva resposta.

Aspectos a serem considerados na avaliação de qualidade: Aderência da resposta ao posicionamento estratégico, ao discurso institucional e às mensagens-chave do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; amplitude das informações repassadas; comparativo entre o relatório mensal apresentado com o resultado de auditoria de imagem (subitem 5.4.3) no mesmo período.

Método de classificação da complexidade: Tipo de perfil, quantidade de demandas, nível de detalhamento da demanda, duração do atendimento, senioridade, nível de articulação, formação, tempestividade, conteúdo das respostas, consulta a fontes, articulação externa e idioma.

O item 2.1 - Atendimento de demandas de veículos de comunicação, foi subdividido em quatro níveis: 2.1.1 – Complexidade Baixa, 2.1.2 – Complexidade Média, 2.1.3 – Complexidade Alta e 2.1.4 – Complexidade Superior.

Para análise da qualidade desse item, a amostra compreendeu um total de seis serviços em três níveis de complexidade: a) 1 serviço de complexidade média e 1 de complexidade alta, com valores individuais, respectivamente, de R\$ 42.268,66 e R\$ 59.102,66; b) 1 serviço de complexidade alta, com valor de R\$ 73.284,69; e c) 3 serviços de complexidade baixa, com valores individuais de R\$ 29.209,95. Os itens da amostra totalizam R\$ 262.285,86. Ressalta-se que a diferença de preços para serviços de mesma complexidade decorre dos anos em que foram contratados, em função dos reajustes periódicos.

A análise da amostra permitiu concluir que as exigências curriculares previstas no Edital para cada nível de contratação não foram plenamente comprovadas com os currículos profissionais anexados. Por outro lado, algumas das exigências do Edital, como domínio da língua inglesa, não se mostraram necessárias na amostra. Considerando que o item foi um dos mais executado no período analisado, a existência desse cenário para os demais processos pode demonstrar um superdimensionamento da necessidade do MCTI, ocasionando prejuízo à Administração.

Embora o Anexo I do Edital preveja, além das exigências curriculares, que os níveis de complexidade das atividades desenvolvidas devem estar pautados também na “quantidade de demandas, nível de detalhamento da demanda, duração do atendimento, tempestividade, conteúdo das respostas, consulta a fontes e articulação externa”, a análise dos relatórios e demais documentos apresentados não evidenciou diferenças substanciais suficientes a justificar os variados níveis em que os serviços foram enquadrados e, conseqüentemente, a discrepância dos valores pagos para os referidos itens. Tal fato pode demonstrar um superdimensionamento da demanda, ocasionando prejuízo à Administração.

A maior parte dos serviços da amostra analisada carece parcial ou totalmente de documentos comprobatórios que permitam atestar que houve sua execução. A mera menção de uma atividade em relatório, sem descrição adicional do que foi de fato executado ou dos resultados obtidos, mostra-se insuficiente para atestar a efetividade de cada contratação. Nesse ponto, cabe ainda frisar que em duas das seis contratações analisadas, as quais foram recebidas provisória e definitivamente e para as quais foram efetuados os pagamentos, não foram localizados nos referidos processos de pagamento quaisquer documentos comprobatórios além dos currículos dos profissionais, a exemplo do processo 01245.002507/2020-40-ME, nota fiscal documento SEI 6038242, profissionais F.T.S.M e V.A.F.R.P.

c) Item 5.1 – Elaboração de texto em língua portuguesa

Esse produto foi assim definido no Projeto Básico:

Descritivo: Elaboração e revisão de textos jornalísticos ou institucionais direcionados ao público interno ou externo, a partir de consultas a fontes oficiais (autoridades e/ou técnicos de órgãos públicos nas diversas esferas e poderes), representantes do setor privado, especialistas, bem com relatórios e outros documentos governamentais, livros, websites, estudos acadêmicos, publicações de entidades setoriais, pesquisas estatísticas e outros conteúdos e publicações impressos ou eletrônicos. Os textos produzidos poderão ser utilizados como press releases, notas à imprensa, avisos de pauta, artigos de opinião, ambiente digital, posicionamentos (position paper), briefing, livro branco, manuais, cartilhas, dossiês, textos institucionais para publicações e/ou apresentações, guia de perguntas e respostas, mensagens-chave, entre outros.

Entregável: Texto produzido e revisado com indicação das fontes consultadas e aprovação prévia de representante do MCTIC.

Aspectos a serem considerados na avaliação de qualidade:

- a) Contemplar as fontes e insumos fornecidos pelo MCTIC;
- b) Entregar dentro do prazo estipulado;
- c) Atender ou responder as necessidades e/ou problemática apontada pelo MCTIC;
- d) Não pode conter erros gramaticais nem recomendações contrárias à legislação;
- e) Utilizar fontes confiáveis.

Método de classificação da complexidade: Quantidade de fontes usadas na apuração do conteúdo, quantidades de laudas elaboradas.

De acordo com o método de classificação da complexidade, o item 5.1 – Elaboração de texto em língua portuguesa, foi subdividido em três níveis: 5.1.1 – Complexidade Baixa, 5.1.2 – Complexidade Média e 5.1.3 – Complexidade Alta.

Para análise da qualidade desse item, a amostra compreendeu 15 notas fiscais que englobam 173 textos que totalizam R\$ 394.454,70.

A análise permitiu evidenciar que, em todos os casos analisados na amostra, o Ministério deixou de incluir documentos que comprovassem que cada texto teve “aprovação prévia de representante do MCTIC”, conforme exigido no Projeto Básico, o que pode indicar entrega de produtos com qualidade inadequada, fato este não observado pelo fiscal e gestor do contrato quando dos recebimentos provisório e definitivo e ateste, o que pode ocasionar prejuízo à Administração em virtude de entrega de produtos não aderentes às necessidades do Ministério.

Na maior parte dos casos dos produtos de complexidade baixa não foi atendida a exigência de “indicação das fontes consultadas”. Nesse ponto, cabe salientar que o número de fontes consultadas é um dos critérios estipulados para definir o nível de complexidade dos textos, e nos textos de complexidade baixa a indicação do Edital de que cada um deve ser “formulado a partir de informações obtidas com até 02 fontes” leva à presunção de que deveria ser indicada ao menos uma fonte em cada texto.

Adicionalmente, para fins de comparação, foi calculado pela equipe de auditoria o “custo por palavra” de cada texto, obtido pela razão entre o valor pago e o número de palavras do texto entregue. Esse custo demonstrou considerável variação entre o tamanho dos textos e o preço pago por cada palavra, que variou de R\$ 0,29 a R\$ 95,48.

Nos textos adquiridos como “complexidade alta”, a média geral por palavra foi de R\$ 1,81, nos de “complexidade média” R\$ 5,65 e nos de complexidade baixa R\$ 10,78. Considerando o maior nível de exigência previsto no Edital para a elaboração de textos de complexidade alta e média, causa estranheza que os de complexidade baixa tenham tido custo por palavra mais elevado do que aqueles de média e alta complexidade.

Na Tabela 8 a seguir relacionam-se os cinco textos que tiveram o maior custo por palavra, todos do Processo 53115.003364/2021-53-MCOM, nota fiscal com data de 01.12.2021 localizada no documento SEI 8900694.

Tabela 8 – Textos com maior custo por palavra da amostra analisada

Valor por texto (R\$) (a)	Complexidade contratada	Quantidade aproximada de palavras (b)	Nº de fontes citadas	Custo por palavra (R\$) (a)/(b)
R\$ 2.291,52	baixa	24	0	R\$ 95,48
R\$ 2.291,52	baixa	31	0	R\$ 73,92
R\$ 2.291,52	baixa	34	0	R\$ 67,40

R\$ 2.291,52	baixa	34	0	R\$ 67,40
R\$ 2.291,52	baixa	34	0	R\$ 67,40

Fonte: Elaboração pela equipe de auditoria.

A partir do custo por palavra, transcreve-se a seguir o texto mais dispendioso da amostra, ou seja, o texto 29 da nota fiscal SEI 8900694 (Processo 53115.003364/2021-53), que custou R\$ 95,48 por palavra, totalizando R\$ 2.291,52:

BR Cerimônia do Dia do Brasil

Nesta segunda-feira (15/11), em Dubai, o Presidente J. B. participa da Cerimônia do Dia do Brasil.

Acompanhe: <https://youtu.be/KCgNKQluF8o>

Observou-se também que há textos que contêm apenas informações básicas de uso interno, como os exemplos que se transcrevem a seguir:

Texto 75 da nota fiscal SEI 8056298 (Processo 53115.003364/2021-53), que custou R\$ 2.291,52:

COMUNICADO

O Ministério da Infraestrutura (Minfra) realizará o serviço de dedetização no edifício anexo do Bloco R, neste sábado (7), a partir das 8h. O Ministério das Comunicações informa que as portas das salas devem ficar abertas no fim do expediente de sexta-feira (6) para que a empresa, acompanhada por um agente de segurança do Minfra tenha acesso.

Recomendamos que evitem deixar documentos, objetos pessoais e comida em cima das mesas.

“Importante guardar ou levar para casa os pertences pessoais e qualquer alimento para que esses itens não sejam expostos aos produtos utilizados nos trabalhos de dedetização”, explica o coordenador da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Mcom.

Coordenação-Geral de Recursos Logísticos
Ministério das Comunicações

Texto 82 da nota fiscal SEI 8056298 (Processo 53115.003364/2021-53), que custou R\$ 2.291,52:

DIA 16 DE AGOSTO – CONFIRA A PRÉVIA DO SEU CONTRACHEQUE

ATENÇÃO: A prévia do seu contracheque referente ao mês de agosto estará disponível somente na segunda-feira, dia 16 de agosto. Para saber se o seu vencimento está garantido nessa primeira folha do Mcom após a desvinculação do MCTI, não deixe de olhar a prévia nesta segunda (16) pelo app Sou Gov.br. Baixe aqui – <https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/sou-gov>

É muito importante que TODOS os servidores do Mcom confirmem a prévia do contracheque. Esta segunda (16) será o único dia para entrar em contato com a Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas (CGGP) e corrigir inconsistências.

Fique de olho na:

Prévia do contracheque: 16/08/2021

Dúvidas: Entre em contato com a CGGP por e-mail cggp@mcom.gov.br ou pelos telefones 2027-6420/6563/6971

d) Item 5.7 – Podcast

Esse produto foi assim definido no Projeto Básico:

Descritivo: Captação e edição de áudio, a partir de um briefing e pauta previamente aprovados. O áudio poderá ser disponibilizado na internet ou enviado para emissoras de rádios. O custo deve prever repórter, equipe técnica e ferramenta de distribuição.

Aspectos a serem considerados na avaliação de qualidade: qualidade técnica e editorial do áudio em relação à pauta planejada e ao roteiro aprovado.

Entregável: Arquivo áudio editado.

Aspectos a serem considerados na avaliação de qualidade: qualidade técnica e editorial do áudio em relação à pauta planejada e ao roteiro aprovado.

Método de classificação da complexidade: por minutos editados.

De acordo com o método de classificação da complexidade, o Item 5.7 – Podcast, foi subdividido em três níveis: 5.7.1 – Complexidade Baixa, 5.7.2 – Complexidade Média e 5.7.3 – Complexidade Alta.

Para análise da qualidade desse item, a amostra compreendeu três notas fiscais, as quais englobam 34 podcasts nos três níveis de complexidade (baixa, média e alta) que totalizam R\$ 124.152,26.

A análise permitiu concluir que todos os podcasts da amostra analisada estavam presentes no processo e continham a duração de acordo com o respectivo nível de complexidade definido no Edital. Contudo, foram identificadas fragilidades na comprovação da divulgação, pois há apenas declaração da própria empresa contratada em relatório (em um dos casos não há tal identificação). Também não foi localizada na amostra selecionada a pauta e a aprovação prévia do roteiro, fato este não observado pelo fiscal e gestor do contrato quando dos recebimentos provisório e definitivo e ateste.

e) Item 5.3 – Fotografias

Esse produto foi assim definido no Projeto Básico:

Descritivo: Produção de fotos de interesse do órgão, dirigidas ao público externo e/ou interno.

Entregável: Arquivos digitais das fotos, em alta resolução, e relatório com descrição de todo material produzido. Deverá ser observada a legislação vigente no que diz respeito a direitos autorais e de cessão de imagem.

Aspectos a serem considerados na avaliação de qualidade: Avaliação da qualidade técnica e editorial das fotografias, conforme o briefing.

Método de classificação da complexidade: Tempo de duração das saídas.

De acordo com o método de classificação da complexidade, o item 5.3 – Fotografia, foi subdividido em três níveis: 5.3.1 – Complexidade Baixa, 5.3.2 – Complexidade Média e 5.3.3 – Complexidade Alta.

Inicialmente cabe esclarecer que, do total de 74 contratações para o item 5.3 (englobando MCTI e TEDs) realizadas no âmbito do Contrato nº 05/2018, as quais totalizaram R\$ 2.075.027,24 no período de 19.02.2018 a 19.02.2022, em apenas 20 delas (27%) foram localizados nos processos SEI arquivos digitais contendo fotos. Os demais casos contêm no

máximo amostras em baixa resolução, e que em muitos casos se encontram incompletas ou parcialmente cortadas, não estando apta a comprovar o cumprimento demanda pela contratada, fato este não observado pelo fiscal e gestor do contrato quando dos recebimentos provisório e definitivo e ateste.

Para uma análise mais detalhada, selecionou-se uma amostra que compreendeu quatro notas fiscais, as quais abrangeram 63 serviços de fotografias nos três níveis de complexidade, totalizando R\$ 134.477,01.

Na amostra selecionada não foi localizado o briefing, que segundo o Projeto Básico serviria de parâmetro para a avaliação da qualidade técnica e editorial das fotografias.

Considerando os processos de pagamento disponibilizados, observou-se, ainda, a comprovação de apenas 12 entre os 63 serviços de fotografia mediante arquivos digitais em alta resolução, o que corresponde a 19% do total analisado, fato esse não ressaltado pelo fiscal e gestor do contrato, o que pode representar pagamento por serviços não prestados e, conseqüentemente, prejuízo ao erário.

No que tange à cessão de direitos autorais, requisito constante como entregável no Projeto Básico, foram identificados 51 termos, o que corresponde a 81% da amostra analisada, todavia, no que se refere à autorização de uso de direitos de imagem das pessoas retratadas, não se identificou nos processos analisados as respectivas autorizações e tampouco as justificativas para a ausência. Acresce-se, ainda, que se identificou, na comprovação de direitos autorais, que o fotógrafo anexou a cessão de direitos de sua imagem, o que se mostra equivocado, considerando o objeto contratado.

A ausência dos termos de cessão de direitos – autorais e de imagem – nos respectivos processos de pagamento representa risco para a Administração, uma vez que sua divulgação pode gerar responsabilidade civil caso venha a ser questionada futuramente pelo autor ou pessoa que teve sua imagem utilizada sem autorização.

A inclusão de documento com a cessão de direitos de imagem do próprio fotógrafo em detrimento da inclusão de termo de cessão de direitos autorais evidencia a baixa eficácia nos controles adotados no acompanhamento da execução do Contrato nº 05/2018 pelo fiscal e gestor de contrato, quando dos recebimentos provisório e definitivo, respectivamente, e revela a ausência de avaliação dos produtos.

Relativamente ao pagamento à contratada, foram identificadas autorizações para a sua efetivação em data posterior a de sua ocorrência efetiva, ou seja, convalidando o ato pretérito de pagamento. Tal fato contraria o disposto na Lei nº 4.320/1964, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, arts. 62 e 64.

Nessa senda, do total de itens analisados, 1.218, a convalidação de autorização de pagamento ocorreu em 530 processos, representando 43,50% do total analisado e 40,60% do total da despesa realizada no período.

A causa para os registros aqui efetuados não reside em hipótese única, mas em pluralidade de fatores que concorreram concomitantemente para os resultados identificados pela equipe de auditoria. Nessa linha pode-se citar: (i) a ausência de avaliação dos produtos entregues, conforme estabelecido pelo instrumento convocatório; (ii) baixa capacidade operacional em virtude do volume de demandas – diretamente do MCTI ou por meio de execução de TEDs; (iii) fragilidades na instrução processual; e (iv) não observância dos ritos estabelecidos nos arts. 62 e 64 da Lei nº 4.320/1964, em que a ordem para efetuar o pagamento deve preceder a realização da própria operação.

Importante registrar que a gestora titular do contrato, na maioria das vezes, delegou ao seu substituto a função de atestar a nota fiscal, o que não se mostra adequado, haja vista que o substituto somente deve atuar nos impedimentos e afastamentos do titular, conforme se verifica no disposto da Instrução Normativa Seges nº 05/2017⁵. Em que pese o normativo referir-se a fiscal do contrato, por analogia se aplicaria ao gestor contratual.

Acrescenta-se que a recorrência da atuação do gestor substituto deve-se ao fato de que o agente principal era ocupante de cargo em comissão de direção e assessoramento superior, o que se mostra incompatível com as atividades de acompanhamento da execução contratual, fato esse não observado quando da referida designação, haja vista que a compatibilidade com as atribuições do cargo é um dos requisitos a ser avaliado quando da designação do servidor para o acompanhamento e fiscalização contratual. Ressalta-se que a referida gestora ocupou cargos em comissão de nível 5 e 6 durante o período analisado.

As consequências dos fatos ora apresentados consistem em (i) pagamento por produtos/serviços que não atendem aos requisitos definidos no Edital; (ii) ausência de aferição dos resultados da contratação; e (iii) prorrogação do contrato sem haver a prestação regular dos serviços, cujos resultados, por sua vez, repercutem em prejuízo ao erário.

Diante do exposto, conclui-se que a ausência de avaliação dos produtos entregues ocasionou pagamentos por produtos/serviços sem documentação comprobatória e com documentação incompleta/inadequada, onerando indevidamente a Administração em R\$ 406.799,29 e apresentando potencial prejuízo ao erário de R\$ 18.197.472,76.

8. Fragilidades na celebração dos TED, tais como: deficiência na instrução processual da documentação necessária para formalização e inconsistências nos prazos de vigência.

O Termo de execução descentralizada (TED) é um “instrumento por meio do qual a descentralização de créditos entre órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União é ajustada, com vistas à execução de programas, de projetos e de

⁵ Art. 42. Após indicação de que trata o art. 41, a autoridade competente do setor de licitações deverá designar, por ato formal, o gestor, o fiscal e os substitutos.

§ 1º O fiscal substituto atuará como fiscal do contrato nas ausências e nos impedimentos eventuais e regulamentares do titular.

atividades, nos termos estabelecidos no plano de trabalho e observada a classificação funcional programática”⁶.

A celebração de TED por órgãos e entidades pode ter as seguintes finalidades: execução de atividades específicas pela unidade descentralizada em benefício da unidade descentralizadora; execução de programas, de projetos e de atividades de interesse recíproco, em regime de colaboração mútua; ou ressarcimento de despesas. Porém, é importante avaliar a capacidade operacional da unidade descentralizada para que as atividades de outros órgãos não afetem as políticas públicas essenciais do órgão que irá executar o Termo.

O MCTIC instruiu 16⁷ processos para celebração de TED com diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal para a execução de serviços de comunicação corporativa abrangidos pelo Contrato nº 05/2018, conforme Quadro 1 a seguir.

Quadro 1 – Processos de TED analisados pela equipe de auditoria

Processo SEI	Número do TED	Vigência	Valor total celebrado (R\$)
00170.002275/2018-63-SECOM	sem número (SEI 3129696)	03.07.2018 a 31.01.2019	895.732,20
01245.000406/2021-15-SECOM	07/2020 (SEI não localizado)	não localizado	não localizado
01250.013555/2018-70-MCID	01/2018 (SEI 2880308)	29.03.2018 a 28.05.2018	1.516.724,97
01250.033871/2018-68-MCID	sem número (SEI 3099950)	29.06.2018 a 29.12.2018	1.500.000,00
01250.014201/2020-67-DNIT	TED/ASCOM/GAB-DG/DNIT SEDE (SEI 5549038)	14.04.2020 a 15.02.2021	1.572.445,74 ^(a)
01245.011461/2021-31-DNIT	77/2021 (SEI 7840679)	22.02.2021 a 24.02.2022	1.741.909,40
01250.018100/2018-41-MI	03/2018 (SEI 2820051)	29.03.2018 a 21.12.2020	13.821.673,30 ^(b)
01245.003062/2021-04-MDR	não localizado	não localizado ^{com}	1.644.765,60 ^(b)
01245.002507/2020-40-ME	01/2020 (SEI 5753351)	26.05.2020 a 31.12.2020	2.777.248,41
01245.014171/2020-68-CNEN	sem número (SEI 6288122)	29.12.2020 a 31.10.2022	700.000,00
01245.004558/2021-97-VALEC	01/2021 (SEI 9743626)	24.06.2021 a 24.03.2023	1.501.882,01
53115.003364/2021-53-MCOM	01/2021 (SEI 6603708)	não localizado ^{com}	5.862.364,54
	03/2021 (SEI 8105383)		7.500.000,00
	03/2021 (SEI 8135092)		845.803,20

⁶ Art. 2º, inciso I, do Decreto nº 10.426/2020.

⁷ Dos 16 TEDs, 5 foram celebrados no mesmo processo do MCOM (53115.003364/2021-53).

	04/2021 (SEI 8271579)		6.444.859,68
	05/2022 (SEI 9490081)		4.296.573,66

Fonte: Elaboração pela equipe de auditoria a partir de dados extraídos dos processos dos TEDs.

(a) O valor aqui considerado foi obtido pela soma do TED original (R\$ 1.034.014,85) com um aditivo, resultando em R\$ 1.572.445,74. Ressalva-se que no processo o documento denominado “Prestação de Contas 2020 – DNIT Aditivo” – SEI 7862116 – faz referência à existência de um Termo Aditivo de R\$ 538.430,89, porém este não foi localizado.

(b) Valor obtido a partir dos seguintes documentos: TED (SEI 2820051), no valor de R\$ 5.874.712,30, Aditivo s/n (SEI 3327364), no valor de R\$ 3.194.458,49, solicitação de 3º Aditivo (SEI 3855264), no valor de R\$ 1.813.701,84, Aditivo 05 (SEI 5336492), no valor de R\$ 2.938.800,67. Ressalva-se que o número do último aditivo (05) indica que houve pelo menos dois aditivos não localizados no processo.

com As datas de início e fim da vigência não foram localizados no Tesouro Gerencial. Data da extração: 25.08.2022.

Com o intuito de avaliar se os processos dos TEDs acima relacionados estão em conformidade com os normativos vigentes à época, foram analisados os seguintes pontos: documentação necessária para formalização e prazo de vigência dos TEDs.

Da análise dos TEDs, verificou-se fragilidades na celebração dos instrumentos, contrariando os normativos vigentes à época, conforme demonstrado a seguir.

a) Ausência de documentação necessária para formalização dos TEDs.

Com o propósito de avaliar se os TEDs continham as cláusulas necessárias e a documentação obrigatória para a celebração conforme legislação vigente à época, foram analisados o plano de trabalho, minuta do termo padronizada e as cláusulas mínimas necessárias dos instrumentos.

Os arts. 8º e 9º do Decreto nº 10.426/2020 informam os documentos obrigatórios que os TEDs devem possuir para serem formalizados e terem validade para o início de execução.

Ainda, para ter condições para celebração do TED, as unidades descentralizadas deverão apresentar declaração de compatibilidade de custos dos itens que compõem o plano de trabalho; e apresentação da declaração de capacidade técnica da unidade descentralizada.

A declaração de compatibilidade de custos é o documento em que a unidade descentralizada declara que os valores dos itens apresentados no Plano de Trabalho estão de acordo com a realidade de execução do objeto proposto e que quaisquer desembolsos deverão estar compatíveis com os preços praticados no mercado⁸.

Nesse quesito, já foi demonstrado no Achado 1 a existência de sobrepreço de itens no âmbito do Contrato nº 05/2018.

⁸ BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. Manual de procedimentos – Termos de Execução Descentralizada. 2022.

Já a declaração de capacidade técnica da unidade descentralizada é o documento que atesta a capacidade técnica e a competência institucional para executar o objeto proposto no Plano de Trabalho, considerando, inclusive, a forma de execução dos créditos orçamentários apresentados⁹. Ou seja, é o documento que comprova a capacidade técnica do órgão para desempenhar a atividade proposta do plano de trabalho.

Anteriormente à vigência do Decreto nº 10.426/2020, o Decreto nº 6.170/2007 alterado pelo Decreto nº 8.180/2013, que dispõe sobre normas relativas às transferências de recursos da União, não fazia menção sobre a documentação mínima necessária para celebração de TED.

Convém informar que a Portaria Conjunta MP/CGU/MF nº 08, de 07.11.2012, atualmente revogada pela Portaria Interministerial ME/CGU nº 766/2022, aprovou a minuta-padrão de Termo de Cooperação para Descentralização de Crédito para orientar os órgãos e entidades envolvidos na celebração do instrumento e na realização de descentralização de créditos.

Ressalta-se que os TEDs celebrados antes do Decreto nº 10.426/2020 devem observar as informações contidas na minuta padronizada da Portaria Conjunta MP/CGU/MF nº 08/2012. Não foram encontradas nessa norma informações sobre o Plano de Trabalho. Dessa forma, as análises foram realizadas conforme as informações mínimas contidas nos dois normativos.

De forma resumida, dos 16 TEDs analisados, 04 não estavam instruídos adequadamente, ou seja, os instrumentos celebrados encontravam-se sem toda a documentação obrigatória para a realização dos TEDs. Em alguns processos analisados verificou-se ausência de plano de trabalho, minuta do Termo e as declarações de compatibilidade de custos e de capacidade técnica da unidade descentralizada, conforme demonstrado a seguir.

Quadro 2 – Documentação ausente nos processos de TED

Documentação faltante	Nº do TED			
	TED nº 077/2021 DNIT SEDE	TED MDR s/nº	TEDs nº 04/2021 MCOM	TED nº 05/2022 MCOM
Plano de aplicação consolidada (Plano de Trabalho)	x	ok	ok	ok
Identificação das unidades descentralizadora e descentralizada (Plano de Trabalho)	x	ok	ok	ok
Identificação dos signatários (Plano de Trabalho)	x	ok	ok	ok
Declaração de compatibilidade de custos	x	x	ok	ok
Declaração de capacidade técnica da Unidade Descentralizada	x	x	ok	ok
Minuta Padrão	ok	x	ok	ok

⁹ BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. Manual de procedimentos – Termos de Execução Descentralizada. 2022.

Análise jurídica dos documentos do termo	ok	x	ok	ok
Justificativa da Minuta do Termo e do Plano de trabalho.	Ok	ok	x	x

Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria.

Por fim, inserir toda documentação obrigatória no processo de TED torna-se necessária, uma vez que esses documentos ajudam as unidades descentralizadoras e descentralizadas na tomada de decisão e registram informações necessárias para a celebração, execução do objeto e na prestação de contas dos recursos executados dos instrumentos.

b) Inconsistências nos prazos de vigência dos TEDs.

Nesse ponto foi verificado se os prazos de vigência estão de acordo com o informado nos normativos vigentes à época.

Analisar o tempo de vigência de um TED é imprescindível, uma vez que uma vigência elevada ou que tenha transcorrido o tempo informado em normativo pode demonstrar falta de capacidade operacional para a execução do objeto ou deficiências na fiscalização, o que pode impactar negativamente a tempestividade na entrega objeto e, conseqüentemente, o atendimento da necessidade de interesse público.

Assim, foram analisados, nos processos solicitados, os instrumentos celebrados por meio de TED concluídos, ou seja, com o seu ciclo de vida completo desde o início até a data final de vigência.

As informações de início e fim de vigência foram obtidas no tesouro gerencial, que é o sistema de informações gerenciais do SIAFI, em 25.08.2022.

Ressalta-se que o TED s/n do MDR (processo nº 01245.003062/2021-04) e o TEDs do MCOM (processo nº 53115.003364/2021-53) não foram encontrados no Sistema. Assim, as análises foram realizadas pelos processos disponibilizados pelo MCTI.

O Decreto nº 10.426/2020, em seu artigo 10, informa que o prazo de vigência dos TEDs não poderá ser superior a 60 meses, incluídas as prorrogações. Além disso, no parágrafo 1º da norma afirma que o instrumento poderá ser prorrogado por até 12 meses, mediante justificativa da unidade descentralizada e aceite pela unidade descentralizadora em algumas hipóteses específicas.

Ressalta-se que os normativos anteriores, Portaria Conjunta nº 8, de 07.11.2012 e Decreto nº 6.710/2007, alterado pelo Decreto nº 8.180/2013, não fazem referência aos prazos de vigência dos instrumentos celebrados à época.

Assim, nos instrumentos anteriores ao novo Decreto de TED, os prazos de vigência e de prestação de contas eram inseridos nos planos de trabalho e/ou nas minutas dos termos.

Ao analisar os 16 TEDs disponibilizados pelo MCTI, verifica-se que 03 instrumentos encontram-se inconsistentes em relação ao prazo final de vigência, conforme a seguir:

- TED nº 03/2018 – MI/MDR – as datas de início e fim de vigência do termo não são as mesmas que as datas de vigência dos dados extraídos do Tesouro Gerencial. A diferença das datas do fim de vigência é de 124 dias.
- TED nº 77/2021 CGCOM – DG/DNIT SEDE – a data de fim de vigência do TED estava prevista para 24.02.2022, porém o instrumento ainda se encontra adimplente no SIAFI, ou seja, ainda está em execução. Uma provável causa para o ocorrido é que a unidade descentralizadora está analisando o relatório de cumprimento do objeto.
- TED MDR sem número – a execução dos últimos serviços, conforme Ordem de Serviço nº 01 foi atestada em 15.12.2021, ou seja, quase 6 meses a mais que o prazo final de vigência informado no plano de trabalho.

Uma causa provável para a instrução processual deficiente é a ausência de instituição de rotinas padronizadas para conferência das cláusulas e da documentação necessária à celebração dos TEDs, por meio, por exemplo, de listas de verificação. Além disso, há ausência de capacidade operacional da área técnica responsável pelo acompanhamento e fiscalização dos TEDs.

Como consequência pode ocorrer o comprometimento do planejamento, da execução e da prestação de contas do TED, além de poder ocasionar prejuízos à tomada de decisão pelos gestores.

Diante do exposto, observa-se que dos 16 TEDs analisados, 04 não estavam instruídos adequadamente, ou seja, os instrumentos celebrados encontravam-se sem a documentação obrigatória para a realização dos TEDs. Além disso, 03 instrumentos encontram-se com inconsistências em relação ao prazo de vigência.

9. Celebração de TED para execução de ações de comunicação social fora da competência institucional do MCTI.

Neste ponto, buscou-se avaliar se a celebração dos TEDs guarda relação com as competências institucionais do MCTI.

Em que pese não haver vedação explícita na legislação para celebração de TED para execução de atividades específicas pela unidade descentralizada em benefício da unidade descentralizadora, as finalidades dispostas no art. 3º do Decreto nº 10.426/2020 (e anteriormente no art. 12-A do Decreto nº 6.170/2007) devem estar associadas às áreas de competência da unidade descentralizada.

Isso porque o Decreto nº 10.426/2020 prevê, como condição para a celebração de TED, a apresentação de declaração de capacidade técnica para execução do objeto (art. 11),

oportunidade em que a unidade descentralizada declara possuir capacidade técnica e competência institucional para executar o objeto proposto no plano de trabalho para o TED¹⁰.

Se assim não o fosse, poderiam ser firmados TED para a execução de qualquer objeto, o que pode comprometer a implementação e avaliação das políticas públicas pela Pasta competente, podendo inclusive restar caracterizada fuga ao procedimento licitatório.

Nesse contexto, cabe informar que, após a junção da Pasta de Ciência, Tecnologia e Inovação com a de Comunicações no ano de 2016, o Decreto nº 8.877/2016, estabeleceu a estrutura regimental do MCTIC, definindo as seguintes políticas como áreas de competência: política nacional de telecomunicações; política nacional de radiodifusão; políticas nacionais de pesquisa científica e tecnológica e de incentivo à inovação; política de desenvolvimento de informática e automação; política nacional de biossegurança; política espacial; e política nuclear. Ademais, a pasta era responsável pelos serviços postais e pelo controle da exportação de bens e serviços sensíveis.

Atenta-se que ações relativas à política de Comunicação Social do Governo Federal não estavam no rol de competências do MCTIC. Referida política pública à época era de competência da Secretaria Especial de Comunicação Social (Secom) da Presidência da República.

No entanto, é relevante informar que em 2018 foi firmado o Acordo de Cooperação Técnica (ACT) nº 01/2018, entre a (Secom) e os órgãos e entidades integrantes do Sistema de Comunicação do Governo do Poder Executivo Federal (Sicom), dentre os quais destaca-se o MCTIC como signatário, visando à realização de ações conjuntas de interesse mútuo para a formulação e implementação de estratégia integrada de Comunicação Social do Governo Federal.

Referido Acordo, vigente entre 28.03.2018 a 31.12.2018, previa, na cláusula primeira c/c a terceira, o estabelecimento de parcerias entre os partícipes, mediante a celebração de TEDs, para valer-se de contratos de serviços fornecidos por empresas especializadas em comunicação já contratadas no âmbito da Administração Pública Federal.

Nesse sentido, foram celebrados quatro TEDs no exercício de 2018, que se encontravam amparados pelo ACT nº 01/2018.

O Quadro 1 demonstra, contudo, que, mesmo após a vigência do ACT, foram celebrados doze TEDs para execução de ações de comunicação corporativa previstas no Contrato nº 05/2018. O valor total firmado por meio desses instrumentos foi de R\$ 31.297.113,52, ou seja, 62,62% do valor total celebrado.

A possível causa para o ocorrido é ausência de observância aos normativos que dispõem sobre a necessidade de haver capacidade técnica e competência institucional por parte da unidade

¹⁰ https://www.gov.br/aeb/pt-br/aceso-a-informacao/convenios-e-transferencias/termos-de-execucao-descentralizada/modelo_capacidade_tecnica.docx

descentralizada para celebração das TEDs, como consequência houve celebração de instrumentos sem amparo legal.

No que tange à capacidade técnica para o acompanhamento dos TEDs, verificou-se que grande parte dos produtos/serviços foram recebidos em desacordo com as especificações contidas no Projeto Básico e que não houve aferição dos resultados dos produtos entregues (Achado 7), sendo indício da ausência de tal requisito.

Diante do exposto, conclui-se que o MCTI firmou TEDs com vários órgãos e entidades para execução de ações de comunicação corporativa previstas no Contrato nº 05/2018, sem haver amparo legal, exceção apenas para o período de vigência do ACT nº 01/2018.

10. Deficiências na fiscalização dos TEDs: inexistência de designação ou designação fora do prazo de fiscais titulares e suplentes; e ausência ou atraso na entrega do relatório de cumprimento do objeto.

As atividades de fiscalização dos TEDs objetivam acompanhar e avaliar a execução do objeto pactuado.

Com o intuito de verificar possíveis deficiências na fiscalização dos TEDs, foram analisados os documentos referentes à designação de agentes públicos para atuar como fiscais titulares e suplentes dos instrumentos, bem como verificada a entrega do relatório de cumprimento do objeto por parte da unidade descentralizada, ou seja, do MCTI.

Diante disso, foram verificadas as seguintes inconsistências, conforme informado a seguir.

78) Inexistência de designação de agentes públicos federais para atuar como fiscais titulares e suplentes do TED ou designação fora do prazo estipulado em normativo.

Nesse ponto, foram verificados se os agentes públicos foram formalmente designados ou designados dentro do prazo estipulado em norma para atuarem como fiscais titulares e suplentes dos TEDs. Os processos analisados estão relacionados no Quadro 1.

O artigo 17 do Decreto nº 10.426/2020 informa sobre a designação de agentes públicos federais para atuarem como fiscais titulares e suplentes do TED. A designação tem que ocorrer no prazo de vinte dias contado da data de celebração do instrumento e o ato de designação deve ser publicado no sítio eletrônico oficial das unidades descentralizadora e descentralizada.

A designação do servidor público como fiscal do TED dá início à etapa de acompanhamento da execução do objeto pactuado, em que deve ser utilizadas ferramentas de controle sobre a execução física, financeira e orçamentária¹¹.

A principal função dos fiscais é realizar o monitoramento e avaliação da execução do objeto pactuado, ou seja, são eles as pessoas responsáveis para acompanhar e controlar a execução do TED e verificar se o objeto está sendo realizado conforme estabelecido no plano de trabalho.

Dentro de suas funções, os fiscais das unidades descentralizadas poderão solicitar relatórios parciais de execução, utilizar apoio técnico de suas unidades finalísticas e firmar parcerias com outros entes ou entidades da Administração pública ou com entidades privadas sem fins lucrativos¹².

Além disso, o servidor fiscal poderá solicitar, formalmente, à unidade descentralizada, a comprovação da execução física, financeira e orçamentária do TED. Para tanto, a unidade descentralizada deverá apresentar o relatório de cumprimento do objeto parcial ou final, bem como entregar documentos comprobatórios, tais como: contratos, acordos, ajustes, documentos fiscais, entre outros. Pode, ainda, solicitar documentos e informações complementares, determinando prazos para o cumprimento da solicitação em tempo hábil e dentro da vigência do TED¹³.

Ressalta-se que a utilização de fiscais titulares e suplentes para acompanhamento da execução dos TEDs só poderá ser utilizado para instrumentos celebrados a partir do Decreto nº 10.426, de 16.07.2020.

Os normativos anteriores, Decreto nº 8.180, de 30.12.2013 e a Portaria Conjunta CGU/MF nº 8, de 07.11.2012, não fazem menção a designação de servidores públicos para atuarem como fiscais. Assim, os instrumentos anteriores ao normativo não foram objeto de análise.

Ao analisar os processos de TED para execução de produtos e serviços de comunicação corporativa por intermédio do Contrato nº 05, de 19.02.2018, firmado entre o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI) e a empresa BR Mais Comunicação LTDA foi verificado que 09 instrumentos, do total de 10, não possuíam o ato formal de designação dos fiscais ou o ato se encontrava fora do prazo estipulado no decreto nº 10.426/2020, que são 20 dias após a celebração do objeto, conforme detalhado a seguir.

a.1) Instrumentos sem ato formal de designação dos fiscais dos TEDs.

Foi verificado que 07 instrumentos não possuem ato formal de designação dos agentes públicos para atuarem como fiscais dos TEDs, ou seja, não há Portaria com nomeação de servidores públicos dos ministérios envolvidos para acompanhar a execução do objeto do TED conforme plano de trabalho. A seguir encontram-se os instrumentos nessa situação:

¹¹ BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. 2021. Manual de procedimentos – Termo de Execução Descentralizada.

¹² Art. 18 do Decreto nº 10.426/2020.

¹³ BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. 2021. Manual de procedimentos – Termo de Execução Descentralizada.

- TED nº 01/2021 – MCOM (processo nº 53115.003364 2021-53 MCOM);
- TED nº 03/2021 – MCOM (processo nº 53115.003364 2021-53 MCOM);
- TED nº 03/2021 – MCOM (processo nº 53115.003364 2021-53 MCOM);
- TED nº 04/2021 – MCOM (processo nº 53115.003364 2021-53 MCOM);
- TED nº 05/2021 – MCOM (processo nº 53115.003364 2021-53 MCOM);
- TED nº 077/2021 CGCOM – DG/DNIT SEDE (processo nº 01245.011461/2021-31);
- TED MDR sem número (processo nº 01245.003062/2021-04).

a.2) Instrumentos com ato formal de designação dos fiscais fora do prazo determinado em normativo.

Nesse ponto, foi verificado que dois instrumentos possuem ato formal de designação de fiscais do TED, porém a portaria de nomeação se encontrava fora do prazo estipulado em normativo, que é de 20 dias após a celebração. Dessa forma, esses instrumentos não seguiram as regras do Decreto, conforme demonstrado a seguir:

- TED nº 01/2021 – VALEC (processo nº 01245.004558/2021-97).

Conforme Portaria MCTI nº 5.745, de 31.03.2022, foram designados os fiscais titulares e suplentes para acompanhar e fiscalizar a execução do TED nº 001/2021. Porém a Portaria foi assinada em 08.04.2022 e a assinatura do instrumento ocorreu em 24.06.2021, ou seja, 288 dias após a celebração do Termo.

- TED nº 01/DPD-CNEN/2020 (processo nº 01245.014171/2020-68).

A Portaria nº 4.485/2021/SEI-MCTI, de 22.02.2021 nomeou os agentes públicos para serem fiscais do instrumento. A portaria foi assinada em 23.02.2021 e a vigência do TED teve início em 28.12.2020, data de assinatura do instrumento. Assim, a data de designação dos fiscais foi ultrapassada em 37 dias, uma vez que a data limite era 17.01.2021.

78) Ausência ou atraso na entrega do relatório de cumprimento do objeto do TED.

Neste ponto, foi verificado a entrega e regularidade, incluindo o prazo legal, do relatório de cumprimento do objeto pelo MCTI para as unidades descentralizadoras. Além disso, foi verificado se o Relatório de Cumprimento do Objeto (RCO) foi elaborado de forma satisfatória, contendo informações sobre a execução físico-financeiro do objeto pactuado.

Assim, foram analisados, nos 16 processos relacionados no Quadro 1¹⁴, os instrumentos concluídos, ou seja, com o seu ciclo de vida completo desde o início de vigência até o fim da prestação de contas.

¹⁴ O processo nº 01245.000406/2021-15, referente ao TED nº 07/2020 da SECOM só demonstra os pagamentos efetuados para a empresa BR Mais comunicação. Dessa forma não foi objeto de análise do RCO.

O relatório de cumprimento do objeto é a prestação de contas dos instrumentos celebrados com TED. É nele que se verifica a regular aplicação dos recursos repassados e se comprova a realização do objeto pactuado pelas partes.

Ressalta-se que não foram analisados os resultados atingidos pela execução do objeto dos TEDs, uma vez que as análises se deram nos processos disponibilizados pelo MCTI, onde foram encontrados somente informações do cumprimento do objeto pactuado contido no RCO. Possivelmente as análises dos resultados atingidos podem estar contidas nos processos dos TEDs de cada unidade descentralizadora.

A obrigação de prestar contas vem do artigo 70 da Constituição Federal de 1988. O Decreto nº 10.426/2020, nos § 2º e 3º do art. 23 informa os prazos para entrega do relatório de cumprimento do objeto, ou seja, a entrega da prestação de contas dos TEDs, conforme a seguir:

§ 2º O relatório de cumprimento do objeto será apresentado pela unidade descentralizada no prazo de cento e vinte dias, contado da data do encerramento da vigência ou da conclusão da execução do objeto, o que ocorrer primeiro.

§ 3º Na hipótese de não haver apresentação do relatório de cumprimento do objeto no prazo estabelecido, a unidade descentralizadora estabelecerá o prazo de trinta dias para a apresentação do relatório.

Além disso, o art. 24 do referido Decreto informa como se darão as análises sobre os resultados atingidos e cumprimento do objeto e sobre o prazo total para análise do relatório de cumprimento do objeto:

Art. 24. A análise do relatório de cumprimento do objeto pela unidade descentralizadora abrangerá a verificação quanto aos resultados atingidos e o cumprimento do objeto pactuado.

§ 1º A análise de que trata o caput ocorrerá no prazo de cento e oitenta dias, contado da data do recebimento do relatório de cumprimento do objeto.

Se em ambos os casos, se não forem cumpridos os prazos previstos no Decreto, ou a prestação de contas não for aprovada, ou seja, na identificação de desvio de recursos, a unidade descentralizadora solicitará à unidade descentralizada a instauração de tomada de contas especial para apurar os responsáveis e eventuais prejuízo ao erário.¹⁵

Ressalta-se que os prazos de entrega do RCO só podem ser aplicados aos TEDs com data posterior ao Decreto nº 10.426/2020, ou seja, após 16 de julho de 2020, data que a norma entrou em vigor.

Os normativos anteriores, Decreto nº 6.170/2007, alterado pelo Decreto nº 8.180/2013, e a Portaria Conjunta CGU/MF nº 8, de 07.11.2012, não fazem menção sobre os prazos de entrega do RCO. Em alguns casos, os prazos limites para apresentação da prestação de contas foram encontrados no Plano de Trabalho. Assim, as análises foram realizadas de acordo com o prazo estabelecido no normativo ou nos planos de trabalho de cada instrumento.

¹⁵ § 4º do art. 23 e § 2º do art. 24 do Decreto nº 10.426/2020.

Dessa forma, ao analisar os processos verificou-se que nove TEDs se encontravam sem o relatório de cumprimento do objeto ou o relatório foi entregue após o prazo estabelecido em normativo ou no plano de trabalho.

b.1) Instrumentos com relatório de prestação de contas entregue fora do prazo.

Nesse ponto foi verificado que sete instrumentos já tinham sido concluídos ou com sua vigência finalizada, porém os relatórios de prestação de contas foram entregues fora do prazo, conforme demonstrado a seguir:

- **TEDs MCOM (Processo nº 53115.003364/2021-53)**

TED nº 01/2021 – O relatório de cumprimento do objeto deveria ser entregue no dia 02.01.2022, ou seja, 150 dias após o término da vigência, que é a data limite de 120 dias mais 30 dias do prazo informado no § 3º do art. 23 do Decreto 10.426/2020¹⁶. Porém, verificou-se que o relatório foi assinado em 27.07.2022, ou seja, **206 dias após a data limite de entrega.**

TED nº 03/2021 (reajuste anual nos serviços e produtos previstos no Contrato de Comunicação Corporativa nº 05/2018) – O relatório de cumprimento do objeto deveria ser entregue até o dia no dia 12.05.2022, porém o relatório foi assinado em 27.07.2022, ou seja, **76 dias após a data limite de entrega.**

TED nº 03/2021 – O relatório de cumprimento do objeto deveria ser entregue no dia 21.03.2022, porém o relatório foi assinado em 27.07.2022, ou seja, **128 dias após a data limite de entrega.**

Informa-se que os relatórios de cumprimento do objeto dos TEDs nº 04 e nº 05, na data de análise da equipe de auditoria, ainda se encontravam dentro do prazo de entrega do RCO estipulado no normativo.

- **TED MDR sem número (processo nº 01245.003062/2021-04)**

O TED foi finalizado em 30.06.2021 e o relatório de cumprimento do objeto foi entregue em 27.05.2022, ou seja, **331 dias após o encerramento da vigência instrumento.**

- **TED nº 01/2018 – Midades (processo nº 01250.013555/2018-70)**

O TED finalizou em 28.05.2018 e o relatório de prestação de contas ocorreu em 25.01.2019, ou seja, **o relatório foi entregue com 242 dias de atraso.**

- **TED nº 03/2018 – Secom-PR (processo nº 00170.002275/2018-63)**

O TED nº 03/2018 finalizou em 31.01.2019. Conforme Item IV do Termo, o prazo para entrega do relatório de prestação de contas é de 60 dias após o encerramento de vigência do TED.

¹⁶ § 3º Na hipótese de não haver apresentação do relatório de cumprimento do objeto no prazo estabelecido, a unidade descentralizadora estabelecerá o prazo de trinta dias para a apresentação do relatório.

Assim, a data prevista de entrega do relatório seria em 01.04.2019. Porém, o documento de prestação de contas foi entregue no dia 16.04.2019, ou seja, **15 dias após a data prevista**.

- **TED nº 01/2020 – ME (processo nº 01245.002507/2020-40)**

O TED nº 01/2020 finalizou em 30.12.2020. Conforme informado no item IV do Termo, o prazo para de entrega do “relatório final descritivo” (prestação de contas), com os detalhes das ações executadas, é 60 dias após o final da execução do objeto. Assim, entende-se que a data de execução final do objeto foi do último termo de ateste de recebimento, assinado em 08.02.2021. O relatório de prestação de contas foi entregue em 10.08.2021, ou seja, 122 dias após o termo de ateste de recebimento do último objeto executado.

Da análise dos prazos de apresentação da prestação de contas dos TEDs, verificou-se que há, em média, atraso de 160 dias, por parte do MCTI, na entrega do documento à unidade descentralizadora.

b.2) Instrumentos sem relatório de cumprimento do objeto.

Nesse ponto foi verificado que dois instrumentos já tinham sido concluídos ou com sua vigência finalizada, porém os relatórios de prestação de contas ainda não tinham sido entregues, conforme a seguir:

- TED nº 03/2018 – MI/MDR (processo nº 01250.018100/2018-41);
- TED nº 02/2018 – Mcidades (processo nº 01250.033871/2018-68).

Uma provável causa para o ocorrido é ausência de capacidade operacional do MCTI para elaborar a prestação de contas dos TEDs tempestivamente, o que pode ocasionar atraso ou não entrega dos relatórios de cumprimento do objeto.

Como consequência há risco de o acompanhamento ser deficiente, com prejuízos à avaliação dos resultados alcançados em relação aos produtos executados, tais como verificação dos prazos de execução e da qualidade dos serviços demandados. Além disso, a não apresentação do relatório de cumprimento do objeto no prazo regulamentar pode resultar na instauração de Tomada de Contas Especial (TCE), que é um procedimento custoso para a Administração pública e que pode trazer consequências negativas para a unidade descentralizada.

Diante do exposto, conclui-se que o MCTI não possui capacidade operacional adequada para realizar o acompanhamento e a fiscalização dos TEDs firmados, dado que dos dez TEDs analisados, nove não possuíam designação de fiscais ou a designação foi posterior ao prazo previsto no Decreto nº 10.426/2020. Além disso, dos dezesseis instrumentos, constatou-se que dois encontravam-se sem o relatório de prestação de contas e que cinco foram entregues fora do prazo estipulado em normativo ou no plano de trabalho com média de atraso na entrega de 160 dias, ou seja, cerca de cinco meses.

11. Falta de aderência entre o que foi pactuado nos planos de trabalho dos TEDs e o que foi executado.

Os Termos de Execução Descentralizada (TEDs) são firmados para a execução de programas, projetos ou atividades. O plano de trabalho é o instrumento que integra os TEDs e detalha o valor, as metas, os produtos pactuados e o cronograma físico-financeiro da execução do objeto.

O Decreto nº 10.426/2020, em seu artigo 16, informa que a execução de programas, de projetos e de atividades será realizada nos termos estabelecidos no TED, observado o plano de trabalho e a classificação funcional programática. Ou seja, a execução dos produtos e serviços pactuados devem estar em consonância com o plano de trabalho.

As alterações do plano de trabalho podem ser realizadas por apostila ao termo original desde que não impliquem em alterações do valor global e da vigência do TED, as demais alterações são realizadas por meio de termo aditivo, conforme dispõe o artigo 15, § 2º, do Decreto nº 10.426/2020.

Assim, os produtos e serviços que não constam dos planos de trabalho não podem ser executados ou prestados sem a formalização de termo de apostilamento ou aditivo.

A presente análise teve por objetivo verificar se a execução dos TEDs estava de acordo com o que foi pactuado nos planos de trabalho, considerando as alterações dos instrumentos constantes dos processos analisados. Ressalta-se que, na presente análise, não foi avaliado se os produtos foram efetivamente entregues, haja vista que tal exame consta do Achado 7 deste Relatório.

Da análise dos doze processos de TEDs firmados, ressalva-se que um deles (Processo 01245.000406/2021-15 – SECOM) teve a análise prejudicada pela ausência de Plano de Trabalho, logo, dos onze processos restantes, constatou-se que apenas um deles, o Processo 00170.002275/2018-63, referente ao TED nº 03 SECOM-PR, apresentou execução conforme o Plano de Trabalho. Os demais TEDs foram executados em desconformidade com o pactuado, seja por execução a maior ou menor, execução de itens não previstos ou inexecução de itens.

Observa-se que, dos onze processos de TEDs, oito deles (72%) tiveram itens executados em quantitativos maiores do que os previstos ou foram executados itens que não estavam previstos no Plano de Trabalho.

Dos onze processos, em seis (50%) houve execução de itens em quantitativo maior do que o previsto no Plano de Trabalho. Os itens com maior excesso foram: 5.1.1. Elaboração de texto em língua portuguesa – complexidade baixa; 5.7.1. Podcast – complexidade baixa; 5.5.2. Reportagem em vídeo (vídeo release) – complexidade média; e 5.7.2. Podcast – complexidade média.

No que tange à execução de itens sem previsão nos TEDs, dos onze processos, observou-se tal fato em seis (50%). Os itens mais executados sem previsão nos instrumentos foram: 2.1.2.

Atendimento de demandas de veículos de comunicação – complexidade média; 5.1.2. Elaboração de texto em língua portuguesa – complexidade média; 9.1.3. Acompanhamento de ordens de serviço – complexidade alta; 9.1.2. Acompanhamento de ordens de serviço – complexidade média.

Registra-se que não se observou extrapolação dos valores celebrados, exceção apenas dos TEDs relativos aos processos nº 01250.018100/2018-41-MI e nº 01245.003062/2021-04-MDR, em que se presume haver outros termos aditivos que não foram anexados aos processos.

Uma provável causa para o ocorrido foi a ausência de um planejamento adequado por parte das unidades descentralizadoras e de instituição de controles internos por parte da fiscalização do MCTI.

Como consequência, observou-se que os itens mais executados, tanto em relação ao excesso quanto em relação à falta de previsão, foram os de valores unitários em que a média obtida pelo MCTI foi superior aos valores encontrados a partir da mediana, exceção apenas dos itens 5.5.2 e 5.7.1, o que denota a ocorrência de “jogo de planilha”.

Diante do exposto, conclui-se que, dos onze processos de TEDs analisados, dez foram executados em desconformidade com o pactuado no plano de trabalho, sejam por execução a maior ou menor, execução de itens não previstos ou inexecução de itens.

RECOMENDAÇÕES

Recomendação 1

Apurar a responsabilidade pela prática de atos realizados durante as fases de planejamento e de execução do Contrato nº 05/2018 que resultaram em prejuízo ao erário, e a consequente adoção de medidas administrativas para o ressarcimento ao Erário.

Achados nº 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7

Recomendação 2

Implementar controles internos administrativos quando da celebração e da fiscalização de TED de modo a não incorrer nas falhas identificadas no presente Relatório.

Achados nº 8, 9, 10 e 11

Recomendação 3

Adotar medidas administrativas necessárias junto à empresa BR Mais Comunicação Ltda para o ressarcimento ao Erário de R\$ 3.105.540,13, cujo dano tem origem em erro material na formação de preço unitário em itens do Contrato MCTIC nº 05/2018, conforme Nota de Auditoria nº 01/2023 de 25/01/2023.

Achado nº 6

CONCLUSÃO

Os resultados dos exames indicam que a execução do Contrato nº 05/2018 ocasionou dano estimado à Administração no valor de R\$ 10.670.277,97, cujo somatório se origina, ainda na fase de planejamento, com a elaboração de orçamento estimativo com sobrepreço e da inadequação na obtenção da média aritmética referente aos itens 4.3.1.1; 4.3.1.2; 4.3.1.3; 4.3.2.1; 4.3.5.3; 5.3.1; 5.3.2; e 5.3.3 do Contrato MCTIC nº 05/2018 e avança para a execução contratual com a ocorrência de “jogo de planilhas”; utilização do IGP-M como índice de correção contratual em detrimento da previsão do IPCA-E; atualização do valor para o item 7.3.1 acima do percentual concedido no reajuste contratual; e emissão de notas fiscais com valores superiores aqueles estabelecidos contratualmente.

Em consequência do evidente prejuízo à Administração, foi emitida a Nota de Auditoria nº 01/2023 em 25/01/2023 por meio do sistema e-aud, visando interromper, retificar e reaver os valores pagos indevidamente à empresa contratada, que conforme informação constante da Nota Informativa Conjunta nº 5/2023/SEI-MCTI alcançou, em valores atualizados em 11/09/2023, o montante de R\$ 3.105.540,13, cuja origem traduz-se no desacerto do MCTI em efetuar a média aritmética para determinados itens e na aplicação do índice de correção e da emissão de notas fiscais pela empresa Br Mais em descompasso com o previsto contratualmente.

Não obstante o encaminhamento de cópias da documentação de notificação à empresa contratada, não restou evidenciado que o valor anteriormente declarado restou efetivamente recuperado pela Administração. Entretanto, não se pode afirmar que a recomposição do Erário no valor retrocitado reduzirá o prejuízo da execução do Contrato nº 05/2018 para R\$ 7.564.737,84, pois não se pode olvidar que o referente valor se mostra tão somente de forma estimativo, haja vista que o levantamento da execução dos itens 4.3.1.1; 4.3.1.2; 4.3.1.3; 4.3.2.1; 4.3.5.3; 5.3.1; 5.3.2; e 5.3.3 do Contrato MCTIC nº 05/2018 feito pela equipe daquele Ministério não contemplou a execução referente ao exercício de 2023.

Relativamente à fiscalização, a ineficácia dos controles adotados no acompanhamento da execução contratual oportunizou o pagamento por produtos/serviços sem que se identificassem nos processos de pagamento as documentações necessárias a regular liquidação das despesas, e, conseqüentemente, prejuízo ao erário no valor de R\$ 406.799,29, na hipótese de ausência total de comprovação, e de potencial prejuízo de R\$ 18.197.472,76, em virtude de comprovação parcial dos requisitos estabelecidos pelo instrumento convocatório.

Não obstante o contexto anteriormente descrito, especialmente no que concerne aos valores contratados e executados, o gestor do contrato destacou a vantagem econômica e a regular prestação de serviços para justificar a prorrogação contratual por mais doze meses, sempre que requerida a sua manifestação, o que se mostra, no mínimo, equivocada, haja vista que a análise processual permite concluir de forma diversa.

As causas para as irregularidades identificadas residem na fase de planejamento da contratação, inclusive no que se refere aos dimensionamentos quantitativos e qualitativos dos

itens previstos na tabela estimativa anual de execução, Item 9 do Projeto Básico, haja vista não retratar a real necessidade do MCTI durante a execução contratual, oportunidade em que se verificou que, aproximadamente, 75% da despesa realizada no período analisado é decorrente de demanda apresenta via TED.

Nesse sentido, embora a execução contratual no período analisado não tenha excedido ao valor global, faz-se importante registrar que os itens executados não observaram os quantitativos unitários inicialmente estabelecidos pela citada tabela, inclusive havendo execução de itens sem previsão de demanda, cujo objetivo foi atender órgãos e entidades por meio de execução de TED.

Adicionalmente, não se identificou manifestação dos setores demandantes quanto aos resultados alcançados com a aludida contratação, quantitativa e qualitativamente, de modo a promover as adequações necessárias em contratações futuras, objetivando adequar a necessidade do MCTI e à respectiva contratação, em observância aos princípios da eficiência e eficácia.

Especificamente em relação aos TEDs, observou-se que a celebração desses instrumentos careceu de amparo legal após o término da vigência do ACT nº 01/2018 firmado com a Secom, haja vista a necessidade de se demonstrar alinhamento da finalidade desses instrumentos às competências institucionais da unidade descentralizada.

Ainda em relação aos TEDs, verificaram-se impropriedades quanto à formalização dos instrumentos, deficiências no acompanhamento e na fiscalização ante a ausência ou designação tardia de fiscais, execução em desconformidade com o previsto nos Planos de Trabalho e falta de relatório de cumprimento do objeto ou com relatório entregue intempestivamente.

Por fim, o presente relatório recomendou apuração de responsabilidade pelos fatos apontados, especialmente em relação ao prejuízo ao erário.

ANEXOS

I – NOTA DE AUDITORIA

Em 25.01.2023 foi expedida Nota de Auditoria nº 01/2023 ao MCTI para correção de irregularidades que não poderiam esperar o término dos trabalhos de auditoria, cujo teor é apresentado a seguir:

“Senhor Secretário Executivo do MCTI,

No decorrer dos trabalhos de auditoria referentes ao contrato nº 05/2018 firmado por esse Ministério e a empresa BR Mais Comunicação Ltda., foram verificadas falhas cuja gravidade indica a necessidade imediata de saneamento antes mesmo da conclusão dos trabalhos.

Encaminho, portanto, a seguir, o registro elaborado pela equipe sob minha supervisão, contendo as providências recomendadas e os prazos inicialmente estabelecidos para o seu atendimento.

CONSTATAÇÃO 1:

Pagamento de produto com valor indevido.

Durante a análise do contrato MCTIC 05/2018, cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de comunicação corporativa, constatou-se que um dos itens contratados foi pago por valor acima daquele que havia sido negociado entre as partes à época. Nesse sentido, buscou-se analisar o histórico do processo, conforme se descreve a seguir.

No 7.3.1 – Ações de relacionamento com públicos influenciadores em ambientes digitais, complexidade baixa, o valor constante do Edital era de R\$ 21.876,67. A proposta vencedora da BR Mais concedeu desconto de 5%, logo o valor para esse item no primeiro ano de vigência de contrato foi de R\$ 20.782,84.

Em 18/02/2019 a BR Mais encaminhou ao MCTIC uma planilha com proposta de redução de valores, sendo que para o item 7.3.1 a redução foi de 20%. Assim, segundo essa proposta, o valor do item 7.3.1 passou a ser de R\$ 16.626,27 (SEI MCTI 3858738 do Processo SEI 01200.703199/2016-11).

Em 27/03/2020 foi anexada ao processo uma planilha da BR Mais com valores de reajustes (SEI MCTI 5345047 do Processo SEI 01200.703199/2016-11). Essa planilha baseou-se no Termo de Apostilamento 01/2020 (SEI MCTI 5296404 do Processo SEI 01200.703199/2016-11), que concedeu reajuste de 7,822250% ao valor global então vigente do Contrato. Ocorre que nessa planilha o valor inicial (a ser corrigido) do item 7.3.1 foi lançado equivocadamente como R\$ 42.750,00 (valor igual ao do item 7.2.2) e não como R\$ 16.626,27. Esse erro se manteve nos cálculos e seguiu inclusive no reajuste para o 4º ano de execução contratual.

Assim, o valor do item 7.3.1 no 3º ano de execução deveria ser de R\$ 17.926,82 (R\$ 16.626,27 acrescido de 7,822250%), mas foi aceito pelo MCTI equivocadamente como R\$ 46.094,01 (R\$ 42.750,00 acrescido de 7,822250%).

Para o 4º ano de execução, o MCTI elaborou o Apostilamento 01/2021 (SEI MCTI 7363398 do Processo SEI 01200.703199/2016-11) no qual aplicou nova atualização não sobre o valor correto, mas sobre o valor equivocado da mencionada planilha da BR Mais (SEI MCTI 5345047 do Processo 01200.703199/2016-11). Assim, no 4º ano de execução cada item 7.3.1 deveria ter sido contratado por R\$ 20.615,84, mas foi contratado por R\$ 53.008,11, um aumento de cerca de 257%.

O quadro a seguir resume a situação do item 7.3, com destaque para o momento em que o erro foi gerado (o valor de R\$ 16.626,27 foi transferido como R\$ 42.750,00):

Quadro 01 – Demonstrativo dos valores do item 7.3 e subitens desde o edital até o Termo de Apostilamento 01/2021.

Item	Valores Edital (SEI 2066784)	Valores Edital com 5% de desconto	Valores Ofício BR Mais (SEI 3858738)	Valores Iniciais Planilha BR Mais (SEI 5345047)	Valores Finais Planilha BR Mais (SEI 5345047)	Valores Apost. 01/2021 (SEI 7363398)
7.3.1	21.876,67	20.782,84	16.626,27	42.750,00	46.094,01	53.008,11
7.3.2	30.706,67	29.171,34	23.337,07	23.337,07	25.162,55	28.936,94
7.3.3	42.183,33	40.074,16	32.059,33	32.059,33	34.567,09	39.752,16

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do processo SEI-MCTI 01200.703199/2016-11.

Do quadro acima, verifica-se que o valor do item 7.3.1- Ações de relacionamento com públicos influenciadores em ambientes digitais, de complexidade baixa, a partir dos reajustes nos 3º e 4º anos de vigência contratual (sexta e sétima colunas do quadro), passou a ser superior aos valores dos itens 7.3.2 e 7.3.3, de complexidade média e alta, o que não guarda coerência com as exigências dispostas para o item 7.3 constantes do Projeto Básico da contratação.

No 3º ano não houve contratação desse item, logo não foi constatado pagamento a maior. Porém no 4º ano ele foi contratado 20 vezes no período de 25/05/2021 a 01/02/2022. O próprio MCTI contratou 9 vezes (Notas Fiscais nos documentos SEI 7508096, 7821081, 7927483, 8060939, 8185171, 8313057, 8751607, 8965038 e 9294919 do Processo 01245.004021/2021-27) e o MCOM contratou 11 vezes (Notas Fiscais nos documentos SEI 7252354, 7581841, 7825595, 7934880, 8057206, 8129951, 8316144, 8674202, 8929493, 9078106 e 9391433 do Processo 53115.003364/2021-53). O total pago, segundo as mencionadas Nota Fiscais, foi de R\$ 963.647,09. Pelo valor correto, porém, esses 20 produtos poderiam ter custado ao máximo 20x R\$ 20.615,84, ou seja, R\$ 412.316,80. Assim, pode-se concluir que o valor pago a maior pelos produtos 7.3.1 no 4º ano de execução contratual foi de R\$ 551.320,29, a tabela abaixo resume os cálculos.

Tabela 01 – Demonstrativo do valor pago a maior no item 7.3.1 do contrato nº 05/2018.

	4º ano de execução contratual	Quantidade executada	Valor total
Valor correto do item 7.3.1	R\$ 20.615,84	20	R\$ 412.316,80

Valor pago equivocadamente pelo item 7.3.1 conforme Notas Fiscais		20	R\$ 963.647,09*
Diferença paga a maior			R\$ 551.330,29

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do processo SEI-MCTI 01200.703199/2016-11.

* Valor apurado a partir das notas fiscais no período de 25/05/2021 a 01/02/2022.

A possível causa para o fato reside na ausência de checagem dos valores enviados pela BR Mais pelo MCTI quando da realização dos reajustes contratuais, o que provocou um pagamento a maior pelos serviços à empresa.

Dessa forma, é necessário que o Ministério adote providências para saneamento do fato.

RECOMENDAÇÃO 1.1:

Abster-se de efetuar contratação do item 7.3.1 antes de proceder a respectiva adequação de valor, de modo a evitar a continuidade do dano à administração.

RECOMENDAÇÃO 1.2:

Notificar a empresa BR Mais Comunicação Ltda. acerca das irregularidades referentes à execução do item 7.3.1 e promover a restituição dos valores pagos em desacordo com aqueles efetivamente contratados, conforme demonstrado na Tabela 01 desta Nota de Auditoria nº 01/2023, e devidamente corrigidos, tendo como referência as datas dos respectivos pagamentos e da efetiva recomposição do erário, concedendo à contratada o contraditório e a ampla defesa.

RECOMENDAÇÃO 1.3:

Apurar se houve outras contratações referentes ao item 7.3.1 por valores equivocados além daquelas listadas nesta Nota de Auditoria nº 01/2023, especialmente em data posterior a 01/02/2022, e, se for o caso, efetuar a restituição dos valores pagos em desconformidade à administração, devidamente corrigidos, tendo como referência as datas dos respectivos pagamentos e da efetiva recomposição do erário, concedendo à contratada o contraditório e a ampla defesa.

CONSTATAÇÃO 2:

Pagamento de produtos por valores acima do acordado entre as partes.

Ainda durante a análise do contrato MCTIC 05/2018, constatou-se que alguns dos itens contratados foram pagos por valores acima daqueles que haviam sido negociados entre as partes às respectivas épocas.

O item 5.9.2 – Conteúdo e design para apresentação, complexidade média foi contratado pelo MCTI em março/2018 por R\$ 20.729,48 (Nota Fiscal no documento SEI 2799406 do Processo 01250.010574/2018-44). Nessa época, porém, o valor contratualmente vigente para o item era de R\$ 13.499,12 (valor divulgado no Edital: R\$ 14.209,60 deduzido dos 5% de desconto concedidos na proposta vencedora do certame). Assim, conclui-se que o valor pago a maior nessa Nota Fiscal foi de R\$ 7.230,36.

O item 8.3.3 – Diagramação de apresentações Eletrônicas, complexidade alta foi contratado pelo Ministério das Cidades em junho/2018 por R\$ 20.399,50 (Nota Fiscal no documento SEI 3091517 do Processo 01250.013555/2018-70). Nessa época, porém, o valor contratualmente vigente para o item era de R\$ 20.339,50 (valor divulgado no Edital: R\$ 21.410,00 deduzido dos 5% de desconto concedidos na proposta vencedora do certame). Assim, conclui-se que o valor pago a maior nessa Nota Fiscal foi de R\$ 60,00.

O item 5.1.1 – Elaboração de textos em língua portuguesa, complexidade baixa foi contratado pelo Ministério das Cidades em outubro/2018 por R\$ 3.122,34 (Nota Fiscal no documento SEI 3524507 do Processo 01250.033871/2018-68). Nessa época, porém, o valor contratualmente vigente para o item era de R\$ 1.848,06 (valor divulgado no Edital: R\$ 1.945,33 deduzido dos 5% de desconto concedidos na proposta vencedora do certame). Assim, como foram contratados 2 itens, conclui-se que o valor pago a maior nessa Nota Fiscal foi de R\$ 2.548,55.

A possível causa para o fato reside na ausência de checagem dos valores quando da formalização das despesas, o que provocou pagamentos a maior pelos serviços à empresa.

Dessa forma, é necessário que o Ministério adote providências para saneamento dos fatos.

RECOMENDAÇÃO 2.1:

Notificar a empresa BR Mais Comunicação Ltda. acerca das irregularidades referentes aos pagamentos acima mencionados e promover a restituição dos valores pagos em desacordo com aqueles efetivamente contratados, conforme demonstrado nesta Nota de Auditoria nº 01/2023, devidamente corrigidos, tendo como referência as datas dos respectivos pagamentos e da efetiva recomposição do erário, concedendo à contratada o contraditório e a ampla defesa.

CONSTATAÇÃO 3:

Elaboração de pesquisa de preços para oito itens com erro material que ocasionou pagamento a maior no montante de R\$ 1.029.586,63.

Observou-se que ao estabelecer o preço de referência da contratação para os itens 4.3.1.1; 4.3.1.2; 4.3.1.3; 4.3.2.1; 4.3.5.3; 5.3.1; 5.3.2; e 5.3.3, a administração apresentou valores maiores do que aqueles que deveriam ser obtidos a partir da utilização da média aritmética, metodologia adotada pela ASCOM, após a exclusão do item de maior valor (destacado em vermelho), conforme demonstrado na tabela a seguir.

Tabela 02 – Média Aritmética

Produto ou serviço	FSB Comunicação	BR MAIS Comunicação	Inpress	CDN	Média ASCOM	Média Correta
4. Monitoramento e Análise						
4.3. Clipping regional e nacional – jornais, revistas e portais de notícias, tvs, rádios						
4.3.1 Jornais Regionais	Valor (R\$)	Valor (R\$)	Valor (R\$)	Valor (R\$)	Valor (R\$)	Valor (R\$)
4.3.1.1 Complexidade Baixa	R\$ 11.500,00	R\$ 70.000,00	R\$ 5.820,00	R\$ 30.000,00	R\$ 27.320,00	R\$ 15.773,33
4.3.1.2 Complexidade Média	R\$ 17.250,00	R\$ 90.000,00	R\$ 6.300,00	R\$ 60.000,00	R\$ 43.550,00	R\$ 27.850,00

4.3.1.3 Complexidade Alta	R\$ 26.833,33	R\$ 110.000,00	R\$ 7.000,00	R\$ 105.000,00	R\$ 68.833,33	R\$ 46.277,78
4.3.2 Jornais Nacionais	Valor (R\$)					
4.3.2.1 Complexidade Baixa	R\$ 11.500,00	R\$ 85.000,00	R\$ 5.820,00	R\$ 60.000,00	R\$ 37.320,00	R\$ 25.773,33
4.3.5 Portais de Notícias Especializadas	Valor (R\$)					
4.3.5.3 Complexidade Alta	R\$ 26.833,33	R\$ 110.000,00	R\$ 7.000,00	R\$ 120.000,00	R\$ 51.277,78	R\$ 47.944,44
5. Produção de Conteúdo						
5.3 Fotografia	Valor (R\$)					
5.3.1 Complexidade Baixa	R\$ 1.250,00	R\$ 1.600,00	R\$ 800,00	R\$ 3.500,00	R\$ 1.966,67	R\$ 1.216,67
5.3.2 Complexidade Média	R\$ 1.800,00	R\$ 3.750,00	R\$ 1.450,00	R\$ 4.800,00	R\$ 3.333,33	R\$ 2.333,33
5.3.3 Complexidade Alta	R\$ 2.500,00	R\$ 6.400,00	R\$ 3.660,00	R\$ 7.000,00	R\$ 5.686,67	R\$ 4.186,67

Fonte: Elaboração própria pela equipe de auditoria.

O erro material na elaboração do preço de referência dos citados itens resultou no pagamento indevido no valor de R\$ 1.029.586,63, conforme demonstrado a seguir.

Inicialmente, sobre os valores unitários, a empresa vencedora do certame – BR+, concedeu desconto linear de 5% (Proposta Vencedora), que também repassamos aos valores que deveriam ser observados durante a execução contratual (Valor Correto), conforme evidenciado na tabela a seguir.

Tabela 03 – Tabela Comparativa

Produto ou Serviço	Proposta Vencedora	Valor Correto
4. Monitoramento e Análise		
4.3.1 Jornais Regionais	Valor (R\$)	Valor (R\$)
4.3.1.1 Complexidade Baixa	R\$ 25.954,00	R\$ 14.984,67
4.3.1.2 Complexidade Média	R\$ 41.372,50	R\$ 26.457,50
4.3.1.3 Complexidade Alta	R\$ 65.391,66	R\$ 43.963,89
4.3.2 Jornais Nacionais	Valor (R\$)	Valor (R\$)
4.3.2.1 Complexidade Baixa	R\$ 35.454,00	R\$ 24.484,67
4.3.5 Portais de Notícias Especializadas	Valor (R\$)	Valor (R\$)
4.3.5.3 Complexidade Alta	R\$ 48.713,89	R\$ 45.547,22
5.3 Fotografia	Valor (R\$)	Valor (R\$)
5.3.1 Complexidade Baixa	R\$ 1.868,34	R\$ 1.155,83
5.3.2 Complexidade Média	R\$ 3.166,66	R\$ 2.216,67
5.3.3 Complexidade Alta	R\$ 5.402,34	R\$ 3.977,33

Fonte: Elaboração própria pela equipe de auditoria.

A partir dos quantitativos executados no primeiro ano de vigência contratual diretamente pelo MCTI e por meio de TED, identificamos o prejuízo de R\$ 541.488,33, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Tabela 04 – 1º Ano de Execução

Produto ou Serviço	Quantidade Executada		Valor ASCOM	Valor Correto	Diferença
	MCTI	TED	MCTI + TED	MCTI + TED	
4.3.1 Jornais Regionais			Valor (R\$)	Valor (R\$)	Valor (R\$)
4.3.1.1 Complexidade Baixa	2	0	R\$ 51.908,00	R\$ 29.969,33	R\$ 21.938,67
4.3.1.2 Complexidade Média	8	6	R\$ 579.215,00	R\$ 370.405,00	R\$ 208.810,00
4.3.1.3 Complexidade Alta	0	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Total	10	6	R\$ 631.123,00	R\$ 400.374,33	R\$ 230.748,67
4.3.2 Jornais Nacionais			Valor (R\$)	Valor (R\$)	Valor (R\$)
4.3.2.1 Complexidade Baixa	2	0	R\$ 70.908,00	R\$ 48.969,33	R\$ 21.938,67
Total	2	0	R\$ 70.908,00	R\$ 48.969,33	R\$ 21.938,67
4.3.5 Portais de Notícias Especializadas			Valor (R\$)	Valor (R\$)	Valor (R\$)

4.3.5.3 Complexidade Alta	0	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Total	0	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
5.3. Fotografia			Valor (R\$)	Valor (R\$)	Valor (R\$)
5.3.1 Complexidade Baixa	172	144	R\$ 590.394,33	R\$ 365.243,33	R\$ 225.151,00
5.3.2 Complexidade Média	0	28	R\$ 88.666,58	R\$ 62.066,67	R\$ 26.599,91
5.3.3 Complexidade Alta	0	26	R\$ 140.460,75	R\$ 103.410,67	R\$ 37.050,08
Total	172	198	R\$ 819.521,66	R\$ 530.720,67	R\$ 288.800,99
Total Devido			R\$ 1.521.552,66	R\$ 980.064,33	R\$ 541.488,33

Fonte: Elaboração própria pela equipe de auditoria.

Em relação ao segundo ano de vigência contratual, não houve execução dos itens citados anteriormente, contudo, importante destacar que a empresa BR+ concedeu um desconto de 10% aos itens 4.3.1.1; 4.3.1.2; 4.3.1.3; 4.3.2.1; e 4.3.5.3, mas manteve os valores inicialmente contratados aos itens 5.3.1; 5.3.2; e 5.3.3.

Ao terceiro ano de vigência contratual, foi concedido reajuste contratual no percentual de 7,82%, no entanto, a execução contratual ficou restrita aos itens 5.3.1; 5.3.2; e 5.3.3, conforme destacado na tabela a seguir, cujo prejuízo alcançou o montante de R\$ 114.470,85.

Tabela 05 – 3º Ano de Execução

Produto ou Serviço	Quantidade Executada		Valor ASCOM	Valor Correto	Diferença
	MCTI	TED	MCTI + TED Valor (R\$)	MCTI + TED Valor (R\$)	
4.3.1 Jornais Regionais			Valor (R\$)	Valor (R\$)	Valor (R\$)
4.3.1.1 Complexidade Baixa	0	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
4.3.1.2 Complexidade Média	0	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
4.3.1.3 Complexidade Alta	0	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Total	0	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
4.3.2 Jornais Nacionais			Valor (R\$)	Valor (R\$)	Valor (R\$)
4.3.2.1 Complexidade Baixa	0	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Total	0	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
4.3.5 Portais de Notícias Especializadas			Valor (R\$)	Valor (R\$)	Valor (R\$)
4.3.5.3 Complexidade Alta	0	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Total	0	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
5.3. Fotografia			Valor (R\$)	Valor (R\$)	Valor (R\$)
5.3.1 Complexidade Baixa	116	31	R\$ 296.128,56	R\$ 183.194,27	R\$ 112.934,29
5.3.2 Complexidade Média	0	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
5.3.3 Complexidade Alta	0	1	R\$ 5.824,92	R\$ 4.288,36	R\$ 1.536,56
Total	116	32	R\$ 301.953,48	R\$ 187.482,63	R\$ 114.470,85
Total Devido			R\$ 301.953,48	R\$ 187.482,63	R\$ 114.470,85

Fonte: Elaboração própria pela equipe de auditoria.

O quarto ano de vigência contratual repetiu a execução do ano anterior, sendo restrito aos itens 5.3.1; 5.3.2; e 5.3.3. Foi concedido um reajuste de 15% e o prejuízo alcançou o montante de R\$ 373.627,45, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Tabela 06 – 4º Ano de Execução

Produto ou Serviço	Quantidade Executada		Valor ASCOM	Valor Correto	Diferença
	MCTI	TED	MCTI + TED Valor (R\$)	MCTI + TED Valor (R\$)	
4.3.1 Jornais Regionais			Valor (R\$)	Valor (R\$)	Valor (R\$)
4.3.1.1 Complexidade Baixa	0	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
4.3.1.2 Complexidade Média	0	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
4.3.1.3 Complexidade Alta	0	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Total	0	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
4.3.2 Jornais Nacionais			Valor (R\$)	Valor (R\$)	Valor (R\$)
4.3.2.1 Complexidade Baixa	0	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00

Total	0	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
4.3.5 Portais de Notícias Especializadas			Valor (R\$)	Valor (R\$)	Valor (R\$)
4.3.5.3 Complexidade Alta	0	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Total	0	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
5.3. Fotografia			Valor (R\$)	Valor (R\$)	Valor (R\$)
5.3.1 Complexidade Baixa	355	48	R\$ 933.609,95	R\$ 559.982,50	R\$ 373.627,45
5.3.2 Complexidade Média	0	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
5.3.3 Complexidade Alta	0	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Total	355	48	R\$ 933.609,95	R\$ 559.982,50	R\$ 373.627,45
Total Devido			R\$ 933.609,95	R\$ 559.982,50	R\$ 373.627,45

Fonte: Elaboração própria pela equipe de auditoria.

Portanto, ao proceder o somatório do prejuízo identificado em cada ano de execução contratual alcançamos o montante de R\$ 1.029.586,63, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Tabela 07 – Contabilização do Prejuízo

Resultado			
Ano	Valor Execução	Valor Global	Diferença
1º Ano	R\$ 1.521.552,66	R\$ 980.064,33	R\$ 541.488,33
2º Ano	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
3º Ano	R\$ 301.953,48	R\$ 187.482,63	R\$ 114.470,85
4º Ano	R\$ 933.609,95	R\$ 559.982,50	R\$ 373.627,45
Total	R\$ 2.757.116,09	R\$ 1727.529,46	R\$ 1.029.586,63

Fonte: Elaboração própria pela equipe de auditoria.

RECOMENDAÇÃO 3.1:

Notificar a empresa BR Mais Comunicação Ltda. acerca das irregularidades referentes à execução dos itens 4.3.1.1; 4.3.1.2; 4.3.1.3; 4.3.2.1; 4.3.5.3; 5.3.1; 5.3.2; e 5.3.3 e promover a restituição dos valores pagos a maior, conforme demonstrado nas Tabelas 04, 05, 06 e 07 desta Nota de Auditoria nº 01/2023, e devidamente corrigidos, tendo como referência as datas dos respectivos pagamentos e da efetiva recomposição do erário, concedendo à contratada o contraditório e a ampla defesa.

RECOMENDAÇÃO 3.2:

Apurar se houve outras contratações referentes aos itens 4.3.1.1; 4.3.1.2; 4.3.1.3; 4.3.2.1; 4.3.5.3; 5.3.1; 5.3.2; e 5.3.3 a partir de 01/02/2022 e, se for o caso, efetuar a restituição dos valores pagos em desconformidade à administração, e devidamente corrigidos, tendo como referência as datas dos respectivos pagamentos e da efetiva recomposição do erário, concedendo à contratada o contraditório e a ampla defesa.

A equipe de auditoria permanece à disposição para prestar quaisquer esclarecimentos que se façam necessários”.

II – MANIFESTAÇÕES DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISES DA EQUIPE DE AUDITORIA

O Relatório de Avaliação Preliminar, contendo os achados de auditoria e as recomendações, foi encaminhado ao órgão gestor pela CGU em 04.08.2023. A unidade auditada se manifestou inicialmente por meio da Nota Informativa Conjunta nº 5/2023/SEI-MCTI, de 11.09.2023, elaborada pela Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração e a Assessoria Especial de Comunicação Social.

Ato contínuo, foi encaminhado Memorando nº 14008/2023/MCTI, de 11.09.2023, que tratou especificamente da Nota de Auditoria nº 01/2023 emitida por esta CGU.

Posteriormente à reunião de Busca Conjunta de Soluções, foi concedido novo prazo para considerações finais pela unidade auditada. Dessa forma, em 10/10/2023, foi encaminhada nova Nota Informativa Conjunta nº 8/2023/SEI-MCTI.

Em seguida, serão apresentados o teor dos referidos documentos e as respectivas análises realizadas por esta CGU.

II. A – Nota Informativa Conjunta nº 5/2023/SEI-MCTI

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

NOTA INFORMATIVA CONJUNTA Nº 5/2023/SEI-MCTI

Nº do Processo: **01245.006862/2022-50**

Documento de Referência: Relatório Preliminar de Auditoria 1180080 (11268365)

Interessado: Relatório Preliminar da CGU – Avaliação Contrato nº 05/2018(11268476)

Assunto: **Relatório Preliminar – Auditoria 1180080 – Avaliação Contrato nº05/2018 – MCTI**

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Trata-se de resposta ao Relatório de Auditoria nº 1180080 (11268476) elaborado pela Controladoria-Geral da União (CGU) que teve como objeto a avaliação do Contrato nº 05/2018 celebrado entre este Órgão e a empresa BRMais Comunicação Ltda., empresa especializada na prestação de serviços de comunicação corporativa.
2. Aquele é um Relatório em sua versão preliminar, no qual a CGU debaterá os pontos na Reunião de Busca Conjunta de Soluções a ser realizada com este Ministério. Neste documento pretende-se abordar considerações, as quais acredita-se serem relevantes para a compreensão dos achados e constatações acostados pelo Órgão de Controle e assim sanar estes levantamentos.

INFORMAÇÕES

3. Neste tópico serão abordados os itens descritos dos Resultados dos Exames do Relatório de Avaliação do Contrato MCTIC nº 05/2018, referente ao exercício de 2018 a 2022, elaborado pela CGU.
4. O primeiro ponto abordado trata da elaboração de orçamento estimativo com sobrepreço de R\$ 2.413.361,84. Neste ponto é afirmado que *“O tipo de licitação é a de melhor técnica, no entanto, será declarada vencedora no certame a licitante que tenha sido mais bem classificada no julgamento da proposta técnica e que tenha apresentado proposta de preços com os percentuais de desconto e de honorários.”*

5. Vale elucidar que, o descrito acima caracteriza o tipo de licitação de melhor técnica-preço. Conforme consta no edital, que está em acordo com o modelo recomendado pela SECOM-PR na versão de setembro de 2016 do modelo de minuta de edital de contratação de serviços de comunicação corporativa (SEI 1622662), o preço não é uma variável classificatória das empresas participantes da licitação. Ele serve como parâmetro negocial, após a fase de classificação. Se o preço fosse classificatório, deveria constar no edital a ponderação da nota técnica e da comercial de forma que o resultado final seria a média ponderada entre elas.

6. O tipo “melhor técnica” encontra-se baseado no art. 46 da Lei nº 8.666/1993, o qual dispõe que podem ser usadas para serviços de natureza predominantemente intelectual, como no caso da contratação em comento, a saber:

“Art. 46. Os tipos de licitação “melhor técnica” ou “técnica e preço” serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, ressalvado o disposto no §4º do artigo anterior. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 1º Nas licitações do tipo “melhor técnica” será adotado o seguinte procedimento claramente explicitado no instrumento convocatório, o qual fixará o preço máximo que a Administração se propõe a pagar:

I - serão abertos os envelopes contendo as propostas técnicas exclusivamente dos licitantes previamente qualificados e feita então a avaliação e classificação destas propostas de acordo com os critérios pertinentes e adequados ao objeto licitado, definidos com clareza e objetividade no instrumento convocatório e que considerem a capacitação e a experiência do proponente, a qualidade técnica da proposta, compreendendo metodologia, organização, tecnologias e recursos materiais a serem utilizados nos trabalhos, e a qualificação das equipes técnicas a serem mobilizadas para a sua execução;

II - uma vez classificadas as propostas técnicas, proceder-se-á à abertura das propostas de preço dos licitantes que tenham atingido a valorização mínima estabelecida no instrumento convocatório e à negociação das condições propostas, com a proponente melhor classificada, com base nos orçamentos detalhados apresentados e respectivos preços unitários e tendo como referência o limite representado pela proposta de menor preço entre os licitantes que obtiveram a valorização mínima;

III - no caso de impasse na negociação anterior, procedimento idêntico será adotado, sucessivamente, com os demais proponentes, pela ordem de classificação, até a consecução de acordo para a contratação;

IV - as propostas de preços serão devolvidas intactas aos licitantes que não forem preliminarmente habilitados ou que não obtiverem a valorização mínima estabelecida para a proposta técnica.

§ 2º Nas licitações do tipo “técnica e preço” será adotado, adicionalmente ao inciso I do parágrafo anterior, o seguinte procedimento claramente explicitado no instrumento convocatório:

I - será feita a avaliação e a valorização das propostas de preços, de acordo com critérios objetivos preestabelecidos no instrumento convocatório;

II - a classificação dos proponentes far-se-á de acordo com a média ponderada das valorizações das propostas técnicas e de preço, de acordo com os pesos preestabelecidos no instrumento convocatório.” (grifo nosso).

7. Portanto, os critérios técnicos era o aspecto mais relevante a ser avaliado, motivo pelo qual foi

decidido a licitação pela melhor técnica, uma vez em que há a garantia em que o contratado irá satisfazer as necessidades do Órgão. Este critério é relevante e utilizado em contratações de serviços de natureza predominantemente intelectual, como o caso em tela.

8. Outro ponto levantado neste item é que a pesquisa de preços não seguiu o normativo vigente (Instrução Normativa SLTI/MP nº 05, de 27 de junho de 2014) à época da elaboração do orçamento estimativo, pois não observou a ordem de preferência dos incisos contidos em seu art. 2º. Todavia o citado regimento foi alterado logo depois, em 29 de agosto do mesmo ano, pela Instrução Normativa SLTI/MP nº 07. Esta legislação consta no Diário Oficial da União de 1º de setembro de 2014, seção 1, página 87. A seguir, como forma de melhor visualizar as alterações ocorridas no art. 2º segue a comparação entre a redação original e a nova redação da Instrução Normativa SLTI/MP nº 05 que passou a vigorar com a alteração realizada pela Instrução Normativa SLTI/MP nº 07.

Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros: *(Nova redação dada pela Instrução Normativa MP/SLTI, nº 7, de 29/08/2014)*

Redação original:

~~Art. 2º - A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros, observada a ordem de preferência:~~

- I - Portal de Compras Governamentais - <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/> ;
- II - pesquisa publicada em mídia especializada, sites eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso;
- III - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; ou
- IV - pesquisa com os fornecedores.

§ 1º No caso do inciso I será admitida a pesquisa de um único preço. *(Nova redação dada pela Instrução Normativa MP/SLTI, nº 7, de 29/08/2014)*

Redação original:

~~§ 1º - Em observância à ordem de preferência estabelecida nos incisos do caput, a utilização do parâmetro seguinte dependerá da impossibilidade, devidamente justificada, de utilização do parâmetro que o precede.~~

§ 2º No âmbito de cada parâmetro, o resultado da pesquisa de preços será a média ou o menor dos preços obtidos. *(Nova redação dada pela Instrução Normativa MP/SLTI, nº 7, de 29/08/2014)*

Redação original:

~~§ 2º - No âmbito de cada parâmetro, o resultado da pesquisa de preços será a média dos preços obtidos.~~

- § 3º A utilização de outro método para a obtenção do resultado da pesquisa de preços, que não o disposto no § 2º, deverá ser devidamente justificada pela autoridade competente
- § 4º No caso do inciso IV, somente serão admitidos os preços cujas datas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.
- § 5º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores.
- § 6º Para a obtenção do resultado da pesquisa de preços, não poderão ser considerados os preços inexequíveis ou os excessivamente elevados, conforme critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

9. Este ponto foi esclarecido no processo, conforme consta no trecho: “...que, em razão das alterações trazidas pela IN 7/2014/SLTI/MPOG descartou qualquer hierarquização dos parâmetros na realização de pesquisa de preços, efetuou-se a consulta de preços junto ao mercado, nos termos do inciso IV do Art. 2º ...” (SEI 1735120).

10. Como se observa, com a vigência da Instrução Normativa SLTI/MP nº 07, a observação de ordem de preferência dos parâmetros deixou de vigorar, portanto não havia obrigação de ser seguida. Dessa forma, a elaboração do orçamento estimativo não desobedeceu a legislação vigente à época.

11. A seguir, há o apontamento de que o § 6º do art. 2º da referida legislação também não foi observado, pois os preços excessivamente elevados não poderiam ser considerados na formação do preço de referência, sendo necessário uma análise crítica desses fatos.

12. Cabe lembrar que à época da pesquisa de preço, não era difundido, nem na literatura tampouco em legislação, o uso do coeficiente de variação e da mediana para a análise dos valores apresentados na pesquisa de preços. Não obstante a IN SLTI/MP nº 05/2014 permitisse o uso da média ou do menor preço como preço de referência para a contratação, em um cenário em que os custos apresentam significativas variações, não havendo um fornecedor que demonstre estar praticando sobrepreço em todos os itens, não se pode afirmar que há preço a maior de forma arbitrária.

13. O que se consegue intuir é que não é um mercado homogêneo, ou seja, não se está falando de uma commodity, que provavelmente a diferença de preço se deve a diferença de produto, isto é, técnica, e, portanto, se considerasse apenas o menor preço dos itens poder-se-ia não obter o resultado esperado para a administração

pública. Justamente para esses casos, como o foi, utiliza-se a licitação de melhor técnica. Contudo, para reduzir o preço referencial, tomou-se o cuidado de eliminar o maior montante do cômputo da média, excluindo assim preços excessivamente elevados, que estavam destoando dos demais, em acordo com a recomendação do §6º, art. 2 da IN SLTI/MPOG nº 5/2014. Obviamente, o menor preço não foi eliminado da amostra, pois isso elevaria o valor da média. Destaca-se ainda que a heterogeneidade do tipo do serviço pode resultar na alta variabilidade dos preços, conforme explicado, a saber:

“I) Este instrumento é objeto de serviços meramente intelectual que utiliza meios de produção totalmente sustentáveis já que sua atividade e seus objetivos se dão prioritariamente via eletrônica e/ou presencial. “ (SEI 1840777) (grifo nosso)

“Em atenção não item 70 ao transcorrido pela CONJUR, esta ASCOM acredita que por ser uma consultoria especializada e por ser como licitação do tipo concorrência de melhor técnica não cabe neste certame a adoção de menor preço, nem para sua cotação, já que seus moldes também considera a técnica empregada para atender ao briefing e necessidades deste Ministério. “ (SEI 1840777)

“Dada a alta variabilidade das técnicas praticadas pelo mercado, o que se reflete em disparidade nos valores unitários apresentados pelas empresas em suas propostas de preços, e com a finalidade de resguardar o princípio da economicidade, optou-se por descartar-se o maior valor unitário para cada uma das propostas apresentadas, valendo-se da média dos demais valores unitários, resultando em menor monta de valores máximos aceitáveis para o certame licitatório...” (SEI 1735120) (grifo nosso)

14. Dessa forma, não se pode afirmar que este Órgão não foi diligente em tentar obter o menor preço possível para a Administração Pública, cumprindo seus deveres legais. E isto restou explicado, conforme descrito nos trechos a seguir:

“13. Em consideração do item 2.7 do parecer, da Pesquisa de Mercado, neste edital devido a sua característica de serviços, utilizou-se a tomada de preços em 4 empresas do mercado, descartando o maior preço para cada parcela do pacote de serviço, resultando na média dos 3 menores preços, refletindo em valores efetivamente compatíveis com os praticados com o mercado, porém, afastando-se quaisquer valores excessivamente elevados.” (SEI 1898745)

“... Tal alteração de metodologia encontra amparo ainda nos §§ 2º e 3º do Art. 2 da referida Instrução Normativa:

§ 2º No âmbito de cada parâmetro, o resultado da pesquisa de preços será a média ou o menor dos preços obtidos. (Alterado pela Instrução Normativa nº 7, de 29 de agosto de 2014)

§ 3º A utilização de outro método para a obtenção do resultado da pesquisa de preços, que não o disposto no § 2º, deverá ser devidamente justificada pela autoridade competente”. (SEI 1735120)

15. Vale ainda citar entendimento do Tribunal de Contas da União perante ao objeto, por meio do Acórdão TCU n. 6.22717/162 onde entendeu que a modalidade de concorrência seria adequada para a prestação de serviço denominada “comunicação digital”:

“Mostra-se consistente a argumentação utilizada pela Seloq no sentido da regularidade da adoção de concorrência, no tipo melhor técnica, para a contratação de serviços de comunicação digital.

Ocorre que os serviços de comunicação digital englobam atividades predominantemente intelectuais, que abarcam o planejamento das ações de comunicação, a criação e a execução das peças a serem utilizadas, com variabilidade incalculável, além da escolha dos canais adequados para a veiculação da mensagem.

Nesse sentido, é possível acolher a alegação da Secom/PR no sentido de que os serviços de comunicação digital se assemelham em diversos pontos aos serviços de publicidade, notadamente quanto à existência, nas duas modalidades, de planejamento, criação e confecção de material, além da escolha do veículo para a divulgação da mensagem, diferindo

destes, essencialmente, em virtude do canal de divulgação utilizado: veículos de comunicação de massa ou internet.

Partindo-se desse pressuposto, há de se ter em conta que a Lei no 12.232, de 2010, adota como referência os tipos “melhor técnica” e “técnica e preço” para a contratação dos serviços de publicidade, sendo, assim, em regra, incompatíveis com o pregão.

A esse respeito, vale lembrar que tanto o art. 4º, X, da Lei no 10.520, de 2002, quanto o art. 2º, § 2º, do Decreto no 5.450, de 2005, indicam o pregão associado ao tipo menor preço.

Nessa linha de raciocínio, a jurisprudência do TCU aduz que a predominância do caráter intelectual e criativo na execução dos serviços afasta o seu enquadramento na definição de serviços comuns estabelecida na Lei no 10.520, de 2002 (v. g.: Acórdãos 601/2011, 2.471/2008, 1.092/2014, do Plenário).

Tendo, portanto, como razoável a premissa de que os serviços de comunicação digital se assemelham aos serviços de publicidade e propaganda, e a de que a predominância do caráter intelectual e criativo na execução dessas atividades afasta o seu enquadramento na definição de serviços comuns estabelecida pela lei, mostra-se razoável a conclusão de que a modalidade de licitação a ser utilizada na contratação dos aludidos serviços de comunicação digital deve guardar correspondência com a modalidade de licitação utilizada para as contratações dos serviços de publicidade e propaganda, de sorte que a adoção de concorrência, no tipo melhor técnica, pode ser vista como regular. (grifo nosso)

16. A CGU afirma que a forma adequada de analisar dados que apresentam grande variação entre os demais é a partir do “coeficiente de variação” e indicou referência técnica, literatura estatística e manual de pesquisa de preço para tanto.

17. Contudo, precisa-se levar em consideração que tais publicações ocorreram a posteriori da pesquisa de preço do contrato em tela, no qual a tomada de preços foi realizada nos meses de novembro e dezembro de 2016 e em 10 de janeiro de 2017 a consolidação da pesquisa de preços estava realizada (SEI 1611297), tendo a minuta de edital sido encaminhada à avaliação da Consultoria Jurídica no dia 17 seguinte. O Manual de Orientação de Pesquisa de Preço do Supremo Tribunal de Justiça teve sua primeira publicação em 2017, não se sabe em que mês; o artigo da Revista “Práticas em Gestão Pública Universitária” é de 2018; e a apostila denominada “Projeto de Melhoria dos Controles Internos Municipais” do autor Franklin Brasil, apesar de não ter o ano de sua publicação, pela nota sobre o autor, sabe-se que ela foi escrita após 2015, e não se sabe quando foi publicada.

18. Portanto, além de não ser a orientação da Instrução Normativa à época, pelo o contrário, o normativo determinava a utilização de média ou o menor preços e em caso de uso diverso haveria a necessidade de ter uma justificativa assinada pela autoridade competente, também não havia condições da equipe técnica deste Ministério ter atualização sobre o assunto.

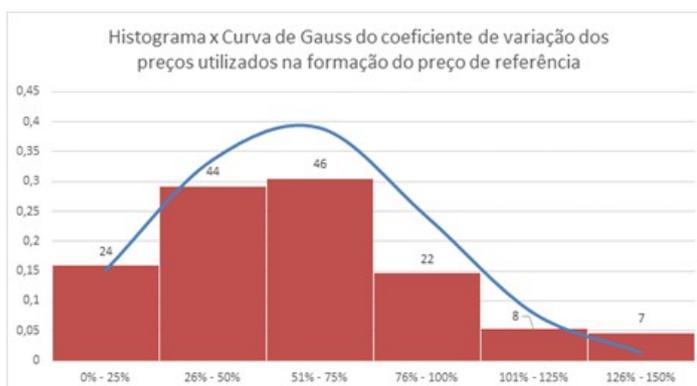
19. Isto posto, é de se esperar que o servidor público aplicasse o regulamento à época que era a Instrução Normativa MP/SLTI n° 05/2014, tendo alguns pontos sido alterados pela Instrução Normativa MP/SLTI n° 07/2014. Cabe evocar que ao servidor público, na realização de seu trabalho, cabe o dever de ser fiel à legislação, não podendo executar princípios ou orientações que estão em debate no meio acadêmico.

20. Ademais, dado a característica eminentemente intelectual do serviço, é razoável compreender a multiplicidade de formas de atendimento dos produtos por cada um dos atores de mercado consultados, o que pode ter contribuído para a alta variabilidade dos preços, uma vez que o entendimento da descrição dos serviços solicitados dependia da interpretação do material apresentado. À medida em que os contratos de comunicação social passam a ser licitados com mais frequência e padronização, é de se esperar que os fornecedores comecem a entender melhor o que se espera de sua entrega e assim é possível gerar uma melhor precificação de seu trabalho. Consequentemente, isso contribuiria para que ao longo do tempo a variabilidade entre os preços dos fornecedores fosse sendo minimizada.

21. Não obstante, decidiu-se por analisar o coeficiente de variação dos preços utilizados na formação do preço de referência do edital em questão. A seguir tem-se um gráfico que mostra o histograma e a curva de Gauss do coeficiente de variação. No histograma, facilitando a visualização dos dados, é possível verificar que

30,46% dos coeficientes de variação estão dentro da classe de 51% a 75%, enquanto que 29,14% estão na classe 26% a 50%. Somente 9% dos coeficientes de variação estão na classe de 101% a 150%, ao tempo que 40,03% dos coeficientes estão na classe que compreende de 0% a 50%.

22. Com a curva de Gauss é possível descrever de forma geral a frequência com que os valores ocorrem em um histograma. Com isso, percebe-se que o coeficiente de variação da amostra analisada, isto é, dos preços utilizados na formação do preço de referência, apresentaram uma variabilidade. No entanto, essa variabilidade não está assimétrica, está muito próxima do que se considera uma curva normal padrão. Quando isto ocorre, a base de dados é considerada estável.



23. Agora, discorrendo sobre os quartis, cabe primeiro uma explicação a este respeito. Uma amostra pode ser dividida em intervalos com probabilidades iguais, a isto dá-se o nome de quantis, sendo que alguns deles são comuns, por isso, e têm especiais como:

- Quartis: quatro grupos em que cada um tem a probabilidade de 25%, isto é, contém 25% dos dados da amostra em questão;
- Decis: dez grupos em que cada um tem a probabilidade de 10%; e
- Percentis: 100 grupos em que cada um tem a probabilidade de 1%.

24. O máximo que se tem são 100 quantis, uma vez que ele engloba 100% dos dados. Portanto, pode-se dividir um conjunto de dados em 'q' subconjuntos de tamanhos "quase" iguais", sendo estes subconjuntos denominados q-quantis. Aqui já se pode perceber que 'q - 1' será a quantidade de subconjuntos que terá um q-quantis.

25. Assim sendo, no cálculo do quartil, ter-se-á 3 (três) partições, formando 4 (quatro) grupos em que cada um possui 25% dos dados da amostra em questão. A seguir, são apresentadas duas tabelas, uma do quartil e outra com o decil, do coeficiente de variação dos valores utilizados na formação do preço de referência do edital em tela.

Descrição	Quantidade de dados	Coeficiente de Variação
1º Quartil	38,5	35,34%
2º Quartil	76	53,13%
3º Quartil	113,5	73,88%

Fonte: MCTI ¶

Descrição	Quantidade de dados	Coefficiente de Variação
1º Percentil	16	16,73%
2º Percentil	31	29,31%
3º Percentil	46	37,64%
4º Percentil	61	45,84%
5º Percentil	76	53,13%
6º Percentil	91	57,51%
7º Percentil	106	65,16%
8º Percentil	121	80,16%
9º Percentil	136	99,67%

Fonte: MCTI

26. Com isso, pode-se interpretar que 25% dos dados, que correspondem a 38 valores (já que não há quantidade fracionada), possuem coeficiente de variação até 35,34%; 50% da amostra, que são 76 itens, apresentam coeficiente de variação igual ou menor a 53,13%; enquanto que 60% e 70% das informações possuem coeficiente de variação até, respectivamente, 57,51% e 65,16%, compreendendo, na ordem, 91 e 106 valores; 10% dos dados, que correspondem a 16 itens, possuem coeficiente de variação até 16,73%; e 20% e 30% das informações apresentam coeficiente de variação até, respectivamente, 29,31% e 37,64%, contendo 31 e 46 dados cada.

27. Assim, com a dada 82ª não foi possível compreender as informações apresentadas na 'Tabela 1 – Classificação dos itens por quartil'; não sendo possível eliminar que o preço de referência adotado abrangia aqueles que eram concretamente praticados no mercado.

28. Ademais, o próprio Órgão de Controle entende que a pesquisa de preços com fornecedor não foi descabida: *"A realização de pesquisa de preços unicamente com o parâmetro fornecedor não se mostra totalmente inadequada, considerando a especificidade do objeto..."*. Além disso, não se pode afirmar que a consulta ocorreu com somente quatro empresas. O que se pode constatar, de acordo com os autos, é que quatro empresas apresentaram resposta à consulta elaborada formalmente, via correspondência eletrônica, com a planilha de tomada de preços para a contratação dos itens referentes a serviços de Comunicação Corporativa.

29. Cabe ressaltar que a Instrução Normativa SLTI/MP nº 05/2014, em seu art. 2º inciso § 5º, autoriza a excepcionalidade, mediante justificativa, de pesquisa de preços realizada com menos de três fornecedores. Daqui advém que este Órgão não caiu na excepcionalidade, uma vez que alcançou a resposta de quatro fornecedores. Portanto, este requisito da legislação encontra-se cumprido.

30. Embora o Portal de Compras Governamentais seja um dos parâmetros possíveis para a pesquisa e preços, e mesmo tendo sido orientado o seu uso pelo TCU, não obstante a legislação não o fazer, por meio dos Acórdãos nº 171/2012 TCU-Plenário e 1.445/2015 TCU-Plenário, essa não era uma possibilidade à época. A pesquisa no Painel de Preços, para o objeto em questão, não traria muitos benefícios na formação dos preços de referência, pois o lançamento do item no painel é feito, em geral, por meio do seu valor global, sem estratificação dos valores individuais, conforme demonstrado no exemplo da figura a seguir.

QUANTIDADE DE ITENS DE COMPRA: 2

ORDENAR: Valor unitário

Opções	Identificação da Compra	Número do Item	Modalidade	Código do CATSER	Descrição do Item	Unidade de Fornecimento	Quantidade ofertada	Valor unitário	Fornecedor	Órgão	UASG - Unidade Gestora	Data da Compra
 	00001/2021	00001	Concorrência	15601	CONSULTORIA E ASSESSORIA - COMUNICACAO	UNIDADE	12	R\$ 109.463,96	IN.PACTO COMUNICACAO CORPORATIVA E DIGITAL SS	COMISSAO DE VALORES MOBILIARIOS	173030 - MFCVM-COMISSAO DE VALORES MOBILIARIOS/RJ	31/05/2023
 	00001/2022	00001	Concorrência	15601	CONSULTORIA E ASSESSORIA - COMUNICACAO	UNIDADE	1	R\$ 15.000.000,00	FSB ESTRATEGIA EM COMUNICACAO LTDA	MINISTERIO DO TURISMO - MTUR	540004 - COORDENAÇÃO-GERAL DE RECURSOS LOGÍSTICOS	12/04/2023

Fonte: Painel de Preços do Governo Federal

31. Outro parâmetro citado nos Acórdãos referenciados é o uso de “contratações similares de outros entes públicos”. Contudo, conforme explicado na Nota Técnica nº 5545/2017/SEI-MCTIC (SEI 1735120), abaixo relacionada, tão somente o edital do Ministério do Turismo possuía características semelhantes ao que estava sendo proposto por este Órgão, o que impossibilitou o uso das demais licitações como caracterização na pesquisa de preços.

“Considerando que cada órgão desta Esplanada possui seus públicos-alvo, suas demandas internas e suas estratégias diferenciadas para o atendimento do conjunto de suas necessidades e demandas de comunicação corporativa, reiteramos também que a minuta de Edital em utilização pelo MCTIC está aderente ao modelo sugerido pela SECOM-PR, tendo este modelo sido licitado, até então, apenas pelos Ministérios do Turismo e dos Esportes e pela Embratur. Reforça-se também que estes entes, por ocasião da instrução dos referidos processos licitatórios, se valeram exclusivamente da pesquisa com fornecedores prevista no inciso IV do Art. 2º da IN 4/2015, devido às suas respectivas características singulares.

Desta forma, em atenção aos itens 5, 6, do Nota Técnica nº958, Sei nº1621287, informamos que dos contratos indicados, apenas o do Ministério do Turismo tem características compatíveis com o modelo proposto por esta ASCOM. As licitações feitas pelo Ministério dos Transportes e Aviação Civil, respectivamente Sei nº 1727230/1727231, apesar de serem concorrência de melhor técnica, não atendem ao modelo atual de contratação e de serviços a tomar, por terem sido iniciadas no ano de 2013. As concorrências elaboradas pelos Ministério da Saúde, no ano 2014, e pelo Funpresp, respectivamente Sei nº 1727917/1728008 no mesmo ano, foram preparados na modalidade de técnica e preço, modalidade que difere do sugerido pela SECOM-PR, o que implica em inviabilidade de comparativo de preços em relação ao modelo ora proposto. Da mesma forma, os editais indicados de 2014, da Secom e do Incra, respectivamente Sei nº 1728029/1728044 tem o objeto diferente “Comunicação Digital”, bem como os editais indicados do Bacen e da ANA SEI nº1728342/1728357, este com análise de do TCU através de acordo 6227/2016/2ª Câmara, processo 033.681/2015-5, conforme documentos SEI nº 1728739, na data de 24/05/2016 corrobora com o tipo de licitação proposta, e em seu item 9.3 determina a manifestação da SECOM sobre o mérito:...” (SEI 1735120)

32. No tocante à execução dos itens ao longo dos contratos, conforme já esclarecido, há uma motivação para a discrepância dos valores ocorridos durante a pesquisa de preços. E as medidas para contornar essa situação e evitar que valores excessivamente altos maculassem o certame foram adotadas com a exclusão do maior valor apresentado por item, enquanto que foi mantido o menor valor, o que reduziu o montante do preço médio. Ademais, à época, a legislação vigente não se referia à mediana e análise de coeficiente de variação.

33. Não se faz justo o uso de critérios diversos ao da legislação e do conhecimento difundido à época para analisar os preços encontrados na amostra da pesquisa. Uma vez que a prática comum e o direcionamento da legislação, Instrução Normativa SLTI/MP nº 05/2014, era pelo uso da média ou do menor valor, falar em uso da mediana, quartis e análise do coeficiente de variação não é pertinente, uma vez que está sendo analisado, a posteriori, um fato que, a priori, as informações não se encontravam disponíveis, não eram práticas comum e tampouco havia recomendações de uso. Dessa forma, este Órgão seguiu estritamente a legislação à época.

Portanto, não é pertinente afirmar que o orçamento estimativo seria reduzido em R\$ 2.413.361,84.

34. O segundo ponto analisado pela CGU diz respeito à execução contratual com ocorrência de “jogo de planilhas” e consequente prejuízo estimado ao erário de R\$ 5.831.836,55. Sendo afirmado que a execução do contrato “por meio de apresentação de demanda permite a ocorrência de “jogo de planilha””. Isto é, a Administração realizar uma licitação em que são apresentados os itens que são passíveis de serem solicitados pode gerar a ocorrência de “jogo de planilha”.

35. Cabe esclarecer que a contratação por demanda ocorre quando, tendo um valor máximo para o fornecimento, a Administração demanda a execução quando necessitar, remunerando o contratado somente pelo o que for efetivamente executado. Este tipo de contratação, no caso de serviços de comunicação social, é utilizado devido à imprevisibilidade da contratação, não sendo possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração. Contudo, o valor unitário do item foi licitado na forma padrão, garantindo estar dentro do preço de mercado e sendo o menor valor possível que o Ministério obteve. Isto mitiga o risco de que, em uma eventualidade, haja a necessidade de uma contratação emergencial, que a depender do valor do item poderia ocorrer até por dispensa de licitação.

36. Sabe-se que a Lei nº 8.666/1993, em seu artigo 65, inciso I, alínea “b”, possibilita meios de ajustes no contrato, sendo possível a realização de acréscimos ou redução quantitativa do objeto, desde que respeitados os limites determinados no §1º do referido dispositivo. Contudo, sendo um serviço imprevisível, realizar uma estimativa de demanda pode acabar em superdimensionamento, o que o TCU já entendeu a sua irregularidade, conforme exposto no Acórdão TCU 331/2009 a saber:

“FISCALIS EXECUÇÃO 2008. AEROPORTO DE FLORIANÓPOLIS. LEVANTAMENTO DE AUDITORIA NAS OBRAS DE TERRAPLENAGEM, DAS PISTAS DE TAXIWAY E DO PÁTIO DE AERONAVES DO NOVO TERMINAL DE PASSAGEIROS DO AEROPORTO. INSUFICIÊNCIA DO PROJETO BÁSICO. SOBREPREÇO. SUSPENSÃO CAUTELAR DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. REVOGAÇÃO DO CERTAME. PERDA DE OBJETO. DETERMINAÇÕES.

ARQUIVAMENTO. O superdimensionamento de quantitativos de serviços em fase de licitação, sob o pretexto de conferir ao orçamento de referência margem de segurança para eventuais distorções, é ato incompatível com os princípios da legalidade e da eficiência, ensejador de determinação ao órgão para que proceda à sua anulação, sem prejuízo da possibilidade aplicação de multa aos responsáveis que lhe deram causa”. (grifo nosso)

37. Portanto, embora em uma licitação tradicional de bens e serviços comuns seja obrigatória a indicação do que será contratado, deve-se notar que quando se trata de um objeto como a comunicação social, torna-se o processo um tanto mais dificultoso prever, com exatidão, as demandas que serão realizadas no contrato. Isto se deriva da natureza do objeto a ser contratado sendo estimado, mas passível de sofrer variação no consumo do contrato devido a fatores fora do controle do gestor, como externalidades derivadas de situações imprevisíveis de ordem política, saúde pública, mudanças de diretrizes em políticas públicas, comoção social e outros.

38. Isso não significa que o gestor deixa de prever o uso do contrato e deixa de desenhar a demanda de forma que o instrumento possa atender as demandas da Administração. Tal atividade ocorre na definição dos itens contratuais, seus detalhamentos, e na definição estimada do valor global do contrato.

39. De forma exemplificativa, e um item contido no edital, é o “Gerenciamento de crise regional”, em que a contratante terá que deflagrar um conjunto de ações para administrar a crise em questão. Ora, não é possível mapear de antemão se durante a execução do contrato haverá uma crise em alguma região do Brasil, tampouco quantas poderá haver. Contudo, caso ocorra, o Órgão precisa estar preparado para agir. Este é apenas um exemplo, dentre tantos outros itens existentes no edital, que o gestor não consegue prever, não sendo correto superestimar um quantitativo apenas para garantir que, em sua ocorrência, se possa contratar o item (vide acórdão do TCU). O objeto de comunicação corporativa, comunicação digital e mesmo publicidade possuem a peculiaridade do desenho do que poderá ser contratado, mas não limitando ao estimativo inicial na confecção do edital.

40. Cabe ainda esclarecer que é prática comum na Esplanada e, inclusive, recomendada pela SECOM, unidade pertencente à Presidência da República e referência para as demais assessorias de comunicação dos

Ministérios, que as licitações realizadas para contratos de comunicação social sejam para contratação sob demanda, considerando o limite do valor global do certame. Isto fica claro no edital em referência, como trecho a seguir:

“As quantidades anuais apresentadas no subitem 9.1 representam apenas estimativas e serão executadas na medida da necessidade e conveniência da Contratante, que poderá readequá-las, ocasionando uma distribuição diferente da previamente estabelecida, desde que justificada a alteração e respeitado o limite estabelecido no subitem 10.1, quanto ao valor de investimento para a contratação.”

41. Este trecho encontra-se *ipsis litteris* ao recomendado pela SECOM-PR na versão de setembro de 2016 do modelo de minuta de edital de contratação de serviços de comunicação corporativa (SEI 1622662). Informa-se ainda que a referida orientação situa-se atualmente no modelo de edital constante site da SECOM-PR, cuja versão disponível é a de 12 de fevereiro de 2019. Não obstante, exemplifica-se outros órgãos, como: Edital de Concorrência nº 02/2014 do Ministério da Saúde (1727917); Concorrência nº 001/2014-SECOM da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (1728029); Concorrência nº 002/2014-Incra do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária do Ministério do Desenvolvimento Agrário (1728044); Concorrência Demap nº 86/2015 – alterado II do Banco Central do Brasil (1728342); Concorrência nº 04/2015 da Agência Nacional de Águas (1728357); Pregão eletrônico nº 26/2016 do Tribunal de Contas da União (1735099); Concorrência nº 02/2016 do Ministério do Turismo (1728521); e Concorrência nº 002/2016 do Ministério do Esporte (1728529).

42. Portanto, este Órgão foi prudente em tratar tais serviços imprevisíveis sob demanda, respeitando o valor global do contrato, e realizando a licitação de seus itens.

43. No Relatório de Auditoria consta que cada serviço foi subdividido de acordo com a sua complexidade (baixa, média, alta e superior), totalizando 151 itens. Considera-se ser esta uma prática preventiva para a não ocorrência de sobrepreço, uma vez que se fosse solicitado a contratação do item “Gerenciamento de crise regional”, sem precificar a dificuldade (baixa: até 10 dias; média: entre 11 e 20 dias; alta: de 21 a 30 dias), é de se esperar que os fornecedores atribuam os valores tomando por base a complexidade mais alta, uma vez que sua ocorrência impactará a apuração de seus custos.

44. Conjuntamente foi afirmado a existência de “jogo de planilhas” na execução contratual uma vez que os itens mais executados no período analisado *“apresentavam valores unitários formados a partir do 2º Quartil, o que evidencia a falta de homogeneidade da amostra”*.

45. Com as devidas escusas, não foi possível compreender a análise de Quartil efetuada, uma vez que existe tão somente até o 3º Quartil (conforme explicado anteriormente), enquanto que no material é apresentado o “4º Quartil” e “> 4º Quartil”.

46. Não obstante, independente da homogeneidade da amostra, o Quartil dividirá a amostra em quatro grupos iguais, nos quais cada um conterá 25% dos dados. Assim, neste caso, cada grupo, conterá 25% dos itens, independente da formação de seus valores unitários. Pois bem, se 25% dos itens estão até o 1º Quartil, consequentemente, 75% está acima do 1º Quartil. Dessa forma, probabilisticamente, sequer considerando os valores praticados ou o conteúdo dos itens, é de se esperar que um consumo superior dos itens também esteja acima daquele Quartil, não se tratando de característica ou ocorrência de “jogo de planilhas”, conforme afirmado.

47. Ainda foi relatado que *“a previsão de desconto linear a todos os 151 itens que compõem o MCP pelas empresas em suas propostas de preços contribuiu para a ocorrência do jogo de planilhas”*.

48. Considerando o desconto concedido de 5% (cinco por cento), a empresa o aplicou de forma linear a todos os itens, demonstrando que não havia “jogo de planilha”. Ora, se a empresa tivesse escolhido uma cesta de itens em que daria um desconto maior do que 5% (cinco por cento), e outra cesta de itens em que nenhum desconto fosse aplicado, de forma que no valor global se obtivesse o desconto de 5% (cinco por cento), ela teria cumprido com sua negociação. Porém, aqui haveria o risco em incorrer em “jogo de planilha”, uma vez em que a empresa poderia fornecer o desconto alto na cesta de itens que seria pouco demandada pela contratante, não fornecendo desconto na cesta de itens mais consumida. Portanto, acredita-se que a administração adotou os procedimentos corretos para evitar o indecoroso “jogo de planilha”. Isto ponto resta explicado nos autos, a ver:

“12. Em consideração do item 41, do Projeto Básico, subitem k), entende-se que o desconto é linear é a metodologia adequada ao certame. No sistema de registros de preços é utilizado o maior desconto por Item, como por exemplo do registro de preço de combustíveis ou periódicos, mas neste caso devido a característica técnica do certame, não há como dividir os itens, vez que estes compõem um pacote que visa a homogeneidade da comunicação desta ASCOM com seu diferente públicos e assim dos serviços a ser contratado.” (SEI 1898745)

49. Uma vez mais é mencionado a ocorrência de superfaturamento devido a *“adoção da média aritmética como metodologia única na determinação do preço estimado pela equipe da ASCOM”*. Afirmando que isto poderia ter sido revertido com o uso da *“média aritmética ou mediana na determinação do preço unitário, conforme o enquadramento no quartil”*.

50. Consonante com os esclarecimentos apresentados na Questão 1 deste documento, cabe rememorar que foi observado rigorosamente a legislação vigente à época, isto é, a Instrução Normativa MP/SLTI n° 05/2014, tendo alguns pontos sido alterados pela Instrução Normativa MP/SLTI n° 07/2014. Este normativo regulamentava o uso da média ou do menor preços, havendo a obrigatoriedade de se justificar o uso de metodologia diversa, sendo essa assinada pela autoridade competente.

51. Pelo exposto, não se considera justificável consumir que *“a equipe de planejamento não adotou mecanismos de controle que permitiram mitigar a ocorrência do “jogo de planilhas” durante a execução contratual”*, sendo inclusive o desconto linear um desses mecanismos, além do que a análise necessita ser realizada à luz da legislação vigente à época da ocorrência dos fatos. Dessa forma, não há de se falar em dano estimado ao erário de R\$ 5.831.836,55.

52. O terceiro apontamento refere-se à *“execução contratual de itens não licitados ou em quantidades acima das previstas na licitação, com ocorrência de “jogo de planilhas””, sendo motivada pela remuneração à “empresa pela execução de itens acima do quantitativo inicialmente previsto e cujo preço encontra-se acima daquele praticado no mercado”*.

53. O jogo de planilhas é caracterizado por alterações contratuais de quantitativos, sem justificativas coerentes e consistentes, e/ou um consumo deliberado de itens contratados a preços muito altos e reduzindo o consumo de itens contratados a preços muito baixos. Portanto, para que isto tivesse ocorrido, seria necessário restar comprovado que na pesquisa de preços com os fornecedores, na elaboração dos preços de referência, na contratação, na execução e nas prorrogações houve, de forma particularizada, incremento na demanda vinculada a preços muito elevados para determinados itens e decréscimo na demanda de itens com preços extremamente baixos.

54. Discorrendo sobre a suposição em questão. No processo licitatório realizado, aqueles preços altamente elevados, foram descartados, conforme consta: *“optou-se por descartar-se o maior valor unitário para cada uma das propostas apresentadas”*. Dessa forma, a empresa em questão não conseguiria manter o seu preço alto na formação do preço referência do edital. Enquanto que os preços excessivamente baixos não foram retirados da elaboração do preço referência, o que, no caso de sua ocorrência, tornou o preço médio do item mais baixo, ou seja, reduziu o preço de referência. Ainda assim, poder-se-ia ocorrer o jogo de planilhas se duas ou mais empresas apresentassem preços muito elevados para determinados itens. Com isto, mesmo havendo a eliminação do maior preço, o preço médio poderia ficar acima da média. Então, para que isto ocorresse seria necessário ter havido conluio entre duas ou mais empresas que participaram da pesquisa de preços. S.M.J., não se observa no processo nenhum indício desse conluio.

55. Uma outra forma de ocorrer o jogo de planilhas seria se a empresa vendedora, em algum momento, solicitasse reequilíbrio econômico-financeiro de alguns itens e, a partir deste ponto, uma quantidade a maior desses itens passasse a ser mais demandado, destoando-se da média histórica de demanda (lembrando que isto precisa ser analisado de forma separada for quantidade demandada do Órgão solicitante, uma vez que o MCTI cedeu seu contrato para outros Órgãos, e cada um tem uma necessidade específica). Conforme se averigua no processo, a empresa em nenhum momento solicitou reequilíbrio econômico-financeiro, havendo apenas o reajuste anual previsto no edital (SEI 2066784), que a contratada poderia solicitar anualmente.

56. Dessa forma, com os elementos expostos nos autos, s.m.j., não há indícios, tampouco se pode afirmar, que houve conluio entre dois ou mais fornecedores durante a pesquisa de preços para a formação do

preço de referência. Muito menos a contratada solicitou reequilíbrio econômico-financeiro durante a execução do contrato, não havendo configuração de sobrepreço a posteriori de itens específicos.

57. Retornando à alegação do Órgão de Controle, para que de fato ocorresse o “jogo de planilha” em uma contratação sob demanda, a Administração precisaria conhecer a margem operacional de cada item licitado da contratada, uma vez que itens com preços menores podem ter margens operacionais maiores do que itens que possuem um valor mais alto. Neste caso, o sobrepreço estaria no item de menor valor. Portanto, não se considera razoável inferir que a simples ocorrência de compra de bens de elevada monta configure “jogo de planilha”.

58. Ademais, nos autos não há evidências de atos ou procedimentos, mediante a qualquer pretexto tramado pelas partes, para alterar, em favor da contratada, as condições econômico-financeiras originalmente estabelecidas. Assim, não há margem para a condenável prática do “jogo de planilhas”. Essas práticas são aspectos relevantes, conforme aponta o TCU, no Acórdão nº 1757/2008 – TCU – Plenário:

“62. As expressões “jogo de preços” e “jogo de planilha” vêm sendo utilizadas indistintamente no TCU para denotar certas práticas observadas em licitações e contratações públicas, geralmente em obras executadas sob o regime de empreitada por preços unitários, consistentes na manipulação irregular de quantitativos de itens licitados e de seus preços unitários da qual resulta, ao final da execução do contrato sempre modificado por termos aditivos, um objeto com preço superior ao justo, superior àquele que teria sido possível obter não fosse essa manipulação indevida de preços e quantidades. São, portanto, aspectos importantes que devem estar presentes para a caracterização do “jogo de preços”: uma manipulação irregular de preços, o que significa ser ela reprovável, contrária ao Direito; e a ocorrência de um resultado inaceitável, um injustificado aumento da despesa pública (que, posteriormente, vai se caracterizar num dano ao erário).” (grifo nosso)

59. Ainda foi citado pela CGU que a mitigação do risco do “jogo de planilhas” teria sido possível “com a realização de análise crítica dos valores coletados durante a elaboração da pesquisa de preços.”. Não se pode deixar de considerar que essa avaliação foi realizada, conforme já exposto: “optou-se por descartar-se o maior valor unitário para cada uma das propostas apresentadas, valendo-se da média dos demais valores unitários, resultando em menor monta de valores máximos aceitáveis para o certame licitatório”. (SEI 1735120)

60. Por conseguinte, este Órgão atuou de forma crítica na análise da pesquisa de preços, dentro da limitação da legislação à época (a instrução normativa ordenava o uso da média ou do menor preço para a formação do preço de referência e, anteriormente, discorreu-se por que a média era a mais adequada), contribuindo para que não ocorresse o censurável “jogo de planilhas”.

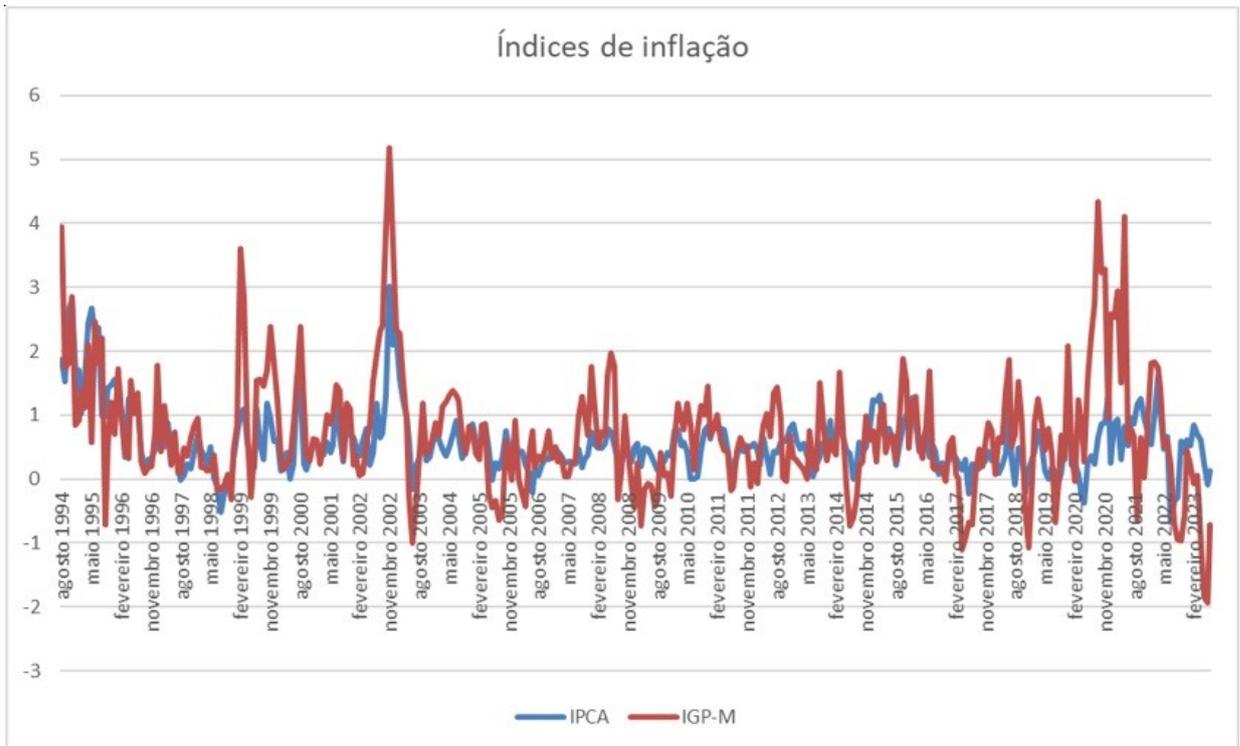
61. O quarto item versa sobre a ausência de comprovação de vantagem econômica quando da realização da prorrogação contratual que, pelo exposto, onerou a Administração em R\$ 4.600.088,91.

62. Não obstante restasse dispensável pesquisa de preços para a prorrogação contratual, nos termos do Parecer nº 01/2019/DECOR/CGU/AGU e Orientação Normativa AGU nº 60/2020, combinados com a declaração da gestora do Contrato dada por meio do Memorando nº 11959/2018/SEI-MCTIC (SEI 3449191), o MCTI realizou consulta a outros instrumentos contratuais. O relatório preliminar aponta que há dois contratos com valor global inferior ao do Contrato MCTIC nº 5/2018, mas desconsidera as diferenças entre itens, metodologias e modelos de execução que inviabilizam uma análise vinculada exclusivamente à análise do valor global.

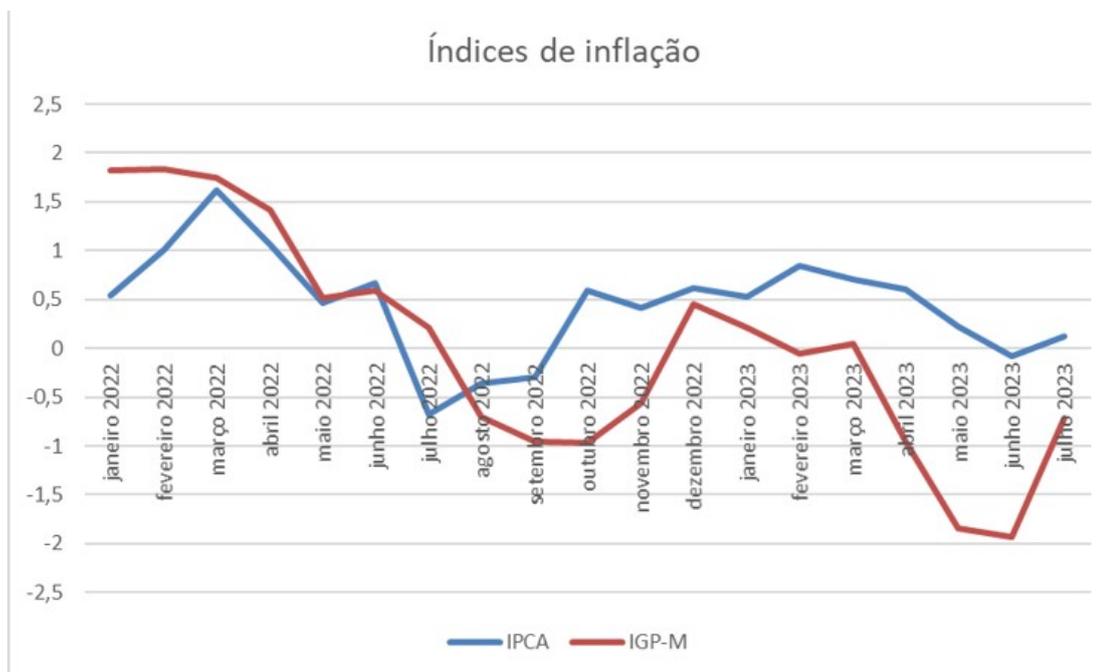
63. Uma reanálise, ainda em caráter preliminar, mostra que, por exemplo, o Contrato nº 3/2017 do Ministério do Turismo, apresenta valores próximos, semelhantes ou superiores aos praticados no Contrato MCTIC nº 5/2018 na maioria de seus itens.

64. A seguir, o Relatório de Auditoria traz a quinta constatação, na qual é afirmada que a “escolha do IGP-M como índice de correção contratual onerou de forma indevida e estimada à Administração em R\$ 3.534.154,99”. Foi afirmado haver “falta de amparo técnico para a escolha do IGP-M como índice de reajuste contratual”, sendo “necessário identificar a composição da base de cálculo do IGP- M e compará-la com a estabelecida para o IPCA-E”. Aqui será abordado o IPCA, que é calculado mensalmente, iniciando-se no dia 1º de cada mês, assim como o IGP-M. O IPCA-E, apesar de ter a mesma cesta de bens do IPCA, é calculado trimestralmente, com início no dia 15 de cada trimestre.

65. Ao analisar o comportamento do IPCA e do IGP-M desde o início do Plano Real até julho de 2-23, percebe-se a existência de uma sincronicidade. Contudo, ao realizar-se um recorte, dando um zoom na inflação de janeiro de 2022 até o momento, nota-se que, na maioria dos meses, o IGP-M apresentou uma variação menor do que o IPCA.



Fonte: Banco Central do Brasil e SIDRA/IBGE



Fonte: Banco Central do Brasil e SIDRA/IBGE

66. De acordo com a Lei 8.666/1993, o índice do reajuste a ser aplicado anualmente deve refletir o custo de produção, admitindo-se índices específicos ou setoriais. A AGU, na Orientação Normativa nº 23/2011, permitiu o uso de índices gerais, na falta daqueles índices. Já o TCU, no Acórdão nº 114/2013-Plenário, orientou que, ao se usar um índice geral, buscasse aquele que fosse mais conservador, contudo não determinou que o mais conservador é o IPCA. Dessa forma, depreende-se que ao usar um índice geral, o gestor é livre na escolha do indicador a ser utilizado, devendo respeitar as orientações da Corte de Contas. A seguir tem-se os trechos citados acima:

“XI – critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;” (art. 40 da Lei 8.666/1993)

“O edital ou o contrato de serviço continuado deverá indicar o critério de reajustamento de preços, sob a forma de reajuste em sentido estrito, admitida a adoção de índices gerais, específicos ou setoriais, ou por repactuação, para os contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, pela demonstração analítica da variação dos componentes dos custos.” (Orientação Normativa nº 23/2011)

“9.4. determinar à DGI/MinC que celebre termo aditivo ao contrato de forma a restar estabelecido formalmente o índice de correção a ser utilizado, o qual deverá ser preferencialmente um índice setorial ou específico, e, apenas na ausência de tal índice, um índice geral, o qual deverá ser o mais conservador possível de forma a não onerar injustificadamente a Administração.” (Acórdão TCU nº 114/2013-Plenário)

67. Essa discricionariedade na escolha do índice de reajuste do contrato, que estará estabelecida no edital, ocorre para que se busque o índice que reflita da melhor forma possível a variação dos custos dos insumos relacionados ao objeto contratual. Havendo índice setorial ou específico, ele deve ser aplicado para que o contrato seja atualizado corretamente, como o caso do INCC para a construção civil. Não havendo, utiliza-se um índice geral, sendo que ambos, o IGP- M e o IPCA, são índices gerais.

68. O IPCA, conforme descrito no Relatório de Auditoria, tem o grupo comunicação na sua cesta. Contudo, cabe observar que esse grupo comunicação trata de serviços utilizados nas vidas das famílias, como por exemplo, telefone fixo, telefone celular, TV por assinatura e acesso à internet. Enquanto que o IGP-M é formado por uma ponderação de outros três índices: IPA, IPC e IGP, sendo que o IPC também tem o grupo comunicação em sua cesta. Assim, observa-se que nenhum dos itens possui aderência aos serviços de comunicação social.

69. Resta agora definir qual dos dois índices seria mais conservador. No Relatório de Auditoria consta uma comparação entre o IPCA-E e o IGP-M entre janeiro de 2002 e dezembro de 2017, não obstante não se detalhe a metodologia que resultou na escolha do referido período. Primeiro, não se considera coerente analisar o indicador até dezembro de 2017, uma vez que a minuta de edital estava finalizada em 10 de janeiro de 2017 (SEI 1611297), portanto, no limite, poderia ser considerado o índice de dezembro/2016, porém sabe-se que ele não estaria divulgado até aquela data. Admite-se ainda que essa análise poderia ser estendida até março/2017, quando os autos retornaram da Consultoria Jurídica (SEI 1840777).

70. Analisando o comportamento dos índices nos quatro anos anteriores à sua decisão de escolha, percebe-se que o IPCA foi 10% maior do que o IGP-M tanto no período de janeiro/2013 a dezembro/2016, quanto no período de janeiro/2013 a março/2017. Expandindo essa análise para mais quatro anos, de janeiro/2009 a dezembro/2016, o IPCA foi maior do que o IGP-M em 7,26%. Estes valores podem ser evidenciados nas figuras abaixo.

71. Por outro lado, não se pode utilizar a variação dos índices de inflação durante o período de execução do contrato para escolher o mais adequado ao edital, uma vez que o certame é um evento a priori dos fatos, não sendo possível fazer uma estimativa precisa de como os indicadores iriam se comportar, além de não ser possível alterar o indicador de reajuste com o contrato assinado. Não obstante, este Órgão atuou em mais de um momento para reduzir o reajuste do índice de inflação anual, obtendo sucesso.

Resultado da Correção pelo IPCA (IBGE)

Dados básicos da correção pelo IPCA (IBGE)	
Dados informados	
Data inicial	01/2013
Data final	12/2016
Valor nominal	R\$ 100,00 (REAL)
Dados calculados	
Índice de correção no período	1,32568740
Valor percentual correspondente	32,568740 %
Valor corrigido na data final	R\$ 132,57 (REAL)

Fonte: Calculadora do Cidadão do Banco Central

Resultado da Correção pelo IGP-M (FGV)

Dados básicos da correção pelo IGP-M (FGV)	
Dados informados	
Data inicial	01/2013
Data final	12/2016
Valor nominal	R\$ 100,00 (REAL)
Dados calculados	
Índice de correção no período	1,29603410
Valor percentual correspondente	29,603410 %
Valor corrigido na data final	R\$ 129,60 (REAL)

Resultado da Correção pelo IPCA (IBGE)

Dados básicos da correção pelo IPCA (IBGE)	
Dados informados	
Data inicial	01/2013
Data final	03/2017
Valor nominal	R\$ 100,00 (REAL)
Dados calculados	
Índice de correção no período	1,33845420
Valor percentual correspondente	33,845420 %
Valor corrigido na data final	R\$ 133,85 (REAL)

Fonte: Calculadora do Cidadão do Banco Central

Resultado da Correção pelo IGP-M (FGV)

Dados básicos da correção pelo IGP-M (FGV)	
Dados informados	
Data inicial	01/2013
Data final	03/2017
Valor nominal	R\$ 100,00 (REAL)
Dados calculados	
Índice de correção no período	1,30562350
Valor percentual correspondente	30,562350 %
Valor corrigido na data final	R\$ 130,56 (REAL)

Resultado da Correção pelo IPCA (IBGE)

Dados básicos da correção pelo IPCA (IBGE)	
Dados informados	
Data inicial	01/2009
Data final	12/2016
Valor nominal	R\$ 100,00 (REAL)
Dados calculados	
Índice de correção no período	1,65087780
Valor percentual correspondente	65,087780 %
Valor corrigido na data final	R\$ 165,09 (REAL)

Fonte: Calculadora do Cidadão do Banco Central

Resultado da Correção pelo IGP-M (FGV)

Dados básicos da correção pelo IGP-M (FGV)	
Dados informados	
Data inicial	01/2009
Data final	12/2016
Valor nominal	R\$ 100,00 (REAL)
Dados calculados	
Índice de correção no período	1,60676430
Valor percentual correspondente	60,676430 %
Valor corrigido na data final	R\$ 160,68 (REAL)

72. Resta ainda informar que, s.m.j., entende-se que outros Ministérios à época e a SECOM, inclusive até na atualidade, utiliza o IGP-M como índice de inflação no reajuste de seus contratos de comunicação social por 90ênia90tíc-lo o que possui a cesta de produtos mais aderente ao serviço de comunicação social. A seguir, consta alguns exemplos que estão contidos no processo:

- Contrato 36/2014 – MEC (SEI 1378258): Indica o uso do IGP-M no instrumento da repactuação
- Contrato 20/2014 – MPOG (SEI 1378271): Indica o uso do IGP-M no instrumento da repactuação
- Contrato 02/2014 – PR (SEI 1378280): IGP-M
- Edital 02/2013 – EPL/MT (SEI 1727231): IGP-M
- Edital 02/2014 – MS (SEI 1727917): IGP-M
- Edital 02/2014 – Funpresp (SEI 1728008): IGP-M
- Edital 01/2014 – Secom/PR (SEI 1728029): IGP-M
- Edital 02/2014 – MDA (SEI 1728044): IGP-M
- Edital 04/2015 – ANA (SEI 1728357): IGP-M
- Edital 02/2016 – TURISMO SEI (1728521): IGP-M

- Edital 02/2016 – ESPORTES (SEI 1728529): IGP-M

73. Dos editais acostados nos autos, apenas o Edital 86/2015 – Bacen (SEI 1728342) e o Edital 26/2016 – TCU (SEI 1735099) aplicam o IPCA como índice de reajuste em seus contratos de comunicação corporativa, recordando que ambos não integram o Sistema de Comunicação Social do Poder Executivo (SICOM).

74. A Instrução Normativa SECOM nº 4, de 21 de dezembro de 2010, não aponta em nenhum momento a necessidade do órgão a aderir seu modelo de edital, diferente da Instrução Normativa SG/PR nº 03 de 2018 que traz expressamente “o anunciante utilizará o modelo de edital disponível no site www.secom.gov.br e o roteiro para elaboração do briefing, anexo I desta Instrução Normativa, com as adaptações necessárias ao atendimento das especificidades de cada órgão ou entidade”. Não obstante, já havia a prática cultural da SECOM/PR em fornecer minutas de editais, os quais eram utilizados como modelos.

75. Informa-se ainda que a minuta de edital de contratação de serviços de comunicação corporativa emitido pela Secretaria Especial de Comunicação Social (SECOM) da Presidência da República em setembro de 2016, conforme consta no SEI 1622662, utilizava o Índice Geral de Preços de Mercado (IGP-M) como índice para o reajuste do contrato. O que foi demonstrado no trecho: “...reiteramos também que a minuta de Edital em utilização pelo MCTIC está aderente ao modelo sugerido pela SECOM-PR...” (SEI 1735120)

76. Além do mais, a minuta de edital modelo que consta atualmente no site SECOM-PR, preconiza a aplicação do IGP-M como o índice de reajuste no contrato de comunicação social. Nesta minuta modelo consta:

“Esta minuta de Edital foi elaborada pela Secretaria Especial de Comunicação Social da Secretaria de Governo da Presidência da República – SECOM/PR a partir dos procedimentos que devem ser adotados nos processos licitatórios do Poder Executivo Federal e visa auxiliar os órgãos e as entidades integrantes do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal – SICOM, na contratação de empresa prestadora de serviços de comunicação corporativa, nos termos da Lei nº 8.666/1993 e, de forma complementar, da Instrução Normativa MP nº 05/2017 e da Instrução Normativa SECOM nº 4/2018, observadas as regras estabelecidas na Lei nº 12.232/2010 aplicáveis a este objeto, nos termos do Acórdão nº 6.227/2016-TCU-2ª Câmara.” (grifo nosso)

77. Em seguida, a minuta modelo da SECOM-PR preconiza que apenas os itens destacados em amarelos e grifados em cinza são passíveis de alterações, a fim de seguir as suas orientações:

NOTA EXPLICATIVA - Os itens deste modelo de Edital, destacados em amarelo, devem ser preenchidos ou adotados pelo órgão ou entidade licitante, de acordo com as peculiaridades do objeto da licitação e critérios de oportunidade e conveniência, cuidando-se para que sejam reproduzidas as mesmas definições nos demais instrumentos da licitação, para que não conflitem. Os subitens a serem incluídos de acordo com as condições do órgão/entidade estão grifados em cinza. Alguns itens receberão notas explicativas para compreensão quando da elaboração das minutas referentes à licitação, que deverão ser suprimidas quando da finalização do documento. Para a supressão automática das referidas notas explicativas, clique no botão substituir no canto direito da guia início ou use o atalho Ctrl+U; clique em mais, para ampliar a caixa de diálogo, e depois em formatar, opção estilo. Na caixa de diálogo Localizar estilo encontre o estilo citação e o selecione, depois clique em OK para sair. Clique em substituir tudo. Faça isso apenas ao final, para elaborar a minuta seguindo as orientações.

78. Oras, independente das alterações específicas de cada órgão que devem ser realizadas em cada edital, o objeto permanece o mesmo e, com isso, a aplicação do índice. Resta questionar se caberia à um órgão pertencente ao SICOM repensar a recomendação já consolidada pelo órgão central.

79. Continuando a análise nos autos, em 15 de março de 2017, Assessoria de Comunicação Social amplia as informações prestadas sobre a aplicação do IGP- M por meio da Nota Técnica nº 5545/2017/SEI-MCTIC (SEI 1735120):

“Levando em conta a inflação somada nos últimos cinco anos a aplicada ao objeto principal

deste edital, importante lembrar que os dados a seguir referem-se à atualização de valores referentes a prestação de serviços contratada para o antigo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI, dimensionada à época de realização do certame licitatório, é dizer, há cinco anos. Neste período, até o presente momento, o próprio MCTI, antes mesmo da fusão com o Ministério das Comunicações, sofreu modificações em suas circunstâncias, tanto do ponto de vista dos trabalhos internos, com aumento natural e orgânico de projetos, programas e ações de pesquisa, desenvolvimento, inovação e tecnologia; quanto em relação à conjuntura econômica que forçou a todos a redução de investimentos, causando problemas internos que repercutiram na sociedade, por meio da imprensa. Isso já vinha causando incremento na demanda por serviços de comunicação corporativa, em todas as suas nuances. Ou seja, tratava-se de contrato que já estava com escopo e possibilidade econômica insuficientes, já que o contrato anterior firmado em 03/02/2012, no valor de R\$ 3.602.273,65, para o período de fevereiro de 2012 a 31 de dezembro de 2012, e no valor total de R\$ 3.929.753,07 aplicando o IGPM, conforme demonstrado em tabela, em anexo.

Utilizou-se o índice IGM-P no cálculo, pois entende-se se tratar do índice que guarda maior relação com o pacote de serviços do objeto em questão, tanto para demonstrar a necessidade de acréscimo contratual, quanto para as futuras adequações contratuais.”

80. Contudo, a Consultoria Jurídica aponta em seu Parecer nº 00348/2017/CONJURMCTIC/CGU/AGU (SEI 1772338):

“74. Importante alertar ao gestor que a SECOM disponibiliza no sítio www.secom.gov.br, modelos de minuta de edital de concorrência, e anexos briefing e contrato, para auxílio na realização de licitação e contratação de serviços de publicidade e de comunicação digital, no entanto, consta a informação de que se trata de auxílio, cabendo as adaptações de acordo com as características e necessidades de cada órgão, em conformidade com a legislação.

75. Dessa forma, a utilização dos modelos da SECOM deve ser feita com parcimônia pelo gestor, uma vez que tem como desiderato tão somente o auxílio aos órgãos e não a adesão em bloco dos regramentos contidos nos referidos modelos. Alerta-se que eventual apontamento por parte do TCU acerca do referido “padrão” de contratação será de responsabilidade exclusiva do gestor desta Pasta.

(...)

86. O Item 14 do Edital trata do reajuste e disciplina o índice do IGPM. Impende observar que a IN-SLTI-MPOG n. 02, de 2008 aponta o IPCA na ausência de índice específico, veja-se:

Art. 30ª Nas contratações de serviço continuado, o contratado não tem direito subjetivo à prorrogação contratual, que objetiva a obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, conforme estabelece o art. 57, inciso II da Lei no 8.666, de 1993. (Incluído pela Instrução Normativa no 3, de 16 de outubro de 2009)

I os reajustes dos itens envolvendo insumos (exceto quanto a obrigações decorrentes de acordo ou convenção coletiva de trabalho e de Lei) e materiais serão efetuados com base em índices oficiais, previamente definidos no contrato, que guardem a maior correlação possível com o segmento econômico em que estejam inseridos tais insumos ou materiais ou, na falta de qualquer índice setorial, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA/IBGE; e (Redação dada pela Instrução Normativa no 6, de 23 de dezembro de 2013)

87. O Tribunal de Contas da União no bojo do Acórdão n. 114/2013 Plenário entendeu que a eleição do índice deve ser a mais conservadora possível para a Administração Pública, veja-se:

“O Tribunal decidiu, então, a) “determinar à DGI/MinC que celebre termo aditivo ao contrato de forma a restar estabelecido formalmente o índice de correção a ser utilizado, o qual deverá ser preferencialmente um índice setorial ou específico, e, apenas na ausência de tal índice, um índice geral, o qual deverá ser o mais conservador possível de forma a não onerar injustificadamente a administração”; (...) (grifo nosso)

81. Ao passo que a ASCOM justifica na Nota Técnica nº 9389/2017/SEI- MCTIC (SEI 1840777):

“8. Item 88, em atenção ao item 86) ainda não há parecer final por parte do TCU, e o objeto não é compatível com o objeto em questão, mesmo tratando de atividade de comunicação pública, conforme descrito na nota técnica 5545 Sei nº(SEI 1735120).

Em consideração ao item 87) – IGP-M, conforme Edital do Ministério dos Esportes, item 14.3 do Edital, “O reajuste dar-se-á de acordo com a legislação vigente, em especial o Decreto nº 1.054/1994, alterado pelo Decreto nº 1.110/1994, a Lei nº 9.069/1965, e a Lei nº 10.192/2001, ou em conformidade com outra norma que vier a ser editada pelo Poder Público, com base na variação do Índice Geral de Preços de Mercado (IGP-M) Coluna 7, publicado pela Revista Conjuntura Econômica da Fundação Getúlio Vargas.”, assim de acordo com a consulta nos certames na Esplanada, verificou-se que este é o melhor índice para este objeto, ratificado também no Edital sugerido para este objeto pela SECOM – PR. “

82. Cabe ainda esclarecer que a Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008, citada acima, na qual há orientação do uso do IPCA na falta de um índice setorial é válida tão somente para reajuste de contratos contendo insumos e materiais, o que não é o caso do contrato em questão. Ademais, conforme demonstrado, em atenção ao Acórdão do TCU, à época, o IGP-M mostrava-se mais vantajoso do à Administração do que o IPCA.

83. O Relatório Preliminar também aponta um equívoco no que se refere ao marco temporal para a aplicação do reajuste contratual por índice, onde foi realizado com base na data da celebração do contrato ao invés da data limite da apresentação da proposta, 11 de setembro de 2017. Não obstante o entendimento dessa CGU que a aplicação do reajuste poderia em tese configurar inadequação, tal medida se mostrou na prática mais conservadora para a Administração em relação ao reajuste de preço. Com o objetivo de analisar seus os impactos, a aplicação do índice recomendado pelo Relatório e os preços praticados atualmente, foi realizado um exercício para comparação dos valores.

84. Dessa forma, temos acumulado no IGP-M:

- Acumulado IGP-M entre 2017 e 2018 (09/2017 a 08/2018): 8,89%
- Acumulado IGP-M entre 2018 e 2019: 4,95%
- Acumulado IGP-M entre 2019 e 2020: 13,02%
- Acumulado IGP-M entre 2020 e 2021: 31,12%
- Acumulado IGP-M entre 2021 e 2022: 8,59%

E acumulado no IPCA:

- Acumulado IPCA entre 2017 e 2018 (09/2017 a 08/2018): 4,19% Acumulado IPCA entre 2018 e 2019: 3,43%
- Acumulado IPCA entre 2019 e 2020: 2,44%
- Acumulado IPCA entre 2020 e 2021: 9,68%
- Acumulado IPCA entre 2021 e 2022: 8,73%

Considerando os pressupostos:

- Da não negociação inicial dos valores da licitação;
- Da aplicação do índice IGP-M ou IPCA com base na data de direito da contratada; e
- Da realização do reajuste contratual por índice em todos os anos, sem negociação.

85. Tem-se o seguinte quadro:

PRODUTO OU SERVIÇO		VALOR ATUAL DO CONTRATO	Valor reajuste IGPM (Até 2022)	Diferença ao valor aplicado do IGPM	Valor reajuste IPCA (Até 2022)	Diferença ao valor aplicado do IPCA
1.	Estratégia de Comunicação					
1.1	Atendimento de demandas da contratante					
1.1.1	Complexidade Baixa/Júnior	R\$ 27.729,13	R\$ 39.354,06	R\$ 11.624,93	R\$ 28.172,06	R\$ 442,93

1.1.2	Complexidade Média/Pleno	R\$ 43.364,57	R\$ 61.544,36	R\$ 18.179,79	R\$ 44.057,25	R\$ 692,68
1.1.3	Complexidade Alta/Sênior	R\$ 58.084,33	R\$ 82.435,11	R\$ 24.350,78	R\$ 59.012,14	R\$ 927,81
1.1.4	Complexidade Superior/Master	R\$ 84.094,43	R\$ 119.349,46	R\$ 35.255,03	R\$ 85.437,70	R\$ 1.343,27
1.2	Avaliação de percepção de imagem					
1.2.1	Complexidade Baixa Regional	R\$ 36.363,17	R\$ 51.607,75	R\$ 15.244,58	R\$ 36.944,01	R\$ 580,84
1.2.2	Complexidade Baixa Nacional	R\$ 34.480,44	R\$ 48.935,72	R\$ 14.455,28	R\$ 35.031,21	R\$ 550,77
1.2.3	Complexidade Média Regional	R\$ 72.825,68	R\$ 103.356,50	R\$ 30.530,82	R\$ 73.988,96	R\$ 1.163,28
1.2.4	Complexidade Média Nacional	R\$ 54.603,94	R\$ 77.495,63	R\$ 22.891,69	R\$ 55.476,15	R\$ 872,21
1.2.5	Complexidade Alta Regional	R\$ 131.855,92	R\$ 187.134,07	R\$ 55.278,15	R\$ 133.962,11	R\$ 2.106,19
1.2.6	Complexidade Alta Nacional	R\$ 90.133,94	R\$ 127.920,92	R\$ 37.786,98	R\$ 91.573,69	R\$ 1.439,75
1.3	Mapa de influenciadores					
1.3.1	Complexidade Baixa Regional	R\$ 32.343,74	R\$ 45.903,25	R\$ 13.559,51	R\$ 32.860,38	R\$ 516,64
1.3.2	Complexidade Baixa Nacional	R\$ 27.771,02	R\$ 39.413,51	R\$ 11.642,49	R\$ 28.214,62	R\$ 443,60
1.3.3	Complexidade Média Regional	R\$ 54.278,26	R\$ 77.033,42	R\$ 22.755,16	R\$ 55.145,27	R\$ 867,01
1.3.4	Complexidade Média Nacional	R\$ 45.975,07	R\$ 65.249,27	R\$ 19.274,20	R\$ 46.709,45	R\$ 734,38
1.3.5	Complexidade Alta Regional	R\$ 80.352,29	R\$ 114.038,50	R\$ 33.686,21	R\$ 81.635,79	R\$ 1.283,50
1.3.6	Complexidade Alta Nacional	R\$ 67.050,08	R\$ 95.159,59	R\$ 28.109,51	R\$ 68.121,10	R\$ 1.071,02
1.4	Diagnóstico e matriz estratégica					
1.4.1	Complexidade Baixa	R\$ 24.526,03	R\$ 49.725,88	R\$ 25.199,85	R\$ 35.596,85	R\$ 11.070,82
1.4.2	Complexidade Média	R\$ 44.217,60	R\$ 89.650,02	R\$ 45.432,42	R\$ 64.177,01	R\$ 19.959,41
1.4.3	Complexidade Alta	R\$ 57.662,77	R\$ 116.909,75	R\$ 59.246,98	R\$ 83.691,21	R\$ 26.028,44
1.5	Plano estratégico de ações de comunicação	R\$ 92.123,79	R\$ 186.778,54	R\$ 94.654,75	R\$ 133.707,60	R\$ 41.583,81
2	Assessoria de Imprensa					
2.1	Atendimento de demandas de veículos de comunicação					
2.1.1	Complexidade Baixa	R\$ 36.950,59	R\$ 52.441,44	R\$ 15.490,85	R\$ 37.540,81	R\$ 590,22
2.1.2	Complexidade Média	R\$ 57.652,41	R\$ 81.822,11	R\$ 24.169,70	R\$ 58.573,31	R\$ 920,90
2.1.3	Complexidade Alta	R\$ 80.613,16	R\$ 114.408,74	R\$ 33.795,58	R\$ 81.900,83	R\$ 1.287,67
2.1.4	Complexidade Superior	R\$ 99.505,26	R\$ 141.220,99	R\$ 41.715,73	R\$ 101.094,70	R\$ 1.589,44
2.2	Contatos proativos com veículos de comunicação					
2.2.1	Complexidade Baixa	R\$ 15.030,75	R\$ 21.332,11	R\$ 6.301,36	R\$ 15.270,84	R\$ 240,09
2.2.2	Complexidade Média	R\$ 24.705,71	R\$ 35.063,12	R\$ 10.357,41	R\$ 25.100,35	R\$ 394,64
2.2.3	Complexidade Alta	R\$ 32.735,06	R\$ 46.458,63	R\$ 13.723,57	R\$ 33.257,95	R\$ 522,89
2.2.4	Complexidade Superior	R\$ 58.939,53	R\$ 83.648,84	R\$ 24.709,31	R\$ 59.881,00	R\$ 941,47
2.3	Entrevista coletiva					
2.3.1	Complexidade Baixa	R\$ 15.963,59	R\$ 25.321,45	R\$ 9.357,86	R\$ 18.126,66	R\$ 2.163,07
2.3.2	Complexidade Média	R\$ 19.761,27	R\$ 31.345,32	R\$ 11.584,05	R\$ 22.438,92	R\$ 2.677,65
2.3.3	Complexidade Alta	R\$ 26.743,31	R\$ 42.420,24	R\$ 15.676,93	R\$ 30.367,02	R\$ 3.623,71
2.4	Entrevista coletiva em ambiente digital	R\$ 15.822,71	R\$ 26.666,60	R\$ 10.843,89	R\$ 19.089,60	R\$ 3.266,89
2.5	Planejamento de press trip/Tour	R\$ 11.881,42	R\$ 22.884,81	R\$ 11.003,39	R\$ 16.382,36	R\$ 4.500,94

2.6	Acompanhamento de press trip/Tour					
2.6.1	Complexidade Baixa	R\$ 9.725,94	R\$ 15.427,29	R\$ 5.701,35	R\$ 11.043,80	R\$ 1.317,86
2.6.2	Complexidade Média	R\$ 14.955,73	R\$ 23.722,77	R\$ 8.767,04	R\$ 16.982,22	R\$ 2.026,49
2.6.3	Complexidade Alta	R\$ 23.580,04	R\$ 39.371,22	R\$ 15.791,18	R\$ 28.184,35	R\$ 4.604,31
3	Treinamento					
3.1	Planejamento e execução de media training					
3.1.1	Complexidade Baixa	R\$ 43.606,44	R\$ 77.359,54	R\$ 33.753,10	R\$ 55.378,73	R\$ 11.772,29
3.1.2	Complexidade Média	R\$ 65.236,89	R\$ 115.732,80	R\$ 50.495,91	R\$ 82.848,68	R\$ 17.611,79
3.1.3	Complexidade Alta	R\$ 81.632,50	R\$ 144.819,26	R\$ 63.186,76	R\$ 103.670,56	R\$ 22.038,06
3.2	Media Training em situações de crise					
3.2.1	Complexidade Baixa	R\$ 46.007,90	R\$ 81.619,82	R\$ 35.611,92	R\$ 58.428,50	R\$ 12.420,60
3.2.2	Complexidade Média	R\$ 67.258,26	R\$ 119.318,80	R\$ 52.060,54	R\$ 85.415,76	R\$ 18.157,50
3.2.3	Complexidade Alta	R\$ 82.316,65	R\$ 146.032,98	R\$ 63.716,33	R\$ 104.539,42	R\$ 22.222,77
3.3	Treinamento para apresentações					
3.3.1	Complexidade Baixa	R\$ 20.282,87	R\$ 35.982,61	R\$ 15.699,74	R\$ 25.758,57	R\$ 5.475,70
3.3.2	Complexidade Média	R\$ 34.380,67	R\$ 60.992,67	R\$ 26.612,00	R\$ 43.662,31	R\$ 9.281,64
3.3.3	Complexidade Alta	R\$ 45.817,86	R\$ 81.282,68	R\$ 35.464,82	R\$ 58.187,16	R\$ 12.369,30
3.4	Workshops/seminários para jornalistas					
3.4.1	Complexidade Baixa	R\$ 24.568,36	R\$ 41.021,40	R\$ 16.453,04	R\$ 29.365,65	R\$ 4.797,29
3.4.2	Complexidade Média	R\$ 36.345,90	R\$ 60.686,17	R\$ 24.340,27	R\$ 43.442,90	R\$ 7.097,00
3.4.3	Complexidade Alta	R\$ 50.590,55	R\$ 84.470,23	R\$ 33.879,68	R\$ 60.469,00	R\$ 9.878,45
4	Monitoramento e Análise					
4.1	Análise de jornais, revistas, blogs, redes sociais e portais de notícias					
4.1.1	Complexidade Baixa – Nacional e Regional	R\$ 66.947,29	R\$ 95.013,70	R\$ 28.066,41	R\$ 68.016,67	R\$ 1.069,38
4.1.2	Complexidade Baixa – Internacional	R\$ 99.557,09	R\$ 141.294,55	R\$ 41.737,46	R\$ 101.147,36	R\$ 1.590,27
4.1.3	Complexidade Média – Nacional e Regional	R\$ 117.913,60	R\$ 167.346,70	R\$ 49.433,10	R\$ 119.797,09	R\$ 1.883,49
4.1.4	Complexidade Média – Internacional	R\$ 148.579,78	R\$ 210.869,11	R\$ 62.289,33	R\$ 150.953,11	R\$ 2.373,33
4.1.5	Complexidade Alta – Nacional e Regional	R\$ 180.973,63	R\$ 256.843,48	R\$ 75.869,85	R\$ 183.864,40	R\$ 2.890,77
4.1.6	Complexidade Alta – Internacional	R\$ 212.287,67	R\$ 301.285,35	R\$ 88.997,68	R\$ 215.678,64	R\$ 3.390,97
4,2	Auditoria de imagem	R\$ 50.966,32	R\$ 72.333,00	R\$ 21.366,68	R\$ 51.780,42	R\$ 814,10
4,3	Clipping regional e nacional – jornais, revistas e portais de notícias, tvs, rádios					
4.3.1	Jornais Regionais:					
4.3.1.1	Complexidade Baixa	R\$ 18.394,52	R\$ 50.240,79	R\$ 31.846,27	R\$ 35.965,46	R\$ 17.570,94
4.3.1.2	Complexidade Média	R\$ 32.478,07	R\$ 80.087,35	R\$ 47.609,28	R\$ 57.331,46	R\$ 24.853,39
4.3.1.3	Complexidade Alta	R\$ 53.968,15	R\$ 126.582,75	R\$ 72.614,60	R\$ 90.615,74	R\$ 36.647,59
4.3.2	Jornais Nacional:					

4.3.2.1	Complexidade Baixa	R\$ 30.056,30	R\$ 68.630,54	R\$ 38.574,24	R\$ 49.129,97	R\$ 19.073,67
4.3.2.2	Complexidade Média	R\$ 47.249,67	R\$ 74.509,13	R\$ 27.259,46	R\$ 53.338,23	R\$ 6.088,56
4.3.2.3	Complexidade Alta	R\$ 71.460,83	R\$ 112.688,29	R\$ 41.227,46	R\$ 80.669,23	R\$ 9.208,40
4.3.3	Revistas Especializadas:					
4.3.3.1	Complexidade Baixa	R\$ 18.394,52	R\$ 29.006,76	R\$ 10.612,24	R\$ 20.764,82	R\$ 2.370,30
4.3.3.2	Complexidade Média	R\$ 26.647,18	R\$ 42.020,57	R\$ 15.373,39	R\$ 30.080,92	R\$ 3.433,74
4.3.3.3	Complexidade Alta	R\$ 35.309,30	R\$ 55.680,07	R\$ 20.370,77	R\$ 39.859,23	R\$ 4.549,93
4.3.4	Revistas Nacionais:					
4.3.4.1	Complexidade Baixa	R\$ 18.394,52	R\$ 29.006,76	R\$ 10.612,24	R\$ 20.764,82	R\$ 2.370,30
4.3.4.2	Complexidade Média	R\$ 26.647,18	R\$ 42.020,57	R\$ 15.373,39	R\$ 30.080,92	R\$ 3.433,74
4.3.4.3	Complexidade Alta	R\$ 35.309,30	R\$ 55.680,07	R\$ 20.370,77	R\$ 39.859,23	R\$ 4.549,93
4.3.5	Portais de Notícias Especializados:					
4.3.5.1	Complexidade Baixa	R\$ 24.225,41	R\$ 38.201,63	R\$ 13.976,22	R\$ 27.347,08	R\$ 3.121,67
4.3.5.2	Complexidade Média	R\$ 38.308,96	R\$ 60.410,32	R\$ 22.101,36	R\$ 43.245,43	R\$ 4.936,47
4.3.5.3	Complexidade Alta	R\$ 55.911,77	R\$ 94.298,54	R\$ 38.386,77	R\$ 67.504,71	R\$ 11.592,94
4.3.6	Portais de Notícias Nacionais:					
4.3.6.1	Complexidade Baixa	R\$ 18.394,52	R\$ 29.006,76	R\$ 10.612,24	R\$ 20.764,82	R\$ 2.370,30
4.3.6.2	Complexidade Média	R\$ 32.478,07	R\$ 51.215,45	R\$ 18.737,38	R\$ 36.663,18	R\$ 4.185,11
4.3.6.3	Complexidade Alta	R\$ 53.968,15	R\$ 85.103,67	R\$ 31.135,52	R\$ 60.922,45	R\$ 6.954,30
4.3.7	TV Aberta:					
4.3.7.1	Complexidade Baixa	R\$ 34.526,66	R\$ 54.445,92	R\$ 19.919,26	R\$ 38.975,75	R\$ 4.449,09
4.3.7.2	Complexidade Média	R\$ 50.845,38	R\$ 80.179,30	R\$ 29.333,92	R\$ 57.397,29	R\$ 6.551,91
4.3.7.3	Complexidade Alta	R\$ 61.872,25	R\$ 97.567,83	R\$ 35.695,58	R\$ 69.845,07	R\$ 7.972,82
4.3.8	TV Fechada:					
4.3.8.1	Complexidade Baixa	R\$ 34.526,66	R\$ 54.445,92	R\$ 19.919,26	R\$ 38.975,75	R\$ 4.449,09
4.3.8.2	Complexidade Média	R\$ 50.845,38	R\$ 80.179,30	R\$ 29.333,92	R\$ 57.397,29	R\$ 6.551,91
4.3.8.3	Complexidade Alta	R\$ 61.872,25	R\$ 97.567,83	R\$ 35.695,58	R\$ 69.845,07	R\$ 7.972,82
4.3.9	Rádio:					
4.3.9.1	Complexidade Baixa	R\$ 32.583,03	R\$ 51.380,95	R\$ 18.797,92	R\$ 36.781,66	R\$ 4.198,63
4.3.9.2	Complexidade Média	R\$ 43.070,86	R\$ 67.919,46	R\$ 24.848,60	R\$ 48.620,94	R\$ 5.550,08
4.3.9.3	Complexidade Alta	R\$ 26.886,90	R\$ 42.398,59	R\$ 15.511,69	R\$ 30.351,53	R\$ 3.464,63
5	Produção de Conteúdos					
5,1	Elaboração de texto em língua portuguesa					
5.1.1	Complexidade Baixa	R\$ 2.520,67	R\$ 3.577,41	R\$ 1.056,74	R\$ 2.560,93	R\$ 40,26
5.1.2	Complexidade Média	R\$ 4.258,72	R\$ 6.044,10	R\$ 1.785,38	R\$ 4.326,74	R\$ 68,02
5.1.3	Complexidade Alta	R\$ 5.701,32	R\$ 8.091,49	R\$ 2.390,17	R\$ 5.792,39	R\$ 91,07
5,2	Edição de texto em língua portuguesa	R\$ 3.047,19	R\$ 4.324,66	R\$ 1.277,47	R\$ 3.095,86	R\$ 48,67
5,3	Fotografia					
5.3.1	Complexidade Baixa	R\$ 1.576,50	R\$ 3.616,66	R\$ 2.040,16	R\$ 2.589,03	R\$ 1.012,53
5.3.2	Complexidade Média	R\$ 3.023,42	R\$ 6.129,91	R\$ 3.106,49	R\$ 4.388,17	R\$ 1.364,75
5.3.3	Complexidade Alta	R\$ 5.424,89	R\$ 10.457,64	R\$ 5.032,75	R\$ 7.486,23	R\$ 2.061,34

5,4	Monitoramento de conteúdo em Redes Sociais, Blogs e portais					
5.4.1	Complexidade Baixa	R\$ 40.254,76	R\$ 57.130,82	R\$ 16.876,06	R\$ 40.897,77	R\$ 643,01
5.4.2	Complexidade Média	R\$ 50.653,18	R\$ 71.888,59	R\$ 21.235,41	R\$ 51.462,29	R\$ 809,11
5.4.3	Complexidade Alta	R\$ 63.863,39	R\$ 90.636,94	R\$ 26.773,55	R\$ 64.883,51	R\$ 1.020,12
5,5	Reportagem em vídeo (vídeo release)					
5.5.1	Complexidade Baixa	R\$ 13.637,81	R\$ 19.355,21	R\$ 5.717,40	R\$ 13.855,65	R\$ 217,84
5.5.2	Complexidade Média	R\$ 26.498,17	R\$ 37.607,03	R\$ 11.108,86	R\$ 26.921,43	R\$ 423,26
5.5.3	Complexidade Alta	R\$ 36.669,84	R\$ 52.042,98	R\$ 15.373,14	R\$ 37.255,58	R\$ 585,74
5,6	Vídeo depoimento (para distribuição à imprensa e públicos influenciadores nas mídias digitais)					
5.6.1	Complexidade Baixa	R\$ 12.028,91	R\$ 17.071,81	R\$ 5.042,90	R\$ 12.221,05	R\$ 192,14
5.6.2	Complexidade Média	R\$ 18.313,32	R\$ 25.990,84	R\$ 7.677,52	R\$ 18.605,84	R\$ 292,52
5.6.3	Complexidade Alta	R\$ 32.933,75	R\$ 46.740,61	R\$ 13.806,86	R\$ 33.459,81	R\$ 526,06
5,7	Podcast (para distribuição à imprensa e públicos influenciadores nas mídias digitais)					
5.7.1	Complexidade Baixa	R\$ 3.023,42	R\$ 4.290,93	R\$ 1.267,51	R\$ 3.071,72	R\$ 48,30
5.7.2	Complexidade Média	R\$ 5.813,62	R\$ 8.250,87	R\$ 2.437,25	R\$ 5.906,48	R\$ 92,86
5.7.3	Complexidade Alta	R\$ 8.508,79	R\$ 12.075,94	R\$ 3.567,15	R\$ 8.644,70	R\$ 135,91
5,8	Projeto editorial	R\$ 57.841,59	R\$ 82.090,60	R\$ 24.249,01	R\$ 58.765,51	R\$ 923,92
5,9	Conteúdo e design para apresentação					
5.9.1	Complexidade Baixa	R\$ 13.008,29	R\$ 18.461,78	R\$ 5.453,49	R\$ 13.216,08	R\$ 207,79
5.9.2	Complexidade Média	R\$ 18.412,14	R\$ 26.131,10	R\$ 7.718,96	R\$ 18.706,25	R\$ 294,11
5.9.3	Complexidade Alta	R\$ 28.274,00	R\$ 40.127,35	R\$ 11.853,35	R\$ 28.725,63	R\$ 451,63
5,10	Banco de mídia					
5.10.1	Complexidade Baixa	R\$ 16.348,10	R\$ 23.201,74	R\$ 6.853,64	R\$ 16.609,23	R\$ 261,13
5.10.2	Complexidade Média	R\$ 21.811,85	R\$ 30.956,07	R\$ 9.144,22	R\$ 22.160,26	R\$ 348,41
5.10.3	Complexidade Alta	R\$ 42.673,49	R\$ 60.563,56	R\$ 17.890,07	R\$ 43.355,13	R\$ 681,64
6,	Prevenção e gerenciamento de crises					
6,1	Formação de comitês de crises					
6.1.1	Complexidade Baixa	R\$ 22.286,97	R\$ 39.537,96	R\$ 17.250,99	R\$ 28.303,71	R\$ 6.016,74
6.1.2	Complexidade Média	R\$ 37.386,82	R\$ 66.325,69	R\$ 28.938,87	R\$ 47.480,02	R\$ 10.093,20
6.1.3	Complexidade Alta	R\$ 52.210,25	R\$ 92.623,03	R\$ 40.412,78	R\$ 66.305,28	R\$ 14.095,03
6,2	Fluxograma de processos para atuação na crise					
6.2.1	Complexidade Baixa	R\$ 25.742,31	R\$ 45.667,87	R\$ 19.925,56	R\$ 32.691,88	R\$ 6.949,57
6.2.2	Complexidade Média	R\$ 39.615,52	R\$ 70.279,49	R\$ 30.663,97	R\$ 50.310,39	R\$ 10.694,87
6.2.3	Complexidade Alta	R\$ 52.452,12	R\$ 93.052,12	R\$ 40.600,00	R\$ 66.612,45	R\$ 14.160,33
6,3	Mapeamento de públicos envolvidos na crise					
6.3.1	Complexidade Baixa	R\$ 25.787,23	R\$ 45.747,57	R\$ 19.960,34	R\$ 32.748,93	R\$ 6.961,70
6.3.2	Complexidade Média	R\$ 46.695,52	R\$ 82.839,69	R\$ 36.144,17	R\$ 59.301,76	R\$ 12.606,24
6.3.3	Complexidade Alta	R\$ 66.619,03	R\$ 118.184,78	R\$ 51.565,75	R\$ 84.603,96	R\$ 17.984,93
6,4	Manual de crise					
6.4.1	Complexidade Baixa	R\$ 54.767,19	R\$ 97.159,16	R\$ 42.391,97	R\$ 69.552,52	R\$ 14.785,33
6.4.2	Complexidade Média	R\$ 78.367,20	R\$ 139.026,49	R\$ 60.659,29	R\$ 99.523,74	R\$ 21.156,54

6.4.3	Complexidade Alta	R\$ 119.209,36	R\$ 211.482,09	R\$ 92.272,73	R\$ 151.391,93	R\$ 32.182,57
6,5	Gerenciamento de crise regional					
6.5.1	Complexidade Baixa	R\$ 51.450,06	R\$ 91.274,44	R\$ 39.824,38	R\$ 65.339,87	R\$ 13.889,81
6.5.2	Complexidade Média	R\$ 98.114,48	R\$ 174.058,96	R\$ 75.944,48	R\$ 124.602,14	R\$ 26.487,66
6.5.3	Complexidade Alta	R\$ 140.045,08	R\$ 248.445,48	R\$ 108.400,40	R\$ 177.852,60	R\$ 37.807,52
6,6	Gerenciamento de crise nacional					
6.6.1	Complexidade Baixa	R\$ 75.015,52	R\$ 133.080,48	R\$ 58.064,96	R\$ 95.267,21	R\$ 20.251,69
6.6.2	Complexidade Média	R\$ 162.026,59	R\$ 287.441,55	R\$ 125.414,96	R\$ 205.768,39	R\$ 43.741,80
6.6.3	Complexidade Alta	R\$ 303.223,69	R\$ 537.930,76	R\$ 234.707,07	R\$ 385.084,02	R\$ 81.860,33
7,	Ação de Relações Públicas Digitais					
7,1	Planejamento de ações institucionais para relacionamento com públicos influenciadores em ambientes digitais	R\$ 51.805,97	R\$ 91.905,83	R\$ 40.099,86	R\$ 65.791,86	R\$ 13.985,89
7,2	Conteúdo multimídia para relacionamento em ambientes digitais					
7.2.1	Complexidade Baixa	R\$ 43.191,79	R\$ 61.299,15	R\$ 18.107,36	R\$ 43.881,71	R\$ 689,92
7.2.2	Complexidade Média	R\$ 58.308,93	R\$ 82.753,86	R\$ 24.444,93	R\$ 59.240,32	R\$ 931,39
7.2.3	Complexidade Alta	R\$ 68.674,96	R\$ 97.465,66	R\$ 28.790,70	R\$ 69.771,93	R\$ 1.096,97
7,3	Ações de relacionamento com públicos influenciadores em ambientes digitais					
7.3.1	Complexidade Baixa	R\$ 58.308,93	R\$ 40.230,64	-R\$ 18.078,29	R\$ 28.799,58	-R\$ 29.509,35
7.3.2	Complexidade Média	R\$ 31.830,63	R\$ 56.468,79	R\$ 24.638,16	R\$ 40.423,84	R\$ 8.593,21
7.3.3	Complexidade Alta	R\$ 43.727,37	R\$ 77.574,08	R\$ 33.846,71	R\$ 55.532,31	R\$ 11.804,94
8,	Design Aplicado à Produção de Conteúdo para Relações Públicas					
8,1	Projeto gráfico					
8.1.1	Complexidade Baixa	R\$ 14.512,44	R\$ 20.596,52	R\$ 6.084,08	R\$ 14.744,26	R\$ 231,82
8.1.2	Complexidade Média	R\$ 23.042,82	R\$ 32.703,09	R\$ 9.660,27	R\$ 23.410,89	R\$ 368,07
8.1.3	Complexidade Alta	R\$ 31.335,64	R\$ 44.472,53	R\$ 13.136,89	R\$ 31.836,18	R\$ 500,54
8,2	Diagramação/editoração de publicações impressas					
8.2.1	Complexidade Baixa	R\$ 16.792,97	R\$ 23.833,11	R\$ 7.040,14	R\$ 17.061,21	R\$ 268,24
8.2.2	Complexidade Média	R\$ 25.850,29	R\$ 36.687,55	R\$ 10.837,26	R\$ 26.263,21	R\$ 412,92
8.2.3	Complexidade Alta	R\$ 33.689,60	R\$ 47.813,34	R\$ 14.123,74	R\$ 34.227,74	R\$ 538,14
8,3	Diagramação de apresentações Eletrônicas					
8.3.1	Complexidade Baixa	R\$ 14.965,96	R\$ 21.240,16	R\$ 6.274,20	R\$ 15.205,02	R\$ 239,06
8.3.2	Complexidade Média	R\$ 21.509,51	R\$ 30.526,98	R\$ 9.017,47	R\$ 21.853,10	R\$ 343,59
8.3.3	Complexidade Alta	R\$ 27.742,09	R\$ 39.372,45	R\$ 11.630,36	R\$ 28.185,23	R\$ 443,14
8,4	Infográfico estático e/ou impresso					
8.4.1	Complexidade Baixa	R\$ 3.704,35	R\$ 5.257,33	R\$ 1.552,98	R\$ 3.763,52	R\$ 59,17
8.4.2	Complexidade Média	R\$ 5.998,54	R\$ 8.513,31	R\$ 2.514,77	R\$ 6.094,35	R\$ 95,81
8.4.3	Complexidade Alta	R\$ 9.129,92	R\$ 12.957,47	R\$ 3.827,55	R\$ 9.275,76	R\$ 145,84
8,5	Infográfico dinâmico					
8.5.1	Complexidade Baixa	R\$ 11.229,87	R\$ 15.937,79	R\$ 4.707,92	R\$ 11.409,25	R\$ 179,38
8.5.2	Complexidade Média	R\$ 13.531,99	R\$ 19.205,02	R\$ 5.673,03	R\$ 13.748,14	R\$ 216,15

8.5.3	Complexidade Alta	R\$ 21.030,09	R\$ 29.846,56	R\$ 8.816,47	R\$ 21.366,01	R\$ 335,92
9,	Atendimento					
9.1	Acompanhamento de ordens de serviços					
9.1.1	Complexidade Baixa	R\$ 12.814,36	R\$ 19.143,73	R\$ 6.329,37	R\$ 13.704,26	R\$ 889,90
9.1.2	Complexidade Média	R\$ 17.807,98	R\$ 26.603,84	R\$ 8.795,86	R\$ 19.044,67	R\$ 1.236,69
9.1.3	Complexidade Alta	R\$ 24.352,61	R\$ 36.381,04	R\$ 12.028,43	R\$ 26.043,80	R\$ 1.691,19

86. Nota-se que, salvo o item 7.3.1, onde ocorreu o erro formal do reajuste, em todos os casos, independentemente do índice aplicado, esta Administração possui o preço praticado menor do que o potencial que poderia ser cobrado pela empresa. Vale citar ainda que:

- Não foi realizado o reajuste entre 2018 e 2019;
- Foi realizada supressão contratual em 2019;
- Entre os anos de 2020 e 2021 o IGP-M acumulou 31,12%, entretanto o reajuste foi negociado em 15%.

87. Com tudo isso, tem-se a discricionariedade da escolha do índice geral, o IGP-M ter demonstrado variação menor do que o IPCA nos anos anteriores ao da contratação, o órgão central de Comunicação Social do Governo Federal, SECOM- PR, prescrever a utilização do IGP-M e órgãos do Governo Federal pertencentes ao SICOM utilizá-lo em suas contratações de comunicação social. Dessa forma, não se considera prudente afirmar que a Administração errou ao adotar o IGP-M como índice geral para reajuste do seu contrato de comunicação social, tampouco que onerou a Administração em R\$ 3.534.154,99.

88. No sexto item do Relatório de Auditoria consta que a “*execução do Contrato nº 05/2018 ocasionou dano estimado à Administração no montante de R\$ 9.155.493,58*”, de forma que, dada a intersecção da referida constatação com as anteriormente apontadas pelo Relatório, informa-se que os parágrafos anteriores da presente resposta preliminar já contemplaram manifestação desse MCTI sobre a questão, sem prejuízo dos apontamentos a seguir.

89. Como já exposto, a concorrência foi realizada pela “melhor técnica”, sendo o preço de referência obtido na fase de pesquisa de preços, na qual buscou-se observar a legislação vigente à época e garantir que o valor obtido por item estivesse dentro do preço de mercado. Portanto, não se observa no processo que a contratada teve vantagem comparativa em sua proposta de licitação em relação aos demais concorrentes.

90. Ademais, resta comprovada a inexistência de sobrepreço, vez que, conforme demonstrado, a realização da pesquisa de preços unicamente com o parâmetro fornecedor foi a única via encontrada para a realização, tendo em vista que as demais formas não estavam disponíveis. A adoção da média aritmética como metodologia para obtenção do preço de referência para todos os itens era a forma mais adequada, uma vez que a amostra era heterogênea, inclusive o que nos parece ter norteado a escolha da SECOM-PR para concorrência do tipo melhor técnica.

91. Não é coerente exigir o uso da média aritmética e a mediana, conforme a classificação do quartil da amostra considerada, uma vez que tal prática diverge da legislação vigente à época, tampouco era difundida na literatura, conforme relatado que as referências aqui expostas foram publicadas após a realização da pesquisa de preços.

92. Inobstante, este Órgão foi diligente ao retirar da amostra o maior preço, resultando em um valor médio menor, pois os maiores preços por item foram eliminados, sendo mantidos os menores preços, o que ajudou a trazer o valor médio a menores patamares, além de considerar no resultado do processo licitatório que a empresa forneceu desconto no valor global, aplicado a todos os itens, evitando o “jogo de planilhas”.

93. Quanto ao reajuste anual do contrato por meio do índice oficial do IGP- M, resta explicado que não havia determinação de uso do IPCA, mas sim de um índice oficial, na falta de um índice específico. Não obstante, este se demonstrou mais vantajoso para a Administração ao analisar os dois indicadores à época, além do que essa prática era e continua sendo até os dias atuais sendo orientada pelo órgão central de Governo Federal de comunicação social, SECOM-PR, e é adotada pelos demais órgãos que compõem o sistema SICOM.

94. Em relação aos serviços/produtos (4.3.1.1; 4.3.1.2; 4.3.1.3; 4.3.2.1; 4.3.5.3; 5.3.1; 5.3.2; 5.3.3) cujas médias foram calculadas de forma equivocada durante a elaboração da pesquisa de preços para compor o preço de referência do Edital, este Ministério procedeu com a verificação de todas as ocorrências até o ano de 2022 e realizou a atualização monetária no sistema Débito Web do Tribunal de Contas da União.

95. No anexo D (11357016) tem-se o registro de todos os incidentes, ocorridos até o ano de 2022, bem como a demonstração dos valores sendo atualizados, para conferência. Informa-se que este Órgão notificou a Empresa BR Mais Comunicação Ltda para a restituição do montante de R\$ 1.712.884,34 e está mapeando os episódios do ano de 2023, os quais serão comunicação à Contratada tão logo a revisão seja finalizada. Dessa forma, entende-se que as recomendações 3.1 e 3.2 da Nota de Auditoria nº 01 – Auditoria 1180080 – Avaliação Contrato nº 05/2018 – MCTIC estão sendo cumpridas.

96. Houve também a constatação do *“item 7.3.1 – Ações de relacionamento com públicos influenciadores em ambientes digitais, complexidade baixa”*, no qual a Empresa encaminhou ao Ministério, em 27/03/2020, valor deste serviço lançado de forma equivocada, em uma planilha com proposta de reajuste com base do Termo de Apostilamento 01/2020. Ao invés de constar R\$ 16.626,27, valor vigente de 19/02/2019 a 19/02/2020, constava R\$ 42.750,00. Este fato ensejou em um pagamento a maior neste item na vigência de 19/02/2020 a 19/02/2021 e nas posteriores, razão pela qual foi publicado o Termo de Apostilamento nº 01/2023, em 24/08/2023.

97. Portanto, este Órgão procedeu com a verificação das ocorrências de pagamento deste item e solicitou à Empresa BR Mais a devolução dos pagamentos realizados a maior, com a devida correção monetária, calculada até o dia 06/09/2023. Informa-se que o cálculo da atualização monetária foi realizado no sistema Débito Web do Tribunal de Contas da União. Em anexo tem-se o registro de todos os incidentes, bem como a demonstração dos valores sendo atualizados, para conferência.

98. No anexo A (11357001), consta a data de pagamento com a diferença dos valores apresentados na vigência contratual de 19/02/2021 a 19/02/2022 e o anexo B (11357006) apresenta o período contratual das ordens de serviços ocorrida de 19/02/2022 a 19/02/2023. Respectivamente, o valor a ser ressarcido é R\$ 660.319,50 e R\$ 719.179,76. Informa-se que não houve a demanda deste item na vigência de 19/02/2020 a 19/02/2021, assim como não houve, até o momento, na vigência atual do contrato, portanto, não ocorreu pagamento deste item nesses períodos. Conclui-se, assim, que as recomendações 1.1, 1.2 e 1.3 da referida Nota de Auditoria foram atendidas.

99. Ainda consta o apontamento da ocorrência de pagamento a maior em três itens, em três datas específicas, a saber:

- *“Item 5.9.2 – Conteúdo e design para apresentação, complexidade média”*: na nota fiscal 1327, de 16/03/2018, o valor cobrado foi R\$ 20.729,48, enquanto que o correto seria R\$ 13.499,12, havendo um pagamento a maior de R\$ 7.230,36.
- *“Item 8.3.3 – Diagramação de apresentações Eletrônicas, complexidade alta”*: na nota fiscal 1431, de 18/06/2018, o preço estava R\$ 20.399,50, contudo o preciso seria R\$ 20.339,50, ocorrendo uma diferença de R\$ 60,00.
- *“Item 5.1.1 – Elaboração de textos em língua portuguesa, complexidade baixa”*: na nota fiscal 1587, de 16/10/2018, a quantia foi R\$ 3.122,34, sendo o justo R\$ 1.848,06, tendo uma desconformidade em R\$ 2.548,55.

Assim sendo, procedeu-se à atualização desses valores, nos mesmos moldes já descritos, o que consta descrito no anexo C (11357011), com ressarcimento na monta de R\$ 13.156,56 pela Empresa. Portanto, resta cumprida a recomendação 2.1.

100. Comunica-se, ainda, que a Contratada foi instada a apresentar a comprovação de realização de 484 (quatrocentos e oitenta e quatro) serviços/produtos que estão com ausência ou falta de justificativa de comprovações.

101. A CGU no oitavo item apontou *“fragilidades na celebração dos TED, tais como: deficiência na instrução processual da documentação necessária para formalização e inconsistências nos prazos de vigência”*.

102. Em análise dos processos apontados pela Auditoria da CGU, verifica-se que, de fato, alguns apresentam instrução processual a complementar, por se tratarem de aspectos meramente formais, como ausência das Declarações previstas nos incisos II e III do Art. 7º do Decreto nº 10.426/2020. A princípio, não há como afirmar se foram ou não elaborados pelos órgãos descentralizadores, mas, somente, que não tenham sido apresentados ao órgão descentralizado, que irá promover ampla consulta a todos os signatários dos referidos instrumentos, vez que, apesar da operacionalização dos Termos de Execução Descentralizada passarem a ser

obrigatórios no Portal Transferegov, antiga Plataforma +Brasil, desde janeiro de 2022, nos termos do Art. 29 do Decreto 10.426/2020, e Portaria SEGES/ME nº 13.405, de 1º de Dezembro, a instrução processual se faz necessária, haja vista que o módulo criado no Transferegov não possui ainda suporte de assinatura digital, capaz de prover validade jurídica ao Plano de Trabalho e Termo de Execução Descentralizada.

103. O Relatório de Auditoria traz no nono item a constatação de que houve *“celebração de TED para execução de ações de comunicação social fora da competência institucional do MCTI”*, contudo ressaltou que não há *“vedação explícita na legislação para celebração de TED para execução de atividades específicas pela unidade descentralizada em benefício da unidade Descentralizadora”*.

104. Cabe esclarecer que o Termo de Execução Descentralizada, como hoje entendemos, nada mais é que uma delegação de execução orçamentária e financeira entre órgãos integrantes do orçamento fiscal e da seguridade social da união, que dado o seu crescimento exponencial nos últimos anos, ganhou relevante disciplinamento por meio do Decreto nº 10.426/2020, que em seu Art. 3º, detalha as finalidades para as quais deverá ser celebrado, dividida em três situações, quais sejam: 1) execução de programas, de projetos e de atividades de interesse recíproco, em regime de colaboração mútua; 2) execução de atividades específicas pela unidade descentralizada em benefício da unidade descentralizadora; e 3) Ressarcimento de despesas.

105. Ocorre que é razoável afirmar que o Termo de Execução Descentralizada *“não é um fim de si”*, o que quer dizer que haverá desdobramento a depender da forma acordada de execução dos créditos, conforme rol trazido pelo §3º do Art. 16 do Decreto 10.426/2020. Registre-se que, no caso em tela, entende-se que a execução se dá nos termos do Inciso II do referido §3º do Art. 16, a saber: *“por meio da contratação de particulares, observadas as normas para licitações e contratos da administração pública”*.

106. No caso dos TEDs celebrados, tendo o MCTI como órgão descentralizado (recebedor), foram com o fim específico de utilização do Contrato 05/2018, firmado entre o MCTI e a empresa BR Mais para a prestação de serviços de comunicação corporativa. Com efeito, a finalidade com que outros órgãos destacaram recursos para o MCTI, não foi para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, tampouco execução de atividades específicas, mas para o ressarcimento de despesas pela utilização do Contrato nº 05/2018, uma vez que dados vários contingenciamentos orçamentários sofridos pela pasta nos últimos anos, a previsão de contratação dos itens contratados foi subutilizada, possibilitando o uso desses, em caráter emergencial por outros órgãos.

107. Dessa forma, considerando que os Termos de Execução Descentralizada celebrados enquadram-se como uma espécie de ressarcimento de despesas pelo uso do contrato, entendemos que não houve desvio de competência institucional, visto que o MCTI não proveu diretamente ação de comunicação social aos descentralizadores, mas tão somente permitiu o uso do contrato de serviço de comunicação corporativa, conforme inciso II do §3º do Art. 16 do Decreto 10.426/2020, dada a exiguidade de tempo dos descentralizadores para encetar e concluir seus certames licitatórios.

108. No que tange à constatação 10, foram apontadas eventuais *“deficiências na fiscalização dos TEDs: inexistência de designação ou designação fora do prazo de fiscais titulares e suplentes; e ausência ou atraso na entrega do relatório de cumprimento do objeto”*.

109. Malgrado a ausência de designação ou designação tardia dos fiscais, fora do prazo de 20 dias da celebração, nos termos do Art. 17 do Decreto nº 10.426/2020, registra-se que restou garantido o acompanhamento dos instrumentos de descentralização pelos fiscais do Contrato vinculado às descentralizações em questão, promovendo um acompanhamento racional dos instrumentos em razão de sua finalidade e aderência de seus objetos. Em tempo, esse MCTI irá providenciar a imediata identificação e designação de fiscais para todos os Termos de Descentralização de Crédito que porventura ainda não restem formalizadas.

CONCLUSÃO

110. Dessa forma, considera-se integralmente analisado e respondido o Relatório de Auditoria nº 1180080 (11268476) elaborado, em caráter preliminar, pela Controladoria-Geral da União (CGU) que teve como objeto a avaliação do Contrato nº 05/2018 celebrado entre este Órgão e a empresa BR Mais Comunicação Ltda., empresa especializada na prestação de serviços de comunicação corporativa. Ainda, consideram-se apontados e

esclarecidos os achados desse MCTI, nos autos, sobre os temas apresentados no referido relatório, bem como as providências em curso em relação aos itens em que se considerou, a princípio, inconteste a manifestação daquela Controladoria.

111. É o relatório. Encaminhe-se à Secretaria-Executiva, para, se de acordo, remeter à Assessoria Especial de Controle Interno com vistas ao envio à Controladoria-Geral da União.

Análise da equipe de auditoria

Itens 4, 5, 6 e 7:

Análise: Primeiramente, importante registrar que a informação de sobrepreço de R\$ 2.413.361,84 não se relaciona com o tipo de licitação, que no caso em tela remete ao tipo de melhor técnica. Segundo, o relatório versão preliminar não afirma que o tipo de licitação adotado no edital da Concorrência nº 01/2017 seria de melhor técnica e preço. A informação entre se encontra no primeiro parágrafo do Achado 1 e inserida na referida Nota Informativa entre aspas foi extraída do Item 11.3.1 do projeto básico, à fls. 84. Por fim, a partir da leitura do art. 46 e seus respectivos parágrafos, fica clara a distinção entre os tipos de licitação melhor técnica e técnica e preço, fato este não abordado pelo aludido relatório e, ainda, como sendo a motivação para a indicação de sobrepreço, mas sim a metodologia utilizada para estabelecer o orçamento estimativo da contratação.

Itens 8 a 33:

Análise: Em relação ao normativo de regência para elaboração da pesquisa de preços, é importante destacar que a Instrução Normativa SLTI nº 05/2014 apresentou, além da alteração citada pela unidade, a publicação da Instrução Normativa SLTI/MP nº 03, de 20 de abril de 2017, que trouxe as seguintes novidades: (i) a necessidade de a pesquisa de preços ser realizada por mais de um parâmetro; (ii) alteração na ordem de preferência; e (iii) previsão da mediana como metodologia para obtenção do preço de referência. Quanto à priorização dos parâmetros, cabe informar que o §1º, art. 2º, da Instrução Normativa SLTI nº 03/2017 resgatou a priorização dos parâmetros e tal alteração poderia ser aplicado de imediatamente, ou seja, na elaboração do orçamento estimativo da contratação sob análise. Nesse sentido, a metodologia a ser utilizada na elaboração do orçamento estimativo poderia observar a média, mediana ou o menor dos valores obtidos, sendo esta última metodologia a recomendada pela assessoria jurídica do órgão quando da análise do processo de contratação, haja vista a divergência de valores coletados e a obtenção de valores somente junto a fornecedores, o que eleva o risco de sobrepreço. Em relação à análise crítica, desde 2014 é solicitado à gestão o zelo na elaboração do orçamento estimativo, desconsiderando os preços inexequíveis ou excessivamente elevados. Portanto, não se reveste de novidade a referida análise crítica. Não há que se falar em “arbitrariedade” no apontamento do sobrepreço, pelo contrário, adotou-se o conservadorismo e o cuidado necessário no momento de sua indicação. Nesse sentido, foi descartada a metodologia do menor preço, que resultaria em sobrepreço de R\$ 10.467.989,88, e adotada a média ou mediana conforme indicativo do quartil, sendo este obtido a partir da relação entre a o desvio padrão e a média. A média deve ser utilizada para amostra homogênea, enquanto aplica-se a mediana para casos de heterogeneidade. A falta de diligência da administração reside na ausência de tratamento da amostra coletada a partir da aplicação de conceitos meramente estatísticos, a exemplo da média, mediana, desvio padrão e coeficiente de variação, o que não demandaria a conhecimento em pesquisa de preços, pois a análise reside meramente no campo estatístico. Adicionalmente pode-se citar

a cotação somente junto a fornecedores, demandaria, necessariamente, maior atenção da administração, haja vista o risco de estimar a contratação com sobrepreço. Portanto, faz-se necessário ressaltar que não se discordou da coleta de preços (informações) tão somente junto a fornecedores, haja vista a especificidade do objeto, mas sim a falta de análise crítica aos valores obtidos, haja vista que a exclusão do maior valor não se reveste para tal fim, a adoção da média aritmética de forma linear para todos os itens da planilha de custos e a realização de consulta unicamente a 4 empresas, pois não se pode olvidar que quanto maior o número de propostas oriundas das pesquisas mais fidedigna ao mercado será o preço a ser utilizado no certame. Percebe-se da análise do item 17, que a administração desconhece a publicação da Instrução Normativa SLTI nº 03 em abril de 2017 e que a sessão pública do certame ora analisado ocorreu em 11 de setembro, após a suspensão da sessão ocorrida em agosto. Entretanto, se desconsideramos a existência material da Instrução Normativa SLTI nº 03/2017 e restringir a análise tão somente com o que dispõe a Instrução Normativa SLTI nº 05/2014, iremos constatar a ausência de justificativa para utilização da média aritmética em detrimento do menor valor. O Parecer nº 00348/2017/CONJUR-MCTIC/CGU/AGU, datado de 29/03/2017, item 58, informa que a pesquisa com fornecedores deve ser subsidiária, ou seja, complementar não podendo ser o único critério a balizar a pesquisa de preço, razão pela qual se considerou totalmente insuficiente à instrução processual nesse aspecto. No que toca à utilização da média de valores, o item 70 orienta a autoridade assessorada pela adoção do menor valor encontrado de forma a atender a recente entendimento do TCU e/ou se constatada a impossibilidade que se utilize a média de preço encontrada apresentando justificativa pormenorizada a respeito, o que não identificou nos autos analisado. O item 71 destaca que a racionalidade na utilização do erário é algo que deve ser prezado pelo gestor público, cabendo a ele, nas margens de sua discricionariedade, equalizar as necessidades emergentes da Administração Pública com os custos e benefícios a serem produzidos pelos atos administrativos que eventualmente vier a escolher, recaindo sobre si e o peso das consequências que deles advir. Portanto, ao deixar de aderir ao menor preço, o gestor assumiu os riscos advindos com a realização da pesquisa de preços. A unidade aduz, ainda, a falta de condição da equipe técnica do ministério realizar atualização sobre o assunto, o que denota a falta de cuidado com os recursos públicos, pois a contratação foi estimada em de R\$ 19.333.503,41. De acordo com o item 20, a unidade tem ciência da grande variabilidade dos preços, entretanto, o tratamento dado à amostra residiu tão somente na exclusão do maior preço unitário e na adoção da média de forma generalizada, não buscando outras formas de elaborar o orçamento de acordo com o preço praticado no mercado. No item 27, a unidade se mostra confusa em relação aos valores constantes da Tabela 1, todavia, apresenta a mesma dispersão do gráfico da curva de Gauss, item 22 da Nota Informativa. A diferença para a tabela apresentada no item 25 é que considerou o segundo quartil como a mediana dos itens, o que implica em dizer que não há diferença de interpretação de resultados, apenas forma diversa de 103ênia103tícos. No item 28, aduz que não se pode afirmar que a consulta ocorreu com somente quatro empresas e sim que somente quatro empresas apresentaram resposta à consulta elaborada formalmente, via correspondência eletrônica. Em resposta à predita manifestação da unidade, faz-se importante destacar que todas as informações e documentos referentes à contratação devem constar do processo e que não se identificou nos autos qualquer informação/documento de que outras empresas foram consultadas ou, se foram, não responderam ao chamamento da administração. Logo, pode-se afirmar que a consulta foi realizada tão somente a 4 empresas. Tal fato é corroborado pela Nota Técnica nº 11039/2017/SEI-MCTIC, de 14/06/2017 (SEI 1898745), assinado pela Chefe de Assessoria de

Comunicação Social, Tatiana Garofalo Collavini, em resposta ao resposta ao Parecer nº 348/2017/CONJUR-MCTIC/CGU/AGU, de 27/03/2017 (SEI 1772338) – Aditamento da NT 9389, item 13, em que afirma “*Em consideração do item 2.7 item 70 do parecer, da Pesquisa de Mercado, neste edital devido a sua característica de serviços, utilizou-se a **tomada de preços em 4 empresas do mercado**, descartando o maior preço para cada parcela do pacote de serviço, resultando na média dos 3 menores preços, refletindo em valores efetivamente compatíveis com os praticados com o mercado, porém, afastando-se quaisquer valores excessivamente elevados*”. A informação contida no item 30 de impossibilidade de utilização das informações contidas no Portal de Compras Governamentais por se apresentarem de forma global não pode ser observada, tendo em vista que a partir da identificação da unidade e do instrumento convocatório, pode solicitar, via diligência, a planilha com os valores contratados. No item 31, traz a informação de que dentre as contratações similares, somente a realizada pelo Ministério do Turismo (MT) possuía características semelhantes ao que estava sendo proposto pelo MCTIC, o que inviabilizou o uso das demais licitações como caracterização na pesquisa de preços. Entretanto, em que pese a informação da correspondência do edital MT com a contratação almejada pelo MCTI, a equipe da ASCOM não utilizou os valores contratados por aquele ministério e nem apresentou justificativa para tal ocorrência. Quanto ao item 32, que proclama a ausência de previsão da mediana, tal fato encontra-se superado, haja vista que a Instrução Normativa SLTI nº 03/2017 trouxe essa previsão. Em relação à impertinência do apontamento de sobrepreço de R\$ 2.413.361,84, haja vista às condições existente à época da elaboração do orçamento, registrada pelo item 32, verificou-se na análise processual que o órgão de assessoramento jurídico solicitou que retificasse e ampliasse a pesquisa de preços, haja vista a divergência de valores. Contudo, a responsável pela elaboração do orçamento estimativo refutou qualquer alteração na metodologia, o que, resultou no apontamento do dano ao erário.

Itens 34 a 51:

Análise: No item 35, a unidade afirma que o valor unitário está dentro do preço de mercado e que foi o menor valor que o MCTI obteve, remunerando a empresa somente pela efetiva execução, “e que mitiga o risco de que, em uma eventualidade, haja a necessidade de uma contratação emergencial, que a depender do valor do item poderia ocorrer até por dispensa de licitação”. Percebe-se da leitura que a unidade confundiu o conceito de jogo de planilhas. Por definição, jogo de planilhas ocorre em contratos cujos valores unitários se mostram acima dos valores efetivamente praticados no mercado. Para sua ocorrência depende de três fatores essenciais: (i) a formação do preço unitário; (ii) o tipo de licitação; e (iii) a forma de execução. Em relação à formação do preço, conforme análise anterior, houve sobrepreço na elaboração do orçamento estimativo da contratação e, conseqüentemente, sobrepreço na execução, haja vista a previsão de desconto linear para todos os itens da planilha de custos. Em relação à execução, o jogo de planilha se revela a partir dos itens executados e que possuam valor acima do praticado mercado. O órgão faz confusão em relação ao jogo de planilhas descrita no relatório e traz para o centro da discussão o art. 65, que remete à alteração contratual, que apesar de possibilitar o jogo de planilhas, não é o objeto da análise, mas sim a forma de execução, em que os itens mais executados encontravam-se acima do 2º quartil. A unidade informa, mais uma vez, que não entende a classificação em quartil, e que teria tão somente três e não quatro quartis. Importante destacar que o coeficiente de variação é uma medida de dispersão utilizada na área da estatística para relacionar o desvio-padrão e a média aritmética de um conjunto de dados, sendo expresso em porcentagem. Quanto maior o CV,

maior a variabilidade das informações em relação à média, o que indica um grupo de dados mais heterogêneo. O coeficiente de variação foi calculado para cada item constante da planilha de custos, e classificado a partir dos respectivos resultados. Para itens com resultado até 25% de dispersão, a classificação observou o 1º quartil se a dispersão ficou maior que 25% e 50%, segundo quartil, e assim por diante. Se a dispersão for superior a 100%, o conjunto de dados se mostra totalmente heterogêneo, recebeu a classificação de > 4º quartil. A forma de classificar estabelecida pela equipe de auditoria buscou tão somente avaliar o grau de dispersão da amostra de cada item. Se comparamos a Tabela 1 do Relatório elaborada a partir da classificação unitária de cada item com a curva de Gauss apresentada pela unidade na nota afirmativa, não haverá qualquer divergência de classificação em relação aos quantitativos identificados. Em resposta ao item 48, faz-se importante registrar que o desconto linear tem sua utilização a partir de uma tabela de referência, o que não se verifica no caso em tela. Considerando o erro na formação do preço unitário, a concessão de desconto linear não possibilita a correção dos valores unitários superestimados. A unidade, item 51, não concorda com a conclusão de “a equipe de planejamento não adotou mecanismos de controle que permitiram mitigar a ocorrência do “jogo de planilhas” durante a execução contratual”, sendo inclusive o desconto linear um desses mecanismos, além do que a análise necessita ser realizada à luz da legislação vigente à época da ocorrência dos fatos e, portanto, não há de se falar em dano estimado ao erário de R\$ 5.831.836,55. Acerca desse ponto, é importante registrar que a equipe de planejamento poderia adotar o menor preço, entretanto, não o fez e nem apresentou justificativa para adotar a média aritmética. Acresce-se, ainda, que desde abril de 2017, com a nova redação conferida ao art. 2º da Instrução Normativa SLTI, havia previsão da adoção da metodologia da mediana. Para além desse fato, a equipe de planejamento não realizou a análise crítica dos valores coletados, restringindo-se a exclusão do mais elevado, e considerando que a consulta foi realizada tão somente junto a fornecedores, elevou-se o risco de elaboração de orçamento com sobrepreço, o que se confirmou a partir da análise realizada pela equipe de auditoria. O apontamento de dano foi realizado considerando todas as informações disponíveis à época da elaboração do orçamento.

Itens 52 a 60:

Análise: A unidade, item 53, traz uma das vertentes admissíveis para a ocorrência do jogo de planilha, quer seja, a alteração contratual. Contudo, ignora a outra possibilidade, que remete à execução, por meio de demanda, de itens com valores unitários superiores àqueles praticados no mercado. Informa, ainda, que “para ocorrência de jogo de planilha, seria necessário restar comprovado que na pesquisa de preços com os fornecedores, na elaboração dos preços de referência, na contratação, na execução e nas prorrogações houve, de forma particularizada, incremento na demanda vinculada a preços muito elevados para determinados itens e decréscimo na demanda de itens com preços extremamente baixos”. Em relação a este último posicionamento, é importante lembrar que a forma de execução, que no caso concreto, ocorre por meio de apresentação de demanda, possibilita o jogo de planilha, cuja origem está na formação do preço e no critério de julgamento, conforme explicação anterior. Portanto, não há necessidade de alteração com base no art. 65. No caso concreto analisado, verificou-se quase metade dos itens que compõem a planilha dos serviços a serem executados apresentavam demanda zerada e, portanto, não poderiam ser executados por falta de previsão. Por outro prisma, itens que apresentavam demandas de

execução foram contratados acima dos quantitativos inicialmente previstos. Nas duas hipóteses, verificou-se que a execução se concentrou nos itens que estavam classificados acima do 2º quartil o que configura o jogo de planilha. Em resposta ao item 54, pode-se afirmar que a exclusão do item de maior valor com respectiva permanência do item de menor valor resguardaria a administração de que o preço unitário estabelecido representa, de fato, o preço praticado no mercado, haja vista que a análise da adequabilidade dos valores coletados ocorre sob a amostra, que para a maioria dos 151 encontrava-se de forma heterogênea.

Itens 61 a 87:

Análise: A referida análise remete à ausência de comprovação de vantagem econômica quando da realização da prorrogação contratual. Segundo o item 62, a unidade informa que a demonstração da vantajosidade é dispensável e para tanto cita o Parecer nº 01/2019/DECOR/CGU/AGU e Orientação Normativa AGU nº 60/2020. Contudo, é importante ressaltar que a dispensa de demonstração da vantajosidade deve observar os pressupostos estabelecidos na Orientação Normativa, haja vista a obrigatoriedade de observação por todos os órgãos e entidades da administração pública federal. Nesse sentido, considerando a data de celebração do Contrato nº 05/2018 em fevereiro e a publicação da Orientação Normativa em 12/06/2020, a ausência de demonstração da vantajosidade no momento da prorrogação contratual foi postergada para fevereiro de 2021. Por outro giro, a aplicação da Orientação Normativa supracitada quanto à facultatividade de demonstração da vantajosidade demanda manifestação de que o índice de reajuste adotado no instrumento convocatório acompanha a variação dos preços do objeto contratado, e considerando que o Contrato nº 05/2018 previu o IGP-M como índice de correção, a dispensa anunciada pela AGU mostra-se prejudicada. Cabe acrescentar que ausência de comprovação foi observado durante todo período analisado, haja vista que a comparabilidade de valor foi efetuada junto à contratos com a administração, parâmetro dispensado no momento de elaboração do orçamento estimativo, em virtude da especificidade do objeto, o que demandou a consulta somente junto a fornecedores. A discricionariedade na escolha do índice descrita no item 66 encontra limitação no impacto do acréscimo do valor ao contrato, em observância ao princípio da economicidade. A escolha do índice deve buscar refletir ao máximo a variação do preço de mercado e considerando que o Contrato nº 05/2018 tem em sua essência a prestação de serviços, cujo salário dos profissionais é atualizado a partir da inflação acumulada em determinado período, o que se amolda à cesta que compõe o IPCA-E, enquanto o IGP-M reflete os custos de produção e, portanto, não aderente ao objeto do contrato analisado. Importante destacar que a escolha do índice não se lastreia no qual possui o menor percentual acumulado ao longo de determinado período, mas sim aquele que reflete de forma mais adequada a variação e custos do mercado, até porque podemos encontrar grandes variações entre IPCA-E e IGP-M. Considerando que a Instrução normativa SLTI nº 02/2008, que regulamenta a contratação de serviços terceirizados no âmbito da administração pública federal elegeu o IPCA-E como índice de correção dos contratos administrativos cuja vigência seja igual ou superior a 12 meses, não poderia o MCTI eleger o IGP-M sem a devida justificativa. Tal fato foi criticada pelo seu órgão de assessoramento jurídico. E considerando a escolha inadequada e que tal fato trouxe impacto na execução contratual, houve apontamento de dano ao erário e ausência de justificativa para prorrogar o Contrato nº 05/2018. Portanto, pode-se concluir que a escolha do índice parte da especificidade e não de sua variação ao longo de determinado período, conforme afirma a unidade auditada. O item

72 alude que os demais órgãos que integram o Sistema de Comunicação Social do Poder Executivo (SICOM) adotam o IGP-M, contudo, tal fato não confere que a escolha se mostre assertiva. O TCU e o Bacen utilizaram o IPCA-E. Quanto a não observância ao que dispõe à Instrução Normativa SLTI nº 02/2008 e a adoção do índice estabelecido pela Secom, a unidade adotou a segunda opção, ainda que alertada pela jurídica dos impactos da referida escolha. Nesse diapasão, as minutas da AGU devem ser observadas nas contratações realizadas pela administração pública, contudo, não se configuram obrigatórias em todo o seu texto, podendo haver discordância, mas desde que justificada. O que se depreende da análise processual é que a adoção do IGP-M foi a opção eleita pela administração. Não se pode olvidar que a origem (fato gerador) do desequilíbrio econômico-financeiro do contrato de prestação de serviços sem dedicação exclusiva de mão de obra é a inflação e, portanto, a correção do valor contratual por meio do IPCA-E se mostra mais adequada. À vista disso, a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, que altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que por seu turno estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, considerando o enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), vedou a correção das despesas obrigatórias acima da variação da inflação medida pelo IPCA, conforme se verifica da redação do art. 8º:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 7, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 **ficam proibidos**, até 31 de dezembro de 2021, de:

[...]

VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal.

Não obstante a contratação de serviços terceirizados não representar despesa obrigatória de caráter continuado prevista no art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o objetivo da regulamentação temporária na ocorrência de calamidade pública visa à redução do volume de despesas obrigatórias e, conseqüentemente, alocar os recursos orçamentários e financeiros no combate à pandemia. E considerando que cabe à administração alocar os recursos orçamentários e financeiros de forma eficiente e que a concessão do equilíbrio econômico-financeiro de contratos de serviços terceirizados sem dedicação exclusiva de mão de obra deve repor o índice inflacionário, não há justificativa para onerar indevidamente o valor do contrato a partir da adoção do IGP-M. Portanto, diversamente do alegado pela unidade, pode-se afirmar que a administração errou ao adotar o IGP-M como índice geral para reajuste do seu contrato de comunicação social e que tal fato onerou ao erário de forma indevida em R\$ 3.534.154,99.

Itens 88 a 93:

Análise: A unidade apresenta resumo das ponderações anteriores e, portanto, não há que se acrescentar algo em relação à análise.

Itens 94 a 99:

Análise: Os referidos itens foram analisando conjuntamente com as informações encaminhadas por meio do Memorando nº 14008/2023/MCTI, enviado em 12.09.2023.

Item 100:

Análise: A referida análise remete à ausência de comprovação de serviços/produtos ou à falta de justificativa de comprovação. Sobre esse aspecto o MCTI apenas informou que a empresa contratada foi instada a entregar a comprovação dos produtos, não havendo, portanto, apresentação de fatos novos que pudessem alterar o teor do Achado nº 7 do Relatório.

Itens 101 a 102:

Análise: No que concerne às deficiências na instrução processual dos TEDs, a unidade auditada se manifestou informando que não se pode afirmar que a documentação não foi elaborada pelos órgãos descentralizadores ou se somente não foram apresentadas ao MCTI.

Além disso, o MCTI informou que a instrução processual se faz necessária, uma vez que o Transferegov.br ainda não possui suporte de assinatura digital para dar validade ao plano de trabalho e ao termo de execução descentralizada.

Dessa forma, não houve apresentação de nenhum fato novo que pudesse alterar o Achado ou a recomendação expedida.

Itens 103 a 107:

Análise: Sobre a celebração de TED para execução de ações fora da competência institucional do MCTI, a unidade auditada informou que não houve desvio de competência institucional, uma vez que os TEDs celebrados se enquadraram como ressarcimento de despesa. Além disso, o Órgão informou que a celebração dos TEDs pelo uso do Contrato nº 05/2018 para ações de comunicação corporativa não foi executado diretamente por eles aos descentralizadores, mas somente autorizou a utilização do contrato da contratação de particulares, observadas as normas para licitações e contratos da administração pública.

Em que pese a unidade auditada informar que celebrou TEDS com a finalidade de ressarcimento de despesa pela utilização do Contrato nº 05/2018, para execução de comunicação corporativa, pelos órgãos descentralizadores, a equipe de auditoria entende que o fim para o qual foi utilizado os TEDs não foi o de ressarcimento de despesa.

O Decreto nº 10.426/2020, no item II, do art. 2º, define ressarcimento de despesa como sendo a “descentralização de crédito para reembolso por despesa realizada anteriormente pela unidade descentralizada.” Ou seja, são os gastos realizados anteriormente pela unidade descentralizada para a execução dos TEDs e, posteriormente, ressarcidos pelas unidades descentralizadoras.

Primeiramente cabe observar que os TEDs celebrados para execução do Contrato nº 05/2018 não se referem a ressarcimento de despesas. Ao analisar os processos referentes aos TEDs, a equipe de auditoria observou que em nenhum dos instrumentos tinham como objeto ou justificativa a utilização desse tipo de transferência para ressarcimento de despesa.

Em segundo lugar, uma das condições para celebração de TED é a apresentação da declaração de capacidade técnica da unidade descentralizada de forma a atestar que o órgão possui

capacidade técnica e competência institucional para executar o objeto proposto no plano de trabalho.

Mesmo o MCTI informando que “não proveu diretamente ação de comunicação social aos descentralizadores, mas tão somente permitiu o uso do contrato de serviço de comunicação corporativa, conforme inciso II do §3º do Art. 16 do Decreto 10.426/2020 (...)”, o § 5º do mesmo artigo 16 informa que a contratação de particulares e a execução descentralizada não descaracterizam a capacidade técnica da unidade descentralizada e não afasta a necessidade de observação dos atos normativos que tratam dos respectivos instrumentos jurídicos de contratação ou de execução descentralizada. Ou seja, mesmo que fosse ressarcimento de despesa, seria necessário que o órgão apresentasse a declaração de capacidade técnica. Assim, o MCTI não teria competência institucional para prover serviços de comunicação corporativa, ainda que executados por terceiros.

Dessa forma, mantém-se o Achado, haja vista que o MCTI não apresentou qualquer fato novo que pudesse alterar os apontamentos desta auditoria.

Itens 108 a 109:

Análise: No que tange às deficiências na fiscalização dos TEDs, o MCTI se manifestou informando que foram utilizados os fiscais do Contrato nº 05/2018 para o acompanhamento dos instrumentos de descentralização. Entretanto, conforme evidenciado no Achado nº 07, a fiscalização do contrato nº 05/2018 não foi capaz de evitar dano ao erário devido à ausência de avaliação dos produtos entregues, dentre outros fatores.

Acrescenta-se ainda que o Decreto nº 10.426/2020, em seu art. 17, é taxativo ao informar a obrigação de designar agentes públicos federais para atuarem como fiscais titulares e suplentes do TED, com a função de monitoramento e de avaliação da execução do objeto pactuado no prazo de vinte dias contado a celebração do instrumento.

Dessa forma, não se verificou fatos novos que pudessem alterar o Achado e a recomendação expedida.

II. B – Memorando nº 14008/2023/MCTI

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

Secretaria-Executiva

Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração

Memorando nº 14008/2023/MCTI

Brasília, 11 de setembro de 2023

Ao Senhor Secretário-Executivo

À Senhora Assessora Especial de Comunicação Social

Assunto: **Nota de Auditoria nº 01 – Auditoria 1180080 – e-Aud 1385273 – Avaliação Contrato nº 05/2018 – MCTIC (SEI 11345238)**

Referência: Despacho SEEXEC_DOC 11346864

1. Em atenção ao Despacho SEEXEC_DOC 11346864, apresento a situação atual de cada uma das 3 (três) constatações abordadas pela Controladoria-Geral da União (CGU) na Nota de Auditoria nº 01 – Auditoria 1180080 – Avaliação Contrato nº 05/2018 – MCTIC (10803735). Esse refere-se a uma avaliação do Órgão de Controle no contrato celebrado entre este Ministério e a empresa BR Mais Comunicação Ltda., empresa especializada na prestação de serviços de comunicação corporativa.
2. A primeira constatação diz respeito ao “item 7.3.1 – Ações de relacionamento com públicos influenciadores em ambientes digitais, complexidade baixa”, no qual a Empresa encaminhou a este Órgão, em 27/03/2020, valor desse serviço lançado de forma equivocada, em uma planilha com proposta de reajuste com base do Termo de Apostilamento 01/2020. Ao invés de constar R\$ 16.626,27 (dezesesseis mil seiscentos e vinte e seis reais e vinte e sete centavos), valor vigente de 19/02/2019 a 19/02/2020, constava R\$ 42.750,00 (quarenta e dois mil setecentos e cinquenta reais). Este fato ensejou em um pagamento a maior neste item na vigência de 19/02/2020 a 19/02/2021 e nas posteriores.
3. Portanto, este Órgão procedeu com a verificação de todas as ocorrências de pagamento deste item 7.3.1, dividindo a análise até 01/02/2022, período analisado pela CGU e após este período. Aqui informa-se que não houve solicitação do referido serviço durante o ano de 2023, até o momento. Não obstante, procedeu-se com a correção dos valores no Termo de Apostilamento nº 01/2023, que foi publicado em 24/08/2023.
4. Na tabela 1, tem-se as notas fiscais nas quais foram encontradas as demandas do item 7.3.1 no período de 25/05/2021 a 01/02/2022. Na nota fiscal 2145, considerou-se o valor pró-rata, considerando que na ordem de serviço desta nota fiscal, consta que o valor do item era de R\$ 46.094,01 (quarenta e seis mil noventa e quatro reais e um centavo); e na nota fiscal 2313, o serviço foi executado de 08 a 14/set, por isso o valor a menor.
5. Isto somou um valor a ser restituído de R\$ 588.866,80 (quinhentos e oitenta e oito mil oitocentos e sessenta e seis reais e oitenta centavos), sendo este superior à diferença apresentada pela CGU na tabela 1 da Nota de Auditoria nº 01 que foi R\$ 551.330,29 (quinhentos e cinquenta e um mil trezentos e trinta reais e vinte e nove centavos).
6. Não obstante, é necessário avaliar que alguns itens podem ser sido demandados após a Empresa ter obtido o direito ao reajuste porém antes da publicação do Termo de Apostilamento. Caso a ordem de pagamento desses serviços ocorra neste intertício, tão logo ocorra o Termo de Apostilamento, é realizado o pagamento do valor do reajuste ao qual a Empresa tinha o direito adquirido. Na tabela 2 percebe-se que tal fato ocorreu com 5 (cinco) notas fiscais. Assim, procedeu-se com a contabilização da diferença entre os reajustes, o que resultou em um valor a ser restituído de R\$ 19.010,56 (dezenove mil dez reais e cinquenta e seis centavos).
7. A demanda do serviço 7.3.1 do período de 01/02/2022 a 31/12/2022 encontra-se na tabela 3. Neste período não se encontrou nenhuma nota fiscal referente a pagamento de reajuste. Assim sendo, o valor a ser restituído é R\$ 691.285,10 (seiscentos e noventa e um mil duzentos e oitenta e cinco reais e dez centavos).
8. No entanto, o Órgão de Controle solicitou que este valor a ser restituído ao Erário seja corrigido. Para tanto, utilizou-se o sistema Débito Web do Tribunal de Contas da União. Em vista disso, solicitou-se à BR Mais a restituição dos valores contidos nos anexos A (11357001), que contempla as tabelas 1 e 2, e B (11357006), que contempla a tabela 3, nos quais os valores abaixo são apresentados com as devidas atualizações monetárias.

Nota Fiscal	Valor Nota	Valor Correto	Valor a ser restituído	Data Ordem de Pagamento
2145	R\$ 23.022,01	R\$ 8.953,69	R\$ 14.068,32	08/06/2021
2178	R\$ 53.008,11	R\$ 20.615,84	R\$ 32.392,27	13/07/2021
2217	R\$ 53.008,11	R\$ 20.615,84	R\$ 32.392,27	05/08/2021
2253	R\$ 53.008,11	R\$ 20.615,84	R\$ 32.392,27	02/09/2021
2286	R\$ 53.008,11	R\$ 20.615,84	R\$ 32.392,27	22/10/2021
2328	R\$ 53.008,11	R\$ 20.615,84	R\$ 32.392,27	08/11/2021
2366	R\$ 53.008,11	R\$ 20.615,84	R\$ 32.392,27	13/12/2021

2403	R\$ 53.008,11	R\$ 20.615,84	R\$ 32.392,27	10/01/2022
2441	R\$ 53.008,11	R\$ 20.615,84	R\$ 32.392,27	02/02/2022
2090	R\$ 46.094,01	R\$ 17.926,82	R\$ 28.167,19	11/05/2021
2133	R\$ 46.094,01	R\$ 17.926,82	R\$ 28.167,19	29/06/2021
2165	R\$ 46.094,01	R\$ 17.926,82	R\$ 28.167,19	08/07/2021
2201	R\$ 46.094,01	R\$ 17.926,82	R\$ 28.167,19	12/08/2021
2244	R\$ 53.008,11	R\$ 20.615,84	R\$ 32.392,27	31/08/2021
2278	R\$ 53.008,11	R\$ 20.615,84	R\$ 32.392,27	08/11/2021
2313	R\$ 14.135,50	R\$ 5.497,56	R\$ 8.637,94	08/11/2021
2345	R\$ 53.008,11	R\$ 20.615,84	R\$ 32.392,27	13/12/2021
2385	R\$ 53.008,11	R\$ 20.615,84	R\$ 32.392,27	24/12/2021
2424	R\$ 53.008,11	R\$ 20.615,84	R\$ 32.392,27	12/01/2022
2462	R\$ 53.008,11	R\$ 20.615,84	R\$ 32.392,27	14/02/2022
Total			R\$ 588.866,80	

Tabela 2 – Reajuste da demanda do item 7.3.1 no período de 25/05/2021 a 01/02/2022				
Nota Fiscal	Valor Nota	Valor Correto	Valor a ser restituído	Data Ordem de Pagamento
2206	R\$ 3.453,30	R\$ 1.343,05	R\$ 2.110,25	05/08/2021
2208	R\$ 6.914,10	R\$ 2.689,02	R\$ 4.225,08	12/08/2021
2209	R\$ 6.914,10	R\$ 2.689,02	R\$ 4.225,08	12/08/2021
2210	R\$ 6.914,10	R\$ 2.689,02	R\$ 4.225,08	12/08/2021
2211	R\$ 6.914,10	R\$ 2.689,02	R\$ 4.225,08	12/08/2021
Total			R\$ 19.010,56	

Tabela 3 – Demanda do item 7.3.1 no período posterior à 01/02/2022 até 31/12/2022				
Nota Fiscal	Valor Nota	Valor Correto	Valor a ser restituído	Data Ordem de Pagamento
2506	R\$ 53.008,11	R\$ 20.615,84	R\$ 32.392,27	07/04/2022
2533	R\$ 53.008,11	R\$ 20.615,84	R\$ 32.392,27	19/04/2022
2594	R\$ 58.308,93	R\$ 22.677,42	R\$ 35.631,51	20/06/2022
2620	R\$ 58.308,92	R\$ 22.677,42	R\$ 35.631,50	10/08/2022
2644	R\$ 58.308,92	R\$ 22.677,42	R\$ 35.631,50	19/08/2022
2728	R\$ 58.308,92	R\$ 22.677,42	R\$ 35.631,50	19/12/2022
2760	R\$ 58.308,92	R\$ 22.677,42	R\$ 35.631,50	20/12/2022
2672	R\$ 58.308,92	R\$ 22.677,42	R\$ 35.631,50	22/09/2022
2700	R\$ 58.308,92	R\$ 22.677,42	R\$ 35.631,50	09/11/2022
65	R\$ 49.883,27	R\$ 19.400,53	R\$ 30.482,74	11/04/2023
2519	R\$ 53.008,11	R\$ 20.615,84	R\$ 32.392,27	04/04/2022
2544	R\$ 53.008,11	R\$ 20.615,84	R\$ 32.392,27	04/05/2022
2573	R\$ 53.008,11	R\$ 20.615,84	R\$ 32.392,27	08/06/2022
2610	R\$ 58.308,92	R\$ 22.677,42	R\$ 35.631,50	04/07/2022
2635	R\$ 58.308,92	R\$ 22.677,42	R\$ 35.631,50	02/08/2022
2662	R\$ 58.308,92	R\$ 22.677,42	R\$ 35.631,50	21/09/2022
2690	R\$ 58.308,92	R\$ 22.677,42	R\$ 35.631,50	05/10/2022
2718	R\$ 58.308,92	R\$ 22.677,42	R\$ 35.631,50	11/11/2022
2750	R\$ 58.308,92	R\$ 22.677,42	R\$ 35.631,50	14/12/2022
2776	R\$ 58.308,92	R\$ 22.677,42	R\$ 35.631,50	02/01/2023
Total			R\$ 691.285,10	

9. Dessa forma, entende-se que este Ministério cumpriu as recomendações 1.1, 1.2 e 1.3, a saber:

“RECOMENDAÇÃO 1.1:

Abster-se de efetuar contratação do item 7.3.1 antes de proceder a respectiva adequação de valor, de modo a evitar a continuidade do dano à administração.

RECOMENDAÇÃO 1.2:

Notificar a empresa BR Mais Comunicação Ltda. acerca das irregularidades referentes à execução do item 7.3.1 e promover a restituição dos valores pagos em desacordo com aqueles efetivamente contratados, conforme demonstrado na Tabela 01 desta Nota de Auditoria, e devidamente corrigidos, tendo como referência as datas dos respectivos pagamentos e da efetiva recomposição do erário, concedendo à contratada o contraditório e a ampla defesa.

RECOMENDAÇÃO 1.3:

Apurar se houve outras contratações referentes ao item 7.3.1 por valores equivocados além daquelas listadas nesta Nota de Auditoria, especialmente em data posterior a 01/02/2022, e, se for o caso, efetuar a restituição dos valores pagos em desconformidade à administração, devidamente corrigidos, tendo como referência as datas dos respectivos pagamentos e da efetiva recomposição do erário, concedendo à contratada o contraditório e a ampla defesa.”

10. A segunda constatação realizada pela CGU aborda a ocorrência de pagamento a maior em três itens, em três datas específicas, a saber:

- *“Item 5.9.2 – Conteúdo e design para apresentação, complexidade média”*: na nota fiscal 1327, de 16/03/2018, o valor cobrado foi R\$ 20.729,48 (vinte mil setecentos e vinte e nove reais e quarenta e oito centavos), enquanto que o correto seria R\$ 13.499,12 (treze mil quatrocentos e noventa e nove reais e doze centavos), havendo um pagamento a maior de R\$ 7.230,36 (sete mil duzentos e trinta reais e trinta e seis centavos).
- *“Item 8.3.3 – Diagramação de apresentações Eletrônicas, complexidade alta”*: na nota fiscal 1431, de 18/06/2018, o preço estava R\$ 20.399,50 (vinte mil trezentos e noventa e nove reais e cinquenta centavos), contudo o preciso seria R\$ 20.339,50 (vinte mil trezentos e trinta e nove reais e cinquenta centavos), ocorrendo uma diferença de R\$ 60,00 (sessenta reais).
- *“Item 5.1.1 – Elaboração de textos em língua portuguesa, complexidade baixa”*: na nota fiscal 1587, de 16/10/2018, a quantia foi R\$ 3.122,34 (três mil cento e vinte e dois reais e trinta e quatro centavos), sendo o justo R\$ 1.848,06 (um mil oitocentos e quarenta e oito reais e seis centavos), tendo uma desconformidade em R\$ 2.548,55 (dois mil quinhentos e quarenta e oito reais e cinquenta e cinco centavos).

11. Assim sendo, procedeu-se à atualização monetária desses valores, nos mesmos moldes já descritos, o que consta descrito no anexo C (11357011), com ressarcimento na monta de R\$ 13.156,56 (treze mil cento e cinquenta e seis reais e cinquenta e seis centavos) pela Empresa. Portanto, resta cumprida a recomendação 2.1: “Notificar a empresa BR Mais Comunicação Ltda. acerca das irregularidades referentes aos pagamentos acima mencionados e promover a restituição dos valores pagos em desacordo com aqueles efetivamente contratados, conforme demonstrado nesta Nota de Auditoria, devidamente corrigidos, tendo como referência as datas dos respectivos pagamentos e da efetiva recomposição do erário, concedendo à contratada o contraditório e a ampla defesa”.

12. Na terceira constatação a CGU constatou que durante a pesquisa de preço, para a formação do preço de referência a ser publicado no Edital, ocorreu um equívoco ao se calcular a média aritmética de 8 (oito) itens, são eles: 4.3.1.1; 4.3.1.2; 4.3.1.3; 4.3.2.1; 4.3.5.3; 5.3.1; 5.3.2; 5.3.3. Para tanto, nas tabelas 4 e 5, tem-se respectivamente, os valores que constaram no Edital corrigidos com os 5% de desconto oferecidos pela Empresa BR Mais, enquanto que na segunda é apresentado os montantes que deveriam ter ocorrido em caso de o cálculo das médias desses itens não tivesse apresentado nenhuma violação.

Tabela 4 – Valores que constam no Edital e que a BR Mais acatou, com os 5% de desconto na proposta inicial					
Item	Vigência 19/02/2018 a 18/02/2019 (1° ano)	Vigência 19/02/2019 a 18/02/2020 (2° ano)	Vigência 19/02/2020 a 18/02/2021 (3° ano)	Vigência 19/02/2021 a 18/02/2022 (4° ano)	Vigência 19/02/2022 a 18/02/2023 (5° ano)
4.3.1.1	R\$ 25.954,00	R\$ 25.954,00	R\$ 27.984,19	R\$ 32.181,81	R\$ 35.400,00
4.3.1.2	R\$ 41.372,50	R\$ 41.372,50	R\$ 44.608,76	R\$ 51.300,07	R\$ 56.430,08
4.3.1.3	R\$ 65.391,66	R\$ 65.391,66	R\$ 70.506,76	R\$ 81.082,78	R\$ 89.191,06
4.3.2.1	R\$ 35.454,00	R\$ 35.454,00	R\$ 38.227,30	R\$ 43.961,40	R\$ 48.357,54
4.3.5.3	R\$ 48.713,89	R\$ 48.713,89	R\$ 52.524,41	R\$ 60.403,08	R\$ 66.443,38
5.3.1	R\$ 1.868,34	R\$ 1.868,34	R\$ 2.014,48	R\$ 2.316,65	R\$ 2.548,32

5.3.2	R\$ 3.166,66	R\$ 3.166,66	R\$ 3.414,37	R\$ 3.926,52	R\$ 4.319,18
5.3.3	R\$ 5.402,34	R\$ 5.402,34	R\$ 5.824,92	R\$ 6.698,66	R\$ 7.368,52

Tabela 5 – Valores com a média calculada de forma correta					
Item	Vigência 19/02/2018 a 18/02/2019 (1° ano)	Vigência 19/02/2019 a 18/02/2020 (2° ano)	Vigência 19/02/2020 a 18/02/2021 (3° ano)	Vigência 19/02/2021 a 18/02/2022 (4° ano)	Vigência 19/02/2022 a 18/02/2023 (5° ano)
4.3.1.1	R\$ 14.984,67	R\$ 13.486,20	R\$ 14.541,12	R\$ 16.722,29	R\$ 18.394,52
4.3.1.2	R\$ 26.457,50	R\$ 23.811,75	R\$ 25.674,36	R\$ 29.525,52	R\$ 32.478,07
4.3.1.3	R\$ 43.963,89	R\$ 39.567,50	R\$ 42.662,57	R\$ 49.061,95	R\$ 53.968,15
4.3.2.1	R\$ 24.484,67	R\$ 22.036,20	R\$ 23.759,93	R\$ 27.323,92	R\$ 30.056,31
4.3.5.3	R\$ 45.547,22	R\$ 40.992,50	R\$ 44.199,03	R\$ 50.828,89	R\$ 55.911,78
5.3.1	R\$ 1.155,83	R\$ 1.155,83	R\$ 1.246,25	R\$ 1.433,18	R\$ 1.576,50
5.3.2	R\$ 2.216,67	R\$ 2.216,67	R\$ 2.390,06	R\$ 2.748,57	R\$ 3.023,43
5.3.3	R\$ 3.977,33	R\$ 3.977,33	R\$ 4.288,45	R\$ 4.931,72	R\$ 5.424,89

78. Na tabela 6 tem-se todos os achados de demanda desses itens durante o contrato, até dezembro de 2022. As notas fiscais 2204, 2205 e 2206 (constante nas últimas 8 linhas da tabela) referem-se ao pagamento do reajuste das notas fiscais, respectivamente, 2078, 2111, 2225, 2294, 2398, 2428, 2466 e 2491. Informa-se que este Ministério está procedendo com o levantamento da demanda desses serviços durante o ano de 2023.

Tabela 6 – Demanda encontrada dos itens 4.3.1.1; 4.3.1.2; 4.3.1.3; 4.3.2.1; 4.3.5.3; 5.3.1; 5.3.2; 5.3.3 até dezembro de 2022				
Nota Fiscal	Valor do item na Nota Fiscal	Valor Correto	Valor a ser restituído	Data da Nota Fiscal
1619	R\$ 25.954,00	R\$ 14.984,67	R\$ 10.969,33	22/11/2018
1642	R\$ 25.954,00	R\$ 14.984,67	R\$ 10.969,33	19/12/2018
1338	R\$ 41.372,50	R\$ 26.457,50	R\$ 14.915,00	22/03/2018
1518	R\$ 41.372,50	R\$ 26.457,50	R\$ 14.915,00	20/08/2018
1554	R\$ 41.372,50	R\$ 26.457,50	R\$ 14.915,00	21/09/2018
1592	R\$ 41.372,50	R\$ 26.457,50	R\$ 14.915,00	23/10/2018
1336	R\$ 41.372,50	R\$ 26.457,50	R\$ 14.915,00	22/03/2018
1362	R\$ 41.372,50	R\$ 26.457,50	R\$ 14.915,00	24/04/2018
1400	R\$ 41.372,50	R\$ 26.457,50	R\$ 14.915,00	21/05/2018
1441	R\$ 41.372,50	R\$ 26.457,50	R\$ 14.915,00	21/06/2018
1476	R\$ 41.372,50	R\$ 26.457,50	R\$ 14.915,00	20/07/2018
1619	R\$ 35.454,00	R\$ 24.484,67	R\$ 10.969,33	22/11/2018
1642	R\$ 35.454,00	R\$ 24.484,67	R\$ 10.969,33	19/12/2018
1351	R\$ 28.024,95	R\$ 17.337,50	R\$ 10.687,45	16/04/2018
1361	R\$ 37.366,73	R\$ 23.116,67	R\$ 14.250,06	24/04/2018
1401	R\$ 37.366,73	R\$ 23.116,67	R\$ 14.250,06	21/05/2018
1443	R\$ 37.366,73	R\$ 23.116,67	R\$ 14.250,06	21/06/2018
1351	R\$ 28.024,95	R\$ 17.337,50	R\$ 10.687,45	16/04/2018
1361	R\$ 37.366,73	R\$ 23.116,67	R\$ 14.250,06	24/04/2018
1401	R\$ 37.366,73	R\$ 23.116,67	R\$ 14.250,06	21/05/2018
1443	R\$ 37.366,73	R\$ 23.116,67	R\$ 14.250,06	21/06/2018
1479	R\$ 29.893,38	R\$ 18.493,33	R\$ 11.400,05	24/07/2018
1517	R\$ 22.420,08	R\$ 13.870,00	R\$ 8.550,08	20/08/2018
1557	R\$ 29.893,38	R\$ 18.493,33	R\$ 11.400,05	24/09/2018
1597	R\$ 29.893,38	R\$ 18.493,33	R\$ 11.400,05	23/10/2018
1618	R\$ 28.025,05	R\$ 17.337,50	R\$ 10.687,55	21/11/2018
1643	R\$ 28.025,05	R\$ 17.337,50	R\$ 10.687,55	19/12/2018
1651	R\$ 13.078,31	R\$ 0,00	R\$ 13.078,31	28/01/2019
1375	R\$ 41.372,50	R\$ 26.457,50	R\$ 14.915,00	04/05/2018
1415	R\$ 41.372,50	R\$ 26.457,50	R\$ 14.915,00	05/06/2018
1455	R\$ 41.372,50	R\$ 26.457,50	R\$ 14.915,00	03/07/2018
1492	R\$ 41.372,50	R\$ 26.457,50	R\$ 14.915,00	02/08/2018
1526	R\$ 41.372,50	R\$ 26.457,50	R\$ 14.915,00	05/09/2018
1569	R\$ 27.581,67	R\$ 26.457,50	R\$ 1.124,17	02/10/2018
1898	R\$ 8.057,92	R\$ 4.985,00	R\$ 3.072,92	21/07/2020
1898	R\$ 5.824,92	R\$ 4.288,45	R\$ 1.536,47	21/07/2020
1418	R\$ 26.156,62	R\$ 16.181,67	R\$ 9.974,95	05/06/2018
1418	R\$ 9.499,98	R\$ 6.650,00	R\$ 2.849,98	05/06/2018

1418	R\$ 16.207,11	R\$ 11.932,00	R\$ 4.275,11	05/06/2018
1987	R\$ 58.419,92	R\$ 36.141,25	R\$ 22.278,67	23/11/2020
2013	R\$ 58.419,92	R\$ 36.141,25	R\$ 22.278,67	22/12/2020
2034	R\$ 58.419,92	R\$ 36.141,25	R\$ 22.278,67	21/01/2021
2052	R\$ 58.419,92	R\$ 36.141,25	R\$ 22.278,67	23/02/2021
2069	R\$ 58.419,92	R\$ 36.141,25	R\$ 22.278,67	23/03/2021
2105	R\$ 58.419,92	R\$ 36.141,25	R\$ 22.278,67	22/04/2021
2143	R\$ 52.376,48	R\$ 32.402,50	R\$ 19.973,98	25/05/2021
2176	R\$ 67.182,85	R\$ 41.562,20	R\$ 25.620,65	23/06/2021
2181	R\$ 6.949,95	R\$ 4.299,54	R\$ 2.650,41	23/06/2021
2215	R\$ 67.182,85	R\$ 41.562,20	R\$ 25.620,65	21/07/2021
2251	R\$ 67.182,85	R\$ 41.562,20	R\$ 25.620,65	23/08/2021
2284	R\$ 67.182,85	R\$ 41.562,20	R\$ 25.620,65	22/09/2021
2326	R\$ 67.182,85	R\$ 41.562,20	R\$ 25.620,65	22/10/2021
2333	R\$ 2.316,65	R\$ 1.433,18	R\$ 883,47	22/10/2021
2364	R\$ 67.182,85	R\$ 41.562,20	R\$ 25.620,65	23/11/2021
2372	R\$ 2.316,65	R\$ 1.433,18	R\$ 883,47	23/11/2021
2401	R\$ 67.182,85	R\$ 41.562,20	R\$ 25.620,65	22/12/2021
2408	R\$ 2.316,65	R\$ 1.433,18	R\$ 883,47	22/12/2021
2409	R\$ 4.633,30	R\$ 2.866,36	R\$ 1.766,94	22/12/2021
2439	R\$ 64.866,20	R\$ 40.129,02	R\$ 24.737,18	25/01/2022
2446	R\$ 2.316,65	R\$ 1.433,18	R\$ 883,47	25/01/2022
2447	R\$ 4.633,30	R\$ 2.866,36	R\$ 1.766,94	25/01/2022
2476	R\$ 69.499,50	R\$ 42.995,38	R\$ 26.504,12	24/02/2022
2483	R\$ 2.316,65	R\$ 1.433,18	R\$ 883,47	24/02/2022
2515	R\$ 69.499,50	R\$ 42.995,38	R\$ 26.504,12	23/03/2022
2539	R\$ 69.499,50	R\$ 42.995,38	R\$ 26.504,12	26/04/2022
2569	R\$ 67.182,85	R\$ 41.562,20	R\$ 25.620,65	23/05/2022
2606	R\$ 78.997,92	R\$ 48.871,51	R\$ 30.126,41	21/06/2022
2631	R\$ 76.449,60	R\$ 47.295,01	R\$ 29.154,59	22/07/2022
2658	R\$ 76.449,60	R\$ 47.295,01	R\$ 29.154,59	25/08/2022
2686	R\$ 76.449,60	R\$ 47.295,01	R\$ 29.154,59	22/09/2022
2714	R\$ 76.449,60	R\$ 47.295,01	R\$ 29.154,59	24/10/2022
2746	R\$ 76.449,60	R\$ 47.295,01	R\$ 29.154,59	29/11/2022
2772	R\$ 76.449,60	R\$ 47.295,01	R\$ 29.154,59	22/12/2022
27	R\$ 76.449,60	R\$ 47.295,01	R\$ 29.154,59	26/01/2023
2599	R\$ 10.193,28	R\$ 6.306,00	R\$ 3.887,28	17/06/2022
2625	R\$ 2.548,32	R\$ 1.576,50	R\$ 971,82	18/07/2022
2653	R\$ 5.096,64	R\$ 3.153,00	R\$ 1.943,64	17/08/2022
2680	R\$ 7.644,96	R\$ 4.729,50	R\$ 2.915,46	15/09/2022
2708	R\$ 5.096,64	R\$ 3.153,00	R\$ 1.943,64	18/10/2022
2740	R\$ 5.096,64	R\$ 3.153,00	R\$ 1.943,64	17/11/2022
2766	R\$ 2.548,32	R\$ 1.576,50	R\$ 971,82	16/12/2022
19	R\$ 5.096,64	R\$ 3.153,00	R\$ 1.943,64	17/01/2023
75	R\$ 76.449,60	R\$ 47.295,01	R\$ 29.154,59	28/02/2023
51	R\$ 5.096,64	R\$ 3.153,00	R\$ 1.943,64	03/07/2018
1458	R\$ 26.156,62	R\$ 16.181,67	R\$ 9.974,95	03/07/2018
1458	R\$ 9.499,98	R\$ 6.650,00	R\$ 2.849,98	03/07/2018
1458	R\$ 16.207,11	R\$ 11.932,00	R\$ 4.275,11	03/07/2018
1490	R\$ 26.156,71	R\$ 16.181,67	R\$ 9.975,04	02/08/2018
1490	R\$ 5.402,34	R\$ 3.977,33	R\$ 1.425,01	02/08/2018
1537	R\$ 14.946,69	R\$ 9.246,67	R\$ 5.700,02	06/09/2018
1537	R\$ 10.804,68	R\$ 7.954,67	R\$ 2.850,01	06/09/2018
1573	R\$ 20.551,70	R\$ 12.714,17	R\$ 7.837,53	02/10/2018
1573	R\$ 9.499,99	R\$ 6.650,00	R\$ 2.849,99	02/10/2018
1573	R\$ 21.609,36	R\$ 15.909,33	R\$ 5.700,03	02/10/2018
1507	R\$ 24.288,37	R\$ 15.025,83	R\$ 9.262,54	13/08/2018
1507	R\$ 6.333,33	R\$ 4.433,33	R\$ 1.900,00	13/08/2018
1507	R\$ 5.402,34	R\$ 3.977,33	R\$ 1.425,01	13/08/2018
1549	R\$ 26.156,71	R\$ 16.181,67	R\$ 9.975,04	13/09/2018
1549	R\$ 9.499,99	R\$ 6.650,00	R\$ 2.849,99	13/09/2018
1549	R\$ 16.207,01	R\$ 11.932,00	R\$ 4.275,01	13/09/2018
1586	R\$ 26.156,71	R\$ 16.181,67	R\$ 9.975,04	16/10/2018
1586	R\$ 9.499,99	R\$ 6.650,00	R\$ 2.849,99	16/10/2018
1586	R\$ 10.804,66	R\$ 7.954,67	R\$ 2.849,99	16/10/2018
1607	R\$ 26.156,71	R\$ 16.181,67	R\$ 9.975,04	14/11/2018
1607	R\$ 9.499,99	R\$ 6.650,00	R\$ 2.849,99	14/11/2018

1607	R\$ 10.804,66	R\$ 7.954,67	R\$ 2.849,99	14/11/2018
1629	R\$ 26.156,71	R\$ 16.181,67	R\$ 9.975,04	14/12/2018
1629	R\$ 9.499,99	R\$ 6.650,00	R\$ 2.849,99	14/12/2018
1629	R\$ 10.804,66	R\$ 7.954,67	R\$ 2.849,99	14/12/2018
1858	R\$ 6.043,46	R\$ 3.738,75	R\$ 2.304,71	21/05/2020
1862	R\$ 6.043,46	R\$ 3.738,75	R\$ 2.304,71	22/06/2020
1886	R\$ 6.043,46	R\$ 3.738,75	R\$ 2.304,71	21/07/2020
1914	R\$ 6.043,46	R\$ 3.738,75	R\$ 2.304,71	18/08/2020
1941	R\$ 6.043,46	R\$ 3.738,75	R\$ 2.304,71	16/09/2020
1961	R\$ 6.043,46	R\$ 3.738,75	R\$ 2.304,71	16/10/2020
1982	R\$ 6.043,46	R\$ 3.738,75	R\$ 2.304,71	18/11/2020
1999	R\$ 6.043,46	R\$ 3.738,75	R\$ 2.304,71	21/12/2020
2018	R\$ 6.043,46	R\$ 3.738,75	R\$ 2.304,71	15/01/2021
2038	R\$ 6.043,46	R\$ 3.738,75	R\$ 2.304,71	19/02/2021
2078	R\$ 6.043,46	R\$ 3.738,75	R\$ 2.304,71	06/04/2021
2111	R\$ 6.043,46	R\$ 3.738,75	R\$ 2.304,71	05/05/2021
2149	R\$ 6.949,96	R\$ 4.299,54	R\$ 2.650,42	07/06/2021
2185	R\$ 6.949,96	R\$ 4.299,54	R\$ 2.650,42	06/07/2021
2230	R\$ 6.949,96	R\$ 4.299,54	R\$ 2.650,42	04/08/2021
2262	R\$ 6.949,96	R\$ 4.299,54	R\$ 2.650,42	08/09/2021
2299	R\$ 6.949,96	R\$ 4.299,54	R\$ 2.650,42	05/10/2021
2353	R\$ 6.949,96	R\$ 4.299,54	R\$ 2.650,42	05/11/2021
2394	R\$ 6.949,96	R\$ 4.299,54	R\$ 2.650,42	03/12/2021
2433	R\$ 6.949,96	R\$ 4.299,54	R\$ 2.650,42	04/01/2022
2471	R\$ 6.949,96	R\$ 4.299,54	R\$ 2.650,42	04/02/2022
2487	R\$ 6.949,96	R\$ 4.299,54	R\$ 2.650,42	24/02/2022
2489	R\$ 9.266,61	R\$ 5.732,72	R\$ 3.533,89	24/02/2022
2225	R\$ 4.028,96	R\$ 2.492,50	R\$ 1.536,46	02/08/2021
2294	R\$ 8.057,92	R\$ 4.985,00	R\$ 3.072,92	04/10/2021
2389	R\$ 4.028,96	R\$ 2.492,50	R\$ 1.536,46	02/12/2021
2428	R\$ 4.028,96	R\$ 2.492,50	R\$ 1.536,46	04/01/2022
2466	R\$ 4.028,96	R\$ 2.492,50	R\$ 1.536,46	02/02/2022
2491	R\$ 4.028,96	R\$ 2.492,50	R\$ 1.536,46	04/03/2022
2599	R\$ 10.193,28	R\$ 6.306,00	R\$ 3.887,28	17/06/2022
2625	R\$ 2.548,32	R\$ 1.576,50	R\$ 971,82	18/07/2022
2653	R\$ 5.096,64	R\$ 3.153,00	R\$ 1.943,64	17/08/2022
2680	R\$ 7.644,96	R\$ 4.729,50	R\$ 2.915,46	15/09/2022
2708	R\$ 5.096,64	R\$ 3.153,00	R\$ 1.943,64	18/10/2022
2740	R\$ 5.096,64	R\$ 3.153,00	R\$ 1.943,64	17/11/2022
2766	R\$ 2.548,32	R\$ 1.576,50	R\$ 971,82	16/12/2022
19	R\$ 5.096,64	R\$ 3.153,00	R\$ 1.943,64	17/01/2023
51	R\$ 5.096,64	R\$ 3.153,00	R\$ 1.943,64	15/02/2023
2204; 2205; 2206	R\$906,51	R\$ 1.433,18	R\$ 345,72	21/07/2021
2204; 2205; 2206	R\$906,51	R\$ 1.433,18	R\$ 345,72	21/07/2021
2204; 2205; 2206	R\$604,34	R\$ 1.433,18	R\$ 230,48	21/07/2021
2204; 2205; 2206	R\$1.208,68	R\$ 1.433,18	R\$ 460,96	21/07/2021
2204; 2205; 2206	R\$604,34	R\$ 1.433,18	R\$ 230,48	21/07/2021
2204; 2205; 2206	R\$604,34	R\$ 1.433,18	R\$ 230,48	21/07/2021
2204; 2205; 2206	R\$604,34	R\$ 1.433,18	R\$ 230,48	21/07/2021
2204; 2205; 2206	R\$604,34	R\$ 1.433,18	R\$ 230,48	21/07/2021
Total			R\$ 1.434.259,49	

14. Assim, no anexo D (11357016) tem-se o registro de todos os incidentes, ocorridos até o ano de 2022, bem como a demonstração dos valores sendo atualizados, para conferência. Informa-se que este ASCOM recebeu este material para notificar a Empresa BR Mais Comunicação Ltda para a restituição do montante de R\$ 1.712.884,34 e está mapeando os episódios do ano de 2023, os quais serão comunicação à Contratada tão logo a revisão seja finalizada. Dessa forma, entende-se que as recomendações 3.1 e 3.2 da Nota de Auditoria nº 01 – Auditoria 1180080 – Avaliação Contrato nº 05/2018 – MCTIC estão sendo cumpridas, a saber:

“RECOMENDAÇÃO 3.1:

Notificar a empresa BR Mais Comunicação Ltda. acerca das irregularidades referentes à execução dos itens 4.3.1.1; 4.3.1.2; 4.3.1.3; 4.3.2.1; 4.3.5.3; 5.3.1; 5.3.2; e 5.3.3 e promover a restituição dos valores pagos a maior, conforme demonstrado nas Tabelas 04, 05, 06 e 07

desta Nota de Auditoria, e devidamente corrigidos, tendo como referência as datas dos respectivos pagamentos e da efetiva recomposição do erário, concedendo à contratada o contraditório e a ampla defesa.

RECOMENDAÇÃO 3.2:

Apurar se houve outras contratações referentes aos itens 4.3.1.1; 4.3.1.2; 4.3.1.3; 4.3.2.1; 4.3.5.3; 5.3.1; 5.3.2; e

5.3.3 a partir de 01/02/2022 e, se for o caso, efetuar a restituição dos valores pagos em desconformidade à administração, e devidamente corrigidos, tendo como referência as datas dos respectivos pagamentos e da efetiva recomposição do erário, concedendo à contratada o contraditório e a ampla defesa.”

15. Diante de todo o exposto, esta Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração entende que este Ministério adotou todas as providências possíveis, tendo cumprido a todas as recomendações da Controladoria-Geral da União constantes Nota de Auditoria nº 01 – Auditoria 1180080 – Avaliação Contrato nº 05/2018 – MCTIC.

16. Encaminho à Secretaria-Executiva e à Assessoria Especial de Comunicação Social para complementarem as informações que julgarem pertinentes e, se de acordo, apresentar resposta à Solicitação de Auditoria nº 05 – Auditoria 1180080 – Avaliação Contrato nº 05/2018 – MCTIC (11344609).

Análise da equipe de auditoria

A unidade auditada se manifestou em relação à Nota de Auditoria nº 01/2023 por meio da Nota Informativa Conjunta nº 5/2023/SEI-MCT e do Memorando nº 14008/2023/MCTI, ambos datado de 11/09/2023, cabendo àquela tratar o assunto entre os itens 94 e 99, enquanto o memorando apresenta a situação ideal de cada uma das três constatações anunciadas pela Controladoria-Geral da União (CGU).

Nesse sentido e considerando as recomendações emanadas da Constatação 1, a Nota Informativa Conjunta nº 5/2023/SEI-MCT anuncia a publicação do Termo de Apostilamento nº 01/2023 de modo a ajustar o valor do item 7.3.1, atendendo ao que estabelece a Recomendação 1.1, entretanto, não houve encaminhamento de cópia do referido apostilamento, de modo a conferir atendimento pleno da recomendação.

As ações relacionadas às Recomendações 1.2 e 1.3, de acordo com o item 98, estariam sendo atendidas com as informações contidas nos Anexos A (SEI 11357001) e B (SEI 11357006) referentes, respectivamente, à execução nos períodos compreendidos entre 19/02/2021 e 19/02/2022 e entre 19/02/2022 e 19/02/2023. O valor total a ser ressarcido pela empresa contratada é de R\$ 1.379.499,26, sendo R\$ 660.319,50 atinente ao primeiro período, ao passo que o valor de R\$ 719.179,76 pertence ao segundo período. Consoante a informação repassada pela unidade, não houve demanda para o item 7.3.1 no período abarcado entre 19/02/2020 e 19/02/2021.

O Memorando nº 14008/2023/MCTI aclama que não houve execução do item 7.3.1 no exercício de 2023 e, portanto, não haveria registro de valores a serem ressarcidos pela empresa contratada. No que tange ao período anterior a 2023, os pagamentos efetuados em desconformidade com os valores contratados e reajustados durante a vigência contratual alcançaram o montante de R\$ 1.299.162,46, valor divergente do indicado na Nota Informativa

Conjunta nº 5/2023/SEI-MCT, cuja origem, talvez, resida na falta de atualização do valor a ser restituído, conforme entendimento extraído do item 8 do mencionado Memorando.

No entanto cabe salientar que a implementação das Recomendações 1.2 e 1.3 reivindica, necessariamente, a restituição dos valores aqui demonstrados pela empresa contratada.

Relativamente à Recomendação 2.1, a Nota Informativa Conjunta nº 5/2023/SEI-MCT informa que valor a ser restituído pela empresa contratada é de R\$ 13.156,56, devidamente corrigido, conforme descrito no Anexo C (SEI 11357011). Idêntica informação consta do Memorando nº 14008/2023/MCTI. Outrossim, a implementação da referida recomendação carece de restituição pela contratada no montante de R\$ 13.156,56.

Finalmente, as Recomendações 3.1 e 3.2 demandam devoluções de valores em virtude de erro na elaboração de pesquisa de preços para os itens 4.3.1.1; 4.3.1.2; 4.3.1.3; 4.3.2.1; 4.3.5.3; 5.3.1; 5.3.2; e 5.3.3. A Nota Informativa Conjunta nº 5/2023/SEI-MCT esclarece que o MCTI verificou todas as ocorrências até o ano de 2022 e realizou a atualização monetária no sistema Débito Web do Tribunal de Contas da União, fato que pode ser comprovado a partir da leitura do Anexo D (SEI 11357016) e totaliza R\$ 1.712.884,34, valor este reproduzido pelo Memorando nº 14008/2023/MCTI. Em relação às demandas ocorridas em 2023, a unidade informa que está mapeando os eventos ocorridos, os quais também serão comunicados à contratada.

Contudo, a conclusão das Recomendações 3.1 e 3.2 requer a conclusão dos eventos ocorridos em 2023, bem como o efetivo recolhimento dos valores consignados por parte da empresa contratada.

II. C – Nota Informativa Conjunta nº 8/2023/SEI-MCTI

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO
Secretaria-Executiva
Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração

NOTA INFORMATIVA CONJUNTA Nº 8/2023/SEI-MCTI

Nº do Processo: 01245.006862/2022-50.

Documento de Referência: Relatório Preliminar de Auditoria 1180080 (11268365)

Interessado: Controladoria-Geral da União

Assunto: **Relatório Preliminar – Auditoria 1180080 – Avaliação Contrato nº05/2018 – MCTI**

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Trata-se de resposta complementar à Nota Informativa Conjunta nº 5/2023/SEI-MCTI (11356841), que abordou o Relatório de Auditoria nº 1180080 (11268476) elaborado pela Controladoria- Geral da União (CGU), tendo por objeto a avaliação do Contrato nº 05/2018 celebrado entre este Órgão e a empresa BR Mais Comunicação Ltda., empresa especializada na prestação de serviços de comunicação corporativa.
2. Informa-se que a referida Nota Informativa Conjunta foi remetida à CGU mediante o Ofício nº 11419/2023/MCTI (11359184), sendo na sequência encaminhado o Ofício nº 11431/2023/MCTI (11360021) com o Memorando nº 14008/2023/MCTI (11357168), que apresentou esclarecimentos quanto à Nota de Auditoria

nº 01 – Auditoria 1180080 – Avaliação Contrato nº 05/2018 – MCTIC (10803735).

3. Neste documento pretende-se trazer mais elementos e abordá-los de forma didática, a fim de trazer um maior entendimento aos achados e às constatações acostados aos autos pelo Órgão de Controle, de acordo com os elementos contidos no processo e com a legislação vigente à época dos fatos.

INFORMAÇÕES

4. De acordo com a CGU, em seu Relatório Preliminar, a auditoria promovida no Contrato nº 05/2018 – MCTIC revelou a existência de um sobrepreço no orçamento estimado para a contratação, que, em conjunto com a prática do “jogo de planilhas”, resultou em um superfaturamento durante a execução contratual. Além disso, o Órgão de Controle também destacou ônus imposto à Administração oriundo da escolha do uso do IGP-M como índice de reajustamento contratual e da ausência de avaliação de produtos entregues.

5. No tocante ao sobrepreço ocorrido durante a estimação do orçamento contratual, de acordo com a CGU, esse elemento derivou-se da ocorrência dos seguintes fatos:

- Não observância da legislação vigente à época da elaboração do orçamento estimativo, uma vez que não foram observados os parâmetros, a ordem de preferência e a metodologia para obtenção do preço de referência;
- Os preços inexequíveis ou excessivamente elevados não foram analisados de forma criteriosa;
- Não houve aderência à prática da média saneada, o que leva à análise do coeficiente de variação, conforme demonstrado nos trechos extraídos do Relatório Preliminar:

“Os órgãos e entidades que regulamentam internamente a realização da pesquisa de preços adotam a metodologia da média saneada para descartar valores que apresentem grandes variações em relação aos demais ...”

“Dessa forma, a melhor técnica em pesquisa de preço ensina que o saneamento da amostra é obtido com base no afastamento dos extremos inferiores e superiores, de tal forma a obter CV menor que 25% quando esse for superior a 25%.”

- Não utilização da mediana como metodologia para obtenção do preço de referência.

6. Com relação aos parâmetros utilizados, no Relatório Preliminar é questionado o uso de apenas um parâmetro para a obtenção do preço de referência: a consulta realizada com fornecedores. Sendo ainda argumentado que o TCU, nos Acórdãos nº 1.445/2015-Plenário e nº 1.875/2021-Plenário, afirma que *“a pesquisa de preços para a elaboração do orçamento estimativo da licitação não se restrinja a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando-se, ainda, outras fontes como parâmetro, como contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas”*.

7. Contudo, o que a CGU não pondera é que à época dos fatos, a legislação vigente, Instrução Normativa SLTI/MP nº 07 (11431347), de 29 de agosto de 2014, permitia a utilização de tão somente um dos parâmetros por ela especificado para a formação da pesquisa de preços:

“Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros:

I - Portal de Compras Governamentais – <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/>;

II - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso;

III - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; ou

IV - pesquisa com os fornecedores.” (grifo nosso)

8. Registra-se que a IN 07/2014 (11431347) trouxe nova redação à Instrução Normativa SLTI/MP nº 05 (11429810), de 27 de junho de 2014 e era o normativo legal vigente à época dos fatos ocorridos.

9. No que tange ao inciso III do art. 2º da IN 07/2014 (11431347), contratações similares de outros entes públicos, consta nos autos que, à época, havia um único contrato semelhante que poderia ser utilizado na pesquisa para a formação dos preços de referência (11429871):

“Considerando que cada órgão desta Esplanada possui seus públicos-alvo, suas demandas internas e suas estratégias diferenciadas para o atendimento do conjunto de suas necessidades e demandas de comunicação corporativa, reiteramos também que a minuta de Edital em utilização pelo MCTIC está aderente ao modelo sugerido pela SECOM-PR, tendo este modelo sido licitado, até então, apenas pelos Ministérios do Turismo e dos Esportes e pela Embratur. Reforça-se também que estes entes, por ocasião da instrução dos referidos processos licitatórios, se valeram exclusivamente da pesquisa com fornecedores prevista no inciso IV do Art. 2º da IN 4/2015, devido às suas respectivas características singulares.

Desta forma, em atenção aos itens 5, 6, do Nota Técnica nº958, Sei nº1621287, informamos que dos contratos indicados, apenas o do Ministério do Turismo tem características compatíveis com o modelo proposto por esta ASCOM.” (grifo nosso)

10. Considerando que só seria possível o uso de um parâmetro, é de se questionar se a CGU acharia prudente a utilização somente do contrato do Ministério do Turismo como fonte para a pesquisa de preços na formação do preço de referência.

11. Ademais, a própria IN 7/2014 (11431347) afirma que *“será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores”*, sendo neste caso necessário uma justificativa da autoridade competente. Daqui depreende-se que o número mínimo de fornecedores para não cair em uma excepcionalidade eram 3 (três) empresas. Portanto, o processo licitatório em tela obedeceu essa regra, uma vez que realizou a pesquisa com ao menos 4 (quatro) fornecedores, superando a quantidade mínima.

12. Cabe esclarecer que se afirma que a pesquisa de preços foi realizada com, ao menos, 4 (quatro) empresas, uma vez que consta nos autos as respostas desses fornecedores às correspondências eletrônicas solicitando a informação. Contudo, não consta nos autos a informação para quais fornecedores essas correspondências foram encaminhadas, assim não se pode dizer para quantos fornecedores a pesquisa foi solicitada.

13. Registra-se que, ao fim, a própria CGU reconheceu que não houve erro ao se utilizar somente um parâmetro, isto é, a pesquisa de preço com fornecedores, como fonte para o preço de referência:

“A realização de pesquisa de preços unicamente com o parâmetro fornecedor não se mostra totalmente inadequada, considerando a especificidade do objeto...” (grifo nosso)

14. Com relação à análise crítica dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados, a CGU considerou que a eliminação do maior preço em cada item, para somente depois calcular o preço médio do item, não pode ser considerada uma análise crítica, conforme exposto:

“No entanto, depreende-se da análise processual ... e não realizou análise crítica dos valores coletados, sendo excluído o maior valor unitário apresentado dentre as quatro cotações.” (grifo nosso)

“...e ausência de análise crítica dos valores coletados, o que resultou na elaboração do orçamento estimativo com sobrepreço.” (grifo nosso)

“... haja vista que a exclusão do maior valor coletado junto às empresas não se reveste de análise crítica, mas tão somente de critério definido pela equipe de planejamento.” (grifo nosso)

15. Ademais, o Órgão de Controle pontuou que a forma de se realizar a análise crítica seria por meio da análise do coeficiente de variação e se este fosse superior a 25%, como no caso em tela, dever-se-ia excluir os extremos inferiores e superiores e, não sendo possível esta prática devido ao tamanho da amostra, dever-se-ia utilizar a média aritmética ou a mediana, a depender do quartil amostral, conforme relatado abaixo.

“A metodologia mais adequada é a utilização mesclada entre a média aritmética e a mediana, conforme o caso, tendo em vista a classificação do quartil da amostra considerada, haja vista trabalhar com as mesmas informações (preços coletados) pela equipe de planejamento, o que permitiu reduzir o orçamento estimativo em R\$ 2.413.361,84, em virtude da heterogeneidade da amostra elaborada pela ASCOM.”

“A análise crítica é realizada a partir do cálculo do Desvio Padrão (DP), Média Aritmética (MA) e Coeficiente de Variação (CV). Quando o CV for superior a 25%, o saneamento mostra-se necessário e

obtido com a exclusão dos extremos inferiores e superiores, cuja referência serão os novos Limite Superior (LS) e Limite Inferior (LI).

Entretanto, quando amostra se revela pequena e a exclusão dos extremos, inferior e superior, torna-se inviável, em virtude de que a determinação de preço estimado incorreria com base em menos de três preços, a solução a ser observada é a adoção da média aritmética ou da mediana, de acordo com o quartil da amostra, obtido a partir da identificação do CV, razão entre o DP e a MA.”

16. Contudo o que se tem nos autos é que a análise crítica dos valores extremamente elevados foi realizada e o tratamento dado foi a exclusão do maior montante precificado para cada item, sendo o preço de referência do item a média dos três valores restantes, após a exclusão do maior preço, de cada item. Esta explicação consta nas Notas Técnicas nº 5545/2017/SEI-MCTIC (11429871) e nº 11039/2017/SEI-MCTIC (11431471) conforme visto, respectivamente, a seguir:

“Dada a alta variabilidade das técnicas praticadas pelo mercado, o que se reflete em disparidade nos valores unitários apresentados pelas empresas em suas propostas de preços, e com a finalidade de resguardar o princípio da economicidade, optou-se por descartar-se o maior valor unitário para cada uma das propostas apresentadas, valendo-se da média dos demais valores unitários, resultando em menor monta de valores máximos aceitáveis para o certame licitatório.” (grifo nosso)

“13. Em consideração do item 2.7 item 70 do parecer, da Pesquisa de Mercado, neste edital devido a sua característica de serviços, utilizou-se a tomada de preços em 4 empresas do mercado, descartando o maior preço para cada parcela do pacote de serviço, resultando na média dos 3 menores preços, refletindo em valores efetivamente compatíveis com os praticados com o mercado, porém, afastando-se quaisquer valores excessivamente elevados.” (grifo nosso)

17. Dessa forma, entende-se que, ao contrário do exposto no Relatório Preliminar pela CGU, a análise crítica foi realizada e consta explicação taxativa nos autos como essa ocorreu. O que aparenta, a princípio, é a ocorrência de um juízo de valor por meio do Órgão de Controle, que afirma qual seria em seu ponto de vista a maneira correta de se realizar a análise crítica, por meio do coeficiente de variação e uso da mediana.

18. É importante registrar que a legislação vigente à época não fazia referência a essas metodologias estatísticas que a CGU afirma que seriam necessárias, tampouco exigia uma forma de se realizar a análise dos valores extremos, deixando este feito a cargo da discricionariedade do gestor. Assim, cabe refletir se o trabalho realizado pelo gestor deve ser desconsiderado por não atender expectativas que não estavam postas à época, e continuam não estando, em nenhum normativo ou legislação.

19. O Órgão de Controle ainda afirmou que não consta nos autos explicação pelo uso da média, na formação do preço de referência: *“...entretanto, não se identificou justificativas para adoção da média aritmética como metodologia para obtenção do preço de referência para todos os itens;”*. Contudo, cabe expor que tal explicação encontra-se acostada no processo, na Nota Técnica nº 9389/2017/SEI- MCTIC (11431460):

“7. Em atenção não item 70 ao transcrito pela CONJUR, esta ASCOM acredita que por ser uma consultoria especializada e por ser como licitação do tipo concorrência de melhor técnica não cabe neste certame a adoção de menor preço, nem para sua cotação, já que seus moldes também considera a técnica empregada para atender ao briefing e necessidades deste Ministério.”

20. Registra-se que a legislação vigente à época, a IN nº 07/2014 (11431347), trazia a possibilidade de uso somente da média ou do menor valor para a formação da pesquisa de preço de cada item, conforme retratado a seguir:

“Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros:

...

§ 2º No âmbito de cada parâmetro, o resultado da pesquisa de preços será a média ou o menor dos preços obtidos.” (grifo nosso)

21. A possibilidade do uso da mediana foi inserida na legislação mediante a alteração promovida pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017, como exposto abaixo. Pode-se perceber nos autos, que a essa altura de ocorrência dos fatos, o preço de referência já tinha sido formado e o edital estava prestes a ser publicado. Registra-se ainda que esta alteração não trouxe nenhuma menção à necessidade de como deveria ser

realizada a análise crítica, tampouco traz menção à análise do coeficiente de variação, que a CGU afirma que havia necessidade de ter sido utilizado.

Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017

“ Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

....

§2º Serão utilizados, como metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros adotados neste artigo, desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados.” (grifo nosso)

22. Dessa forma, conforme exposto, pela análise dos autos e da legislação vigente à época da ocorrência dos fatos, percebe-se que o gestor do contrato se ateu ao cumprimento estrito do normativo, sem trazer à tona inovações tampouco práticas que não eram utilizadas nem recomendadas para processos licitatórios de mesmo objeto. Os questionamentos realizados pela Consultoria Jurídica do Ministério foram pormenorizados e, em alguns pontos, ultrapassou o limite jurídico como relatado pela doughty assessoria, sendo todos os esclarecimentos acostados nos autos pelo gestor à época, com base nos normativos e direcionamentos existentes. Assim, s.m.j., entende-se que julgamento de valor pela CGU das medidas adotadas, realizadas a posteriori, devem servir como meio de aprimoramento para condutas a seguir e não como meio de apenação, uma vez que não houve desvio da norma legal.

23. De acordo com o Relatório Preliminar da CGU, houve a prática do chamado “jogo de planilhas” durante a execução do contrato nº 05/2018. Ao longo de seu Relatório, o órgão de Controle deriva a ocorrência deste fato nas seguintes situações:

“A execução contratual por meio de apresentação de demanda permite a ocorrência de “jogo de planilha”, haja vista a possibilidade de a Administração executar maior quantidade de itens com preços superiores àqueles praticados no mercado, resultando em prejuízo ao erário.” (grifo nosso)

“verificou-se a ocorrência de “jogo de planilhas” durante a execução contratual, haja vista que os itens mais executados no período compreendido entre 19.02.2018 e 19.02.2022 apresentam valores unitários formados a partir do 2º Quartil, o que evidencia a falta de homogeneidade da amostra obtida pela ASCOM quando da realização da pesquisa de preços.” (grifo nosso)

“Acresce à falha na elaboração do orçamento estimativo da contratação, que a previsão de desconto linear a todos os 151 itens que compõem o MCP pelas empresas em suas propostas de preços contribuiu para a ocorrência do jogo de planilhas ...” (grifo nosso)

“A motivação da análise reside na possível ocorrência de “jogo de planilhas”, em que a Administração remunera a empresa pela execução de itens acima do quantitativo inicialmente previsto e cujo preço encontra-se acima daquele praticado no mercado. A análise mantém-se válida ainda que a execução contratual observe o valor estabelecido contratualmente.” (grifo nosso)

“Por fim, importante destacar que a tabela estimativa anual de execução dos produtos e serviços precificados foi a referência utilizada para avaliar a execução de itens com quantitativos não licitados ou em quantidades acima do estabelecido, entretanto, as alterações contratuais realizadas durante a execução contratual por meio de celebração de termos aditivos de supressão e acréscimo contratual, não produziram alterações nos respectivos quantitativos, o que contribuiu para ocorrência do “jogo de planilha”, tendo vista que o único controle adotado foi o limite contratual.” (grifo nosso)

“..., verificou-se a possível ocorrência de “jogo de planilha” durante a execução contratual, haja vista que a metodologia utilizada na elaboração do orçamento estimativo originou a possibilidade de distorção dos preços que se perpetuou durante a execução contratual.” (grifo nosso)

24. Em um primeiro momento será abordado o que é o como ocorre o “jogo de planilhas”. Nas licitações, o termo “jogo de planilhas” refere-se a uma prática problemática, na qual os licitantes ajustam os valores ou os detalhes de suas ofertas para obter uma vantagem injusta ou de se sobressair na concorrência. Isso frequentemente acontece à custa da qualidade ou do valor genuíno dos serviços ou produtos que estão sendo

considerados para contratação, sendo essas práticas antiéticas e ilegais.

25. A seguir tem-se as principais formas como o “jogo de planilhas” pode ocorrer em licitações:

- Subfaturamento de preços: Um licitante pode intencionalmente subfaturar os preços em sua proposta inicial para parecer mais atraente aos olhos do órgão licitante. No entanto, uma vez concedido o contrato, ele pode tentar adicionar custos adicionais por meio de aditivos ou alterações no contrato, aumentando assim o custo total.
- Especificações incompletas ou vagas: Alguns licitantes podem propositalmente deixar de fornecer detalhes completos nas especificações técnicas ou no escopo do trabalho em sua proposta. Isso pode tornar sua oferta mais barata no papel, mas, na realidade, pode resultar em problemas de qualidade ou custos adicionais no futuro.
- Estratégias de preços predatórios: Em alguns casos, os licitantes podem apresentar ofertas extremamente baixas com a intenção de ganhar o contrato e, em seguida, aumentar os preços ou adicionar custos extras após a assinatura do contrato, prejudicando a organização licitante e seus concorrentes.
- Subcontratação excessiva: Um licitante pode propor subcontratar uma parte significativa do trabalho a terceiros, reduzindo assim os custos diretos, mas comprometendo potencialmente a qualidade e a capacidade de supervisão.

26. O Ministro do Tribunal de Contas da União (TCU), Marcos Vinícios Vilaça, em seu voto de relator no Acórdão TCU nº 1.380 – 2008 – Plenário, colocou as duas possibilidades passíveis de ocorrência de “jogo de planilhas”:

“5. O “jogo de planilha” ocorre em dois momentos distintos. No primeiro, verifica-se a adoção de projeto básico deficiente, que dará origem ao dano ao erário. Em uma segunda etapa, há a consumação do prejuízo, com as revisões no contrato para acréscimo de quantitativos de itens com preços acima dos praticados no mercado ou para a redução ou exclusão de itens que foram contratados com valores inferiores aos habitualmente negociados.”

27. Frente a essas considerações, passa-se a analisar os pontos que a CGU encarou como possível “jogo de planilhas” no contrato em comento.

28. A execução contratual por meio de apresentação de demanda percebe-se ser uma característica recorrente nos contratos de Comunicação Corporativa e, ressalta-se aqui, que essa assiduidade ocorre não somente nos órgãos pertencentes ao Sistema de Comunicação Social do Poder Executivo (SICOM), estabelecido pelo Decreto nº 67.611/1970, mas também consta em Editais de Comunicação Corporativa do TCU e do Banco Central do Brasil (BACEN).

29. Essa particularidade encontra-se nitidamente especificada no seguinte trecho do Edital, referente ao contrato nº 05/2018:

“9.2 As quantidades anuais apresentadas no subitem 9.1 representam apenas estimativas e serão executadas na medida da necessidade e conveniência da Contratante, que poderá readequá-las, ocasionando uma distribuição diferente da previamente estabelecida, desde que justificada a alteração e respeitado o limite estabelecido no subitem 10.1, quanto ao valor de investimento para a contratação.” (grifo nosso)

30. Cabe esclarecer que recomendação de idêntico teor se encontra no modelo de minuta de edital de contratação de serviços de comunicação corporativa divulgado em setembro/2016 (11431428) pela Secretaria de Comunicação Social (SECOM-PR), unidade pertencente à Presidência da República, e referência para as demais assessorias de comunicação dos Ministérios.

31. Acrescenta-se que essa informação também está na minuta de edital modelo da SECOM- PR divulgada em fevereiro/2019 (11431434), bem como no modelo divulgado recentemente em agosto/2023 (11431439). E, em ambos, consta a informação que a minuta modelo foi elaborada “a partir dos procedimentos que devem ser adotados nos processos licitatórios do Poder Executivo Federal Ainda é informado que cabe aos órgãos adaptarem as suas necessidades de comunicação, preconizando que apenas os itens destacados em amarelos e grifados em cinza são passíveis de alterações, a fim de seguir as suas orientações, conforme consta:

NOTA EXPLICATIVA - Os itens deste modelo de Edital, destacados em amarelo, devem ser preenchidos ou adotados pelo órgão ou entidade licitante, de acordo com as peculiaridades do objeto da licitação e critérios de oportunidade e conveniência, cuidando-se para que sejam reproduzidas as mesmas definições nos demais instrumentos da licitação, para que não conflitem. Os subitens a serem incluídos de acordo com as condições do órgão/entidade estão grifados em cinza.
Alguns itens receberão notas explicativas para compreensão quando da elaboração das minutas referentes à licitação, que deverão ser suprimidas quando da finalização do documento.
Para a supressão automática das referidas notas explicativas, clique no botão substituir no canto direito da guia início ou use o atalho Ctrl+U; clique em mais, para ampliar a caixa de diálogo, e depois em formatar, opção estilo. Na caixa de diálogo localizar estilo encontre o estilo citação e o selecione, depois clique em OK para sair. Clique em substituir tudo. Faça isso apenas ao final, para elaborar a minuta seguindo as orientações.

32. Informa-se ainda exemplificação de editais que utilizaram essa mesma informação à época da elaboração do edital referente ao contrato nº 05/2018. Os exemplos qualificados a seguir encontram-se todos apensados no processo SEI 01200.703199/2016-11 e seguem em anexo a esta Nota Informativa:

- Edital de Concorrência nº 02/2014 do Ministério da Saúde (11429733);
- Concorrência nº 001/2014-SECOM da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (11429740);
- Concorrência nº 002/2014-Incra do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária do Ministério do Desenvolvimento Agrário (11429743);
- Concorrência Demap nº 86/2015 – alterado II do Banco Central do Brasil (11429760);
- Concorrência nº 04/2015 da Agência Nacional de Águas (11429747);
- Pregão eletrônico nº 26/2016 do Tribunal de Contas da União (11429762);
- Concorrência nº 02/2016 do Ministério do Turismo (11429752); e
- Concorrência nº 002/2016 do Ministério do Esporte (11429756).

33. Com o respeito devido, cabe indagar se a prática acima fosse de fato passível de ocasionar “jogo de planilhas”, não deveria argüida em sua origem, sendo vetada qualquer possibilidade, orientação ou recomendação que os editais sejam assim realizados? Não o tendo sido, seria razoável imputar a um gestor uma responsabilização gerada pela aplicação da minuta padronizada pelo órgão central da comunicação social, provavelmente validada pelo seu órgão consultivos em relação aos seus aspectos técnicos, jurídicos e de controles internos?

34. Ademais, vale esclarecer que esta prática de contratação por demanda ocorre quando, tendo um valor máximo para o fornecimento, a Administração solicita a execução quando necessitar, remunerando o contratado somente pelo o que for efetivamente executado. Este tipo de contratação, no caso de serviços de comunicação corporativa, é utilizado devido à imprevisibilidade da contratação, não sendo possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

35. Contudo, o valor unitário do item foi licitado na forma padrão, garantindo estar dentro do preço de mercado e sendo o menor valor possível que o Ministério obteve. Isto mitiga o risco de que, em uma eventualidade, haja a necessidade de uma contratação emergencial, que a depender do valor do item poderia ocorrer até por dispensa de licitação. Esta explicação encontra-se na Nota Técnica nº 9389/2017/SEI-MCTIC (11431460):

“d) Reiteramos, que as características ímpares, sua imprevisibilidade e variabilidade, da prestação de serviços em questão, e das inúmeras temáticas que trata este MCTIC, faz-se necessária a contratação no moldes sugeridos pela SECOM-PR, bem como foram elaborados os últimos certames propostos para este mesmo objeto por outros entes desta Esplanada. Ressalta-se que todos os itens licitados, ainda que com quantitativos meramente estimados foram objeto de cotação em etapa prévia ao certame. Já que as propostas dos licitantes se darão por meio de desconto linear para todos os itens, assim diferente do teorema do jogo de planilha, o desconto sobre preço total distancia esta possibilidade, pois não haverá nova precificação de itens separados, conforme Apêndice III- A deste Edital.” (grifo nosso)

36. O TCU similarmente já entendeu ser irregular a previsão superestimada de demanda, conforme verifica-se no Acórdão TCU nº 331/2009 – Plenário a saber:

“O superdimensionamento de quantitativos de serviços em fase de licitação, sob o pretexto de conferir ao orçamento de referência margem de segurança para eventuais distorções, é ato incompatível com os princípios da legalidade e da eficiência, ensejador de determinação ao órgão para que proceda à sua anulação, sem prejuízo da possibilidade aplicação de multa aos responsáveis que lhe deram causa”. (grifo nosso)

37. Assim, em conformidade com a característica de imprevisibilidade dos serviços de comunicação corporativa, é prática comum e rotineira nos órgãos públicos, não somente àqueles que pertencem ao SICOM, mas também a outros, como por exemplo, ao TCU e ao BACEN, realizar edital de comunicação corporativa em que a contratação ocorrerá sob demanda e que as quantidades especificadas no edital são meramente exemplificativas, não constando em um rol taxativo.

38. Com esta colocação, também resta explicado um outro evento destacado pela CGU como fator para ter ocorrido “jogo de planilhas” que é a execução de itens acima do quantitativo inicialmente previsto. Conforme demonstrado, em contratos de comunicação corporativa, a quantidade dos itens exposta no edital é meramente exemplificativa, representando uma estimativa que não necessariamente está fiel à realidade. Tanto é o caso que consta no edital uma descrição sobre este quesito, ressaltando não ter sido prerrogativa do edital em questão, mas condição comum nos contratos dessa natureza, conforme ilustrado.

39. O Órgão de Controle também afirmou que a metodologia empregada na formulação do orçamento estimativo gerou distorções de preços que persistiram durante a execução do contrato, possibilitando a ocorrência de “jogo de planilha”:

“..., verificou-se a possível ocorrência de “jogo de planilha” durante a execução contratual, haja vista que a metodologia utilizada na elaboração do orçamento estimativo originou a possibilidade de distorção dos preços que se perpetuou durante a execução contratual.” (grifo nosso)

40. Para alcançar a origem desta dedução, faz-se necessário analisar o inteiro parágrafo produzido no Relatório:

“Cabe acrescentar que diferentemente do afirmado pela Chefe de Assessoria de Comunicação Social e gestora do Contrato nº 05/2018, por meio da Nota Técnica nº 9389/2017/SEI-MCTIC (SEI 1840777), datada de 28.04.2017, Item 6, alínea d, à época da instrução processual para justificar a escolha do maior desconto, verificou-se a possível ocorrência de “jogo de planilha” durante a execução contratual, haja vista que a metodologia utilizada na elaboração do orçamento estimativo originou a possibilidade de distorção dos preços que se perpetuou durante a execução contratual.”

41. A fim de compreender os elementos expostos, faz-se necessário trazer à tona o referido trecho da citada Nota Técnica nº 9389/2017/SEI-MCTIC (11431460) e, também, o elemento do Parecer Jurídico ao qual ela trazia sua manifestação:

“Parecer Jurídico nº 00348/2017/CONJUR-MCTIC/CGU/AGU

...

41. Considerando tratar-se de elementos de natureza técnica, que refogem à análise jurídica, pressupõe-se que o Projeto Básico com os respectivos Anexos constem todas as informações relacionadas ao objeto em testilha, com nível de detalhamento necessário e suficiente. No entanto,

uma análise leiga, porém, detida do referido instrumento leva a compreensão da necessidade de alguns aprimoramentos, que se acolhidos deverão constar de novo instrumento ou deverá ser lançada aos autos justificativa pormenorizada quanto à inaplicabilidade ao caso. Veja-se:

...

Projeto Básico Item 9, subitem 9.1 apresenta redação que poderá levar na fase da execução contratual a possibilidade de futuras aquisições de itens isolados (ou mesmo de acréscimo contratual para itens específicos), que, devido à potencial ocorrência de “jogo de planilha”, poderiam ter preços superiores aos propostos por outros competidores, gerando contratações antieconômicas, razão pela qual se recomenda a supressão da disposição e a sua harmonização com o Edital com a supressão do Item 10, subitem 10.5, por exemplo. Sobre o tema, no que toca à variabilidade da demanda houve a sinalização ao gestor, em reunião, pela adoção do Sistema de Registro de Preço, no entanto, houve o rechaçamento de plano da medida. Repise-se que o teor do subitem 9.1 do Item 9 do Projeto Básico apresenta forte indicativo de eventual ocorrência de “jogo de planilha”, o que merece avaliação especial pelo gestor. Caso a área técnica entenda pela permanência da referida disposição que apresente justificativa técnica acerca da necessidade da aludida previsão e da legalidade da disposição.” (grifo nosso)

“Nota Técnica nº 9389/2017/SEI-MCTIC

...

78. Em relação aos c), d), e), f), g), k), l)

...

d) Reiteramos, que as características ímpares, sua imprevisibilidade e variabilidade, da prestação de serviços em questão, e das inúmeras temáticas que trata este MCTIC, faz-se necessária a contratação no moldes sugeridos pela SECOM-PR, bem como foram elaborados os últimos certames propostos para este mesmo objeto por outros entes desta Esplanada. Ressalta-se que todos os itens licitados, ainda que com quantitativos meramente estimados foram objeto de cotação em etapa prévia ao certame. Já que as propostas dos licitantes se darão por meio de desconto linear para todos os itens, assim diferente do teorema do jogo de planilha, o desconto sobre preço total distancia esta possibilidade, pois não haverá nova precificação de itens separados, conforme Apêndice III- A deste Edital.” (grifo nosso)

42. Registra-se que a própria Advogada da União, em seu Parecer, afirmou que a análise ocorrida no parágrafo 41 fugiu aos elementos jurídicos, sendo de característica eminentemente técnica, e se declarou leiga para realizar tal manifestação, não obstante, tê-la realizado e apontado a necessidade de diversos aprimoramentos que, porventura, foram esclarecidos pela Chefe da Assessoria de Comunicação Social na Nota Técnica nº 9389/2017/SEI-MCTIC (11431460).

43. A despeito desse apontamento, conforme relatado na Nota Técnica e exposto neste documento, a referida prática era e continua sendo recomendada pela SECOM-PR, além de ser utilizada pelos órgãos que compõe o SICOM e outros órgãos como o TCU e o BACEN.

44. Portanto, a referida metodologia não aparenta possibilitar distorções nos preços, conforme ilação proferida pela CGU, caso contrário, com a data 125ênia, poder-se-ia inferir que todos os órgãos que utilizam a mesma sistemática em seus editais, promovem “jogo de planilhas” em seus contratos.

45. A CGU, em seu Relatório Preliminar, ainda afirmou que ocorreu “jogo de planilhas” devido à ocorrência da execução de mais itens que possuem, em sua formação de preço de referência, um coeficiente de variação a partir do 2º quartil.

46. Conforme explicado na Nota Informativa Conjunta nº 5/2023/SEI-MCTI (11356841), até o 1º quartil há 39 itens (arredondamento de 38,5), o que conseqüentemente faz com que acima do 1º quartil, tenha 112 itens. Como foram licitados 151 itens, acima do 1º quartil tem-se 74,17% dos dados. Dessa forma, independentemente de a amostra ser homogênea ou não, é de se esperar que, probabilisticamente, tenha-se mais itens demandados acima do 1º quartil. Isto, por si só, é um fato estatístico esperado e não demonstra

correlação com o “jogo de planilhas”.

47. A próxima motivação da CGU para a ocorrência do “jogo de planilhas” foi a ocorrência de desconto linear nos 151 itens. Contudo, convém esclarecer que o próprio edital oriundo do contrato nº 05/2018, em seu apêndice III, trouxe a orientação que o desconto nos serviços deveria ser apresentado na forma linear:

“2.3 Para os produtos de serviços, apresentar % de desconto linear que deverá incidir sobre os valores máximos fixados no Apêndice III-A.”

48. Além disso, esta orientação também foi proporcionada pela SECOM-PR no modelo de minuta de edital de contratação de serviços de comunicação corporativa divulgado em setembro/2016 e continuou nas minutas modelos divulgadas em fevereiro/2019 e agosto/2023.

49. Não obstante, à época, diversos órgãos, e não somente os integrantes do SICOM, pois há também o BACEN, contaram com a mesma recomendação em seus editais de comunicação corporativa, a saber:

- Concorrência nº 001/2014-SECOM da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (11429740);
- Concorrência nº 002/2014-Incra do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária do Ministério do Desenvolvimento Agrário (11429743);
- Concorrência Demap nº 86/2015 – alterado II do Banco Central do Brasil (11429760); Concorrência nº 04/2015 da Agência Nacional de Águas (11429747);
- Concorrência nº 02/2016 do Ministério do Turismo (11429752); Concorrência nº 002/2016 do Ministério do Esporte (11429756).

50. Portanto, com as devidas escusas, cabe aqui questionar se todos estes órgãos incorreram em “jogo de planilhas” em seus contratos devidos à prática de desconto linear que, conforme exposto, é ação recomendada pela SECOM-PR.

51. Por fim, a CGU alegou que as supressões e acréscimos contratuais ocorridos por meio dos termos aditivos contribuíram para a ocorrência de “jogo de planilhas”, pois não houve alterações nas quantidades especificadas de cada item.

52. Ora, se as quantidades demandadas são meramente exemplificativas, conforme já demonstrado aqui ser uma característica comum a editais de comunicação corporativas em órgãos pertencentes do SICOM e fora dele, como o TCU e o BACEN; e como especificado no edital que a licitação se deu pelo tipo de melhor técnica, havendo de ser respeitado o valor global estipulado pelo contrato, não se vislumbra hipótese de possibilidade tampouco de formação de “jogo de planilhas” simplesmente por essa característica inerente ao tipo de licitação e objeto em tela.

53. Conforme pontuado em cada um dos apontados levantados pela CGU que, em sua opinião, levariam ao “jogo de planilhas”, percebe-se serem práticas usuais, difundidas e utilizadas por outros órgãos da administração pública. Ademais, as características dessas práticas, não vão ao encontro daquelas que foram descritas e que levam ao famigerado “jogo de planilhas”.

54. No que tange à escolha do uso do IGP-M como índice de reajustamento contratual, conforme já relatado na Nota Informativa Conjunta nº 5/2023/SEI-MCTI (11356841), não há um índice de inflação que seja aderente à cesta de produtos do grupo de comunicação corporativa. O grupo comunicação existente no IPCA e no IGP-M (por meio do IPC) trata-se de comunicação destinada às famílias e possui itens como aplicativos ou serviço de streaming, pacote de telefonia, internet e TV por assinatura.

55. Nestes casos, a legislação, que é a Orientação Normativa nº 23/2009 da Advocacia-Geral da União, afirma que o gestor deve escolher um índice de inflação oficial. E aqui cabe esclarecer que tanto o IPCA tanto o IGP-M são índices oficiais:

“O edital ou o contrato de serviço continuado deverá indicar o critério de reajustamento de preços, sob a forma de reajuste em sentido estrito, admitida a adoção de índices gerais, específicos ou setoriais, ou por repactuação, para os contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, pela demonstração analítica da variação dos componentes dos custos.” (Orientação Normativa nº 23/2009)

56. Ademais, o IGP-M vem sendo utilizado pelos órgãos do SICOM como o índice de inflação padronizado

para reajuste em contratos de comunicação corporativa. Isto restou comprovado tanto no edital modelo da SECOM/PR de setembro/2016 (11431439) quanto nos editais modelo divulgadas em fevereiro/2019 (11431434) e agosto/2023 (11431439). A seguir, exemplos de diversos contratos da Esplanada que usam o IGP-M como índice de reajuste em seu contrato de comunicação corporativa:

- Contrato 36/2014 – MEC (11429709);
- Contrato 20/2014 – MPOG (11429716);
- Contrato 02/2014 – PR (11429725);
- Edital 02/2013 – EPL/MT (11429730);
- Edital 02/2014 – MS (11429733);
- Edital 02/2014 – Funpresp (11429736);
- Edital 01/2014 – Secom/PR (11429740);
- Edital 02/2014 – MDA (11429743);
- Edital 04/2015 – ANA (11429747);
- Edital 02/2016 – TURISMO (11429752); e
- Edital 02/2016 – ESPORTES (11429756)

57. A CGU ponderou que no acumulado dos 13 anos anteriores ao Edital, o IPCA foi menor do que o IGP-M. Contudo, restou demonstrado na Nota Informativa Conjunta nº 5/2023/SEI-MCTI (11356841) que no acumulado dos últimos 4 anos antes da licitação, o IPCA foi 10% superior ao IGP-M. E se avaliar o período de 8 anos anteriores, o IPCA acumulado também foi maior do que o IGP-M. Portanto, cabe aqui avaliar a escolha metodológica do Órgão de Controle na escolha específica de 13 anos para a realização de sua análise. Registrase que no Relatório Preliminar não consta nenhuma observação a este respeito.

58. Ademais, não se pode avaliar o índice de inflação que ocorreu durante o período do contrato, uma vez que este fato se deu a posteriori da celebração do contrato, não sendo possível prever os fatores exógenos que afetariam os índices inflacionários.

59. Um ponto relevante aqui é que o IGP-M foi mais alto que o IPCA durante a execução do contrato, mais especificamente nos anos de 2021 e 2022, devido à pandemia. Ora, este foi um fator totalmente externo, não sendo previsto por nenhum agente de análise econômica, portanto não seria possível ter sido mapeado pelo gestor à época na escolha do índice de inflação. Ademais, o MCTI atuou em mais de um momento para reduzir o reajuste do índice de inflação anual, obtendo sucesso.

60. Conforme relatado aqui, o gestor à época tinha tanto elementos que demonstravam que o IGP-M acumulado tinha sido menor do que o IPCA acumulado nos últimos anos, como era e continua sendo a orientação da SECOM/PR, como também era e continua sendo o índice utilizado pelos órgãos integrantes do SICOM.

61. Cabe ainda esclarecer que a Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008, em seu art. 30-A, inciso II, orienta o uso do IPCA tão somente para reajuste de contratos referentes a insumos e materiais, sendo o caso em tela referente a contrato de comunicação corporativa, a saber:

“Art. 30-A.

...

II – os reajustes dos itens envolvendo insumos (exceto quanto a obrigações decorrentes de acordo ou convenção coletiva de trabalho e de Lei) e materiais serão efetuados com base em índices oficiais, previamente definidos no contrato, que guardem a maior correlação possível com o segmento econômico em que estejam inseridos tais insumos ou materiais ou, na falta de qualquer índice setorial, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA/IBGE.” (grifo nosso)

62. Assim, ao contrário do exposto pela CGU em seu Relatório Preliminar, não há legislação que especifique o uso do IPCA como índice geral, como fator de reajuste contratual, na falta de um índice específico. O que existe é a orientação para um índice oficial, caracterizando a discricionariedade do gestor. E o IGP-M, além de ser um índice geral, é o índice recomendado pela SECOM-PR a ser utilizado como reajuste nos contratos de comunicação corporativa. Portanto, não se verifica inconsistência tampouco ilegalidade na escolha do índice de reajuste contratual proferida pelo gestor.

63. A CGU constatou que a precificação do *“item 7.3.1 – Ações de relacionamento com públicos*

influenciadores em ambientes digitais, complexidade baixa” foi lançado de forma equivocada, ensejando em um pagamento a maior neste item na vigência de 19/02/2020 a 19/02/2021 e nas posteriores, conforme demonstrado na Nota Informativa Conjunta nº 5/2023/SEI-MCTI (11356841). Visando a correção desse ato, este Ministério publicou no Diário Oficial da União o Termo de Apostilamento nº 01/2023 (11431488), em 24/08/2023, conforme anexo.

64. Portanto, este Órgão procedeu com a verificação das ocorrências de pagamento deste item e solicitou à Empresa BR Mais a devolução dos pagamentos realizados a maior, com a devida correção monetária, calculada até o dia 06/09/2023, de acordo com os esclarecimentos prestados na Nota Informativa Conjunta nº 5/2023/SEI-MCTI (11356841) e notificação efetuada no Ofício nº 11347/2023/MCTI (11431387, 11431610, 11431617, 11431620 e 11431627), que após solicitação de prazo adicional pela Empresa para apresentar resposta (11431410), a qual foi concedida por este Ministério (11431438), manifestou-se pela Carta s/n (11431457), que encontra-se em análise neste Órgão. Portanto, entende-se que as recomendações 1.1, 1.2 e 1.3 da Nota de Auditoria nº 01 – Auditoria 1180080 – Avaliação Contrato nº 05/2018 – MCTIC estão sendo cumpridas.

65. Em relação aos itens: 4.3.1.1; 4.3.1.2; 4.3.1.3; 4.3.2.1; 4.3.5.3; 5.3.1; 5.3.2; e 5.3.3, cujas médias foram calculadas de forma equivocada durante a elaboração da pesquisa de preços para compor o preço de referência do Edital, este Ministério procedeu com a verificação de todas as ocorrências até o ano de 2022 e realizou a atualização monetária no sistema Débito Web do Tribunal de Contas da União, cujo montante totalizou em R\$ 1.712.884,34 (um milhão, setecentos e doze mil oitocentos e oitenta e quatro reais e trinta e quatro centavos), conforme detalhado na Nota Informativa Conjunta nº 5/2023/SEI-MCTI (11356841).

66. Em razão desse acontecimento, este Ministério notificou a Empresa BR Mais Comunicação Ltda por meio do Ofício nº 11349/2023/MCTI (11431395 e 11431630), a qual solicitou dilação de prazo em um primeiro momento, mediante Carta s/n (11431410), sendo concedido conforme demonstrado pelo Ofício nº 11786/2023/MCTI (11431438). A Empresa apresentou resposta pela Carta s/n (11431478), que encontra-se em análise neste Órgão. Portanto, entende-se que as recomendações 3.1 e 3.2 da Nota de Auditoria nº 01 – Auditoria 1180080 – Avaliação Contrato nº 05/2018 – MCTIC estão sendo cumpridas.

67. Ainda consta o apontamento da ocorrência de pagamento a maior em três itens, em três datas específicas, a saber:

- *“Item 5.9.2 – Conteúdo e design para apresentação, complexidade média”*: na nota fiscal 1327, de 16/03/2018, o valor cobrado foi R\$ 20.729,48, enquanto que o correto seria R\$ 13.499,12, havendo um pagamento a maior de R\$ 7.230,36.
- *“Item 8.3.3 – Diagramação de apresentações Eletrônicas, complexidade alta”*: na nota fiscal 1431, de 18/06/2018, o preço estava R\$ 20.399,50, contudo o preciso seria R\$ 20.339,50, ocorrendo uma diferença de R\$ 60,00.
- *“Item 5.1.1 – Elaboração de textos em língua portuguesa, complexidade baixa”*: na nota fiscal 1587, de 16/10/2018, a quantia foi R\$ 3.122,34, sendo o justo R\$ 1.848,06, tendo uma desconformidade em R\$ 2.548,55.

68. Estes valores foram atualizados, conforme descrito na Nota Informativa Conjunta nº 5/2023/SEI-MCTI (11356841) e a Empresa foi notificada mediante o Ofício nº 11347/2023/MCTI (11431387, 11431610, 11431617, 11431620 e 11431627), sendo respondido pela Carta s/n (11431457), que encontra-se em análise neste Órgão. Assim, entende-se que a recomendação 2.1 da Nota de Auditoria nº 01 – Auditoria 1180080 – Avaliação Contrato nº 05/2018 – MCTIC foi cumprida.

CONCLUSÃO

69. A CGU, a partir do seu Relatório Preliminar, a respeito da auditoria realizada no Contrato nº 05/2018 – MCTIC, afirmou que identificou a presença de um sobrepreço no orçamento estimado para a contratação. Expôs ainda que essa situação, aliada à prática conhecida como “jogo de planilhas”, resultou em um superfaturamento durante a execução do contrato. Além disso, o Órgão de Controle também enfatizou dois aspectos adicionais: a imposição de ônus à Administração devido à escolha de utilizar o IGP-M como índice de reajustamento contratual e a ausência de avaliação dos produtos entregues.

70. O uso de critérios diferentes daqueles estabelecidos pela legislação e amplamente aceitos na época para avaliar os preços encontrados na amostra da pesquisa não parece ser justificável. Isso ocorre porque, naquela época, a prática comum e a orientação da legislação, especificamente a Instrução Normativa SLTI/MP nº 07/2014 (11429854), favoreciam o uso da média ou do menor valor. Considerar a utilização da mediana, quartis e análise do coeficiente de variação não parece apropriado, já que estamos retroativamente examinando um aspecto que não estava disponível inicialmente, não era uma prática comum e não havia recomendações para seu uso.

71. Além disso, é importante ressaltar que não foi identificado nenhum indício de sobrepreço. Isso se deve ao fato de que, conforme demonstrado, a pesquisa de preços baseada exclusivamente no parâmetro “fornecedor” foi a única opção viável, uma vez que outras abordagens não estavam

disponíveis. E a decisão de adotar a média aritmética como metodologia para estabelecer o preço de referência para todos os itens foi considerada a mais apropriada, dada a heterogeneidade da amostra.

72. Além do mais, é importante observar que este Órgão agiu de forma diligente ao remover da amostra os preços mais elevados, resultando em uma média de preços mais baixa. Além disso, durante o processo licitatório, levou-se em consideração o fato de que a empresa ofereceu um desconto no valor global, que foi aplicado a todos os itens, com o intuito de evitar práticas de manipulação de planilhas.

73. Conforme exposto, cabe questionar se a SECOM-PR, em suas minutas modelo de edital de comunicação corporativa, está orientando os órgãos do SICOM dentro dos bons princípios e boas práticas legais, uma vez que tanto o índice de reajuste contratual (IGP-M), quanto a aplicação de desconto em formato linear a todos os itens licitados, quanto contratação por demanda, são entendimentos de inaplicação, superfaturamento e ocorrência de “jogo de planilhas” por parte da CGU.

74. O fato de a Administração ter estabelecido o preço máximo no Edital, que nenhuma empresa ultrapassou este preço máximo durante a proposta, tampouco foi solicitado reequilíbrio econômico-financeiro durante a vigência do contrato, demonstra que a Administração cuidou para a não ocorrência de “jogo de planilhas”.

75. Assim, à luz dos pontos destacados pela CGU que, na sua opinião, poderiam resultar em uma prática conhecida como “jogo de planilhas”, é evidente que essas ações são comuns e amplamente adotadas por outros órgãos da administração pública. Além disso, conforme demonstrado, as características dessas práticas não se assemelham àquelas geralmente associadas ao problemático “jogo de planilhas”.

76. Em relação ao reajuste anual do contrato, é importante destacar que não há legislação que especifique o uso do IPCA, mas sim a utilização de um índice oficial, na falta de um índice específico, portanto possibilitando a discricionariedade do gestor. Destaca-se que o IGP-M é um índice oficial e essa decisão se mostrou mais vantajosa para a Administração após uma análise comparativa entre os dois indicadores à época dos fatos, isto é, no período que antecede a celebração do contrato.

77. Ademais, o IGP-M era e continua sendo a escolha padrão para contratos de comunicação corporativa, uma vez que essa prática era e continua sendo orientada pelo órgão central do Governo Federal de comunicação social, a SECOM-PR e também é a abordagem adotada por outros órgãos que fazem parte do SICOM.

78. Por fim, entende-se que este Ministério envidou esforços a fim de se fazer cumprir as recomendações 1.1, 1.2, 1.3, 2.1, 3.1 e 3.2 da Nota de Auditoria nº 01 – Auditoria 1180080 – Avaliação Contrato nº 05/2018 – MCTIC.

É o relatório. Encaminhe-se à Secretaria-Executiva, para, se de acordo, remeter à Assessoria Especial de Controle Interno com vistas ao envio à Controladoria-Geral da União.

Análise da equipe de auditoria

Itens 06 a 22:

Análise: A manifestação da unidade reporta-se ao registro de sobrepreço no orçamento estimado da contratação em R\$ 2.413.361,84, conforme descrito na Constatação 1 do

presente Relatório. Entretanto, a Nota Informativa Conjunta nº 8/2023/SEI-MCTI não aduz novos argumentos que pudessem retificar o entendimento esposado por essa Controladoria-Geral da União. O objetivo da pesquisa de preços realizada pela Administração é aproximar o valor de referência da amostra levantada com aquele praticado no mercado, sendo tal propósito alçando a partir da homogeneidade dos valores coletados. Contudo, na hipótese de os valores não se mostrarem uniformes, torna-se indispensável proceder ao saneamento da amostra, de modo a descartar aqueles que estejam distorcendo o valor de referência, fundamentado em metodologia eficiente e, preferencialmente, realizado por servidores capacitados e que conheçam os preços praticados no mercado, de maneira a avaliar o valor alcançado. No que diz respeito ao saneamento da amostra, é conveniente que o critério adotado se revele a partir de aspectos técnicos que permita a desconsiderar os valores inexecutáveis, inconsistentes e os excessivamente elevados. Isto posto, a análise crítica deve ser, preferencialmente, assentada em critérios estatísticos, de modo a permitir que a subtração de valores destoantes se mostre eficaz. A “metodologia” aplicada pela unidade auditada – exclusão do maior valor, pode não se mostrar adequada, dado que a supressão poderia residir sobre o menor dos valores ou, ainda, a exclusão não elimina a distorção da amostra. Por seu turno, o saneamento da amostra a partir de critérios estatísticos busca excluir os valores mais destoantes da amostra e, conseqüentemente, estabelecer valor mais próximo daquele praticado no mercado, conforme se verifica, a título de exemplo, na tabela a seguir, em que a adoção da mediana em detrimento da média aritmética para itens com execução contratual apresenta valor final mais elevado:

Tabela 1 – Média Aritmética X Mediana

Item	Quartil	Média	Mediana
4.1.3	2º Quartil	R\$ 91.000,00	R\$ 100.000,00
7.2.1	4º Quartil	R\$ 33.333,33	R\$ 35.000,00
2.1.1	2º Quartil	R\$ 28.516,67	R\$ 31.000,00
8.3.1	2º Quartil	R\$ 11.550,00	R\$ 12.450,00
4.1.1	2º Quartil	R\$ 51.666,67	R\$ 60.000,00
2.2.3	4º Quartil	R\$ 25.263,33	R\$ 30.000,00
2.2.2	4º Quartil	R\$ 19.066,67	R\$ 24.000,00
8.4.1	3º Quartil	R\$ 2.858,84	R\$ 3.500,00
5.2.1	2º Quartil	R\$ 2.351,67	R\$ 2.500,00

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria.

Por conseguinte, evidencia-se que a adoção da mediana, não necessariamente, promove a redução do valor unitário. Cabe acrescentar que os itens indicados na tabela anterior apresentaram execução de R\$ 7.237.016,58 durante o período analisado pela equipe de auditoria, equivalendo a 13,28% do total executado. A argumentação trazida de que à época da elaboração do orçamento estimativo não havia previsão legal para aplicação da mediana e do saneamento da amostra a partir da análise do Coeficiente de Variação (CV) não pode prosperar, primeiro porque se tratam de conceitos exportados da Estatística e, portanto, poderia ser aplicado independentemente de previsão expressa, segundo a data da sessão pública da Concorrência nº 01/2017, 11/09/2017, ocorreu aproximadamente quatro meses após a Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017. Aspecto igualmente importante é a capacidade técnica do servidor para realização da pesquisa de preços e do conhecimento dos preços praticados no mercado, de forma a avaliar o valor estimativo alcançado. Não obstante,

essas informações não constarem dos autos disponibilizados, o que não impede de afirmar que os resultados unitários obtidos a partir da exclusão do maior valor e da posterior aplicação média aritmética não foram precedidos de qualquer tipo de análise, conforme se verifica nas tabelas a seguir:

Tabela 2 – Média Aritmética X Execução Contratual

Item	Quartil	C1	C2	C3	C4	Média	Valor Executado (R\$)
1.1.3	3º Quartil	R\$ 35.480,00	R\$ 24.000,00	R\$ 75.000,00	R\$ 98.300,00	R\$ 44.826,67	R\$ 5.665.327,43
5.1.1	2º Quartil	R\$ 1.300,00	R\$ 1.836,00	R\$ 2.700,00	R\$ 4.713,60	R\$ 1.945,33	R\$ 4.269.179,46
2.1.3	3º Quartil	R\$ 98.300,00	R\$ 35.840,00	R\$ 52.500,00	R\$ 150.000,00	R\$ 62.213,33	R\$ 3.488.115,89
2.1.2	2º Quartil	R\$ 68.200,00	R\$ 24.800,00	R\$ 40.480,00	R\$ 108.000,00	R\$ 44.493,33	R\$ 3.087.440,50
1.1.4	2º Quartil	R\$ 60.800,00	R\$ 35.200,00	R\$ 98.700,00	R\$ 133.400,00	R\$ 64.900,00	R\$ 2.900.193,62
5.7.2	3º Quartil	R\$ 3.100,00	R\$ 7.500,00	R\$ 2.860,00	R\$ 9.000,00	R\$ 4.486,67	R\$ 2.109.855,00
5.3.1	2º Quartil	R\$ 1.250,00	R\$ 1.600,00	R\$ 800,00	R\$ 3.500,00	R\$ 1.216,67	R\$ 1.820.134,80
8.4.1	2º Quartil	R\$ 3.500,00	R\$ 1.076,52	R\$ 4.000,00	R\$ 5.000,00	R\$ 2.858,84	R\$ 1.083.831,10
5.5.1	3º Quartil	R\$ 8.000,00	R\$ 8.575,00	R\$ 15.000,00	R\$ 25.000,00	R\$ 10.525,00	R\$ 853.063,11
5.7.1	1º Quartil	R\$ 2.500,00	R\$ 2.500,00	R\$ 2.000,00	R\$ 5.000,00	R\$ 2.333,33	R\$ 799.672,64
4.3.7.2	4º Quartil	R\$ 34.500,00	R\$ 90.000,00	R\$ 6.300,00	R\$ 120.000,00	R\$ 43.600,00	R\$ 579.880,00
4.3.8.2	4º Quartil	R\$ 34.500,00	R\$ 90.000,00	R\$ 6.300,00	R\$ 120.000,00	R\$ 43.600,00	R\$ 579.880,00
4.3.1.2	> 4º Quartil	R\$ 17.250,00	R\$ 6.300,00	R\$ 60.000,00	R\$ 90.000,00	R\$ 27.850,00	R\$ 579.215,00
4.3.2.2	> 4º Quartil	R\$ 17.250,00	R\$ 98.000,00	R\$ 6.300,00	R\$ 120.000,00	R\$ 40.516,67	R\$ 538.871,67
4.3.6.2	> 4º Quartil	R\$ 17.250,00	R\$ 6.300,00	R\$ 60.000,00	R\$ 90.000,00	R\$ 27.850,00	R\$ 370.405,00
Total							R\$ 28.725.065,22

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria.

C1, C2 e C3: valores que compuseram a amostra.

C4: valor excluído da amostra.

Tabela 3 – Relação entre os valores da amostra

Item	Quartil	C1	C2	C3	C1/C2	C1/C3	C2/C3
1.1.3	3º Quartil	R\$ 35.480,00	R\$ 24.000,00	R\$ 75.000,00	45,21%	115,21%	212,50%
5.1.1	2º Quartil	R\$ 1.300,00	R\$ 1.836,00	R\$ 2.700,00	41,23%	107,69%	47,06%
2.1.3	3º Quartil	R\$ 98.300,00	R\$ 35.840,00	R\$ 52.500,00	174,27%	87,24%	46,48%
2.1.2	2º Quartil	R\$ 68.200,00	R\$ 24.800,00	R\$ 40.480,00	175,00%	68,48%	63,23%
1.1.4	2º Quartil	R\$ 60.800,00	R\$ 35.200,00	R\$ 98.700,00	72,73%	62,34%	180,40%
5.7.2	3º Quartil	R\$ 3.100,00	R\$ 7.500,00	R\$ 2.860,00	141,94	15,67	179,85%
5.3.1	2º Quartil	R\$ 1.250,00	R\$ 1.600,00	R\$ 800,00	28,00%	56,25%	100,00%
8.4.1	2º Quartil	R\$ 3.500,00	R\$ 1.076,52	R\$ 4.000,00	225,12%	14,29%	271,57
5.5.1	3º Quartil	R\$ 8.000,00	R\$ 8.575,00	R\$ 15.000,00	7,19%	87,50	74,93%
5.7.1	1º Quartil	R\$ 2.500,00	R\$ 2.500,00	R\$ 2.000,00	0,00%	25,00%	25,00%
4.3.7.2	4º Quartil	R\$ 34.500,00	R\$ 90.000,00	R\$ 6.300,00	160,87%	447,62%	1.328,57%
4.3.8.2	4º Quartil	R\$ 34.500,00	R\$ 90.000,00	R\$ 6.300,00	160,87%	447,62%	1.328,57%
4.3.1.2	> 4º Quartil	R\$ 17.250,00	R\$ 6.300,00	R\$ 60.000,00	173,81%	247,83%	852,38%
4.3.2.2	> 4º Quartil	R\$ 17.250,00	R\$ 98.000,00	R\$ 6.300,00	468,12%	173,81%	1.455,56%
4.3.6.2	> 4º Quartil	R\$ 17.250,00	R\$ 6.300,00	R\$ 60.000,00	173,81%	247,83%	852,38%

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria.

C1/C2; C1/C3; e C2/C3: comparação de grandeza entre as referências da amostra.

Os itens listados nas Tabelas 1 e 2 representam 52,71% de toda execução contratual durante o período analisado pela equipe de auditoria e pode-se concluir pela falta de homogeneidade dos valores que compõem a amostra, exceção feita ao Item 5.7.1. A variação entre os valores coletados junto às empresas na fase da pesquisa de preços alcança distorção de até 1.328,57%, o que certamente não permite afirmar que os preços unitários estabelecidos pela equipe de planejamento representam àqueles praticados no mercado. À guisa de exemplificação, o Item 1.1.3 apresenta dentre aqueles selecionados a maior execução em termos financeiros, entretanto a média aritmética obtida, R\$ 44.826,67, é resultante da

exclusão do valor de R\$ 98.300,00 e do somatório de R\$ 35.480,00, R\$ 24.000,00 e R\$ 75.000,00, cuja variação entre os termos reside em 45,21%, 115,21% e 212,50%. Portanto, pode-se afirmar que a exclusão do maior valor da amostra não se mostra eficiente e eficaz. A utilização da média saneada a partir do CV reduz, em parte a distorção, contudo não se mostra totalmente eficaz, haja vista que a unidade auditada apresentou apenas quatro preços, o que limita a aplicação da referida técnica estatística, contudo, se mostra mais harmonioso do que o utilizado na referida contratação, o que permite rechaçar a afirmação de que a CGU valeu-se “de um juízo de valor” em seu posicionamento, pois, no entendimento da auditada, a forma correta de alcançar a precificação unitária seria por meio do CV e do uso da mediana. Acerca dessa afirmação, é importante assentar que a atuação da CGU é baseada em evidências, conforme se demonstra nas Tabelas 1, 2 e 3, em que se comprova a falta de zelo da equipe de planejamento em estabelecer os preços unitários, haja vista apresentarem grandes variações, suficientes para se afirmar que a média obtida não se presta para representar os preços praticados no mercado e que haveria outra forma menos onerosa de buscar os valores unitários estimados, conforme destacado pela equipe de auditoria.

A unidade refuta que a pesquisa de preços foi realizada “tão somente” com quatro empresas, visto que consta dos autos as respostas desses fornecedores e não quais os fornecedores essas correspondências foram encaminhadas. Entretanto, discorda-se das alegações ora apresentadas, e registra-se que todos os atos praticados e relacionados com contratações públicas deve, obrigatoriamente, constar dos autos, em atendimento aos princípios da publicidade e transparência dos atos administrativos, conforme se verifica do caderno de Logística – Pesquisa de Preços, fls. 10, em que “há a necessidade de que o processo para aquisição contenha o modo como foi realizada a pesquisa, os dados do fornecedor pesquisado, existência jurídica. A exigência de formalização permite uma maior transparência nas realizações das pesquisas junto a fornecedores, facilitando o exercício do controle interno e externo da Administração.” Quanto ao questionamento de que se a CGU acharia prudente a utilização como referência tão somente o contrato do Ministério do Turismo como fonte para a pesquisa de preços na elaboração do orçamento estimativo, faz-se importante assinalar que o normativo que dispõe sobre os procedimentos administrativos para realização da pesquisa de preços possibilita, ainda que de forma excepcional, tal conduta. O objetivo da pesquisa de preços, conforme registro anterior, é aproximar o valor de referência levantado pela administração com aquele praticado no mercado, o que é mais bem representado a partir da obtenção de um conjunto de informações, a exemplo da cesta de preços, o que permitiria a unidade auditada valer-se do aludido contrato na composição dos valores para formação do preço estimado da contratação. Ressalta-se, mais uma vez, que não há vedação à realização de pesquisa de preços somente com informações junto a fornecedores, entretanto, recomenda-se que a pesquisa seja realizada junto a diversas instituições privadas, a fim de que a análise crítica possa residir perante um número significativo de informações, haja vista que a utilização desse único parâmetro eleva o risco de formação de orçamento estimativo com sobrepreço. Por fim, quanto à utilização da média aritmética em detrimento do menor preço para obtenção do preço unitário, a auditada relembra que a justificativa encontra-se esculpida na Nota Técnica nº 9389/2017/SEIMCTIC (11431460), Item 7, *in verbis*:

*7. Em atenção não item 70 ao transcrito pela CONJUR, esta ASCOM acredita que por ser uma **consultoria especializada** e por ser como licitação do tipo concorrência de melhor técnica **não cabe neste certame a adoção de menor preço**, nem para sua*

cotação, já que seus moldes também considera a técnica empregada para atender ao briefing e necessidades deste Ministério.

Depreende-se da leitura do excerto da Nota Técnica nº 9389/2017/SEI MCTIC que a “justificativa” para não acolher a recomendação do Órgão Jurídico reside tão somente na incompatibilidade com o certame, o que gera hesitação no acolhimento da argumentação, haja vista não haver referências de contratações anteriores que pudessem evidenciar e respaldar tal decisão. A modelagem de contratação prevista no edital de Concorrência nº 01/2017 mostra-se inovadora em relação às contratações anteriores do MCTI e daquelas praticadas por outros ministérios, exceção feita ao contrato do Ministério do Turismo, o que, portanto, não outorgaria ao responsável pela realização da pesquisa de preços adotar a decisão ora questionada, tanto pelo Órgão Jurídico, quando da emissão do parecer com fundamento no parágrafo único, art. 38, Lei nº 8.666/1993, quanto pela Controladoria-Geral da União, na realização da presente auditoria. De toda sorte, ainda que houvesse lastro para justificativa constante da referenciada Nota Técnica, o resultado unitário obtido com o orçamento estimativo demandaria, conforme evidenciado nas Tabelas 2 e 3, o refazimento da pesquisa de preços, em observância ao princípio do interesse público. Pelo exposto e lastreada em evidências colhidas no processo administrativo de contratação e execução contratual, pode-se afirmar que as condutas identificadas na realização da pesquisa de preços resultaram na elaboração de orçamento estimativo com sobrepreço de R\$ 2.413.361,84.

Itens 23 a 53:

Análise: A manifestação da unidade reporta-se à ocorrência de “jogo de planilhas, conforme descrito na Constatação 2 do presente Relatório, em que se estimou dano ao erário de R\$ 5.831.836,55. Depreende-se que as argumentações trazidas pela Nota Informativa Conjunta nº 8/2023/SEI-MCTI não oferecem novas informações, limitando-se a trazer excertos do processo administrativo da contratação ora analisada, que foi objeto de extensa análise pela equipe de auditoria. Inicialmente, é importante assinalar que a unidade auditada não conseguiu alcançar o conceito de jogo de planilha, ainda que o referido conceito tenha sido objeto de explicação na Reunião de Busca de Soluções realizada na sede do MCTI no dia 31/08/2023. Diferentemente do arguido pela unidade auditada, não se questiona a legitimidade da execução contratual por demanda, mas a formação de preços, objeto da análise anterior, e a concessão de desconto linear. Portanto, o jogo de planilha se caracteriza no momento da elaboração do orçamento, haja vista que os itens com maior potencial de execução apresentam valores unitários mais elevados do que aqueles praticados no mercado, e se concretiza na execução contratual. E no caso concreto ora analisado, evidenciou-se que os valores unitários para os itens de maior execução tiveram origem em referências com grande variação de valor. A concessão do desconto linear mostra-se de uso restrito, especialmente para itens que apresentam tabela oficial, a exemplo de combustível e medicamentos. Havendo sobrepreço no orçamento estimativo, o desconto linear não se mostra adequado a mitigar o potencial dano erário na execução contratual. Quanto à previsão do aludido critério de julgamento na minuta de edital da Secom/PR e de que haveria jogo de planilha em todos os contratos decorrentes de comunicação corporativa celebrados no âmbito do Poder Executivo federal, há que se registrar de que não há informação de adoção impositiva do inteiro teor do referido documento, como por exemplo, a minuta original divulgada pelo órgão central da comunicação social ou normativo infralegal que amparasse a referida tomada de decisão pela Chefe da ASCOM. Tais documentos foram solicitados ao MCTI

quando da Reunião de Busca de Soluções. Entre as minutas encaminhadas – Set/2016 (SEI 11431428); Fev/2019 (SEI 11431434); e Ago/2023 (SEI 11431439) -, somente as duas últimas trazem o campo das Notas Informativas, o que obsta a anuência desse órgão de controle com afirmativa proferida pela unidade auditada, igualmente quanto à obrigatoriedade de sua observância na íntegra, haja vista carecer de comprovação documental. Por outro giro, fazendo correlação com as minutas padronizadas elaboradas pela Advocacia-Geral da União (AGU), há discricionariedade do gestor em não adotar o inteiro teor, contudo, deve justificar a não aderência a todos os itens das referidas minutas. Entretanto, ainda que a adoção do maior desconto linear fosse obrigatório, o prejuízo advindo da ocorrência do jogo de planilha tem origem na elaboração do orçamento e não no critério de julgamento. O desconto linear somente legitima o sobrepreço decorrente das deficiências identificadas quando da elaboração do orçamento estimativo. Em relação à inadequação das minutas disponibilizadas pela Secom/PR e de que haveria jogo de planilha em todos os contratos, importante registrar que não foi realizada ação de controle no referido órgão, bem como nos contratos assinalados pela unidade auditada de forma a verificar a ocorrência de jogo de planilha durante a execução contratual. Quanto às informações referente a itens com execução acima dos quantitativos inicialmente indicados; itens com demandas zeradas; e supressões sobre o valor global, faz-se importante consignar que as premissas constantes da Nota Informativa Conjunta nº 8/2023/SEI-MCTI foram objeto de análise quando do encaminhamento da Nota Informativa Conjunta nº 5/2023/SEI-MCTI, o que prescinde nova análise pela equipe de auditoria. Por fim, quanto ao acórdão citado – Acórdão nº 1.380/2008-Plenário, refere-se a obras e serviços de engenharia, cujo jogo de planilha apresenta configuração diversa da identificada no Contrato nº 05/2018. Pelo exposto, pode-se afirmar que as deficiências na elaboração do orçamento estimativo, juntamente com adoção do desconto linear e a execução de itens a partir do 2º Quartil, ocasionou jogo de planilha e resultou em prejuízo estimado ao erário de R\$ 5.831.836,55.

Itens 54 a 62:

Análise: A manifestação da unidade reporta-se à previsão contratual do índice do IGP-M em detrimento do IPCA-E quando da concessão do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, conforme descrito na Constatação 5 do presente Relatório, em que se estimou prejuízo ao erário de R\$ 3.534.154,99. A divergência de posicionamento entre a equipe de auditoria e o MCTI reside no índice a ser utilizado para conceder o equilíbrio econômico-financeiro ao contratado. O MCTI alega que se encontra vinculado ao modelo de edital disponibilizado pela Secom/PR, citando as minutas Set/2016 (SEI 11431428); Fev/2019 (SEI 11431434); e Ago/2023 (SEI 11431439), entretanto, não disponibilizou, conforme solicitado na Reunião de Busca de Soluções, o normativo que traz a referida obrigatoriedade. A regra primária é que o edital ou a minuta do contrato estabeleça índice específico para atualizar o valor do contrato, contudo, na sua ausência, a ordem a ser observada é adoção por índice setorial e, em último caso, a previsão de índice geral. Portanto, no caso em tela, a aplicabilidade recai sobre o índice geral, cuja escolha deva recair sobre aquele que apresenta a maior correlação com o objeto do contrato e não aquele que apresenta o menor dispêndio para a administração. Considerando que a maior parcela do custo do contrato reside em mão de obra e que esta tem os respectivos salários corrigidos pelo IPCA-E, não parece razoável a previsão do IGP-M no Contrato nº 05/2018. Contudo, de acordo com o Item 62, a unidade auditada informa que o IGP-M “é o índice recomendado pela SECOM-PR a ser utilizado como reajuste nos contratos de comunicação corporativa. Portanto, não se verifica inconsistência tampouco ilegalidade na

escolha do índice de reajuste contratual proferida pelo gestor.” Portanto, verifica-se uma mudança de justificativa na adoção do IGP-M, não sendo obrigatório e sim tão somente recomendado, o que permitiria ao gestor adotar índice geral mais específico ao objeto do contrato, IPCA-E, índice recomendado pelo órgão jurídico no momento da análise da minuta do edital. Acresce-se que a discricionariedade do gestor pela escolha do índice geral não é absoluta, cabendo justificar a adoção por um ou outro índice, o que permite concluir que ao adotar o IGP-M como índice de correção do Contrato nº 05/2018, o gestor atraiu para si a responsabilidade decorrente da escolha, haja vista que o referido índice não era de observância obrigatória. O IGP-M negativo em 2023 para o período de Janeiro a Setembro, - 4,932450%, e o IPCA-E com 3,737450% para o mesmo período não tem a capacidade de elidir o prejuízo apontado quanto da atualização do valor contratual nos períodos anteriores – 2018-2019; 2019-2020; 2020-2021; 2021-2022; e 2022-2023. Adicionalmente poderíamos indicar que o contrato celebrado com a empresa Br Mais tem natureza de comunicação corporativa, que difere da natureza dos serviços regulamentados no âmbito do Sicom, cujo escopo remete à contratação de serviços de publicidade prestados por meio de agências de propaganda, com previsão na Lei nº 12.232/2010, enquanto o objeto do Contrato nº 05/2018 refere-se à prestação de serviços de comunicação corporativa, não abrangido pela referenciada Lei. Em conclusão, a aplicação do índice tem como objetivo a atualização do valor contratual, de forma a “devolver” o valor de mercado ao contrato e considerando que o IPCA-E mede a inflação oficial do Brasil e, portanto, apresenta a maior correlação com o objeto do contrato, a adoção do IGP-M trouxe em prejuízo estimado ao erário de R\$ 3.534.154,99.

Itens 63 a 68:

Análise: A manifestação da unidade auditada reporta-se às recomendações constantes da Nota de Auditoria, em virtude de incorreções na aplicação do reajuste ao Item 7.3.1; estabelecimento de média aritmética equivocada para os itens 4.3.1.1; 4.3.1.2; 4.3.1.3; 4.3.2.1; 4.3.5.3; 5.3.1; 5.3.2; e 5.3.3; e pagamento dos Itens 5.9.2, 8.3.3 e 5.1.1 a partir da emissão de notas fiscais com valores maiores do que aqueles contratualmente estabelecidos. Essas informações constam da Nota Informativa Conjunta nº 5/2023/SEI-MCTI, em complemento a unidade encaminhou o Termo de Apostilamento nº 01/2023 (SEI 11431488), adequando o valor do Item 7.3.1 e a respectiva notificação à empresa contratada para devolução dos pagamentos realizados a maior, com a devida correção monetária, calculada até o dia 06/09/2023, conforme se verifica no Ofício nº 11347/2023/MCTI (SEI 11354898). O referido Ofício também serviu de notificação para o achado de erro de valor na emissão de notas fiscais. Em relação aos itens com erros nas médias aritméticas, foi encaminhado o Ofício nº 11349/2023/MCTI (SEI 11355102). A unidade igualmente encaminhou as respectivas manifestações da empresa contratada, que não serão objeto de análise pela equipe de auditoria, haja vista se tratar da competência do MCTI. Verifica-se que a unidade está envidando esforços visando à implementação das recomendações emanadas da Nota de Auditoria, que serão consideradas atendidas quando restar evidenciado o efetivo recolhimentos dos valores consignados na Nota Informativa Conjunta nº 5/2023/SEI-MCTI, devidamente corrigido.

Itens 69 a 78:

Análise: Refere-se à conclusão da Nota Informativa Conjunta nº 8/2023/SEI-MCTI, que apresenta breve resumo dos fatos consignados no Relatório de Auditoria e as respectivas alegações da unidade auditada, cujas análises constam dos itens precedentes, sendo

dispensada novo exame ou avaliação. Contudo, é significativo registrar que as argumentações constantes da referida Nota não apresentaram fatos novos que pudessem elidir os apontamentos registrados inicialmente no Relatório de Auditoria.