



Informação 112/2016 – 1ª DIACOMP

Brasília, 29 de junho de 2016

Processo: 11.216/2013

Jurisdicionado(a) : DETRAN

Assunto: Dispensa de Licitação

Ementa: Contratos emergenciais celebrados entre o Detran e a empresa Serget para a prestação de serviços de fiscalização eletrônica nas vias do DF. Decisão 2.165/16 – conhecimento do Pedido de Reexame. Pelo não provimento do recurso. Pela manutenção dos termos da Decisão 396/16 e do Acórdão 53/16.

Senhor Diretor,

Tratam os autos da análise dos Contratos 1/12 e 1/13 firmados pelo DETRAN/DF com a empresa Serget Com. Const. Serv. Trânsito Ltda., com fundamento no artigo 24, IV, da Lei 8.666/93.

2. Nesta oportunidade, cuida-se da análise do Recurso (Pedido de Reexame) apresentado pelos procuradores do Sr. José Alves Bezerra (fls. 509/544), conhecido pelo Tribunal mediante a Decisão 2.165/16 (fl. 549), em face da Decisão 396/16 (fls. 494/495), a seguir transcrita:



O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu:

.....

II – considerar: a) improcedentes as razões de justificativa do Sr. JOSÉ ALVES BEZERRA no tocante às audiências contidas nos itens “IV-a-i”, “IV-a-ii”, “IV-a-iii”, “V-b-ii” e “V-b-iii” da Decisão n.º 1676/2014, bem como procedentes com relação ao item “IV-b-i” do referido decisum e ao item III da Decisão n.º 06/2015, aplicando-lhe multa no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) com esteio no art. 57, inciso II, da LC n.º 01/94 c/c o inciso I do art. 182 do RI/TCDF;

3. O servidor foi considerado responsável pelas falhas apontadas na Decisão 1.676/14 (fls. 221/222), quais sejam:

I) ter celebrado o Contrato Emergencial 1/12 com:

a) ausência dos requisitos autorizadores constantes do art.

24. IV, da Lei 8.666/93, em virtude de afronta aos itens “a”

e “b” da Decisão 3.500/99¹;

b) afronta ao art. 7º, §2º, II, da Lei 8.666/93²;

¹ Lei 8.666/93.

Art. 24 – É dispensável a licitação:

IV – nos casos de emergência ..., quando caracterizada a urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança das pessoas ...

Decisão 3.500/99.

... é possível a contratação direta de obras, serviços (continuados ou não) e bens, com fulcro no art. 24, IV, da referida norma legal, se estiverem presentes, simultaneamente, os seguintes requisitos, devidamente demonstrados em processo administrativo próprio:

a) a licitação tenha se iniciado em tempo hábil, considerando, com folga, os prazos previstos no Estatuto Fundamental das Contratações para abertura do procedimento licitatório e interposição de recursos administrativos, bem assim aqueles necessários à elaboração do instrumento convocatório, análise dos documentos de habilitação (se for o caso) e das propostas, adjudicação do objeto e homologação do certame;

b) o atraso porventura ocorrido na conclusão do procedimento licitatório não tenha sido resultante de falta de planejamento, desídia administrativa ou má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que tal fato não possa, em hipótese alguma, ser atribuído à culpa ou dolo do(s) agente(s) público(s) envolvido(s);

² Lei 8.666/93.

Art. 7º, §2º - As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:



c) afronta ao art. 1º da Decisão Normativa 2/12 e não ter tomado as medidas previstas no art. 78, VI, da Lei 8.666/93³;

II) ter celebrado o Contrato Emergencial 1/13 com:

a) afronta ao art. 27 da Lei 8.666/93⁴; e

b) afronta ao art. 1º da Decisão Normativa 2/12 e não ter tomado as medidas previstas no art. 78, VI, da Lei 8.666/93.

II – existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.

³ Decisão Normativa 2/12.

Art. 1º. Os órgãos e entidades do Distrito Federal, nas licitações e contratações públicas que venham a realizar, deverão:

b) Quanto à subcontratação:

b.1. Considerar ser possível a subcontratação parcial desde que:

- 1 - seja prevista no instrumento convocatório (edital) e no contrato, indicando o limite percentual admitido em relação ao valor do objeto da licitação;
- 2 - haja, no processo administrativo de licitação, justificativa formal da Administração Pública, devidamente fundamentada, demonstrando a necessidade e a viabilidade de se adotar tal prática;
- 3 - não fique configurada burla à licitação;
- 4 - não haja prejuízo para a Administração Pública, quanto à qualidade do objeto;
- 5 - não haja alteração dos termos inicialmente ajustados;

b.2. Observar que:

- 1 - é possível a subcontratação de partes de obra, serviço ou fornecimento os quais foram objeto de comprovação de capacidade técnica quando da realização do procedimento licitatório;
- 2 - em caso de subcontratação, esta deve efetivar-se, também, mediante contrato celebrado entre a contratada e a subcontratada, e, somente após verificado, pela Administração, em relação ao serviço subcontratado, o atendimento das condições de habilitação indicadas nos incisos I, II, IV e V do art. 27 da Lei nº 8.666/93, constantes do edital e impostas às concorrentes do certame; [...]

Lei 8.666/93.

Art. 78 – Constituem motivo para rescisão do contrato:

VI – a subcontratação total ou parcial do seu objeto, ..., não admitidas no edital e no contrato.

⁴ Lei 8.666/93

Art. 27 – Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

I – habilitação jurídica;



PEDIDO DE REEXAME (fls. 509/544).

4. Cientificado em 7.3.16 (fl. 499), o interessado protocolou pedido de prorrogação de prazo para interposição do recurso em 5.4.16 (fl. 503), autorizado mediante Decisão 1.742/16, de 12.4.16 (fl. 508). Tempestivamente, em 26.4.16, os procuradores do servidor apresentaram seu Pedido de Reexame.

5. Inicialmente, fazem um resumo dos argumentos apresentados pelo justificante no momento em que foi chamado em audiência (fls. 501/512).

6. Ressaltam que as teses defendidas não foram enfrentadas, tendo sido feita uma análise técnica superficial por parte dos auditores, limitando-se a genericamente reiterar as supostas irregularidades apontadas, impondo ao recorrente responsabilidades que não são dele e não são condizentes com o conjunto probatório existente nos autos (fls. 512/513).

7. Criticam, ainda, a posição do Ministério Público de Contas que, mesmo diante das providências adotadas pelo recorrente, afirmou que as contratações emergenciais foram fabricadas e, com base em precedente do STJ, asseverou que os serviços eram desnecessários (fls. 512/513).



8. Afirmam que embora o Tribunal proclame, com razão, que a fase externa da licitação iniciou-se há menos de 2 meses do término da vigência do contrato, devem ser considerados diversos pontos (fls. 513/517):

- a) o recorrente, assim que assumiu a direção do DETRAN iniciou os procedimentos licitatórios, demonstrando que houve planejamento e que não houve intenção de promover a contratação emergencial;
- b) as empresas impuseram variadas dificuldades e se recusaram a participar do certame;
- c) as dificuldades foram levadas ao conhecimento do TCDF, demonstrando que o recorrente queria levar adiante a licitação;
- d) diversas impugnações ao edital foram realizadas, paralisando o encaminhamento do processo licitatório, inclusive com determinações de correção do próprio TCDF;
- e) existência de impugnações junto ao Poder Judiciário.

9. Após, defendem a essencialidade do serviço, que poderia acarretar sérios prejuízos à população do DF, no caso de não ser contratado emergencialmente, a despeito da posição do MPJTCDF. Caso agisse de forma diversa, qual seja, não efetivando a contratação, o recorrente poderia



responder por omissão e efetivo prejuízo ao serviço público e à sociedade (fls. 515, 520, 535).

10. Cita jurisprudência de Marçal Justen Filho e Hely Lopes Meirelles que defendem a contratação emergencial nos casos em que o decurso do tempo necessário para o fim do procedimento licitatório impede a adoção de medidas indispensáveis para evitar danos irreparáveis (fls. 516 e 518).

11. Sustentam a importância da continuidade do serviço, sob o argumento de que o GDF detém estudos técnicos que demonstram a diminuição de desastres, onde funcionam radares, em locais de altos índices de acidentes (fls. 517/518).

12. Afirmam que, se o controle de velocidade do tráfego se mostrou eficaz na preservação da segurança dos cidadãos, é razoável que fosse considerada emergencial a situação vivenciada. Argumentam que competem exclusivamente ao Administrador o poder e a discricionariedade para eleger o comportamento a ser adotado diante do caso concreto. Citam voto do Ministro Carlos Átila, que defendeu a tese de que o Tribunal deve buscar essencialmente verificar se a decisão adotada pelo administrador atendeu de forma razoável às exigências da lei (fls. 518 e 520).

13. Apontam que a contratação em tela atendeu, inclusive, o princípio da eficiência no serviço público (art. 37 – CF), uma vez que o bem



comum deve ser buscado de forma permanente e contínua, sem atrasos ou interrupções. Novamente, citam jurisprudência que se alinham a tal ponto de vista: Lúcia Valle Figueiredo, Sérgio Ferraz e Maria Sylvia Zanella Di Pietro (fls. 519/521).

14. Completam sua análise sobre o tema, com o argumento de que o recorrente também pautou-se pela observância do princípio da economicidade. Fez com que a contratação fosse precedida de pesquisa de preços, de modo a contratar a empresa que melhor atendesse aos objetivos do Detran (fls. 520/521 e 524).

15. Entre as fls. 522/524, os procuradores do recorrente apresentam argumentos referentes a questão diversa, envolvendo outros servidores, pertencentes a algum Ministério, que nada tem a ver com o assunto dos autos.

16. Citam que tanto este Tribunal como o TCU têm decidido que a existência de irregularidade formal, que se admite apenas para argumentar, em sendo a contratação legítima e não caracterizada como antieconômica, não constitui motivo para a invalidação de seus efeitos (fls. 524/525).

17. Quanto à subcontratação dos serviços e às irregularidades em planilhas, argumentam que as decisões estavam respaldadas em pareceres técnicos e jurídicos da Autarquia. Todos os procedimentos foram conduzidos pela Diretoria de Engenharia, aprovados pela SSP/DF, pela Gerência de



Licitações e pela Procuradora Jurídica, de modo que havia pouco espaço para ação diferenciada. Citam doutrina e jurisprudência que defendem o afastamento da responsabilidade do administrador que age embasado em parecer jurídico (fls. 525/529, 534/535).

18. Apontam haver vedação à responsabilização objetiva do Administrador, sendo necessário haver nexo de causalidade entre os fatos e a sua ação ou omissão (culpa ou dolo). Defendem que nos autos não existe nenhuma irregularidade de responsabilidade direta do recorrente, assim, ele não pode ser apenado. Novamente, citam doutrina e jurisprudência que amparam o entendimento (fls. 529/534, 536).

19. Afirmam que, tanto no caso da contratação emergencial como da subcontratação, o recorrente estava diante da chamada inexigibilidade de conduta diversa, o que justifica plenamente suas ações. Isso porque os assuntos passaram pelo crivo dos setores técnico e jurídico competentes (fls. 534/535).

20. A seguir, defendem o ponto de vista de que, não podendo o administrador agir conforme a norma, por razões alheias à sua vontade, a reprovabilidade de sua conduta desaparece, visto inexistir um dos elementos necessários à configuração da culpa. Mais uma vez, citam jurisprudência e doutrina (fls. 536/542).



21. Por fim, argumentam que todas as ações do recorrente foram pautadas pela boa-fé e pela busca do atendimento ao interesse público, sem a ocorrência de qualquer prejuízo ao erário do DF, constituindo, quando muito falhas meramente formais, não subsistindo razões para sua apenação (fls. 542/544).

22. Dessa forma, solicitam a procedência do recurso e a desconsideração da multa aplicada (fl. 544).

ANÁLISE

23. Primeiramente, abordaremos a questão da essencialidade ou não do serviço contratado. Nossa posição alinha-se à defendida pelo MPJTCDF, qual seja, a de que a ausência de contrato de fiscalização eletrônica não parece ter o potencial de comprometer a segurança de pessoas, na medida em que existem outros meios capazes de substituir tais equipamentos na atividade de fiscalização do trânsito.

24. Temos, inclusive, posicionamento do STJ nesse sentido, conforme excerto extraído de Acórdão proferido por aquela Corte (fl. 453).

25. A própria peça do recorrente dá margem a essa interpretação, ao citar que o GDF tem estudos técnicos que demonstram a diminuição de desastres, onde funcionam radares, em locais com altos índices de acidentes.

26. Em primeiro lugar, não foram apresentados tais estudos. Além disso, temos que o art. 24, IV, da Lei 8.666/93 limita a contratação



emergencial ao estritamente necessário ao atendimento da situação emergencial. Assim, um eventual dessa natureza, em último caso, deveria limitar-se aos pontos com altos índices de acidentes, conforme assinalado pelo recorrente, e não para a totalidade das vias.

27. Entretanto, nosso posicionamento é o de que nem para essas áreas críticas deveria haver a contratação, uma vez que, conforme posição já exposta, existem outros meios de fiscalização capazes de atingir os mesmos objetivos, sem o desrespeito à legislação de licitações.

28. Contratação emergencial deve ser utilizada com parcimônia, visto ser um caso extremo. Não é o que aconteceu no Detran. No caso concreto, foi feita uma prorrogação excepcional do contrato original e duas contratações emergenciais para o mesmo serviço, ou seja, três anos de ajustes celebrados sem licitação.

29. O próximo ponto a ser abordado é o que trata dos entraves vivenciados pela Autarquia para dar prosseguimento ao certame licitatório. Os problemas da atuação do gestor estão fundamentados mais na falta de planejamento e na intempestividade das providências adotadas, e menos nos obstáculos encontrados.

30. Conforme já abordado na Informação 206/13 (fls. 51/52), o processo administrativo visando nova contratação foi autuado somente no último mês de vigência do Contrato original 35/06, que foi prorrogado



excepcionalmente, com fulcro no art. 57, §4º, da Lei 8.666/93. Tal fato já demonstra a existência de desídia administrativa e falta de planejamento. Somente após decorridos 71 meses de vigência do Contrato 35/06 é que o Detran iniciou o novo procedimento licitatório

31. Da mesma forma, foi abordado na Informação citada a questão da não obtenção de propostas estimativas de preços. Não houve dificuldade da Autarquia para obtê-las quando da contratação emergencial. Tal fato causa estranheza.

32. De qualquer forma, a solução encontrada pelo Diretor Geral de utilizar preços da contratação anterior para a continuidade do certame foi acertada, porém intempestiva. Deveria ter sido tomada anteriormente.

33. Quanto às correções determinadas pelo TCDF, temos que o Detran levou um mês e meio para providenciá-las (fl. 58), prazo esse que não pode ser considerado razoável diante das circunstâncias.

34. Acerca da existência de impugnações administrativas e judiciais ao edital, ressaltamos que em fases anteriores do processo não foi mencionada a existência de ações judiciais contra o certame. Ademais, falta comprovação de tal fato.

35. Quanto às administrativas, temos que não suspendem a licitação, a menos que tenham razão. Nesse caso, o problema é que o edital foi mal concebido. Mais uma vez, trata-se de questão relativa à má gestão e



falta de planejamento. Se o procedimento tivesse iniciado em momento oportuno, os entraves seriam minimizados.

36. Mais a frente, o recurso defende que a contratação em tela atendeu o princípio da economicidade e da eficiência. A economicidade do ajuste não foi discutida nos autos. Quanto à eficiência, acreditar que foi atingida é subverter completamente seu significado. Como pode se declarar eficiente uma administração que não conseguiu licitar um serviço em três anos?

37. Por fim, quanto ao argumento de que o recorrente agiu mediante pareceres técnicos e jurídicos e, dessa forma, estava diante da chamada inexigibilidade de conduta diversa, não havendo culpa ou dolo em suas ações, não concordamos.

38. O Diretor Geral é o responsável pela gestão da Autarquia. Conforme ficou comprovado, iniciou o procedimento licitatório tardiamente; implementou as soluções para os obstáculos enfrentados pelo certame morosamente; e ignorou os questionamentos feitos pelo executor do Contrato 1/12, quanto à irregularidade da subcontratação, conforme demonstrado na Informação 143/15 (fls. 442/444).

39. Assim, entendemos não haver fundamento para o acolhimento dos argumentos apresentados pelo recorrente.



SUGESTÕES

Diante de todo o exposto, sugerimos ao egrégio Plenário que:

- I) negue provimento ao Pedido de Reexame interposto pelo Sr. José Alves Bezerra (fls. 509/544), mantendo os termos da Decisão 396/16 e do Acórdão 53/16;
- II) autorize:
 - a) o envio de cópia da presente instrução e da decisão que vier a ser proferida aos interessados;
 - b) a devolução dos autos a esta Secretaria para os devidos fins.

A superior consideração,

HENRIQUE DE FREITAS SOARES

ACE - 301-8