



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA
Assessoria Jurídica de Licitações e Contratos

PAD n.º 7200/2019

Assunto: Serviços de apoio administrativo - telefonistas

Parecer nº 378/2019

1. Chegam os autos a essa Assessoria Jurídica de Licitações e Contratos, para análise acerca da contratação emergencial da prestação dos serviços de apoio administrativo e operacional, compreendendo postos de telefonistas e supervisor.
2. Em folha inaugural (doc. nº 97390/2019), a Coordenadoria de Serviços Administrativos (COSAD) pontua:

Em atendimento ao quanto determinado pelo Tribunal Superior Eleitoral, o Tribunal Regional Eleitoral da Bahia deu início ao Projeto do Segundo Ciclo de Revisão Biométrica, por meio do qual ficou estabelecida a meta de recadastrar 2.608.177 eleitores no período compreendido entre 13.05.2019 a 18 de fevereiro de 2020.

Os trabalhos de revisão biométrica ocorrerão em 281 municípios distribuídos por todo o Estado da Bahia e o atendimento ao eleitor tomará lugar na sede dos cartórios eleitorais e em postos de atendimento espalhados pelos municípios envolvidos no cadastramento.

A nova sistemática de recepção do eleitor a ser adotada por este Regional, nesta etapa final da revisão biométrica, privilegia o agendamento dos atendimentos, de forma a evitar filas e confusões que são comuns em aglomerações de pessoas. Assim, será necessária a montagem de estrutura de pessoal para promover o recebimento das ligações telefônicas de forma a viabilizar a marcação prévia do atendimento. O Tribunal não tem como disponibilizar servidores do quadro de pessoal para realizar esse atendimento sem prejudicar os serviços administrativos e judiciais que são entregues à sociedade. Por isso, a Administração precisa lançar mão da contratação de prestação de serviços terceirizados.

Ressalte-se que a disponibilização de canal para agendamento na rede mundial de computadores (internet), conquanto seja uma ferramenta útil, não surtiu o efeito desejado. Verificou-se que o quantitativo de marcação por esse meio revelou-se muito aquém do necessário para dar vazão ao cadastramento de todos os eleitores ainda não biometrizados, no prazo estipulado. Atribui-se essa reduzida procura ao site de agendamento o fato de grande parte do eleitorado que será biometrizado residir em zona rural, com pouco ou nenhum acesso à internet.

Noutro ponto, a disponibilização de agendamento via telefone teve um retorno excepcional, não sendo, contudo, possível à equipe existente (oito atendentes) conseguir dar vazão à demanda.

(...) O próximo exercício será ano eleitoral, período em que o alistamento somente é realizado até início de maio, sendo, portanto, imprescindível que o Tribunal intensifique a revisão em 2019, para que no próximo ano o número de eleitores a ser biometrizado possa ser comportado no curto período até o fechamento do cadastro. Ademais, os pleitos municipais são historicamente complicados, tumultuados, nos quais os ânimos estão exaltados. A revisão extraordinária tem como resultado para os não revisados o cancelamento dos títulos eleitorais. É necessário que se possa dispor de tempo para a regularização desses títulos, de forma a minimizar eventuais tumultos por ocasião do pleito.

Além disso, convém salientar que a sistemática de atendimento sem hora marcada, que vem sendo adotada pelo Tribunal, revelou-se insatisfatória. Com efeito, as longas filas que se formaram nas unidades cartorárias que passavam por revisão biométrica extraordinária resultaram em distúrbios, alterações, brigas, ameaças, agressões físicas e verbais entre eleitores (podendo em momentos de maior tensão ter chegado às vias de fato) e, inclusive, entre eleitores e servidores da Justiça Eleitoral.

Assim, a disponibilização de meio eficaz de agendamento, que observará o horário de preferência do eleitor e de acordo com sua disponibilidade, permitirá um atendimento ágil e humano, evitando a repetição dos problemas verificados até então.

3. Em Ata de Reunião (doc. nº 97541/2019) aprovou-se a inclusão da referida demanda no Plano Anual de Contratações (PLANCONT 2019).

4. Indo os autos à Seção de Análise e Aquisições (SEAQUI), foram consultadas 7 (sete) empresas especializadas, com concessão do prazo de 3 (três) dias úteis para oferta de propostas (docs. nºs 97738/2019, 98726/2019 e 100812/2019). Responderam à Administração as empresas CRETA COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA, VERA CRUZ EIRELI e INOVA TECNOLOGIA EM SERVIÇOS EIRELI (docs. nºs. 103060/2019, 103067/2019 e 103105/2019).

4.1. Após análise da documentação apresentada pelas concorrentes (planilha de custos e documentos de habilitação), a SEAQUI, mediante doc. nº 103412/2019, informa que a empresa VERA CRUZ EIRELI apresentou o menor preço e a documentação em conformidade, o que, na prática, a consagra vencedora da presente *seleção*.

4.2. Nesse contexto, vale destacar a elaboração de planilha da Administração (doc. nº 103477/2019), na qual se estimou o valor total de R\$1.896.341,84 (um milhão, oitocentos e noventa e seis mil, trezentos e quarenta e um reais, e oitenta e quatro centavos) como preço máximo admitido para a contratação.

4.3. A VERA CRUZ, por sua vez, ofertou proposta no valor total de **R\$1.680.146,88** (um milhão, seiscentos e oitenta mil, cento e quarenta e seis reais, e oitenta e oito centavos).

4.3.1. Neste ponto, vale destacar que no doc. nº 103067/2019, fls. 12, registra-se o valor de R\$ **R\$1.680.146,37** (um milhão, seiscentos e oitenta mil, cento e quarenta e seis

reais, e trinta e sete centavos). Conquanto seja de pequena monta a diferença, cabe esclarecer a divergência antes dos atos de declaração e ratificação da dispensa de licitação.

5. Após pedido de esclarecimentos formulado pela empresa INOVA, todas as empresas inicialmente consultadas tiveram ciência das respostas deste Tribunal (doc. nº 103541/2019).

6. Através do doc. nº 103560/2019 a Coordenadoria de Aquisições, Material e Patrimônio (COMAP), dentre outras informações, ressalta da necessidade de ajustes no Termo de Referência, bem assim da prorrogação do prazo para envio de propostas, sendo as duas providências decorrentes das dúvidas inicialmente levantadas pela empresa INOVA.

7. Em momento anterior, a Seção de Contratos, mediante doc. nº 102705/2019, juntou a minuta contratual.

8. Informou-se a disponibilidade orçamentária para atender às despesas, num valor total de **R\$840.074,44** (oitocentos e quarenta mil, setenta e quatro reais e quarenta e quatro centavos), que corresponde ao custo de 50 (cinquenta) postos de telefonistas e 1 (um) posto de Supervisor, conforme registrado no doc. nº. 104299/2019.

É o breve Relatório.

9. A contratação direta, em caráter de emergência, está prevista no inciso IV do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, que reza:

“Art. 24. É dispensável a licitação

(...)

IV – nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;”

10. O dispositivo em tela apresenta à Administração a possibilidade de dispensar a licitação nos casos de acontecimentos emergenciais que possam ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, desde que se demonstre a inadequação do procedimento licitatório, ao caso concreto.

11. Ou seja, a situação requer uma atuação célere da Administração e, nos termos defendidos por Marinês Restelatto Dotti, Advogada da União (AGU /Porto Alegre-RS), “ ***... um caso é de emergência quando reclama solução imediata, de tal modo que a realização da licitação, com os prazos e formalidades que a lei exige, pode causar prejuízo (obviamente prejuízo relevante) ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços ou bens, ou***

ainda, provocar a paralisação ou prejudicar a regularidade das atividades específicas do órgão público.” (grifo nosso)

12. Em análise às justificativas trazidas pela COSAD (acima reproduzidas), concluímos que este Tribunal, a fim de cumprir os prazos fixados para a finalização de recadastramento biométrico, sem perder de vista a realização das atividades de modo tranquilo e seguro, tanto para servidores como para os eleitores envolvidos no processo, privilegiou a adoção de diversos canais de atendimento, dentre eles, a disponibilização de serviço de agendamento, via telefone.

12.1. Imaginou-se, ainda com base nas justificativas constantes dos autos, que o agendamento via internet seria suficiente, o que não ocorreu, ampliando-se para o uso do agendamento mediante ligações telefônicas.

12.2. Cabe observar, neste particular, que no PAD nº 293/2015 foi acrescido ao contrato de telefonia fixa o serviço de discagem direta gratuita (DDG – 0800), para facilitar, ainda mais, o atendimento do público alvo, a saber, eleitores de todo o estado da Bahia.

13. Nessa linha de raciocínio, julgamos que a Administração pretende levar a efeito a contratação direta, de forma emergencial, para que não reste prejudicada a atividade do recadastramento biométrico (*atividade específica*), com termo final estabelecido pelo Tribunal Superior Eleitoral, a ser alcançado no início do próximo exercício (fevereiro de 2020), e, **sobretudo**, para que os trabalhos ocorram dentro da normalidade que se quer na prestação dos serviços aos cidadãos.

13.1. É de conhecimento público, notório, o que ocorreu em etapa anterior do recadastramento biométrico, quando se impôs ao público uma espera, como regra, por mais de 8 horas, em filas que se formavam durante todo o dia, com finalização de atendimento após alcançada a madrugada do dia seguinte, a fim de não se perder prazo previamente fixado nesta Casa.

13.2. Cumpre salientar que houve recente alteração na gestão do TRE da Bahia, fato que torna mais curto o lapso temporal para a conclusão do recadastramento com êxito e eficiência, o que nos faz supor que a fase de planejamento acabou sendo prejudicada, notadamente quanto ao tempo ideal para início e conclusão dos necessários estudos.

14. Por outro lado, precisamos dizer que a contratação direta, por ser uma medida de exceção, deve ser revestida de cautelas. *In casu*, amparada na emergência, requer “redobrada cautela”. Não raro, o Tribunal de Contas da União faz apontamentos e recomendações contrários à contratação com base no artigo 24, IV, da Lei nº 8.666/93.

14.1. Vejamos o que traz o Informativo de Licitações Contratos nº 106, do TCU:

3. A caracterização de situação emergencial, que autoriza o procedimento de dispensa de licitação, deve estar demonstrada no respectivo processo administrativo, evidenciando que a contratação imediata é a via adequada e efetiva para eliminar iminente risco de dano ou de comprometimento da segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares. Não se presta a esse fim a presença de pronunciamento técnico apontando a existência de graves problemas estruturais, se a interdição do local, por si só, suspenderia eventual risco à segurança dos frequentadores, e descaracterizaria a situação de urgência, possibilitando a realização do devido procedimento licitatório.

Recursos de Reconsideração interpostos por pareceristas jurídicos da Prefeitura de Natal/RN requereram a reforma do Acórdão 513/2013-Plenário, por meio do qual os responsáveis foram sancionados com multa, em virtude da emissão de parecer jurídico favorável à contratação emergencial por dispensa de licitação, sem que restasse caracterizada a urgente necessidade da realização das obras de reforma do Estádio Machado, naquela localidade. Os recorrentes alegaram, fundamentalmente, que emitiram os pareceres com base em laudos técnicos que teriam atestado as más condições estruturais do estádio. O relator, ao examinar as razões aduzidas pelos recorrentes, reiterou o Voto condutor da deliberação recorrida, lembrando que *“embora tenham sido invocados a manifestação e o laudo elaborados, respectivamente, pelo Setor de Engenharia da Secretaria de Esporte e Lazer e pelo Corpo de Bombeiros para justificar a contratação emergencial, em razão das más condições estruturais do estádio, a interdição do local bastaria para mitigar eventual riscos”*. Acrescentou que, *“para que se caracterize a situação emergencial deve restar evidente no respectivo procedimento de dispensa que a contratação imediata é a via adequada e efetiva para eliminar iminente risco de dano ou de comprometimento da segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares”*. Ao se reportar ao caso concreto, o relator observou, em consonância com análise da unidade técnica, que *“a urgência, como pressuposto para a contratação direta da obra, deveria se traduzir, por exemplo, em risco de desabamento, com a explicitação nos laudos técnicos quanto à necessidade imediata de realização de obras de reparo em face do risco maior de perda de instalações”*. Em que pese os laudos técnicos indicarem a existência de graves problemas estruturais, ressaltou o relator que *“eles apenas apontavam como solução para o problema a interdição do local, de modo que tal providência ... ‘suspenderia, por si só, eventual risco à segurança dos frequentadores, e descaracterizaria a situação de urgência, possibilitando o regular procedimento licitatório’”*. Considerando a improcedência dos argumentos dos recorrentes, o Tribunal, alinhado ao voto do relator, decidiu conhecer dos recursos e, no mérito, negar-lhes provimento, mantendo inalterada a deliberação recorrida. **Acórdão 1162/2014 Plenário, TC 004.063/2008-4, relator Ministro José Jorge, 7.5.2014.**

14.2. Não obstante, também se registra posicionamento mais brando do TCU, em análise a caso concreto, como se vê abaixo:

[...] A contratação emergencial se dá em função da essencialidade do serviço ou bem que se pretende adquirir, pouco importando os motivos que tornam imperativa a imediata contratação. Na análise de contratações emergenciais não se deve buscar a causa da emergência, mas os efeitos advindos de sua não realização. A partir dessa verificação de efeitos, sopesa-se a imperatividade da contratação emergencial e avalia-se a pertinência da aplicação, pelo Administrador, da excepcionalidade permitida pelo art. 24, IV, da Lei de Licitações. [...] não pode o administrador incorrer em duplo erro: além de não planejar suas atividades, permitir que a sua desídia cause maiores prejuízos à Administração e/ou terceiros.” (Acórdão nº 1.138/2011, Plenário, rel. Min. Ubiratan Aguiar)

15. De qualquer modo, é preciso que a Administração, ao se decidir pela contratação emergencial, o faça de modo restritivo, o que significa dizer apenas em tempo e quantidade necessários ao afastamento da situação que se quer resolver ou evitar.

16. Por tudo até aqui exposto, entendemos que a contratação de forma direta, baseada em situação de emergência que se quer atender, deverá ocorrer apenas pelo tempo necessário à conclusão de procedimento licitatório, que deverá ser imediatamente instaurado por este Tribunal, salvo se no período máximo estabelecido em lei (180 dias) a Administração consiga alcançar os resultados que almeja. Além disso, deve-se restringir a número de postos que se revele adequado ao atendimento exitoso.

17. Assim, superada a obrigatória questão preliminar, passamos à análise do último Termo de Referência encartado aos autos (doc. nº 103853/2019).

17.1. O tópico 3 informa acerca da contratação de 100 (cem) postos de telefonistas e 2 (dois) postos de Supervisor, divergindo da informação relativa à disponibilidade orçamentária, que apresenta valor para metade de cada item (50 telefonistas e 1 supervisor). Neste ponto, vale lembrar que não estamos diante de um registro de preços; portanto, o quantitativo total do ajuste merece precisão, e poderá sofrer redução de modo unilateral, desde que corresponda a 25% do valor inicial contratado, ou acima desse percentual, desde que haja aquiescência da Contratada.

17.2. No tópico 4.1.1 existe referência a *treinamento*, com posterior remissão a “kits biométricos”. Em leitura ao TR, parece-nos que não haverá treinamento dos profissionais. Além disso, ainda que houvesse, não seria para “operação de kits biométricos”. Sendo assim, sugerimos a exclusão dos tópicos 4.1.1 e 4.1.2, com conseqüente reorganização da respectiva seção.

17.3. O tópico 4.2.3.1.1. traz descrição detalhada do “uniforme” dos profissionais. Sendo assim, julgamos desnecessária a prévia aprovação indicada no tópico 4.2.2.1. Em verdade, julgamos que essa etapa destoa da urgência reclamada na contratação, razão que nos faz recomendar a exclusão de tal *aprovação*.

17.4. Parece-nos que a prestação dos serviços, de modo ordinário, ocorrerá de segunda a sábado, no horário das 7 às 21 horas, não coincidindo com normal horário e dias de expediente desta Casa¹. Desta forma, entendemos que o uso da expressão “o horário de expediente do Tribunal...”, constante do tópico 4.3.1.1. é inapropriado, salvo se houver razão para assim estar registrado. Em não existindo razão, deve-se fazer a substituição pela expressão “o horário para a prestação dos serviços”.

¹ Até então, o expediente deste Tribunal é de segunda à sexta-feira, sendo das 13 às 19 horas no período de segunda à quinta-feira, e das 7:30 as 13:30, às sextas-feiras.

17.5 O artigo 227, § 1º, da CLT, reza:

Art. 227 - Nas empresas que explorem o serviço de telefonia, telegrafia submarina ou subfluvial, de radiotelegrafia ou de radiotelefonia, fica estabelecida para os respectivos operadores a duração máxima de seis horas contínuas de trabalho por dia ou 36 (trinta e seis) horas semanais.

§ 1º - Quando, em caso de indeclinável necessidade, forem os operadores obrigados a permanecer em serviço além do período normal fixado neste artigo, a empresa pagar-lhes-á extraordinariamente o tempo excedente com acréscimo de 50% (cinquenta por cento) sobre o seu salário-hora normal.

Nesse contexto, foi esclarecido, pela Administração, que, com base no dispositivo legal acima, somente para o posto de *supervisor* há previsão de horas exatas ordinárias. A forma indicada no TR dá uma falsa ideia de que o supervisor atuará ainda quando não houver postos de telefonista em atividade, ou seja, em prestação de serviço extraordinário. Tratando-se de contratação direta, para a qual, ao menos em tese, já existe empresa vencedora, deduzimos que a VERA CRUIZ compreendeu a forma disciplinada nos respectivos tópicos. Forçoso admitir que, semelhante à empresa INOVA, achamos, a princípio, que as telefonistas estariam afastadas da prestação de serviços extraordinários, fato que, s.m.j., também afastaria a figura do *supervisor*.

17.6. No tópico 6.1 indica-se que “o regime de execução dos serviços será por empreitada por preço unitário”. Conquanto o artigo 6º da lei nº 8.666/93 traga definições que deveriam se aplicar a todo tipo de serviço, é preciso admitir que alguns conceitos acabaram sendo utilizados apenas para *obras e serviços de engenharia*, como acontece, normalmente, com o inciso VIII, alíneas “a” e “b”². Neste particular, julgamos merecer esclarecimentos, vez que não conseguimos compreender a resposta dada à empresa INOVA. A empresa referiu-se a valores que serão “faturados à parte”, havendo concordância com tal assertiva (doc. nº 103541/2019).

O pagamento, em qualquer contratação semelhante a esta, sempre ocorrerá pela efetiva prestação dos serviços. Postos alocados, faz-se o pagamento pela integralidade de seu valor, salvo hipóteses de glosa. No valor da contratação, por sua vez, incluem-se todos os custos da empresa.

17.7 O manual de gestão e fiscalização de contratos adotados neste Tribunal estabelece que a verificação de documentos das Contratadas poderá ocorrer por amostragem. A disciplina inserta nos tópicos 10.4.1 a 10.4.9, ao contrário, exige verificação a cada

² “Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se: (...)

VIII - Execução indireta - a que o órgão ou entidade contrata com terceiros sob qualquer dos seguintes regimes:

a) empreitada por preço global - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total;

b) **empreitada por preço unitário** - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas;”

pagamento, em relação a todos os profissionais. Conquanto essa forma facilite, a nosso ver, a verificação exigida no tópico 10.5, perguntamos se não seria possível adotar avaliação por amostragem, desde que efetivamente, ao final do ajuste, todas as análises tenham sido feitas na integralidade.

17.8. O tópico 11 faz alusão à Lei 10.520/2002, que trata de penalidades aplicáveis ao pregão, portanto, não cabíveis quando a contratação tem exclusivo amparo na Lei n 8.666/93. Desta forma, o tópico deverá ser reescrito, notadamente itens 11.1, 11.2, 11.3 e 11.4 (sugerimos que se adote disciplina de outras contratações diretas, já feitas por este Tribunal, que não trazem referências à lei do pregão).

17.9 Na tabela 3 do tópico 11.5 sugerimos a exclusão das seguintes previsões: item 2 (há o uso de expressões de clara subjetividade); item 6; item 7 (entendemos que é hipótese abarcada pelo item 3).

Ainda na mesma tabela, deve-se excluir a referência a “edital” constante do item 17. A propósito, a fiscalização irá conferir o crédito de salários em conta bancária? Somente se mantenha o item 17 se efetivamente houver esse controle.

O item 20 deve ser alterado, para exclusão da referência genérica contida em sua parte final (após a expressão “FGTS”). Além disso, com base no parecer constante do PAD nº 3641/2017 (Parecer 197/2018), sugerimos que seja revisto o percentual da multa ali prevista.

17.10. Recomendamos, ainda, pela razoabilidade, a exclusão do item 11.6.

18. Quanto à minuta contratual (doc. nº102705/2019), não merece qualquer reparo, **salvo** se alguma das alterações a se promover no termo de referencia impliquem em mudanças na sua concepção, notadamente nas tabelas constantes da cláusula primeira.

É o parecer, *sub censura*.
À ASSESD.

Salvador, 27 de maio de 2019.

Silene Mascarenhas de Souza
Assessoria Jurídica de Licitações e Contratos