

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO DE EDITAL

PROCESSO Nº P067069/2024

COORDENADORIA JURÍDICA - COJUR/SEPOG

Célula de Licitações e Contratos Administrativos Corporativos – CELIC

Cuidam os autos de Impugnação formulada por **Protásio Locação e Turismo Ltda.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob nº 12.801.601/0001-82, ao **Edital nº 9755**, do qual decorre o Pregão Eletrônico **nº 90074/2024**, oriundo da Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG), cujo objeto se consubstancia no seguinte:

Registro de preços visando futuras e eventuais prestações de serviços de locação de veículos tipo caminhão, corporativo, a fim de atender as necessidades dos órgãos e entidades do município de Fortaleza, por um período de 36 (trinta e seis) meses, de acordo com as exigências, especificações e quantitativos previstos no Edital nº 9755 e seus anexos.

Nesse contexto, a impugnante questiona os pontos a seguir indicados, com base em fatos e fundamentos que serão respondidos no corpo da presente resposta, senão vejamos:

1) Exigências ilegais no Termo de Referência, no que se refere às infrações de trânsito e às franquias de seguro.

DAS CONDIÇÕES DE ADMISSIBILIDADE

Preliminarmente, destaca-se a necessidade de análise quanto ao atendimento às condições de admissibilidade da impugnação apresentada pelo **Protásio Locação e Turismo LTDA** nos autos do presente procedimento licitatório.

Materialmente, o edital de licitação pode ser impugnado diante da constatação de contrariedade aos princípios da legalidade, da igualdade e da competitividade do certame em cláusulas estipuladas no instrumento convocatório. Assim, o Edital que não atender às exigências legais e principiológicas estará viciado e apto a receber um pedido de impugnação com o único propósito de ser corrigido.

A Lei nº 14.133/2021, que regulamenta o presente procedimento licitatório, disciplina em seu art. 164 o seguinte:

Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, **devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame**. (Grifos nossos).

Nessa esteira, seguindo o que dispõe a legislação supra, o Edital do Pregão nº **90074/2024**, estabeleceu em sua cláusula 13, o que segue:

13.1. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar e pedir esclarecimentos deste Edital por irregularidade na aplicação da Lei nº 14.133, de 2021, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame.

Assim, como disposto nas regras destacadas acima, o prazo para apresentação da narrativa impugnatória, junto à Comissão Permanente de Licitações, é de até 03 (três) dias úteis, anteriores à data da sessão de abertura das propostas.

Compulsando os autos do processo licitatório em destaque, constata-se, no item 6 do preâmbulo do Edital nº 9755, que a sessão inaugural do referido Pregão foi designada para o dia **28 de maio de 2024**. Seguindo o que dispõe a legislação que trata sobre o processo em tela, bem como o próprio Instrumento Convocatório, os interessados poderiam ingressar com as suas insurgências às cláusulas editalícias até o **dia 23 de maio de 2024**.

Nesse escopo, considerando que a empresa **Protásio Locação e Turismo Ltda.** ingressou com sua impugnação em **22 de maio de 2024**, constata-se que a apresentação do referido instrumento processual de impugnação ocorreu de forma tempestiva, razão pela qual essa Administração resolve conhecê-la, momento em que passa à análise das razões ora expostas.

DA ANÁLISE

A impugnação ora em comento insurge-se contra o Edital nº 9755 e seus anexos, nos termos a seguir delineados.

1) Exigências ilegais no Termo de Referência, no que se refere às infrações de trânsito e às franquias de seguro.

**Planejamento,
Orçamento
e Gestão**

A impugnante aduz que o Termo de Referência do Edital nº 9755, em seu itens 5.6.4 e 13.6.2, faz exigências ilegais, nos seguintes termos:

Acerca do pagamento de penalidades aplicadas relativa às infrações de trânsito. Deve-se partir da seguinte premissa – básica e indelével: os veículos ficarão na posse da CONTRATANTE no dia a dia, face à execução do objeto contratual. Por isso, deverá haver revisão das suas redações. Ora, estando a CONTRATANTE na posse dos veículos desde o início da vigência do contrato, é evidente que qualquer sinistro, evento ou dano será provocado por seu condutor, já que essa condição é inerente à própria execução do contrato, ou seja, à circulação dos veículos na via pública.

Desse modo, para afastar a sua responsabilidade de custeio de pagamento por multas supervenientes que infrinjam a legislação de trânsito brasileira, caberá à CONTRATANTE responsabilizar-se por seus ônus, tanto do custeio quanto da responsabilidade cível.

Essa, aliás, é a regra do art. 257, § 3º, do Código de Trânsito Brasileiro:

“Art. 257. As penalidades serão impostas ao condutor, ao proprietário do veículo, ao embarcador e ao transportador, salvo os casos de descumprimento de obrigações e deveres impostos a pessoas físicas ou jurídicas expressamente mencionados neste Código.

(...)

§3º Ao condutor caberá a responsabilidade pelas infrações decorrentes de atos praticados na direção do veículo”.

Além disso, a Resolução do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN nº 339/2010, traz a permissão de anotação dos contratos de aluguel não vinculado ao financiamento do veículo, junto ao Registro Nacional de Veículos Automotores, sendo necessário, para tanto, apenas a apresentação do documento de locação.

“CONTRAN nº 339/2010, Art. 1º Permitir a anotação dos contratos de comodato e de aluguel ou arrendamento não vinculado ao financiamento do veículo, junto ao Registro Nacional de Veículos Automotores. Parágrafo único. Considera-se possuidor todo aquele que tem o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade do veículo, estabelecido por meio dos contratos previstos no caput, e anotado no respectivo órgão executivo de trânsito dos Estados ou do Distrito Federal.”

Desse modo, as notificações por infrações de trânsito serão enviadas diretamente ao órgão, sendo ele o responsável pela apresentação da defesa administrativa bem como pelo pagamento, ficando a locadora totalmente isenta de qualquer responsabilidade.

“13.6.2. A CONTRATADA deverá arcar com todos os custos decorrentes de sinistros envolvendo os carros locados, bem como danos materiais e pessoais causados a terceiros envolvidos, incluindo o pagamento da franquia sem ônus à CONTRATANTE”

Conforme estabelecido no edital, consta que os veículos devem ter seguro total, no entanto deve constar que o pagamento das franquias de seguro serão atribuídas a CONTRATANTE. Entre as diversas despesas associadas à operação e manutenção de frotas de veículos, as franquias de seguro emergem como um ponto de discussão relevante. A definição de quem deve arcar com o pagamento das franquias em casos de sinistro é uma questão que requer clareza, equidade e transparência.

O objeto do presente edital visa a contratação de empresa para locação de veículos SEM MOTORISTA, com isso todos os veículos serão conduzidos por prepostos a serviço da contratante. Isso implica que a CONTRATANTE tem controle direto sobre a utilização dos veículos, incluindo a seleção de motoristas, os trajetos e as condições de operação, ou seja, os motoristas agem em benefício de seus interesses.

É indiscutível que a utilização de veículos em contratos de licitação abrange uma variedade de atividades, desde o transporte de mercadorias até o deslocamento de funcionários para cumprir suas atribuições, nesse caso não há como a contratada prever e avaliar possíveis danos que possam ocorrer durante o contrato.

Nesse contexto, a responsabilidade pelo pagamento das franquias de seguro nos contratos de locação de veículos deve ser direcionada àqueles que estão sob posse dos veículos no momento do sinistro.

**Planejamento,
Orçamento
e Gestão**

O Código Civil, em seus artigos 186 e 927, está concretizado de maneira clara o direito de reparação por conduta comissiva ou omissiva de outrem que venha a lhe causar prejuízo.

“Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.”

(...)

“Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.”

O artigo acima transcrito enseja a reparação de danos lastreado na teoria da responsabilidade subjetiva, nascendo daí os quatro requisitos essenciais para que se concretize o direito de indenizar: o ato, o dano, o nexo de causalidade e o dolo ou culpa do indivíduo causador do dano.

“Art. 932. São também responsáveis pela reparação civil: (...)

III - o empregador ou comitente, por seus empregados, serviçais e prepostos, no exercício do trabalho que lhes competir, ou em razão dele”.

Não é possível fazer uma estimativa completa perante a extensão dos possíveis danos causados pelo uso dos veículos para conseguir realizar o orçamento e incluir esses valores na proposta de preços, especialmente quando se trata de terceiros. Os acidentes podem ocorrer em diversas circunstâncias, por isso caberá a CONTRATANTE o pagamento das despesas que decorram de dano, o que deverá incluir a franquia do seguro total, conforme prevê a regra Constitucional do Art. 37º, § 6º, da Constituição Federal.

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.

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Restando claro, a impossibilidade de proposta de coisa diversa ao objeto contratual, qual seja a locação de veículos, mesmo porque está em desacordo com o estabelecido na referida lei supracitada. A contratação de seguros seja por particulares ou pela administração pública, é regida pelas regras pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), que é órgão governamental responsável pela autorização, controle e fiscalização dos mercados de seguros no Brasil.

Nesse contexto, traremos a seguir respostas aos pontos impugnados de forma detalhada e sistematizada, vejamos:

a) O Item 5.6.4 do Anexo I – Termo de Referência traz em seu enunciado a seguinte redação:

5.6.4. Os serviços serão executados pela contratada obedecendo ao disposto no Decreto Municipal nº 13.382 e 20 de junho de 2014 e Instrução Normativa nº 03 de 20 de junho de 2014.

Assim, ao analisarmos os pontos que tratam das infrações de trânsito, o regramento aplicável à matéria consiste no Decreto Municipal nº 13.382 de 20 de junho de 2014, vejamos:

Art. 32. Tendo o servidor infrator acatado a autuação, deverá providenciar a quitação da multa na rede bancária autorizada, no prazo estabelecido pelo órgão de trânsito, e, imediatamente, encaminhar ao órgão ou à entidade a cópia do comprovante de pagamento, para arquivamento.

Art. 33. Na hipótese de o condutor infrator considerar a autuação improcedente, caberá ao mesmo recorrer, dentro do prazo legal, ao órgão competente.

Art. 34. Não sendo efetuada a quitação da multa pelo servidor responsabilizado, no prazo estabelecido, o órgão ou a entidade deverá providenciar o pagamento da multa e instaurar processo administrativo para a cobrança do respectivo valor do servidor.

[...] Art. 38. Na hipótese de o condutor do veículo envolvido em acidente ou multado ser terceirizado, a responsabilidade será apurada conforme dispuser o contrato [de terceirização de mão de obra].

Neste prisma, cumpre destacar que o diploma supramencionado se encontra expressamente previsto entre os itens editalícios, especificamente nos itens 5.6.4 e 13.3.16 do Termo de Referência, vejamos:

5.6.4. Os serviços serão executados pela contratada obedecendo ao disposto no Decreto Municipal nº 13.382 e 20 de junho de 2014 e Instrução Normativa nº 03 de 20 de junho de 2014.

13.3.16. No caso de acidentes de trânsito envolvendo os veículos, o condutor envolvido deve acionar imediatamente a Perícia Técnica do órgão municipal, estadual ou federal competente, mantendo o veículo no local do sinistro, paralelamente, o condutor deverá entrar em contato com o responsável pelo transporte do órgão/entidade a que se reporta, que enviará um representante ao local do sinistro para vistoria e relatório, sendo vedado ao condutor e ao responsável pelo transporte firmar qualquer Acordo, independentemente da emissão de laudos periciais. Conforme disposto no Decreto nº 13.382, de 20 de junho de 2014 e Instrução Normativa nº 03, de 20 de junho de 2014, da Prefeitura Municipal de Fortaleza.

cópia do original e assinado digitalmente
nal, acesse o site <https://assinaja.ssp.j2408> e cóo

Assim, verifica-se inexistir a ilegalidade apontada pela empresa, posto que o TR reproduz fielmente as disposições regulamentares estabelecidas em Decreto Municipal sobre a temática em discussão.

b) O item 13.6.2 do Anexo I – Termo de Referência dispõe o seguinte em sua redação:

13.6.2. A CONTRATADA deverá arcar com todos os custos decorrentes de sinistros envolvendo os carros locados, bem como danos materiais e pessoais causados a terceiros envolvidos, incluindo o pagamento da franquia sem ônus à CONTRATANTE;

Com efeito, as alegações da impugnante de que cabe à Contratante o pagamento das franquias não merecem prosperar.

É cediço que a relação em comento entre a Administração Pública e a empresa que eventualmente for a contratada, será caracterizada pela verticalidade, a qual tem como característica a imposição unilateral por parte da contratante com fulcro na supremacia do interesse público sobre o privado.

Nesse passo, é de se relembrar que a Administração Pública goza de discricionariedade e de prerrogativas próprias, decorrentes da supremacia do interesse público sobre o privado, na elaboração dos seus contratos e dos seus Editais, sendo certo que é possível o estabelecimento de cláusulas com alteração de responsabilidades, desde que não haja ilegalidade, cabendo ao licitante que participar do certame submeter-se aos termos trazidos, uma vez que foi dado ao mesmo ampla publicidade e prévio conhecimento dos termos da discricionariedade e direitos da Administração.

Assim, os termos do Edital não são passíveis de impugnação tão somente pela empresa discordar dos termos propostos e não por serem condições ilegais. Conforme assevera Celso Antônio Bandeira de Melo, em decorrência da verticalidade, os contratos firmados com Administração Pública tem caráter de contratos de adesão¹, não sendo passíveis de alteração, vejamos:

Contrato administrativo é um tipo de avença travada entre a Administração e terceiros na qual, por força de lei, de cláusulas pactuadas ou do tipo de objeto, a permanência do vínculo e as **condições preestabelecidas sujeitam-se a cambiáveis imposições de interesse público [...]** (Grifamos)

Neste prisma, os instrumentos contratuais em comento são regidos pela lei 14.133/2021 e, **supletivamente**, pelas disposições de direito privado, as quais se encontram mormente no Código Civil de 2002, conforme atesta o artigo 89 daquele diploma, *in verbis*:

¹ A conceituação de contrato de adesão está no Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), que, em seu art. 54, caput, dispõe: "Art. 54. Contrato de adesão é aquele cujas cláusulas tenham sido aprovadas pela autoridade competente ou estabelecidas unilateralmente pelo fornecedor de produtos ou serviços, sem que o consumidor possa discutir ou modificar substancialmente seu conteúdo".

Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, **supletivamente**, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

Assim, resta indubitável que as normas trazidas à baila pela impugnante, isto é, aquelas oriundas do direito privado, como as do Código Civil de 2002, só se aplicariam aos contratos administrativos nos casos em que a legislação de regência seja silente.

No presente caso, a Administração se utilizou do art. 92, inciso XIV, da Lei 14.133/2021, que estabelece que em todo contrato deverão estar previstos os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo, estabelecendo como responsabilidade da empresa contratada o pagamento da franquia.

Ademais, é de se destacar que a responsabilidade da administração é objetiva na forma prevista pela legislação, não se aplicando ao caso os art. 186 e 927 do Código Civil, que tratam de responsabilidade subjetiva, aplicada aos particulares de forma geral, como sugerido em sede de impugnação.

Dessa maneira, não assiste razão à impugnante no tocante aos pleitos com supedâneo no Código Civil de 2002 ou em qualquer outro normativo que regulamente as relações regidas pelo direito privado, notadamente as expedidas pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP).

Sob outra ótica, no que concerne à alegação subsidiada pelo artigo 2º§6º, do artigo 37, da Constituição Federal, não aplicabilidade ao caso, tendo em vista que, utilizando-se do juízo de conveniência e oportunidade optou por convencionar que o locador arque com os seguros dos veículos que cubram eventuais despesas com sinistros.

Neste prisma, resta incontroverso que não há que se falar em retificações a serem realizadas nos termos editalícios impugnados com fulcro na legislação de regência, bem como na doutrina pertinente.

² § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

DA CONCLUSÃO

Assim, à luz da legislação vigente sobre o tema, bem como das melhores práticas e orientações emitidas pelo Tribunal de Contas da União, decide-se conhecer a IMPUGNAÇÃO apresentada pelo **Protásio Locação e Turismo LTDA** para, no mérito, **NEGAR PROVIMENTO**, conforme razões acima delineadas.

Fortaleza – CE, *data da assinatura digital*.

João Marcos Maia
SECRETÁRIO MUNICIPAL DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
assinado digitalmente

Assessorado(a) por:

Alípio Rodrigues de Oliveira Filho
Coordenador Jurídico em exercício – OAB/CE nº 41.294
Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPOG
assinado digitalmente



Este documento é cópia do original e assinado digitalmente sob o número FWYKBDCT

Para conferir o original, acesse o site <https://assineja.sepog.fortaleza.ce.gov.br/validar/documento>, informe o malote 3359339 e código FWYKBDCT

ASSINADO POR: