



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA
Assessoria Jurídica de Licitações e Contratos

PAD n.º 8183/2019
Assunto: Locação de veículos
Parecer n.º 459/2019

1. Chegam os autos a essa Assessoria Jurídica de Licitações e Contratos, para análise acerca da contratação emergencial dos serviços de locação de veículos com motorista, para atender às demandas do cadastramento biométrico de eleitores no Estado da Bahia.
2. Em folha inaugural (doc. n.º 109788/2019), a SETRAN pontua:

A presente contratação visa suprir a demanda pelo serviço de transporte do TRE-BA, que vem sofrendo um aumento considerável, por conta dos trabalhos referentes ao Projeto do Terceiro 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 18.02.2020.

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.

Para possibilitar a descentralização do atendimento, com a instalação de postos de atendimento em todos os municípios e localidades envolvidas na revisão biométrica, é necessária a disponibilização, pelo Tribunal, de todos os equipamentos de tecnologia da informação, aí incluídos os kits biométricos. Necessária, ainda, a distribuição de materiais específicos para o cadastramento, tais como formulários de título eleitoral, coletores de impressão digital, lenços umedecidos, papel, água mineral e muitos outros. Todos esses materiais e equipamentos são transportados pela unidade de transporte do Tribunal, com a utilização de frota própria e de condutores terceirizados, uma vez que o Tribunal conta com apenas um motorista do quadro de pessoal.

Considerando que a frota de veículos do Tribunal, bem como a contratação terceirizada de condutores, não têm suportado a demanda, torna-se necessária a contratação de serviço de locação de veículos nos termos detalhados neste termo de referência.

3. Em Ata de Reunião (doc. nº 110465/2019) 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 21 (vinte e uma) empresas especializadas, com concessão do prazo de 3 (três) dias úteis para oferta de propostas (doc. nº 111475/2019). Responderam à Administração as empresas PARDAL LOCAÇÕES DE VEÍCULOS E SERVIÇOS EIRELI; SOLONTEC SERVIÇOS DE LIMPEZA E TRANSPORTE EIRELI; ERICOSTA SERVIÇOS DE TRANSPORTE EIRELI; FORT CAR TURISMO LTDA – EPP; COPATUR LOCADORA DE VEÍCULOS TRANSPORTES E TURISMO EIRELI; LOCALIZA RENT A CAR (docs. nºs. 115395/2019, 115830/2019, 115857/2019, 115878/2019, 115894/2019 e 115902/2019).

4.1. Após análise da documentação apresentada pelas concorrentes (preço e documentos de habilitação), a SEAQUI, mediante doc. nº 116930/2019, informa que a empresa PARDAL LOCAÇÕES DE VEÍCULOS E SERVIÇOS EIRELI apresentou o menor preço e a documentação em conformidade, o que, na prática, a consagra vencedora da presente *seleção*.

4.2. Nesse contexto, foi juntado aos autos *notificação para confirmação de proposta* (doc. nº 116840/2019), tendo ratificado-se o valor de **R\$119.040,00** (cento e dezenove mil e quarenta reais) para a prestação dos serviços em tela.

5. Através do doc. nº 117037/2019 a Coordenadoria de Aquisições, Material e Patrimônio (COMAP) presta informações acerca da instrução processual, indicando, neste ponto, a regularidade fiscal e trabalhista da empresa ofertante do menor preço, bem como a inexistência de quaisquer impedimentos para contratar com a Administração, nos termos das demais certidões exigidas para a *habilitação* da PARDAL LOCAÇÕES DE VEÍCULOS E SERVIÇOS EIRELI.

6. Em momento anterior, a Seção de Contratos, mediante doc. nº 115227/2019, juntou a minuta contratual.

7. Informou-se a disponibilidade orçamentária para atender às despesas, conforme consignado no doc. nº. 120532/2019.

É o breve Relatório.

8. 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;”

9. 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.

10. 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)

11. Em análise às justificativas trazidas pela SETRAN (aqui reproduzidas, tópico 2), supomos que a logística para distribuição de kits biométricos e demais itens necessários aos trabalhos de biometria teve forte incremento, em função do atual planejamento idealizado pela nova gestão deste Tribunal, fato que gerou a incapacidade de atendimento satisfatório com o atual quadro de motoristas e de veículos disponíveis nesta Casa.

11.1. Nessa linha de raciocínio, julgamos pretender se levar a efeito a contratação direta, de forma emergencial, para que não reste prejudicado o ritmo agora imposto à atividade do cadastramento 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.

11.2. É de conhecimento público, notório, o que ocorreu em etapa anterior do cadastramento 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 neste Regional.

11.3. Cumpre salientar que a recente alteração na gestão do TRE da Bahia tornou mais curto o lapso temporal para a conclusão do cadastramento 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 de prévios estudos.

12. Por outro lado, precisamos repisar 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.

12.1. 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.**

13. 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.

13.1. Por essa razão, sugerimos, inicialmente, que a SETRAN consigne nos autos justificativa mais robusta, de modo a evidenciar os riscos que poderá sofrer a logística de

distribuição de material, e consequentemente, a própria etapa de cadastramento biométrico, caso a Administração se decida pela contratação mediante procedimento licitatório.

13.2. Se acatadas, pela Administração, as justificativas da SETRAN¹, recomendamos que a contratação se limite ao tempo necessário à conclusão de procedimento licitatório, que precisará ser imediatamente instaurado por este Tribunal.

14. De qualquer modo, superada a obrigatória questão preliminar, passamos à análise do Termo de Referência encartado aos autos (doc. nº 109804/2019).

14.1. Nos tópicos 6.1, 7 “c” e 7 “d”, devem ser retiradas as referências a “edital” e a “processo licitatório”, fazendo-se as necessárias substituições.

14.2. Aparentemente, as disposições dos tópicos 3.9.2 e 8.1, “k” e “l”, se reportam a situações iguais, com previsão de prazos distintos para solução. Cumpre adequar, caso se confirme a contradição.

14.3. As alíneas “n” e “o”, do tópico 8.1, fazem referência equivocada aos tópicos 3.11 e 3.14, tendo se apresentado a mesma situação nos tópicos 10.1.5 e 10.1.6 (referências equivocadas), merecendo, todos eles, a devida correção.

14.4. A vigência máxima do ajuste deve ser de 180 (cento e oitenta) dias, tal qual previsto na lei de licitação. Sendo assim, o tópico 9.1 deve ser corrigido.

14.5. O tópico 10.1.2 deve ser excluído, vez que não há previsão de *garantia contratual* para a contratação em pauta.

14.6. Questionamos a real necessidade da previsão de multa para a hipótese do *não fornecimento de dados* pela Contratada, constante do tópico 10.1.3. Ainda que haja justificativa plausível para tanto, necessária a correção da referência ao *item 8, alínea “i”*.

15. Quanto à minuta contratual (doc. nº 115227/2019), além de eventual alteração demandada pelos ajustes acima, cabe pontuar:

15.1. O tópico 2.1, da cláusula primeira, deve indicar o valor da diária, vez que a locação não terá valor mensal fixo. Ainda na mesma cláusula, entendemos desnecessária a transcrição de “*tabela com itens correspondentes*”.

15.2. Nas cláusulas quarta e quinta devem ser excluídas as alíneas “e” e “c”, respectivamente, pois inadequadas ao serviço em questão.

¹ Na linha defendida por Jessé Torres Pereira Júnior e Marinês Restelatto Dotti: “*Tem o gestor público a discricionariedade de optar pela contratação do objeto que melhor atenda ao interesse público, não podendo a assessoria jurídica adentrar no mérito dessa escolha*”. (Artigo “*Responsabilidade da Assessoria Jurídica no processo administrativo das licitações e contratações*”)

15.3. Por fim, na cláusula nona deve ser suprimida a expressão “*desde que haja interesse da Contratante*”.

16. Assim visto, a documentação (docs. nºs. 109804/2019 e 115227/2019) estará apta à promoção dos efeitos jurídicos almejados, desde que feitas as alterações acima propostas, e após ouvida a SETRAN, para que a Administração conclua pela efetiva necessidade da contratação em caráter emergencial.

É o parecer, *sub censura*.
À ASSESD.

Salvador, 14 de junho de 2019.

Silene Mascarenhas de Souza
Assessoria Jurídica de Licitações e Contratos