



SENADO FEDERAL
Secretaria de Comunicação Social

OFÍCIO Nº 051/2023/SECOM

Brasília, 28 de abril de 2023.

Ao Senhor

Rodrigo Galha

Diretor da Secretaria de Administração de Contratações - SADCON

Brasília/DF

Assunto: Solicita a abertura de termo de reconhecimento de dívida para pagamento à Fundação Universidade Federal do Mato Grosso (FUFMT) e apresenta as justificativas

Senhor Diretor,

1 No cumprimento de suas funções institucionais, previstas no Regulamento Administrativo do Senado Federal (RASf), a Secretaria de Comunicação Social (Secom), por meio da Rede Legislativa de Rádio e TV, transmite as sessões legislativas desta Casa na TV Senado e Rádio Senado em várias capitais do país. Entre elas, destacamos a cidade de Cuiabá/MT. Ocorre que, na referida capital, a transmissão foi operacionalizada com a instalação dos equipamentos do Senado na torre de transmissão da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso (FUFMT). Esse compartilhamento da torre de transmissão estava sendo realizado com base no contrato CT 11/2018 celebrado entre Senado e FUFMT. O referido contrato cujo objeto é o “compartilhamento de torre de Rádio e sua área física adjacente, e toda a infraestrutura, na cidade de Cuiabá-MT” tinha vigência até o último 29/01/2023. No entanto, a nova contratação em substituição ao CT 11/2018 só se efetivou no dia 17/02/2023 (CT 35/2023). Houve, portanto, um interstício de 18 dias em que os equipamentos do Senado permaneceram em compartilhamento na torre da FUFMT sem que houvesse correspondente contratação, resultando na necessidade da abertura do Termo de Reconhecimento de Dívida (TRD) em favor da FUFMT.

2 Inicialmente, vale ressaltar que a nova contratação (CT 35/2023) foi firmada com a mesma entidade e sob os mesmos termos da contratação anterior, incluindo a manutenção do preço. Sendo assim, destaca-se que o presente TRD não representa qualquer prejuízo financeiro ao Senado, uma vez que, tivesse sido o atual contrato CT 35/2023 firmado antes do final da vigência do anterior (CT 11/2018), os valores e condições teriam se mantido exatamente os mesmos. Implicando que o TRD é, nesse caso, apenas instrumento para regularização de pagamento do referido período. De acordo com as informações do Portal da Transparência, o CT 11/2018 tinha valor de pagamento mensal de R\$15.133,59 (Quinze mil



SENADO FEDERAL

Secretaria de Comunicação Social

cento e trinta e três reais e cinquenta e nove centavos) e o contrato CT 35/2023 tem pagamento mensal de R\$15.133,59 (Quinze mil cento e trinta e três reais e cinquenta e nove centavos). Ou seja, ambos cobram um valor diário de R\$497,54 (Quatrocentos e noventa e sete reais e cinquenta e quatro centavos). A fatura apresentada pela FUFMT (anexo 1) para o pagamento do período de 30/01 a 16/02, para o qual se solicita o TRD, corresponde a R\$8.575,69 (oito mil, quinhentos e setenta e cinco reais e sessenta e nove centavos). Conforme explicação do NGCIC (anexo 2), o cálculo do pagamento por dia, no contrato, considera sempre 30 dias no mês. Assim, apesar de o período do TRD ser 18 dias, o pagamento é referente a 17 dias, pois o dia 31/01 não entra no cômputo. Assim, o valor corresponde a R\$476,43 (quatrocentos e setenta e seis reais e quarenta e três centavos) por dia, ficando comprovado que não houve prejuízo para o Senado.

3 Adicionalmente, cabe esclarecer que a permanência dos equipamentos na torre da FUFMT após o término da vigência do contrato CT 11/2018 representa opção mais vantajosa para o Senado. Considerando que o objeto contratual é o compartilhamento de torre de transmissão da FUFMT, a outra opção seria fazer a desinstalação e retirada dos equipamentos do local, além de locação de espaço para seu armazenamento até a efetivação da nova contratação, após a qual, seria necessária nova instalação. Essa solução demandaria tempo e novos custos. O entendimento do órgão técnico, em conjunto com a equipe técnica que coordena a transmissão de rádio e TV na capital mato-grossense, é de que tal solução ocasionaria a interrupção do sinal por mais de trinta dias. Vale observar que não há obrigatoriedade na transmissão local, porém uma vez que o canal é concedido, a continuidade da transmissão passa a ser obrigatória e sua interrupção sujeita o Senado a sanções como multa, suspensão ou até cassação da concessão do canal, conforme previsto no Artigo 3º da Portaria do Ministério das Comunicações nº 112, de 22 de abril de 2013 e demais previsões normativas abaixo:

Portaria nº 112/2013

Art. 3º O descumprimento de leis, regulamentos ou normas aplicáveis aos serviços de radiodifusão, seus ancilares e auxiliares, bem como a inobservância às determinações do Ministério das Comunicações e aos deveres decorrentes dos atos de outorga sujeita os infratores às seguintes sanções, sem prejuízo daquelas de natureza civil e penal:

- I - multa;*
- II - suspensão;*
- III - cassação; e*
- IV - revogação de autorização.*

1º A advertência poderá ser aplicada quando se tratar de infrator primário e a infração administrativa for classificada como leve.



SENADO FEDERAL
Secretaria de Comunicação Social

2º A revogação de autorização é aplicável ao serviço de radiodifusão comunitária, em caso de reincidência, nos termos da Lei nº 9.612, de 19 de fevereiro de 1998.

3º As sanções previstas nos incisos II e III não são aplicáveis ao serviço de radiodifusão comunitária.

Lei nº4.117/1962

*Art. 64 A pena de cassação poderá ser imposta nos seguintes casos:
(...)*

c) interrupção do funcionamento por mais de trinta (30) dias consecutivos, exceto quando tenha, para isso, obtido autorização prévia da CONTEL;

Portaria Ministério das Comunicações nº112/2013

Seção III

Da Cassação

Art. 6º A sanção de cassação poderá ser aplicada nas seguintes hipóteses, dentre outras previstas na lei ou em regulamentação:

I – Interromper a execução dos serviços por mais de trinta dias consecutivos sem a prévia autorização do Ministério das Comunicações;

4 Ademais, cabe observar que a instalação dos equipamentos se daria no mesmo local em que já estavam previamente instalados, posto que a referida contratação é por inexigibilidade e tal local é a única opção viável, considerando que a localização dos equipamentos de transmissão depende de estudos técnicos aprovados pela Anatel e entidades competentes.

5 Nessa avaliação, as equipes da Secretaria também levaram em consideração que o processo que culminaria com o novo contrato com a FUFMT já estava em fase avançada e mantinha todas as características, inclusive preço, da contratação próxima ao fim da vigência, corroborando o entendimento de que não seria vantajoso para o Senado a interrupção do sinal e a retirada dos equipamentos.

6 Ressalta-se ainda que a interrupção das transmissões em Cuiabá/MT não produziria só as consequências técnicas abordadas anteriormente. Seu maior impacto seria impedir o exercício da cidadania plena, uma vez que os cidadãos perderiam a capacidade de acompanhar votações que mexem diretamente com suas vidas, comprometeria a transparência e a prestação de contas do Senado aos cidadãos e prejudicaria o combate a notícias falsas sobre as atividades legislativas.



SENADO FEDERAL
Secretaria de Comunicação Social

7 No entanto, mesmo não havendo prejuízo ao erário e tendo a opção pela continuidade do serviço representado a solução mais adequada e vantajosa para a Casa, considera-se que um TRD é um instrumento de extrema excepcionalidade para atender ao adequado funcionamento do ordenamento e das contratações públicas, portanto apresenta-se abaixo, enquanto órgão técnico, análise das possíveis causas da necessidade do instrumento para o caso em tela.

8 Inicialmente, cabe ressaltar que o entendimento da Secretaria é de que não houve causa única para o atraso na nova contratação que, como resultado, impôs a necessidade do TRD. A avaliação da Secom é que uma sucessão de fatores, somados, contribuiu para que o prazo de vigência do contrato fosse atingido sem a efetivação da nova avença.

1. Da tramitação processual da contratação

9 Considerando que o processo de contratação na Casa já se encontra mapeado e que, portanto, há um fluxo de tramitação esperado para cada processo, e que já há um sistema que automatiza parte desse processo para garantir que o fluxo seja seguido por todos os processos, entende-se que não é efetivo analisar exaustivamente todo o caminho da referida contratação. No entanto é importante observar que, no caso em tela, houve algumas situações que se destacaram por não seguir o usual fluxo de tramitação processual. Além disso, ainda foram identificadas outras situações em que, mesmo estando dentro do caminho esperado, o tempo para o andamento do processo foi maior que o usual, contribuindo para o atraso na contratação.

10 De início é essencial destacar que o órgão técnico encaminhou o TR para a nova contratação com exatos 6 meses para o término da vigência, em 29/06, após os passos usuais de DOD, aprovação do órgão técnico e solicitação ao Comitê de Contratações. Considera-se, portanto, que houve tempestividade no início do procedimento de contratação uma vez que a entrega do Termo de Referência (TR) ocorreu um mês antes do prazo acordado na aprovação pelo Comitê de Contratações, quando do pedido de autorização.

11 A primeira questão que se apresenta diferente do habitual é a manifestação do Núcleo de Gestão de Contratos de Infraestrutura e Comunicação (NGCIC). Em que pese ter assinado a primeira versão do TR que continha as penalidades da minuta padrão de contrato, em segunda análise foi entendimento do gestor do NGCIC que as penalidades não precisariam constar na nova contratação visto que previam situações de ocorrência improvável. O questionamento do gestor não representa, em si, um problema e faz parte das prerrogativas do gestor. Entretanto, ocorre que tal questionamento teve impacto do ponto de vista da tramitação processual, ocasionando o retorno do processo para a manifestação de diversos setores pelos quais os autos já haviam tramitado. Esse retorno processual demandou um acréscimo estimado de mais de duas semanas à tramitação processual. Por exemplo, a instrução feita pela COCDIR entre 15 e 20/09/22 teve, entre outra análise, a questão da



SENADO FEDERAL

Secretaria de Comunicação Social

solicitação de retirada das penalidades. Isso também foi objeto da manifestação da Secom realizada entre os dias 20/09 e 06/10/22, incluindo período para a declaração formal do NGCIC sobre a solicitação de retirada das penalidades. Entre os dias 29/11 e 13/12/22 a COCDIR fez nova instrução principalmente em função dessa questão. Isso exigiu nova manifestação da Secom (dia 13/12/22) e retorno para instrução da COCDIR (13 e 14/12/22). E foi o elemento fundamental para que a DIRECON fizesse uma deliberação entre os dias 5 e 10/01/23 e que ocasionou a necessidade de retorno para nova manifestação entre os dias 13 e 20/01/23. Implicando na necessidade de novo TR da Secom (de 20 a 26/01/23), nova instrução da COCDIR (26 e 27/01/23) e nova deliberação da DIRECON (de 6 a 9/2).

12 A segunda questão é relativa à necessidade de tramitação fora do fluxo previsto em processos de contratação. Foi o caso do pedido de retorno dos autos para a Diretoria-Executiva de Contratações (Direcon) no momento em que o processo já estava na fase de emissão de nota de empenho. Normalmente, na fase em que estava, os autos seguiriam da COEXECO para SEPUGP/SADCON/SECON/SEPCO resultando na efetivação da avença. O referido pedido ocasionou outro atraso processual em virtude de retorná-lo para ajustes e instrução em outros setores, além de outras consequências que serão abordadas mais à frente.

13 A Secom, para entender a excepcionalidade da solicitação da Direcon, encaminhou questionamento do qual recebeu a seguinte manifestação (anexo 3):

“(...) o processo teve que retornar à Diretoria-Executiva de Contratações. Esse retorno ocorreu após percebermos que não deveríamos ter orientado a autoridade competente a reconhecer a inexigibilidade, uma vez que a minuta do contrato não apresentava cláusula de penalidade. Merece destaque ainda que o erro foi detectado em 10/01/2023, dia em que os autos foram remetidos à Diretoria-Geral para ratificação. Ao entrarmos em contato com a ATDGER, solicitamos o retorno do processo para retirarmos a decisão e sanear a questão. Contudo, a ATDGER devolveu o processo 11717 ao invés do 11718 para a COCDIR/SADCON em 11/01/2023. Ato contínuo, a COCDIR encaminhou os autos à COEXECO em 12/01/2023, razão pela qual, em fase de “efetivação”, o processo não apareceu no relatório enviado pela SECOM ao Comitê de Contratações em 13/01/2023. Note que a Advocacia do Senado Federal, por meio do Parecer nº 912/2022 (NUP 00100.149755/2022-05), registrou que “qualquer das obrigações previstas na Cláusula Terceira precisa ser devidamente assegurada pela via sancionatória”. Assim, como a recomendação não havia sido atendida, não havia outra possibilidade que não solicitar à COEXECO o retorno dos autos a esta DIRECON, para saneamento da questão.”



SENADO FEDERAL

Secretaria de Comunicação Social

14 Depreende-se da resposta enviada pela DIRECON que havia erro nos autos e esse não poderia seguir o trâmite usual, mas também por isso houve novo atraso processual de 7 dias (de 13 a 20/01/23).

15 Como observado anteriormente, no quesito tramitação processual, dois fatores poderiam influenciar para atrasar uma contratação: tramitações não usuais ou fora do fluxo, já analisadas anteriormente; e o tempo de resposta das unidades na tramitação já esperada. Nesse segundo caso, o anexo 4, que apresenta o histórico de tramitação do processo com a contagem de dias em que permaneceu em cada setor, evidencia dois setores em que houve um interstício de muitos dias quando receberam os autos. Em primeiro lugar, a COCDIR que ficou um total de 105 dias com os autos (somadas diversas vezes em que recebeu o processo) e a Secom que permaneceu com o processo por um total de 63 dias (também somadas as diversas ocasiões que recebeu os autos).

16 Ressaltamos que não é prerrogativa da Secretaria de Comunicação Social avaliar o tempo de instrução/análise de um processo em qualquer outro setor que não sejam aqueles internos à Secretaria. No entanto, é necessário observar que de um total de 247 dias de tramitação (desde o início até a efetivação, incluídos aí os dias de atraso, da contratação) os 63 dias em que esteve na Secom significam apenas 25,5% do tempo utilizado para a efetivação da contratação.

17 Em relação a esse tempo em que o processo esteve na Secom, há que se avaliar os seguintes momentos:

18 Momento 1 - Após o envio do TR (29/06/2022), o processo retornou ao órgão técnico em 09/08/2022 para manifestação quanto a observações sobre ETP, proposta comercial, justificativa de preço e aprovação da primeira versão da minuta do contrato. Essa foi a tramitação na qual os autos ficaram maior tempo na Secom, num total de 37 dias. Vale observar que é esperado que, nesse primeiro momento de retorno, o órgão técnico permaneça com o processo por um período maior devido ao fato de que é o retorno da instrução do processo pelos órgãos competentes da Casa e, em geral, é preciso o contato com a empresa para o esclarecimento de dúvidas e/ou a complementação de informações. Muitas vezes a empresa não tem a disponibilidade imediata para o esclarecimento das dúvidas e são necessários diversos contatos até que todos os pontos estejam esclarecidos e os documentos entregues. No caso em tela, por exemplo, registramos 11 dias entre o primeiro contato e a manifestação da empresa.

19 Momento 2 – O segundo momento relevante em relação ao tempo de permanência dos autos na Secom ocorreu logo após a manifestação do gestor do NGCIC com a solicitação de retirada das penalidades da futura contratação. O processo retornou à secretaria no dia 20/09/2022 e permaneceu por 16 dias. Nesse caso, o tempo decorrido é justificável uma vez que o pedido da gestão do NGCIC constituiu novidade processual, ainda não enfrentada em nenhum outro processo pelo órgão técnico. Por isso, demandou tempo de análise e consultas aos técnicos e à direção da Secretaria.



SENADO FEDERAL

Secretaria de Comunicação Social

20 Momento 3 – o último momento relevante de permanência do processo na secretaria ocorreu em 20/01/2023, já após o momento em que os autos tinham seguido para a emissão da nota de empenho e a Secom concluído que o processo seguia para a efetivação da avença. Nesse retorno, processo permaneceu 6 dias com o órgão técnico para alteração no TR no sentido de atender a orientação da Advosf e Direcon para a reinclusão de cláusulas de penalidade. A relevância desse momento processual se deve não pelo quantitativo de dias, mas pela proximidade com o fim da vigência do contrato 11/2018.

2. Da falha nos mecanismos de controle

21 Conforme mencionado anteriormente, o procedimento de contratação na Casa já tem seu fluxo definido, mapeado e automatizado por meio da ferramenta SENiC – Sistema Integrado de Contratações do Senado Federal. Por meio desse sistema, os órgãos técnicos da Casa geram, quinzenalmente, como procedimento obrigatório requerido pela Casa, o Relatório de Acompanhamento de Contratações que apresenta um mapa de cada um dos processos de contratação sob responsabilidade do setor. Ocorre que no dia 13/01/2023 o relatório produzido pelo sistema não apresentou a contratação relativa à FUFMT, de modo a encaminhar o entendimento ao órgão técnico de que o objeto já estava em fase de Efetivação da contratação, informação corroborada com planilhas de controle internas do órgão técnico. Vale ressaltar que todos os outros casos semelhantes acompanhados pela equipe da Secretaria resultaram em contratação efetivada após a exclusão do registro dos autos do relatório do sistema. Entretanto, no caso em tela, o resultado esperado não se confirmou.

22 Para o completo entendimento sobre o ocorrido, a Secretaria de Comunicação Social enviou questionamento para a Direcon a esse respeito (anexo 3). Da qual recebeu a resposta abaixo:

“Para que os órgãos técnicos registrem ciência de seus processos, esta Casa requer o envio periódico do Relatório de Acompanhamento de Contratações. (...)”

Considerando que no dia 13/01/2023 a última nota de acompanhamento tinha sido registrada em 29/12/2022, o dia 13/01 era o 15º dia desde o registro da última nota – ou seja, o sistema não deveria indicar pendência para esse processo. Contudo, o processo deveria aparecer na aba “processos sem pendência” no ambiente de acompanhamento de processos e também no relatório.

Uma vez que o processo não constou do relatório gerado pelo sistema, ao investigar o ocorrido, detectamos que o código desenvolvido em 2021 não estava em conformidade com outra regra estabelecida, que determina que os processos de novas contratações somente deixem de aparecer no relatório quando estiverem na fase “objeto contratado”, a



SENADO FEDERAL

Secretaria de Comunicação Social

qual é definida somente no momento em que o processo é encaminhado ao SEPCO/COPLAC/SADCON para arquivamento. Em verdade, o processo está deixando de aparecer no relatório quando entra na fase “efetivação”, cujo início é determinado pelo encaminhamento do processo à COEXECO/SAFIN para emissão da nota de empenho. Para corrigir o erro, criamos, em 29/03/2023, a demanda #150507, atualmente em execução.”

23 Pode-se depreender da manifestação da Direcon que o sistema apresenta um erro que excluiu do relatório apresentado ao órgão técnico a referência ao processo de contratação com a FUFMT. Esse seria um problema menor, considerando que desde 2021, conforme também observado pela Direcon, o sistema apresenta semelhante comportamento. Ocorre que, somada a essa falha do relatório, o pedido de tramitação da própria Direcon para correção de documento nos autos (conforme já relatado anteriormente) acabou por determinar uma falha no controle de forma que o órgão técnico acreditasse que a contratação já estivesse encaminhada para finalização e, portanto, não haveria necessidade de alertar aos órgãos da Casa sobre a proximidade do final da vigência do contrato 11/2018.

24 Outra falha a respeito do controle processual foi a falta do pedido de prioridade. A solicitação de prioridade é mecanismo previsto no sistema de controle de contratações que informa a todos os setores, no trâmite processual, que os autos para os quais está deferida a prioridade devem ser tratados de forma a reduzir tanto quanto possível o tempo de análise/permanência do processo em cada um dos setores em que ele ainda deve percorrer antes da sua finalização. Ocorre que no dia 20/01/2023, já próximo ao prazo final de vigência do contrato 11/2018, os autos foram tramitados para a Secom para que fosse reformulado o TR com a inclusão das cláusulas de penalidade e, ato contínuo, foi encaminhado para unidade técnica sem pedido de priorização. Há dois pontos para se ressaltar nesse caso: conforme observações anteriores, entre os dias 13/01 e 20/01 o órgão técnico não mais acompanhava as tramitações dos autos por entender que já estavam em fase de Efetivação; apesar da solicitação de prioridade representar uma provável diminuição no tempo de tramitação nas unidades subsequentes, não há garantia de que seria possível entre o dia 20/01 e o dia 27/01 (último dia útil antes do final da vigência do contrato) finalizar a contratação, considerando que haveria apenas 5 dias úteis a partir do pedido para a extinção do prazo de vigência do contrato atual. Ainda que o pedido de priorização diminuísse o interstício de dias entre a extinção da vigência de um contrato e a efetivação da nova contratação, não é possível afirmar que a solicitação poderia evitar a necessidade de abertura do Termo de Reconhecimento de Dívida. Vale ressaltar que se for analisada a tramitação processual após essa data, os autos ainda percorreram 5 setores, num total de 21 dias, até que fosse efetivado o novo contrato.

25 Finalmente, é entendimento da Secom que a necessidade da utilização do instrumento do TRD se deu por uma soma de situações que fugiram ao controle do órgão técnico e até mesmo da Casa. Constituinte indicativo da necessidade de revisão de



SENADO FEDERAL
Secretaria de Comunicação Social

procedimentos internos e externos à secretaria. Entretanto, a utilização do Termo de Reconhecimento de Dívida, nesse caso, não representa qualquer prejuízo para a Casa, sendo, tão somente, instrumento para a regularização de débitos junto a FUFMT.

Atenciosamente,

ÉRICA CEOLIN
Diretora da Secretaria de Comunicação Social
Matrícula 54280