



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
AUDITORIA INTERNA
SECRETARIA DE ORIENTAÇÃO E AVALIAÇÃO**

PARECER SEORI/AUDIN-MPU Nº 554/2020

Referência : Despacho nº 394/2020/ASTECSG. PGEA nº 0.02.000.000095/2020-49.

Assunto : Administrativo. Serviços de impressão corporativa, cópia e digitalização – outsourcing de impressão. Análise de possíveis medidas de não interrupção.

Interessado : Secretaria Geral. Ministério Público Federal.

A Excelentíssima Senhora Secretária-Geral Adjunta do Ministério Público Federal solicita manifestação desta Auditoria Interna do Ministério Público da União quanto às considerações apresentadas pela Consultoria Jurídica, contidas no Parecer nº 355/2020/CONJUR, o qual trata de medidas possíveis com vistas à não interrupção dos serviços de impressão corporativa, cópia e digitalização – outsourcing de impressão, tendo em vista que a vigência da atual contratação se encerra em **20/07/2020**.

2. Colhe-se do mencionado documento da Conjur esclarecimento da Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (STIC) no sentido de que a instrução para nova contratação dos serviços tem previsão para encerrar-se em novembro, mas o contrato atual tem vigência até 20/7/2020, razão pela qual propõe algumas opções – denominadas “trilhas” – que poderiam ser adotadas pelo MPF, tendo em vista a essencialidade dos serviços, que não podem sofrer solução de continuidade. Aduz, ainda, os reflexos da pandemia provocada pelo Covid-19 nas contratações.

3. Consta, ainda, que as ponderações e proposições da STIC foram examinadas pela Assessoria de Análise Administrativa da Secretaria de Administração - ASSAD, que se manifestou mediante Parecer nº 39/2020/ASSAD/SA. A análise realizada acerca das trilhas propostas indicou no sentido de que a SA solicitasse à STIC manifestação sobre a viabilidade de que se utilizasse os equipamentos do parque próprio de impressoras da PGR, de modo que a contratação emergencial se limite aos serviços não atendidos por meio desses equipamentos.

4. Quanto às opções sugeridas pela STIC (trilhas), a primeira retrata o processo ordinário de contratação, conduzido por meio do PGEA nº 1.00.000.003010/2020-60, o qual está inviabilizado de ser implantado no momento. Aqui vale transcrever trecho do Parecer nº 39/2020/ASSAD/SA, em que consta planilha com apontamento a documentos encaminhados à STIC, a respeito da contratação em questão, vejamos:

4) Da transcrição dos documentos acima, percebe-se a comunicação, por parte da SA quanto ao vencimento do contrato e **da necessidade de nova instrução dos autos desde janeiro/2019**, portanto, cerca **de 18 meses antes do vencimento efetivo do contrato**.

5) Não obstante a comunicação inicial por parte da SA ter ocorrido com bastante antecedência, a Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação, pelas razões apostas no Memo nº 884/2020/STIC, **bem como outras que poderão ser apuradas oportunamente**, caso a autoridade superior entenda necessário, **não encaminhou os artefatos necessários à realização da nova contratação em tempo hábil** a não haver a solução de continuidade dos serviços contratados. (grifou-se)

5. Já a segunda “trilha” sugerida pela STIC trata de prorrogação extraordinária, tendo por base o art. 57, II c/c seu § 4º da Lei nº 8.666/1993, cuja conclusão que se extrai até o momento é no sentido da inviabilidade. Tal entendimento se firma ao considerar que a contratação se deu com base em locação de equipamento, tendo por suporte legal o inciso IV do art. 57 da mesma Lei, o qual não tem previsão de prorrogação. Ademais, consta que a prestação de serviços continuado tem prazo de vigência de 12 (doze) meses, sendo possível sua prorrogação por até 60 (sessenta) meses e, excepcionalmente, por prazo máximo de 72 (setenta e dois) meses, ao contrário da fundamentação da locação de equipamento de informática, cujo prazo máximo direto é de até 48 (quarenta e oito) meses, tendo em vista, especialmente, a diluição do investimento pela contratada com equipamentos novos.

6. Por sua vez, a terceira sugestão da STIC trata de possível contratação por meio de dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso IV, da Lei de Licitações e Contratos – emergência ou calamidade pública. Ao apreciar esta hipótese, a Conjur entendeu pela possibilidade, desde que atendidos os requisitos exigidos pela norma, com a devida justificativa nos autos. Ressaltou a Consultoria que se a situação emergencial foi gerada pela falta de planejamento, por desídia ou má gestão, há necessidade de apuração, concomitante, dos responsáveis, na forma da Orientação Normativa AGU nº 11/2009 e do Acórdão TCU nº 1.876/2007 – Plenário.

7. Por fim, a quarta trilha proposta pela STIC tem por base a situação extraordinária de pandemia, cuja observação é acompanhar a licitação ordinária para perceber a tendência do mercado, de forma a assegurar vantajosidade para a Administração, diante da instabilidade, considerando que a licitação poderá ocorrer no momento de curva ascendente da pandemia no Brasil que autoriza a dispensa de licitação, com base no inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/93, como também a utilização da legislação especial aprovada para contratações dos órgãos essenciais envolvidos no enfrentamento da pandemia como ocorre com o MPF.

8. Para essa alternativa, a Conjur manifestou-se pela inviabilidade de aplicação da Lei nº 13.979/2020, em razão de o normativo ter sido criado especificamente para enfrentamento da emergência provocada pelo SARS-COV-2, seja diretamente na área de saúde para serviços e aquisições, seja indiretamente na logística de abastecimento de alimentos, de serviços de comunicação dentre outros, cuja situação em questão não se subsume. Colaciona, ademais, trabalhos sobre o assunto os quais corroboram sua posição, mas ressalta que, se porventura a Administração resolver se utilizar do normativo, deve ocorrer somente na existência de justo motivo.

9. Já com relação à sugestão da ASSAD, no que diz respeito à possibilidade de prorrogação do contrato com base no inciso II do § 1º do art. 57 da Lei nº 8.666/1993, a Conjur manifestou-se pela inviabilidade, uma vez que o contrato em questão é por prazo certo e determinado e a figura legislativa desenhada no dispositivo diz respeito a contratos por escopo.

10. A Conjur alega ainda que, em razão da pandemia ter resultado na determinação de teletrabalho para grande parte dos trabalhadores e que houve redução na necessidade dos serviços, tal situação deve ser considerada em eventual contratação emergencial.

11. Em exame, preliminarmente, importante esclarecer que o Contrato nº 32/2016, firmado entre o MPF e a empresa Simpress, Comércio, Locação e Serviços S.A., originou-se do Pregão Eletrônico nº 28/2016, que ensejou a Ata de Registro de Preços nº 11/2016, tendo como órgãos participantes todas as unidades do MPF no Brasil, bem como a Escola Superior do Ministério Público da União, o Conselho Nacional do Ministério Público e a Fundação de

Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário, os quais firmaram seus próprios contratos.

12. Relativamente às manifestações apresentadas pela Conjur, vale observar que a Constituição Federal de 1988, consoante o inciso XXI do art. 37, abaixo transcrito, estabelece a licitação como delineamento básico para a contratação de obras, serviços e compras da Administração Pública, ressalvados os casos especificados na Lei nº 8.666/1993, dentre os quais se relacionam as licitações dispensáveis.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (grifou-se).

13. Dessa forma, os procedimentos licitatórios são a regra para as contratações da Administração Pública, sendo as realizadas por dispensa ou inexigibilidade de licitação a exceção.

14. Na situação específica de dispensa de licitação prevista no inc. IV do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, abaixo transcrito, observa-se que, caracterizada a situação emergencial que possa causar prejuízos ou comprometer a segurança das pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens públicos ou particulares, poderá haver dispensa de licitação para a contratação necessária a afastar o risco iminente.

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada a 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 concluídos 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;

15. O Tribunal de Contas da União, ao enfrentar a matéria atinente aos requisitos para a contratação emergencial, emitiu o Acórdão TCU nº 3.656/2012 – 2ª Câmara, o qual tratou de representação oferecida pelo MPF, onde restou consignado na proposta de deliberação constante do Voto do Ministro Relator:

14. Consoante sólida jurisprudência construída nesta Corte de Contas, a exemplo do que dispõem os Acórdãos 347/1994, 627/1999, 667/2005, 2.387/2007 e 727/2009, todos do Plenário, além das formalidades previstas no art. 26 da Lei de Licitações, **são requisitos necessários à caracterização dos casos de emergência ou de calamidade pública** que:

14.1. a situação de emergência não tenha se originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação;

14.2. **exista urgência concreta e efetiva** no atendimento à situação decorrente do estado emergencial ou calamitoso, **visando afastar os riscos de danos a bens, à saúde ou à vida de pessoas**;

14.3. **o risco, além de concreto e provável, se mostre iminente e especialmente gravoso**; e

14.4. a imediata efetivação, por meio de contratação com terceiro, de determinadas obras, serviços ou compras, **segundo as especificações e quantitativos tecnicamente apurados**, seja o meio adequado, efetivo e eficiente para afastar o risco iminente detectado.

15. De fato, a contratação direta feita com base no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666, de 1993, **deve conter a caracterização da situação emergencial, com os elementos indicados acima**, bem como deve ser instruída com as justificativas da escolha do fornecedor (capacidade técnica, regularidade fiscal e qualificação econômico-financeira) e do preço (compatível com o praticado no mercado), conforme estabelecem os incisos I a III do parágrafo único do art. 26 da mesma lei. (grifou-se)

16. Desse modo, tem-se que a legalidade da contratação emergencial está, em regra, vinculada à observância dos requisitos acima elencados.

17. No caso ora sob exame, consta do Parecer nº 39/2020/ASSAD/SA que **a STIC foi notificada duas vezes**, por intermédio do Memorando SUBGEC/SA nº 4/2019, de 7/1/2019, bem como do Memorando nº 117/2020/SA, de 18/2/2010, trechos abaixo transcritos, quanto à necessidade de encaminhamento dos artefatos necessários à realização de nova

contratação em tempo hábil para evitar a solução de continuidade dos serviços de impressão, em atenção ao art. 9º da Portaria SG/MPF Nº 1200, de 23/12/2016, vejamos:

MEMORANDO SUBGEC/SA Nº 4/2018

Comunico a Vossa Senhoria a proximidade do vencimento do Termo de Contrato nº 32/2016, firmado com a empresa SIMPRESS COMÉRCIO, LOCAÇÃO E SERVIÇOS SA, referente aos serviços de impressão corporativa para atender as necessidades de impressão, de cópia, de digitalização e de transmissão por fax de documentos no Ministério Público Federal, a ocorrer em 20/07/2020.

Considerando o atingimento do limite máximo de prorrogação, conforme descrito na cláusula de vigência do mencionado contrato, solicito manifestação sobre o interesse na continuação dos serviços em questão, com a observância dos critérios de oportunidade e conveniência, **até 31/03/2019**, a ser encaminhada a Subsecretaria de Gestão Contratual (SUBGEC/SA).

Caso permaneça o interesse pela continuidade dos serviços, **esclareço que a manifestação encimada deverá constar do Termo de Referência / Projeto Básico a ser elaborado** em conjunto com a área de articulação da Subsecretaria de Articulação e Registro de Preços da Secretaria de Administração (SUBARP/SA) e **apresentado em tempo hábil para efetivar a nova contratação, conforme previsto no calendário de contratações, Portaria SG/MPF Nº 1200, de 23/12/2016.** (grifou-se)

MEMORANDO Nº 117/2020/AS

1. Trata-se da contratação de empresa para prestação de serviço de impressão corporativa para atender as necessidades de impressão, de cópia, de digitalização e de transmissão por fax de documentos no Ministério Público Federal, objeto do Termo de Contrato nº 32/2016, cuja vigência expira em 20/07/2020.

2. A referida contratação estava inserida na lista de contratações 2019, **item 64, tendo sido solicitada pela STIC a migração para a lista de 2020.**

3. De acordo com o previsto no Parágrafo Único, art. 9º da Portaria nº 1200/2016 "*Os TR's dos contratos continuados que não puderem mais ser renovados deverão ser enviados à SA com antecedência mínima de 300 (trezentos) dias da data de término da sua vigência*", ou seja, o prazo para envio da minuta do Termo de Referência **expirou em 24/09/2019.**

4. Assim, solicito a máxima urgência na finalização da elaboração dos artefatos da contratação e encaminhamento dos autos à SA, a fim de evitar uma possível descontinuidade dos serviços, pois, considerando tratar-se de uma contratação complexa, o prazo para processamento de todas as fases do processo licitatório encontra-se exíguo. (grifou-se)

18. Nada obstante o entendimento já citado, a Corte de Contas já se manifestou no sentido de que não importam os motivos que tornaram necessária a contratação emergencial. Nesses casos, há uma cisão entre os motivos que levaram à não prestação dos serviços da necessária manutenção de sua prestação, sendo que para a contratação não se deve procurar as

causas da emergência, mas sim os possíveis efeitos advindos da não realização da obra, do serviço ou da compra. Desse modo, conforme esse entendimento, **não há irregularidade na contratação emergencial, ainda que caracterizada a incúria administrativa**. Nesse sentido é o Voto do Ministro Relator, que originou o Acórdão nº 1.138/2011 – Plenário, *in verbis*:

5. Início pela afirmativa de que a emergência não poderia ser alegada porque motivada por omissão da própria Chesf. Essa tese não pode prosperar. Na verdade, há que se separar a ausência de planejamento da contratação emergencial propriamente dita, tratando-as como questões distintas.

6. **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.**

7. Exemplificando esse ponto com uma situação extrema, imagine-se que a falta de planejamento de algum gestor conduza à ausência de medicamentos em determinado hospital. Poderá o hospital deixar de adquirir os medicamentos, em caráter emergencial, porque decorreu de omissão da própria entidade? Evidente que não.

8. Essa questão foi suficientemente tratada nos autos do TC 019.365/1995-0, quando o Plenário prolatou a Decisão nº 138/98. No voto condutor, o relator relativizou a tese constante da Decisão nº 347/94 - Plenário, invocada pela unidade técnica nestes autos. O posicionamento constante da Decisão nº 138/98 foi reiterado pelo Acórdão nº 1876/2007 - Plenário, ao tratar de recurso de reconsideração constante do TC-008.403/1999-6, que apresentou a seguinte ementa:

"1. A situação prevista no art. 24, VI, da Lei nº 8.666/93 não distingue a emergência real, resultante do imprevisível, daquela resultante da incúria ou inércia administrativa, sendo cabível, em ambas as hipóteses, a contratação direta, desde que devidamente caracterizada a urgência de atendimento a situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares.

2. A incúria ou inércia administrativa caracteriza-se em relação ao comportamento individual de determinado agente público, não sendo possível falar-se da existência de tais situações de forma genérica, sem individualização de culpas."

9. Pela relevância da tese, permito-me transcrever trecho do voto do relator:

"Data maxima venia, considero equivocada a conclusão da Serur quando afirma que a inércia administrativa constitui excludente de situação de emergência, apontando como jurisprudência nesse sentido a Decisão nº 347/94 - Plenário. Ocorre que orientação contrária foi trazida pela Decisão nº 138/98 - Plenário, que discutiu o tema amiúde. Transcrevo, por pertinente, excertos do Voto condutor então lançado:

"Sobre o tema, transcrevo, de imediato, o Art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93:

"Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada a 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 concluídos 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;"

Ao comentar referido dispositivo legal, leciona o saudoso Administrativista Hely Lopes Meirelles (in Licitação e Contrato Administrativo, 10ª edição, Editora Revista dos Tribunais, 1991): A emergência que dispensa licitação caracteriza-se pela urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares. **Situação de emergência é, pois, toda aquela que põe em perigo ou causa dano à segurança, à saúde ou à incolumidade de pessoas ou bens de uma coletividade, exigindo rápidas providências do Poder Público para debelar ou minorar suas consequências lesivas.** A emergência há que ser reconhecida e declarada em cada caso, a fim de justificar a dispensa da licitação para obras, serviços, compras ou alienações relacionadas com a anormalidade que a Administração visa corrigir, ou com o prejuízo a ser evitado (...)

Os textos da lei e da doutrina acima transcritos não deixam dúvida de que o planejamento não é fator impeditivo ou autorizativo para que os administradores públicos procedam a dispensa de licitação por questões emergenciais, fundamentada no dispositivo legal acima referido.

Sobre o tema, Lúcia Valle de Figueiredo e Sérgio Ferraz, citando Antônio Carlos Cintra do Amaral, afirmam (in Dispensa e Inexigibilidade de Licitação, 2ª edição, Editora Revista dos Tribunais, 1992, São Paulo-SP): Mais adiante, vai distinguir a emergência real, resultante do imprevisível, daquela resultante da incúria ou inércia administrativa. A ambas dá idêntico tratamento, no que atina à possibilidade de contratação direta. Porém, não exime o responsável pela falha administrativa de sofrer sanções disciplinares compatíveis.

Obviamente, como se depreende do acima transcrito, não pode o administrador incorrer em duplo erro: além de não planejar as suas atividades, permitir que a sua desídia cause maiores prejuízos à Administração e/ou a terceiros.

Enfatizo, dessa forma, que a dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, se caracteriza como uma inadequação aos procedimentos normais de licitação, constituindo-se, sob esse prisma, num poder-dever e não numa faculdade para o administrador, sob pena de ser responsabilizado pelos prejuízos que a sua inércia venha a causar, independentemente de qualquer planejamento.

(...)

Diante do exposto, forçoso é reconhecer que a ausência de planejamento e a dispensa de licitação devem ser tratadas como irregularidades independentes e distintas."

13. De fato, se caracterizada a existência de situação em que a demora no atendimento possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, faz-se não apenas recomendável, mas imperativa a adoção de imediata solução, ainda que implique na realização de contratação direta, sem licitação.

14. Consoante bem definiu o Voto que fundamentou a Decisão nº 138/98 - Plenário acima referenciado, a ausência de planejamento e a contratação direta fundamentada em situação de emergência caracterizam situações distintas, não necessariamente excludentes. Estará incorrendo em duplo erro o administrador que, ante a situação de iminente perigo, deixar de adotar as situações emergenciais recomendáveis, ainda que a emergência tenha sido causada por incúria administrativa. Há que se fazer a clara definição da responsabilidade: na eventual situação aludida, o responsável responderá pela incúria, não pela contratação emergencial. (destacamos)

19. A despeito da falta de planejamento, é indispensável, para a contratação direta, com espeque no inc. IV do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, restar caracterizada e constar do procedimento a comprovação da urgência de atendimento à situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares.

20. Não se pode olvidar que, no caso sob análise, a caracterização de urgência merece considerar a redução da necessidade de utilização dos serviços de impressão, em razão da pandemia e do respectivo isolamento social com forçoso trabalho remoto, sem estimativa para retorno ao trabalho presencial, inclusive com esforço da equipe da STIC, igualmente confinada, para viabilizar as condições de funcionamento nacional do MPF em regime de teletrabalho, com adaptação de vários sistemas e rotinas, conforme mencionado no Memorando nº 884/2020/STIC, de 21/5/2020 (PGR-00188997/2020).

21. Ademais, eventual necessidade de equipamentos, com observância da conveniência e oportunidade do gestor e avaliação da STIC, poderia ser suprida nesse período de instrução para a contratação ordinária dos serviços de impressão corporativa, com utilização do parque próprio de impressoras, conforme sugestão constante do Despacho nº 10431/2020/ASSAD da Secretária de Administração (PGR-00204720/2020).

22. A propósito, em ação de auditoria iniciada por intermédio do Ofício nº 107/2020/AUDIN-MPU, de 17 de março de 2020, relacionada à aquisição de suprimentos para impressoras não compreendidas pelo primeiro contrato outsourcing (TC nº 47/2011), a STIC informou que foram adquiridas impressoras policromáticas para os gabinetes dos Subprocuradores-Gerais da República e Procuradores da República, por meio do Pregão nº 143/2012, para formação da Ata de Registro de Preços nº 51/2012, uma vez que havia demanda, mas o contrato de outsourcing não previa o referido item.

23. Esclarece ainda que, com a vigência do Contrato nº 32/2016, proveniente do Pregão Eletrônico nº 28/2016, foram contemplados serviços de impressão a laser, tanto do tipo monocromática como policromática, razão pela qual várias impressoras próprias que ainda permaneciam em funcionamento foram substituídas e outras 66 (sessenta e seis) ainda estão alocadas em setores da PGR, conforme anexo ao Relatório Técnico nº 002/2020, da STIC, constante do Documento Único nº PGR-00134650/2020.

24. Ressalte-se que, de acordo com o anexo ao Memorando nº 235/2020/SA (PGR-00116899/2020), também encaminhado para subsidiar as ações de auditoria supramencionada, foram adquiridas **impressoras próprias**, por meio de nota de empenho, cujo recebimento se deu em: 10/5/2013 (80 Impressoras laser), 17/2/2014 (15 impressoras laser), 27/2/2014 (954 impressoras laser), 22/10/2014 (40 impressoras laser), 18/2/2015 (14 impressoras laser), 25/2/2015 (2 impressoras jato de tinta), 22/2/2016 (2 impressoras multifuncional), 28/12/2018 (1 impressora laser), **totalizando 1.108 impressoras**.

25. No que diz respeito à proposta da STIC de lançar mão das disposições estabelecidas pela Lei nº 13.979/20, a qual dispõe de medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do SARS-COV-2, que especificamente no art. 4º estabelece procedimentos simplificados de modo a desburocratizar as contratações e suprimento de necessidades do Sistema Único de Saúde (SUS) para fazer frente à crescente demanda de leitos, equipamentos, medicamentos, estrutura física e serviços, em especial à saúde, entendemos que a contratação em questão não se subsume à hipótese legal extraordinária.

26. No Portal de Compras do Governo Federal, existem diversas orientações acerca da logística pública nos moldes da Lei nº 13.979/2020, dentre as quais se destaca o

item “Perguntas e Respostas”, elaborado com o título “Contratação Pública Extraordinária no período do coronavírus”¹, do qual transcreve-se resposta relacionada à sugestão em questão que esclarece se tratar de uma situação específica, relacionada a resposta do Estado para assegurar a saúde e segurança da sociedade, vejamos:

5. A dispensa de licitação prevista na Lei nº 13.979/2020 é a mesma coisa da dispensa por emergência ou calamidade do artigo 24, IV, da Lei nº 8.666/93?

Não, a dispensa de licitação prevista na Lei nº 13.979/2020 é específica para aquisição de **bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus**. Como se verifica, o legislador preferiu fazer uma hipótese nova de dispensa de licitação. Logo, é uma dispensa de licitação **por situação calamitosa** (A dispensa por calamidade ocorre quando existe algum fato gerador, conhecido ou não, que desencadeia um comprometimento substancial de resposta do Estado para assegurar a saúde e segurança da sociedade), **porém com fundamento legal e requisitos distintos da “dispensa por emergência ou calamidade geral” da Lei nº 8.666/93.** (grifou-se)

27. Além disso, apesar da existência de esclarecimentos de que a referida norma não se restringe às atividades relacionadas à saúde, conforme exposição de motivos contida na EMI nº 00019/2020 MS AGU CC/PR CGU, de 20/3/2020, a qual estabelece situações relacionadas ao enfrentamento da emergência pública, tais como logística de abastecimento de alimentos, aquisição de equipamentos para o atendimento da situação emergencial não diretamente relacionados à saúde, serviços de comunicação necessários à difusão de informações de enfrentamento à pandemia e combate a *fake news*, dentre outros, concluiu também a Conjur que “não se vislumbra, em uma análise perfunctória, a aplicação da Lei 13.979/2020 à situação contida na presente consulta”.

28. No tocante à sugestão da ASSAD/SA de prorrogação extraordinária, vale a transcrição do disposto no inc. II do § 1º do art. 57:

Art. 57 (...)

§ 1º Os prazos de início de etapas **de execução**, de conclusão e de entrega admitem **prorrogação**, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:

¹ Disponível em <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/covid19/contratacao-publica-extraordinaria-no-periodo-do-coronavirus.pdf>>. Acesso em 17/6/2020.

(...)

II- superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato; (grifou-se)

29. Do dispositivo transcrito, tem-se que a possibilidade de prorrogação nesse caso se dá para contrato por escopo, uma vez que o §1º faz menção a prazo de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega de obra ou serviço. É o caso, por exemplo, de prorrogação de prazo de entrega de determinado serviço de reforma em prédio não concretizado em razão da falta de cimento no mercado, motivo superveniente de fato excepcional, estranho à vontade das partes. Por outro lado, na contratação de serviços de outsourcing o prazo coincide com a própria existência do ajuste, não sendo o caso de aplicação do referido dispositivo.

30. No que diz respeito à prorrogação do contrato de outsourcing com fundamento no § 4º do art. 57 da Lei nº 8.666/93, cumpre observar que a possibilidade cinge-se exclusivamente para prestação de serviço executado de forma contínua (inciso II), que não se amolda ao caso em questão, por se tratar de locação de equipamento cuja legislação prevê que pode ser firmado pelo prazo de até 48 meses (inciso IV), inclusive para que seja amortizada a aquisição, por parte da empresa, de equipamentos novos. A seguir trecho transcrito da disposição legal:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

(...)

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que 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;

(...)

IV - ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato.

(...)

§ 4º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses.

31. Além disso, na prestação de serviço executado de forma continuada, o prazo de vigência é de, em regra, 12 (doze) meses, com possibilidade de prorrogação por prazos iguais e sucessivos até o limite de 60 (sessenta) meses, sendo possível, excepcionalmente, prorrogar por mais 12 (doze) meses.

32. Finalmente, tendo em vista a elevada monta de recursos públicos envolvida na contratação nacional de serviço de outsourcing de impressão e sua complexidade, fazem-se necessárias algumas considerações sobre a instrução do processo ordinário de contratação, com previsão para ser implementada em novembro próximo, cujo alcance atingirá todos os órgãos do MPF, bem assim o CNMP, a ESMPU e o FUNPRESP-JUD, na condição de órgãos participantes, sendo o registro de preços conduzido pela PGR.

33. Inicialmente, é importante consignar que a contratação nesses moldes ocorre desde 2011, de acordo com o quadro abaixo, segundo informações extraídas do Portal da Transparência e do Relatório Técnico nº 002/2020 CGC/STIC– Único PGR-00134650, ressaltando que foram firmados **dois contratos emergenciais**, conforme a seguir transcrito:

CONTRATO	CONTRATADO	VIGÊNCIA	VALOR TOTAL DOS CONTRATOS (R\$)	QTDE DE EQUIP.	PGEA
47/2011	Simpres Comércio, Locação e Serviços S.A.	17/08/2011 a 14/08/2015	3.467.051,27	244	1.00.000.00947/201 1-26
49/2015*	Simpres Comércio, Locação e Serviços S.A.	17/08/2015 a 16/02/2016	203.668,89	243	1.00.000.009284/20 15-39
6/2016*	Simpres Comércio, Locação e Serviços S.A.	17/02/2016 a 16/08/2016	342.870,54	243	1.00.000.001705/20 16-64
32/2016	Simpres Comércio, Locação e Serviços S.A.	21/08/2016 a 20/07/2020	1.331.199,57	309	1.00.000.010366/20 16-15

*contratos emergenciais

34. De acordo com o Projeto Básico nº 12/2015 DGPT, fls. 25/40 do Processo Administrativo nº 1.00.000.009284/2015-39 (físico) a justificativa para a contratação emergencial se deu em razão da essencialidade dos serviços e impossibilidade de prorrogação contratual, pelo prazo de 3 (três) meses, prorrogável pelo mesmo período. Ocorre que

sobreveio o Contrato nº 6/2016, em razão da impossibilidade de conclusão da instrução para contratação ordinária, consoante documento de fls. 391 do mencionado PADM. **Registre-se, por oportuno, que o alerta do vencimento do Contrato 47/2011, por meio do Memorando nº 32/2015-DIGED, de 6/1/2014, ocorreu com antecedência de 20 (vinte) meses do prazo de vencimento (fls. 1.533 – PADM nº 1.00.000.000947/2011-26)**

35. A despeito da falta de planejamento à época, percebe-se um incremento no quantitativo de equipamentos entre o ajuste firmado em 2011 e o de 2016, no percentual de aproximadamente 28% (vinte e oito por cento).

36. Esse aumento no quantitativo de impressoras nos parece que vai na contramão do uso de meio eletrônico para tramitação de processos judiciais e procedimentos administrativos, especialmente a partir da vigência da Lei nº 11.419/2006, que disciplina a informatização do processo judicial.

37. Posteriormente, foi editada a Lei nº 12.682, de 2012, disciplinando sobre digitalização, armazenamento em meio eletrônico, óptico ou equivalente de documentos públicos e privados, regulamentada pelo Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015, que estabelece o uso do meio eletrônico para realização de processo administrativo, no âmbito da Administração Pública, cujos trechos parcialmente a seguir transcreve-se:

Art. 1º Este Decreto dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

(...)

Art. 3º **São objetivos deste Decreto:**

I - **assegurar** a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação governamental e promover a adequação entre meios, ações, impactos e resultados;

II - **promover a utilização de meios eletrônicos para a realização dos processos administrativos** com segurança, transparência e **economicidade**;

III - **ampliar a sustentabilidade ambiental** com o uso da tecnologia da informação e da comunicação; e

IV - facilitar o acesso do cidadão às instâncias administrativas. (grifou-se)

38. Da leitura dos dispositivos transcritos, percebe-se que, além da tramitação dos processos em meio eletrônico objetivar assegurar eficiência e eficácia às ações do governo,

visa promover segurança, transparência, **economicidade** e **ampliação da sustentabilidade ambiental** com a diminuição do uso do papel.

39. Por sua vez, no âmbito do MPF, seguindo a tendência verificada na Administração Pública, foi editada a Portaria PGR/MPF nº 350/2017, que estabelece utilização e funcionamento do Sistema Único do MPF como meio eletrônico de prática de atos administrativos, procedimentais, processuais e de registro, distribuição, tramitação, instrução, controle de documentos, tendo em vista os benefícios inerentes à adoção de instrumentos tecnológicos que permitam a prática desses atos em meio eletrônico e a **substituição da tramitação de documentos, procedimentos e processos em meio físico**, tanto na atividade meio, como na atividade fim, vejamos:

Art. 1º A utilização e o funcionamento do Sistema Único do Ministério Público Federal – MPF como meio eletrônico de prática de atos administrativos, procedimentais e processuais e de registro, distribuição, tramitação, instrução e controle de documentos, procedimentos e processos obedecerão ao disposto nesta Portaria e na legislação pertinente.

Parágrafo único. **Os atos reportados no caput** compreendem os afetos ao exercício da função administrativa (**atividade meio**), bem como os relacionados às **atividades finalísticas**, da esfera judicial ou extrajudicial, do MPF.

(...)

Art. 3º **São objetivos** desta Portaria:

I - assegurar a eficiência, a eficácia e a efetividade dos atos praticados no âmbito do Sistema Único e promover a adequação entre meios, ações, impactos e resultados;

II - promover a utilização de meios eletrônicos, com celeridade, segurança, transparência e **economicidade**, para a realização de atos, procedimentos e processos;

III - **ampliar a sustentabilidade ambiental** com o uso da tecnologia da informação e comunicação; e IV - facilitar o acesso às informações institucionais. (grifou-se)

40. Dessa forma, na instrução da contratação ordinária entendemos ser indispensável avaliar as necessidades de cada setor, bem assim junto aos órgãos ou entidades participantes do registro de preços para definir o quantitativo efetivamente necessário para a realização das atividades de impressão e digitalização, objetivando minimizar desperdícios e tornar a contratação mais eficiente e econômica.

41.

Em face de todo o exposto, somos de parecer pela:

- a) **impossibilidade de prorrogação extraordinária com fulcro no art. 57, inc. II, combinado com o § 4º da Lei nº 8.666/1993**, em razão de o Termo de Contrato nº 32/2016 haver sido firmado com fundamento no disposto no art. 57, IV, da mesma Lei, considerando que o ajuste consiste em aluguel de equipamentos;
- b) **impossibilidade de prorrogação extraordinária com fulcro no art. 57, §1º, inc. II**, uma vez que a previsão de prorrogação nesse caso se dá para contrato por escopo, já que o § 1º faz menção a prazo de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega de obra ou serviço, não sendo o caso de aplicação do referido dispositivo na contratação de serviços de outsourcing, haja vista o prazo coincidir com a própria existência do ajuste;
- c) **possibilidade de dispensa de licitação prevista no inc. IV do art. 24 da Lei nº 8.666/1993** visando a contratação estritamente necessária a afastar risco iminente, contanto que caracterizada por situação emergencial que possa causar prejuízos ou comprometer a segurança das pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens públicos ou particulares, **condicionada à caracterização de situação que possa causar dano à realização das atividades**;
- d) **uma vez ultimada a contratação emergencial, seja apurado se a situação foi gerada pela falta de planejamento, por desídia ou má gestão, indicando possível responsabilização dos agentes que deram causa, na forma da Orientação Normativa AGU nº 11/2009 e do Acórdão TCU 1.876/2007-Plenário**;
- e) **inaplicabilidade das disposições estabelecidas pela Lei nº 13.979/2020 ao presente caso**;
- f) **necessidade de se avaliar a possibilidade de utilização das impressoras próprias até a contratação ordinária**, levando em consideração a realidade atual em que a elaboração, a assinatura e a tramitação de documentos judiciais e extrajudiciais ocorrem predominantemente por meio digital (Único), **ao menos como forma de mitigar a hipótese prevista no subitem “c”**; e

- g) necessidade de avaliar o quantitativo para a contratação ordinária com os setores da PGR e das unidades participantes, tendo em vista a diminuição de impressão, considerando a utilização predominante de meio digital para elaboração, assinatura e tramitação de documentos.

É o Parecer que submetemos à consideração superior.

Brasília, 23 de junho de 2020.

ROGÉRIO DE CASTRO SOARES
Analista do MPU/Direito

JOSÉ GERALDO DO ESPÍRITO SANTO
Coordenador de Orientação de Atos
de Gestão

De acordo com o Parecer SEORI/AUDIN-MPU nº 554/2020
À consideração do Senhor Auditor-Chefe.

MICHEL ÂNGELO VIEIRAOCKÉ
Secretário de Orientação e Avaliação

Aprovo o Parecer SEORI/AUDIN-MPU nº 554/2020
Encaminhe-se à SG/MPF e à SEAUD.
Em 23/6/2020.

EDUARDO DE SEIXAS SCOZZIERO
Auditor-Chefe Adjunto

RONALDO DA SILVA PEREIRA
Auditor-Chefe



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **AUDIN-MPU-00001800/2020 PARECER nº 554-2020**

.....
Signatário(a): **RONALDO DA SILVA PEREIRA**

Data e Hora: **23/06/2020 19:50:37**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **EDUARDO DE SEIXAS SCOZZIERO**

Data e Hora: **23/06/2020 20:13:03**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **MICHEL ANGELO VIEIRA OCKE**

Data e Hora: **23/06/2020 19:52:15**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **ROGERIO DE CASTRO SOARES**

Data e Hora: **23/06/2020 20:04:42**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **JOSE GERALDO DO ESPIRITO SANTO SILVA**

Data e Hora: **23/06/2020 19:58:25**

Assinado com login e senha

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave F113EF1E.B1BEC0D9.0507DAA8.74994854