



INFRA S.A.  
ASSEMBLEIA GERAL  
CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO  
DIRETORIA EXECUTIVA  
PRESIDÊNCIA  
ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

OFÍCIO Nº 152/2024/ASCOM-INFRASA/PRESI-INFRASA/DIREX-INFRASA/CONSAD-INFRASA/AG-INFRASA

Brasília, na data da assinatura.

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

**Assunto: Análise do Recurso apresentado pela empresa IN PRESS OFICINA ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO LTDA., referente ao Edital nº 09/2023.**

Senhora Chefe de Gabinete,

Considerando o exposto no OFÍCIO Nº 42/2024/SULIC-INFRASA/DIRAF-INFRASA/PRESI-INFRASA/DIREX-INFRASA/CONSAD-INFRASA/AG-INFRASA, esta Assessoria apresenta análise e manifestação quanto ao recurso interposto pela empresa **IN PRESS OFICINA ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO LTDA.**, contra o ato de Revogação da Licitação, referente ao Edital nº 09/2023, pelo que passa a esclarecer:

**TERMO DE JULGAMENTO DE RECURSOS**

**EDITAL RLE Nº 9/2023**

**OBJETO:** "Contratação de empresa especializada na solução de serviços de comunicação corporativa, para realização de assessoria e planejamento de comunicação, no relacionamento com a imprensa, na produção de conteúdo multimídia e em relações públicas, a serem realizados em território nacional".

**RECORRENTE:** In Press Oficina

**RECORRIDA:** Infra S.A.

**I. DAS PRELIMINARES:**

1. Em sede de admissibilidade, foram preenchidos os pressupostos de legitimidade, interesse processual, fundamentação e tempestividade, conforme Razões de Recurso encaminhadas por e-mail em 20/05/24, às 16h02 (SEI nº 8394370).

**II. DAS RAZÕES DA RECORRENTE:**

2. Insurge a recorrente contra a decisão de revogação do certame exarada pelo Diretor Presidente em

10/05/2024 (SEI nº 8351007), baseada na manifestação da Assessoria de Comunicação (SEI nº 8350011), cuja publicação no Diário Oficial da União se deu em 13/05/2024 (SEI nº 8351007).

3. Invoca dois aspectos:

- (i) Até que ponto a Publicação do Relatório Final de Auditoria da CGU – 1180080 é verdadeiramente fato superveniente que justifique a tomada de decisão pela revogação e desfazimento de todo o procedimento concorrencial pela Infra S.A.; e
- (ii) Alternativas para que a economicidade da proposta comercial vencedora do certame seja atestada, demonstrada e que não haja qualquer prejuízo à Infra S.A.

4. Aduz, também, que o Ofício nº 135 de 9/5/24 da Assessoria de Comunicação (SEI nº 8350011) informa que o órgão demandante tomou conhecimento do Relatório de Auditoria da CGU por outros meios de comunicação (Folha de São Paulo, Capital Digital) e que não localizou nestes portais ou veículos de comunicação, tais notícias.

5. Alega que a “linha do tempo” informada no Ofício da área demandante informa a publicação do Relatório em momento anterior, argumentando que:

Ora, se a publicação do trabalho da CGU se deu em 26.10.2023, ou seja, ANTES da publicação do Edital e antes da elaboração do Termo de Referência pela Infra S.A., **quais são de fato esses termos de suposto ‘conhecimento’ por parte da Infra S.A. somente agora, meses depois do planejamento da contratação e, veja só, logo no fim da etapa recursal da Concorrência?**

Como visto acima, tampouco há demonstração de notícias nos grandes portais de comunicação que justifiquem que em abril de 2024, este Relatório tenha sido levado ao conhecimento da área demandante da Infra S.A.

6. Nesse sentido, aduz que não há fato superveniente para a revogação da licitação:

Nos termos então da própria legislação sobre o tema (Lei nº 13.303/2016. Art. 62) e levando em consideração os termos do Acórdão nº 3.066/20 – Plenário do Tribunal de Contas da União que aborda que a revogação de certame licitatório só pode ocorrer diante de fatos supervenientes que demonstrem que a contratação pretendida tenha se tornado inconveniente e inoportuna ao interesse público, é essencial que a superveniência do conhecimento deste Relatório da CGU por parte da Infra S.A. seja esclarecida de fato.

7. Questiona ainda:

Por quais razões somente em abril de 2024, perto da conclusão do certame, tal Relatório - elaborado e publicado antes da conclusão da fase interna da Concorrência em tela - é trazido aos autos da Infra S.A. **e simplesmente joga uma pá de cal em todo o procedimento licitatório?**

8. Argumenta ainda que:

Ocorre que ao longo da motivação acostada aos autos por meio do Ofício nº 135/2024, **nada se analisou tendo em vista a proposta comercial, cujos valores, inclusive, foram objeto de Recurso Administrativo por suposta inexecutabilidade.**

Em outras palavras, **a redução alcançada por meio do procedimento concorrencial foi tão significativa a ponto de justificar a análise das considerações desta empresa declarada vencedora a respeito de sua expertise e precificação na Concorrência nº 09/2023, que concluem pela exequibilidade e VANTAJOSIDADE à Infra S.A. quanto aos gastos para atendimento da demanda na comunicação corporativa.**

9. Questionou por que a Infra não provocou a Controladoria-Geral da União para a análise da proposta comercial da empresa.

10. Ao final requereu a reconsideração da decisão de revogação.

### **III. DAS CONTRARRAZÕES:**

11. Tendo em vista que a presente fase recursal contra o ato de revogação da licitação se trata de ampla

defesa e contraditório dos licitantes, não cabem contrarrazões contra o recurso ora em análise.

12. Prossegue-se, então com o julgamento.

#### **IV. DA ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES PELA ÁREA TÉCNICA:**

13. Tendo em vista se tratar de manifestação eminentemente técnica acerca da revogação da licitação motivada pelo sobrepreço, a Comissão de Licitação encaminhou o recurso para esta unidade demandante por meio do Ofício 42 (SEI nº 8394742), em 23/5/24. Passe-se então à análise das alegações e julgamento.

14. Primeiramente, esclarece-se que “*Fato Superveniente*”, no contexto da revogação de licitação, refere-se a um **evento ou circunstância que ocorre após o início do processo licitatório e que altera de maneira significativa as condições originalmente previstas, justificando a necessidade de cancelar ou modificar o procedimento**. Este fato deve ser relevante o suficiente para comprometer a viabilidade ou a adequação do contrato a ser firmado e dos atos praticados no decurso do certame licitatório

15. **O fato superveniente à licitação em comento, é o conhecimento pela unidade técnica do conteúdo do Relatório Final de Auditoria da CGU nº 1180080 somente em 30/04/24, que identificou sobrepreços nos valores praticados** no âmbito do Contrato nº 5/18-MCTIC. Tais preços foram integralmente utilizados como referência para a licitação, na composição do Mapa Comparativo que estimou o preço da pretensa contratação

16. Esse fato altera as condições originalmente previstas, uma vez que os preços estimados estão integralmente baseados no Contrato nº 5/2018.

17. Dessa forma, o Mapa de Preços que serve de base para a licitação, foi balizado em contrato com preços acima dos praticados no mercado conforme já evidenciados pela CGU. Portanto, não pode ser utilizado como base estimativa, o que impacta na continuidade do processo e coloca em risco o futuro contrato

18. Assim, importa dizer que, apesar do desconto expressivo apresentado pela recorrente, os preços não podem ser aproveitados conforme se demonstrará.

#### **IV.I. Com relação à publicação do Relatório Final de Auditoria da CGU nº 1180080, como fato superveniente à licitação.**

19. Relativamente ao conhecimento do Relatório em data posterior à sua publicação no site da CGU, informa-se o que se segue.

20. Primeiramente, a Infra S.A. não foi o órgão auditado para ter o conhecimento do Relatório na data de sua publicação em 26/10/23. Sua divulgação e ciência ocorre somente entre as partes envolvidas – CGU e órgão auditado – MCTIC.

21. Somente em 30/04/24, durante encontro com assessores de comunicação e jornalistas, a unidade demandante teve conhecimento de que o contrato de comunicação do MCTIC foi objeto de auditoria pela CGU. No mesmo dia, a unidade demandante fez pesquisa nas plataformas digitais, obtendo as seguintes matérias e a íntegra do relatório do órgão de controle:

<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2023/11/cgu-ve-prejuizo-de-r-18-mi-com-empresa-que-listou-detratores-de-bolsonaro.shtml>

<https://nucleo.jor.br/reportagem/2024-02-21-secom-contrato-redes-agencia/>

<https://capitaldigital.com.br/empresa-que-fez-marketing-politico-de-marcos-pontes-renova-contrato-no-mcti-r-22-milhoes/>

<https://portalcorreio.com.br/cgu-ve-prejuizo-de-r-18-mi-com-empresa-que-listou-detratores-de-bolsonaro/>

22. Em razão dos relatos exarados pela CGU relativamente ao contrato do MCTIC, bem como com a metodologia utilizada para se calcular o desvio padrão e preços máximos e mínimos admitidos todo o valor estimado na licitação restou prejudicado.

23. Nesse sentido, é dever da administração rever os próprios atos, quando ciente de seu vício:

Lei de Processo Administrativo:

Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

Lei das Estatais:

Art. 62. Além das hipóteses previstas no § 3º do art. 57 desta Lei e no inciso II do § 2º do art. 75 desta Lei, quem dispuser de competência para homologação do resultado **poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrentes de fato superveniente que constitua óbice manifesto e incontornável**, ou anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, salvo quando for viável a convalidação do ato ou do procedimento viciado.

24. Por esse ângulo, inconveniente e inoportuna ao interesse público é o mínimo que se pode aventar em relação a uma contratação com evidente sobrepreço. **Principalmente, quando a responsabilidade recai tanto sobre o contratante quanto sobre o contratado.**

Quanto à responsabilidade pelo sobrepreço identificado nas diversas obras de terminais fluviais na região norte, o assunto já foi abordado em vários processos. Entende-se que a identificação dos responsáveis pelo consequente superfaturamento encontra-se suficientemente delineada nos autos apensados a esta TCE. A responsabilidade primária pelo superfaturamento no Contrato 1/2010-Seinf/AM recaía sobre o Coordenador Geral de Custos de Infraestrutura do Dnit à época dos fatos, por ter homologado as composições de serviço que apresentavam sobrepreço, **solidariamente com o consórcio contratado para a execução das obras, que se beneficiou do dano ao erário decorrente desse sobrepreço.** Acórdão nº 957/2024-TCU/Plenário.

25. Nessa esteira, a Lei nº 14.133/2021 estabeleceu como um dos objetivos do processo licitatório: “**evitar contratações com sobrepreço** ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos”.

26. O chamado sobrepreço encontra-se definido no inciso LVI do artigo 6º, *in verbis*:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

LVI - sobrepreço: preço orçado para licitação ou contratado em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado, seja de apenas 1 (um) item, se a licitação ou a contratação for por preços unitários de serviço, seja do valor global do objeto, se a licitação ou a contratação for por tarefa, empreitada por preço global ou empreitada integral, semi-integrada ou integrada;

...

27. Na mesma linha, a Lei nº 13.303/2016 dispõe:

Art. 31. **As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa**, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a **evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento**, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo.

§ 1º Para os fins do disposto no caput, considera-se que há:

I - **Sobrepreço quando os preços orçados para a licitação ou os preços contratados são expressivamente superiores aos preços referenciais de mercado**, podendo referir-se ao valor unitário de um item, se a licitação ou a contratação for por preços unitários de serviço, ou ao valor global do objeto, se a licitação ou a contratação for por preço global ou por empreitada;

28. Nesse sentido, como seria possível, após o conhecimento do Relatório que condenou valores utilizados

em nossa base estimativa, que a Infra S.A. dessa continuidade a um processo eivado de vícios? Tal atitude poderia se caracterizar como eventual ato de improbidade administrativa, nos termos do artigo 10 da Lei nº 8.429/92, sendo obrigação da administração agir preventivamente.

29. Não se trata aqui do interesse da administração no objeto da contratação em si, já que ainda é necessário ao desenvolvimento das ações da Infra. Mas sim, de prevenção de eventuais danos ao erário ocasionados por preços superiores aos praticados no mercado.

30. Repisa-se que no caso concreto, o fato superveniente da declaração de sobrepreços pela CGU impede a continuidade da contratação, *per si*. Com o destaque de que até o momento da fase recursal, não era de conhecimento da unidade técnica, o sobrepreço declarado no Relatório do órgão de controle

31. Convém ratificar que não se pode inferir que a Infra tenha o conhecimento imediato de um Relatório de Auditoria que não era a ela direcionado. Nem tampouco, que tenha usado como base de sua estimativa, preços conhecidamente refugados de um contrato maculado por vícios.

32. Respondendo diretamente ao questionamento formulado pela recorrente, que demonstra excesso de irresignação à revogação:

Por quais razões somente em abril de 2024, perto da conclusão do certame, tal Relatório - **elaborado e publicado antes da conclusão da fase interna da Concorrência em tela** - é trazido aos autos da Infra S.A. e simplesmente joga uma pá de cal em todo o procedimento licitatório?

RESPOSTA Infra S.A.: Em resumo, apenas em 30/04/2024 a unidade técnica demandante tomou conhecimento do Relatório da CGU na íntegra e verificou a existência do dano ao erário, com a necessidade de restituição de valores em razão do sobrepreço na pesquisa de mercado, sendo vedado ao agente público ter o conhecimento de tal situação e ficar inerte.

33. Por fim, a indicação do sobrepreço com danos ao erário informado no Relatório de Auditoria **é fato superveniente suficiente para fundamentar a revogação**, já que a eventual execução contratual estaria eivada de vício conforme se passará a demonstrar no próximo tópico.

#### **IV.II. Da proposta comercial apresentada pela recorrente.**

34. Alega ainda a recorrente que a redução alcançada pela licitação foi tão significativa a ponto de justificar a vantajosidade de sua proposta e que a unidade técnica não analisou esse ponto.

35. Além disso, a recorrente questionou:

Por que então não provocar a própria Controladoria-Geral da União para que, com base na proposta comercial aceita, analisada e reconhecida como a de maior pontuação a partir dos critérios do Edital, os preços aqui registrados sejam considerados, sopesados pela área demandante da Infra S.A. em conjunto com a própria CGU e assim afastada qualquer indicação de sobrepreço?

RESPOSTA Infra S.A.: Novamente, se responde diretamente ao questionamento formulado pela recorrente, que demonstra reiterado excesso de irresignação à revogação:

i. A função da Controladoria Geral da União é a de exercer o controle interno do governo federal nas questões de transparência, dando orientações aos órgãos do governo sobre como proporcionar informações ao cidadão sobre suas atividades e não avaliar a proposta de preços da recorrente.

ii. **A orientação da CGU para o caso já foi exarada** por meio do Relatório referenciado, nos Itens 06 a 22 (páginas 129 a 134): “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.”

iii. A unidade demandante analisou também a proposta de preços conforme Planilha (SEI nº 8349989). Restou evidenciado que o coeficiente de variação (CV) dos preços oriundos da pesquisa, estavam superiores ao limite de 25% em 21 dos 40 itens precificados. Por consequência, o desconto ofertado na Proposta Comercial de 50,60%, foi baseado em valores manifestamente com sobrepreços. Nesse

contexto, não se está questionando a viabilidade da proposta apresentada pela recorrente. Mas sim, **o fundamento de toda a precificação da própria administração.**

iv. Restou evidenciado ainda que dos 40 itens precificados, 19 se basearam nos preços unicamente obtidos a partir dos valores do Contrato do MCTIC, o que impacta diretamente na proposta apresentada.

36. Convém registrar que não é obrigação da CGU “dar uma espécie de conformidade na proposta de preços”, conforme alega a recorrente. Cabe à esta estatal avaliar a conformidade dos preços à luz da metodologia apresentada pela CGU que, **em momento algum foi questionada pela recorrente.** Nesse sentido, os preços alcançados em razão do desconto de 50,60% não podem ser considerados vantajosos para a Administração, pois foram auferidos com base em sobrepreços.

37. A metodologia apresentada segundo as melhores práticas de pesquisa de mercado, evidenciada no Relatório da CGU (pág. 10 e 11), orienta a **adoção de média saneada:**

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 técnicas, literatura estatísticas e manuais de pesquisa de preço 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.

38. No caso concreto, foi adotada a média aritmética, baseada em preços coletados em outros editais da administração (valor estimado por item). Somente em 5 itens foram obtidos 3 preços. Em 16 itens foram obtidos 2 preços. E em 19 itens, foram utilizados somente os preços já reajustados do MCTIC.

39. Se considerarmos que os valores da estimativa de preços do Edital 09/2023 eram os **valores reajustados** no âmbito do Contrato do MCTIC. E, que no referido Relatório, o órgão de controle rechaça, também, o índice de reajuste praticado no contrato analisado, fica evidenciado que os valores que formaram a média da estimativa estavam com sobrepreço, não podendo a administração aceitar a continuidade de uma contratação atingida por nulidades e “condenada” em sua base orçamentária.

40. Assim, cabe a revogação do procedimento, tendo em vista que a pesquisa de mercado não adotou a metodologia indicada pela CGU, bem como se baseou em preços oficialmente condenados pelo órgão de controle.

41. Por fim, cabe salientar que a decisão de revogação não implica na constituição de direito ao licitante, ora recorrente, pois sequer foi julgado o recurso da fase de aceitação de proposta de preço, tampouco foi realizada a homologação da licitação, não cabendo qualquer direito adquirido ao licitante.

ADMINISTRATIVO – LICITAÇÃO – MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO – REVOGAÇÃO – CONTRADITÓRIO.

1. Licitação obstada pela revogação por razões de interesse público.
2. Avaliação, pelo Judiciário, dos motivos de conveniência e oportunidade do administrador, dentro de um procedimento essencialmente vinculado.
3. Falta de competitividade que se vislumbra pela só participação de duas empresas, com ofertas em valor bem aproximado ao limite máximo estabelecido.
4. **A revogação da licitação, quando antecedente da homologação e adjudicação, é perfeitamente pertinente e não enseja contraditório.**
5. Só há contraditório antecedendo a revogação quando há direito adquirido das empresas concorrentes, o que só ocorre após a homologação e adjudicação do serviço licitado.

6. O mero titular de uma expectativa de direito não goza da garantia do contraditório.

7. Recurso ordinário não provido. (STJ, ROMS nº 200602710804, Rel. Eliana Calmon, DJE de 02.04.2008.)

#### V. DA CONCLUSÃO:

42. Considerando as razões recursais que permeiam a irresignação da licitante **IN PRESS OFICINA ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO LTDA.** face à revogação da licitação, conclui-se que não foram trazidas razões para justificar a alteração da decisão da autoridade competente, pelo que se recomenda a manutenção da revogação do procedimento licitatório, pelos fatos acima expostos.

43. Ato contínuo, solicita-se a autorização para a realização de novo certame com a urgência que o caso requer.

Atenciosamente,

ANDRÉ PINTO SILVEIRA

Chefe da Assessoria de Comunicação Social



Documento assinado eletronicamente por **André Pinto Silveira, Chefe de Assessoria**, em 24/05/2024, às 18:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.transportes.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&acao\\_origem=documento\\_conferir&lang=pt\\_BR&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.transportes.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&acao_origem=documento_conferir&lang=pt_BR&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **8415377** e o código CRC **DAA29397**.



Referência: Processo nº 50050.001039/2022-41



SEI nº 8415377

SAUS, Quadra 01, Bloco 'G', Lotes 3 e 5. Bairro Asa Sul, - Bairro Asa Sul  
Brasília/DF, CEP 70.070-010  
Telefone: