



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA
Assessoria Jurídica de Licitações e Contratos

PAD n.º 18615/2019

Assunto: Contratação direta. Serviços de digitalização de processos e inserção no PJE.
Parecer n.º 001/2020

1. Chegam os autos a essa Assessoria Jurídica de Licitações e Contratos, para análise acerca da contratação emergencial dos *serviços especializados de digitalização em formato PDF, com recebimento, armazenamento temporário, preparação, migração, digitalização, conferência, validação, gestão de qualidade, tratamento de imagens e indexação de autos de processos judiciais em matéria Eleitoral, através de reconhecimento ótico de caracteres (OCR).*

2. Em folha inaugural (doc. n.º 265639/2019), a área solicitante pontua:

(...) Por derradeiro, considerando a necessidade de proporcionar maior segurança ao acervo bem como modernizar o trâmite processual, o serviço a ser realizado por empresa especializada é o mecanismo mais eficiente, que garantirá a confiabilidade e qualidade na transformação do acervo físico em digital. Todo esse procedimento estará sob a fiscalização e monitoramento deste Tribunal e ficará resguardado por termos de confidencialidade que mitigarão eventuais riscos de segurança e sucesso do projeto. Todo esse procedimento trará melhorias ao fluxo de processos e de pessoas no Edifício-Sede e nos Cartórios Eleitorais, oportunamente. Demandas relacionadas a espaço físico serão minimizadas, permitindo maior conforto e qualidade nos ambientes de trabalho, especialmente na Secretaria Judiciária. Os processos passarão a tramitar em plataforma digital e, conseqüentemente, o resultado será uma maior produtividade dos servidores e magistrados bem como a economia e celeridade no trâmite processual.

A Corregedoria Eleitoral, de forma a atender a metas estabelecidas pelo CNJ, está realizando um mutirão para dar andamento e finalizar os últimos processos físicos. Esses processos ficarão custodiados em Salvador até 20.01.2019, prazo final para suspensão dos prazos processuais, quando então eles deverão retornar às zonas ou já estarem digitalizados e incluídos no PJE. Assim, justifica-se a contratação emergencial de forma que os serviços de digitalização e inclusão no PJE se deem até aquele dia, prazo final estabelecido legalmente para suspensão dos prazos processuais.

Convém ressaltar que a não conclusão dos serviços citados até aquela data resultará no descumprimento das metas estabelecidas pelo CNJ.

2.1. Ainda de forma a justificar a contratação direta, arremata (doc. n.º 271851/2019):

1- Apenas foi possível a esta Coordenadoria, atendendo determinação superior, finalizar o Termo de Referência que instruiu o presente PAD após uma sequência de testes de compatibilidade realizados pela STI entre os sistemas SADP e PJe para migração de processos entre essas duas plataformas, com base em códigos ou IDs fornecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para testes em ambiente de homologação PJe, utilizando a base de dados do SADP. Tal etapa fora finalizada em 12 de dezembro de 2019;

2- Esta Coordenadoria necessitava também conhecer a quantidade de imagens a serem digitalizadas e migradas, com base no volume de processos já em poder da Corregedoria Regional Eleitoral, informação que veio a ser encaminhada em 13/12/2019, após solicitação de confirmação deste signatário à CRE;

3- O presente PAD chegou a esta unidade em 16/12/2019 para ajustes no Termo de Referência, tendo sido promovidos de pronto as análises e ajustes necessários, encaminhando-se à SGA em 17/12/2019 para prosseguimento da instrução, conforme registrado no sistema PAD.

3. Em Ata de Reunião (doc. nº 270935/2019) aprovou-se a inclusão da referida demanda no Plano Anual de Contratações.

4. A COMAP, de modo prévio à cotação de preços, diligenciou para promoção de ajustes no Termo de Referência (doc. nº 266974/2019), ao tempo em que fez pertinentes apontamentos quanto à inadequação de algumas das disposições constantes do referido documento (TR). Alertou, ainda, acerca da exiguidade de tempo para a conclusão da contratação, haja vista a proximidade do recesso forense (àquela época) e a data indicada para conclusão dos serviços, a saber, 20.01.2020.

5. Os autos retornaram à COSAD, que, por sua vez, manteve a data idealizada para a conclusão dos serviços, apresentando justificativas, e encartou novo TR, com alterações decorrentes da manifestação da COMAP, conforme se informa nos docs. nºs 269665/2019 e 271851/2019. Em algumas situações manteve os termos originais do TR, tal qual esclarecido em doc. nº 269710/2019.

6. No trabalho da SEAQUI, foram consultadas empresas especializadas (docs. nºs. 272371/2019 e 273024/2019), com concessão do prazo de 3 (três) dias úteis para oferta de propostas.

6.1. Após análise da documentação apresentada pelas concorrentes (preço e documentos de habilitação), a SEAQUI, mediante doc. nº 273138/2019, informou que a PA ARQUIVOS LTDA ofertou o menor preço e sugeriu a análise da área demandante quanto aos atestados de capacidade técnica trazidos pela referida empresa.

6.2. Nesse contexto, foi juntado aos autos *notificação para confirmação de proposta* (doc. nº 273133/2019), ratificando-se o valor total de **R\$152.000,00** (cento e cinquenta e dois mil reais) para a prestação dos serviços em tela.

6.3. Foram juntados, ainda, os seguintes documentos: alvará de funcionamento; certificado de higienização, combate e controle de pragas urbanas; auto de vistoria do Corpo de Bombeiros (docs. nºs. 273196/2019; 273197/2019; 273198/2019). De igual modo, foi acostada documentação demonstrando a regularidade fiscal e trabalhista da empresa ofertante da melhor proposta (doc. nº 273065/2019).

7. Através do doc. nº 273199/2019 a Coordenadoria de Aquisições, Material e Patrimônio (COMAP) prestou informações acerca da instrução processual, indicando, neste ponto, a regularidade fiscal e trabalhista da PA ARQUIVOS LTDA, bem como a inexistência de quaisquer impedimentos para contratar com a Administração, nos termos das demais certidões exigidas para a contratação.

8. A área demandante se manifestou acerca dos Atestados de Capacidade Técnica (doc. nº 27/2020), declarando sua “*conformidade com o quanto exigido no item 06 do Termo de Referência*”.

9. Em momento anterior, a Seção de Contratos juntou minuta contratual (doc. nº 272682/2019).

10. Ainda não se registra nos autos informação de disponibilidade orçamentária para atender às despesas.

É o breve Relatório.

11. 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;”

12. 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.

13. 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)

14. Em análise às justificativas trazidas pela COSAD (aqui reproduzidas, tópico 2), concluímos que se pretende levar a efeito a contratação direta, de forma emergencial, para que não reste prejudicada meta estabelecida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). De fato, diante do prazo limite informado pela área demandante (**20.01.2020**), a contratação, a essa altura, não poderá se submeter ao rito comum de um procedimento licitatório. Por outro lado, precisamos repisar que a contratação direta, amparada na emergência, requer muita 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, para rápida demonstração, 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 “*elas 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.***

15. Nessa linha de inteligência, julgamos que extrapola da análise jurídica a definição do *prejuízo* que se apresenta a este Tribunal com o eventual descumprimento de metas do CNJ, cabendo à Administração ponderar acerca dos riscos a que está sujeita no exercício das suas atividades. De qualquer modo, em se decidindo pela contratação emergencial, será preciso que 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. Sendo assim, *in casu*, nos alinhamos ao pensamento da COMAP quando propôs que a contratação perdurasse tão somente pelo tempo necessário ao “estrito cumprimento dos procedimentos” para que se execute o serviço de digitalização e migração de 800.000 imagens.

16. Abordada a questão preliminar, passamos à análise do Termo de Referência encartado aos autos (última versão, doc. nº 269665/2019), ressaltando, desde já, que as disposições estritamente técnicas são estranhas ao nosso conhecimento, portanto, não foram objeto de avaliação.

16.1. O tópico 1 se refere ao prazo de 180 dias para a execução dos serviços, divergindo, portanto, do quanto indicado no tópico 11, que estabeleceu 60 dias para a vigência contratual. Neste ponto, vale lembrar que o prazo de vigência contratual deve compreender o tempo necessário para conclusão, recebimento e pagamento dos serviços.

16.2. Tratando-se de contratação direta, para a qual já existe proposta aceita pela Administração, sugerimos a exclusão, do tópico 3.1 (especificações), das colunas que tratam do valor estimado para o ajuste.

16.3. No tópico 4 trata-se de possível rejeição, pelo Contratante, dos membros da equipe da Contratada. Forçoso admitir que não foi possível compreender como isso ocorrerá, vez que os serviços serão realizados exclusivamente na sede da empresa. A rejeição de profissionais das prestadoras de serviços ocorre, como regra, quando não atendem aos requisitos de qualificação profissional, ou ainda, em serviços desenvolvidos nas dependências da Administração, mediante alocação de mão-de-obra, quando verificada situação prevista em contrato (Ex: conduta inadequada). Sugiro que se esclareça o alcance da disposição inserida no TR.

16.4. O TR indica que a empresa deverá contar com “seguro com cobertura contra sinistros, tais como incêndios, raios, explosões, danos e roubo sobre suas instalações”. Em que momento será obrigatória a comprovação?

Aliás, no TR se faz referência a outros documentos, que, de igual modo, não foram carreados aos autos, como, por exemplo, “contrato de manutenção contínuo com o fabricante ou distribuidor autorizado, dos equipamentos de supervisão, controle e detecção de incêndio instalados em sua dependência, com a devida comprovação do responsável técnico através da ART registrada no CREA”. Como será verificado o atendimento de tal exigência?

16.5. O tópico 4.11, parte final, sugere a existência de “acordo de nível de serviço”, repetindo-se tal sugestão no tópico 4.12, alínea “e”. Não vislumbramos a indicação de ANS na documentação.

16.6. No tópico 5.4 existe a citação ao subitem 5, “b”. Julgamos tratar-se de um equívoco, vez que não existe tal subitem no TR. A propósito, a disposição informa que a Contratada estará obrigada a reexecutar serviço feito em desacordo, no prazo que remanescer do originalmente pactuado. Forçoso admitir que não conseguimos identificar no TR qual o prazo originalmente pactuado para a execução dos serviços constantes de cada lote. Supomos que até o dia 20.01.2020 todo o serviço deverá estar concluído; entretanto, da leitura do TR, depreendemos que a execução será feita em lotes, sem que se tenha estabelecido, salvo engano, o prazo para que se execute cada etapa (*lote*) de digitalização.

16.7. O tópico 9 deve tratar tão somente de “GARANTIA”, excluindo-se da sua descrição a expressão “de adequação do serviço”. Para o tópico 9.1 sugerimos: *Os serviços devem ter 06 (seis) meses de garantia, a contar da data do recebimento definitivo*. Os demais tópicos (9.2 a 9.5) merecem exclusão, vez que se revelam inadequados com a forma de execução e verificação da conformidade dos serviços.

16.8. Deve ser inserido o prazo para apresentação de garantia contratual (tópico 10).

16.9. O tópico de “penalidades” (tópico 12) deve ser revisto para que as disposições das alíneas “a”, “d” e “e” tratem, respectivamente, de atraso na conclusão dos serviços, inexecução parcial e inexecução total do contrato. Nesse contexto, questionamos: se o Tribunal não pode abrir mão do dia **20.01.2020**, para alcance da meta, será permitido o atraso de 15 dias, tal qual indicado na alínea “a”?

Ainda no mesmo tópico, deve ser excluída a alínea “c”¹. A alínea “b” deve ter a seguinte redação: *b) atrasar, até o máximo 05 (cinco) dias, o atendimento para a reparação*

¹ Será abarcada pela previsão de inexecução parcial.

ou a reexecução do serviço feito em desacordo - 0,6% (zero vírgula seis por cento) sobre o valor do serviço, por dia de atraso, até 15 (quinze) dias.

16.10. Por fim, sugerimos a exclusão do Anexo I, mantendo-se apenas, como anexo do contrato, o termo de confidencialidade, propondo-se, ainda, uma revisão geral do TR quanto às previsões que falam em demanda ou produtividade diária e mensal, vez que não vislumbramos na documentação a respectiva fixação.

17. De relação à minuta contratual (doc. nº 272682/2019), merece ajuste na cláusula segunda, item 2, para substituição do exercício (2020 em substituição a 2019) e exclusão da data ali inserida, bem como na parte final do documento, retificando-se o mês e ano em que o ajuste será firmado.

18. Assim visto, após as alterações acima pontuadas, o termo de referência e minuta do contrato estarão aptos à promoção dos efeitos jurídicos almejados, podendo ser autorizada a contratação da empresa PA ARQUIVOS LTDA, nos termos indicados nos autos².

É o parecer, *sub censura*.
À ASSESD.

Salvador, 07 de janeiro de 2020.

Silene Mascarenhas de Souza
Assessoria Jurídica de Licitações e Contratos

² Condicionando-se, obviamente, à existência de disponibilidade orçamentária.