



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO Nº 18/0435-0031762-5**

**PARECER Nº 17.443/18**

Gabinete

EMENTA:

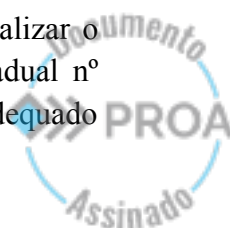
**SECRETARIA DOS TRANSPORTES. DEPARTAMENTO AUTÔNOMO DE ESTRADAS DE RODAGEM. CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL DE SERVIÇOS DE APOIO À FISCALIZAÇÃO DE OBRAS RODOVIÁRIAS. MALHA RODOVIÁRIA SOB A CIRCUNSCRIÇÃO DA 1ª SR – ESTEIO, 11ª SR – LAJEADO, 16ª SR – OSÓRIO (CAT REGIÃO SUDESTE).**

1. Na Informação nº 011/18/GAB, de 20 de março de 2018, houve (i) o reconhecimento de que a contratação dos serviços de apoio técnico mostra-se fundamental para que o DAER possa executar a contento a fiscalização das obras rodoviárias; (ii) a conclusão, baseada nas informações da área técnica da autarquia, de que no apoio técnico à supervisão de obras rodoviárias o interesse público somente pode ser satisfeito se o contratado tiver o poder de fazer ingerências de caráter técnico nas soluções que venham a ser adotadas nas obras e serviços de engenharia, mostrando-se adequada, assim, a escolha do tipo de licitação técnica e preço.

2. Caracterizada a emergência permissiva da contratação direta, com fundamento no art. 24, IV, da Lei de Licitações, tendo em vista a necessidade inadiável do serviço e a não conclusão do processo licitatório em curso.

3. Escolha do fornecedor do serviço realizada a partir das propostas das empresas de engenharia convidadas, utilizando o gestor como critério do convite a habilitação nos editais de licitação dos atuais CATs, em andamento na CELIC, bem como as empresas que atualmente prestam os serviços. A necessidade de avaliação técnica justifica excepcionalizar o critério de escolha previsto no § 1º do art. 5º do Decreto Estadual nº 53.355/2016, pois o Sistema de Registro de Preços somente é adequado quando o critério de escolha for exclusivamente o menor preço.

4. Preço da contratação justificado em parâmetros do mercado.





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

5. Recomendação de adaptação da minuta contratual.

AUTOR: THIAGO JOSUÉ BEN

Aprovado em 25 de outubro de 2018.



Nome do documento: FOLHA\_IDENTIFICACAO.doc

Documento assinado por

Órgão/Grupo/Matrícula

Data

Gisele de Melo Kaiser Stahlhoefer

PGE / GAB-AA / 358609001

25/10/2018 10:56:30





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**PARECER**

**SECRETARIA DOS TRANSPORTES. DEPARTAMENTO AUTÔNOMO DE ESTRADAS DE RODAGEM. CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL DE SERVIÇOS DE APOIO À FISCALIZAÇÃO DE OBRAS RODOVIÁRIAS. MALHA RODOVIÁRIA SOB A CIRCUNSCRIÇÃO DA 1ª SR – ESTEIO, 11ª SR – LAJEADO, 16ª SR – OSÓRIO (CAT REGIÃO SUDESTE).**

1. Na Informação nº 011/18/GAB, de 20 de março de 2018, houve (i) o reconhecimento de que a contratação dos serviços de apoio técnico mostra-se fundamental para que o DAER possa executar a contento a fiscalização das obras rodoviárias; (ii) a conclusão, baseada nas informações da área técnica da autarquia, de que no apoio técnico à supervisão de obras rodoviárias o interesse público somente pode ser satisfeito se o contratado tiver o poder de fazer ingerências de caráter técnico nas soluções que venham a ser adotadas nas obras e serviços de engenharia, mostrando-se adequada, assim, a escolha do tipo de licitação técnica e preço.
2. Caracterizada a emergência permissiva da contratação direta, com fundamento no art. 24, IV, da Lei de Licitações, tendo em vista a necessidade inadiável do serviço e a não conclusão do processo licitatório em curso.
3. Escolha do fornecedor do serviço realizada a partir das propostas das empresas de engenharia convidadas, utilizando o gestor como critério do convite a habilitação nos editais de licitação dos atuais CATs, em andamento na CELIC, bem como as empresas que atualmente prestam os serviços. A necessidade de avaliação técnica justifica excepcionalizar o critério de escolha previsto no § 1º do art. 5º do Decreto Estadual nº 53.355/2016, pois o Sistema de Registro de Preços somente é adequado quando o critério de escolha for exclusivamente o menor preço.
4. Preço da contratação justificado em parâmetros do mercado.
5. Recomendação de adaptação da minuta contratual.

Trata-se de expediente administrativo eletrônico, encaminhado a esta Procuradoria-Geral do Estado pela Secretaria dos Transportes, para exame acerca da viabilidade da contratação emergencial de serviços de apoio à fiscalização de obras rodoviárias do DAER/RS na malha rodoviária sob a circunscrição da 1ª SR -



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Esteio, 11ª SR – Lajeado, 16ª SR – Osório (CAT Região Sudeste), com fundamento legal no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93.

Instruem o presente expediente administrativo os seguintes documentos: Memorando SCR/072/18, com justificativa para a contratação emergencial (fls. 02-03); termo de referência para a execução de serviços de apoio à fiscalização de obras do DAER/RS (fls. 04-35); quadro de quantidades (fls. 45-46 e 50); composições de custos de supervisão ambiental (fl. 52); orçamento básico (fls. 54-55); cronograma financeiro (fl. 57); encargos sociais (fl. 61); despesas fiscais (fl. 63); Portaria nº 4916, pela qual o Diretor-Geral do DAER nomeia comissão destinada a oficiar as empresas convidadas e procederem à abertura e análise das propostas enviadas (fl. 69-79); termo da proposta técnica e critérios de julgamento para a contratação emergencial (fls. 81-92); ofícios expedidos às empresas com convite para a apresentação de proposta técnica e de preços (fls. 93-251); propostas recebidas (fls. 252-687; 675-1138; 1139-1435; 1436-1891; 1892-2550); ata da sessão de abertura da proposta técnica (fl. 2551); ofícios expedidos às empresas alertando para a necessidade de apresentação de equipes técnicas distintas por seleção, conforme a região do CAT, sob pena de desconsideração da proposta (fls. 2552-2579); respostas das empresas (fls. 2591, 2594, 2599, 2601); propostas de preço apresentadas pelas empresas (fls. 2608-2610; 2611-2614); ata da sessão de abertura de proposta de preço (fl. 2615); ata de avaliação de propostas técnica e de preço e pontuação final, com seleção da empresa STE – SERVIÇOS TÉCNICOS DE ENGENHARIA S.A. (fl. 2624); manifestações do Diretor de Infraestrutura Rodoviária do DAER, expondo a justificativa para a contratação, os critérios de escolha da empresa executante e a justificativa do preço (fls. 2651-2654, com complementação às fls. 2656-2658); manifestação da Superintendência de Assuntos Jurídicos do DAER (fls. 2674-2697); voto do Diretor de Infraestrutura Rodoviária do DAER, favorável à decretação de emergência visando à contratação emergencial (fls. 2699-2700); Resolução nº 9007 do Conselho de Administração do DAER, autorizando a contratação emergencial (2701); solicitação de reserva orçamentária (fl. 2714); minuta contratual (fls. 2717-2723); manifestação da Superintendência de Assuntos Jurídicos, sugerindo encaminhamento à Procuradoria-Geral do Estado (fls. 2724-2725), acolhida pelo Diretor-Geral do DAER (fl. 2727); manifestação do agente Agente Setorial junto à



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Secretaria dos Transportes (fls. 2729-2732); encaminhamento do processo à Procuradoria-Geral do Estado, pelo Secretário dos Transportes em exercício (fl. 2732).

É o relatório.

1. Antes de adentrar na análise da contratação emergencial propriamente dita, impõe-se assinalar que esta Procuradoria-Geral do Estado, pela **Informação nº 011/18/GAB**, de 20 de março de 2018, enfrentou o tema relativo à contratação dos serviços de apoio à fiscalização de obras rodoviárias do DAER/RS, por meio de concorrência do tipo técnica e preço.

Eis a ementa da referida informação:

SECRETARIA DOS TRANSPORTES. DEPARTAMENTO AUTÔNOMO DE ESTRADAS DE RODAGEM. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO À FISCALIZAÇÃO DE OBRAS RODOVIÁRIAS DO DAER/RS. REGIÃO CENTRO-NORTE. ANÁLISE DE EDITAL.

1. A contratação dos serviços de apoio técnico mostra-se fundamental para que a autarquia possa executar a fiscalização das obras rodoviárias. Trata-se da contratação de atividades de apoio tecnológico, necessárias à tomada de decisões dos fiscais do DAER, o qual não pode se basear exclusivamente nas informações trazidas pelos executores das obras, tampouco pode se valer dos equipamentos da autarquia, por estarem tecnologicamente defasados.

2. A ausência de vinculação do contrato a obras específicas determina a classificação da atividade fiscalizatória como contínua.

3. No apoio técnico à supervisão de obras rodoviárias, o interesse público somente pode ser satisfeito se o contratado tiver o poder de fazer ingerências de caráter técnico nas soluções que venham a ser adotadas nas obras e serviços de engenharia. Não basta que o contratado seja capaz de reproduzir manuais e normas técnicas por meio de *check lists*, sendo necessária a experiência profissional suficiente para avaliar a qualificação do executor, as metodologias



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

por este empregadas, para que se possa supervisionar adequadamente os serviços deste, contribuir com o desenvolvimento dos serviços, definir rumos, propor alternativas. Por essa razão, mostra-se adequada a escolha do tipo de licitação técnica e preço.

4. Justificado o não parcelamento do objeto do contrato, pois acarretaria a majoração do custo para a Administração.

5. A definição precisa do objeto é requisito da licitação (art. 40, inciso I, da Lei 8.666/93), devendo o Termo de Referência incluir expressamente todas as possíveis atividades a serem desempenhadas pela contratada.

Para os fins da presente análise, releva destacar as seguintes conclusões a que se chegou naquela ocasião: **(i)** o reconhecimento de que a contratação dos serviços de apoio técnico mostra-se fundamental para que o DAER possa executar a contento a fiscalização das obras rodoviárias; **(ii)** a conclusão, baseada nas informações da área técnica da autarquia, de que no apoio técnico à supervisão de obras rodoviárias o interesse público somente pode ser satisfeito se o contratado tiver o poder de fazer ingerências de caráter técnico nas soluções que venham a ser adotadas nas obras e serviços de engenharia, mostrando-se adequada, assim, a escolha do tipo de licitação técnica e preço.

2. De outra parte, o **Parecer nº 17.402**, de 08 de outubro de 2018, concluiu que a necessidade de serviço em comento não poderia ser satisfeita mediante prorrogação contratual, por já ter sido utilizada pelo gestor a hipótese extensiva excepcional prevista no § 4º do art. 57 da Lei 8.666/93 – respaldada, por seu turno, na **Informação nº 008/18/GAB/PGE**, de 7 de fevereiro de 2018. No sobredito Parecer foi referido, de modo genérico, que a contratação emergencial seria uma alternativa possível para evitar a descontinuidade do serviço, desde que comprovada a presença dos requisitos que lhe são próprios:

SECRETARIA DOS TRANSPORTES. DEPARTAMENTO  
AUTÔNOMO DE ESTRADAS DE RODAGEM. CONTRATO DE  
APOIO TÉCNICO. SUPERVISÃO DE OBRAS. ART. 57, II e § 4º DA



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

LEI Nº 8.666/93. PRORROGAÇÃO CONTRATUAL. CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL.

1. Na hipótese de já ter sido realizada a prorrogação excepcional prevista no § 4º do art. 57 da Lei nº 8.666/93, não é possível efetuar nova prorrogação.

2. Estando presentes os requisitos previstos no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93, é possível a contratação emergencial, observados os requisitos elencados no art. 26 da Lei nº 8.666/93.

**3.** A contratação direta pretendida pelo consulente tem fundamento legal no art. 24, IV, da Lei de Licitações, de acordo com o qual:

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 obra 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.

Consoante ensina Joel de Menezes Nieburh (*in* Dispensa e Inexigibilidade de Licitação Pública, São Paulo: Dialética, 2003, p. 275, 279-280),

Para os fins de dispensa, o vocábulo emergência quer significar necessidade de contratação que não pode aguardar os trâmites ordinários de licitação pública, sob pena de perecimento do interesse público, consubstanciado pelo desatendimento de alguma demanda social ou pela solução de continuidade de atividade administrativa.

(...) Por exemplo, fortes enxurradas derrubam uma ponte, que é a única ligação de determinada localidade com o resto do município.





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Eis situação emergencial, que requer contratação emergencial com fulcro no inciso IV do artigo 24 da Lei nº 8.666/93.

Cumpre examinar, ainda, o cumprimento dos requisitos da dispensa de licitação, expostos no art. 26 da Lei de Licitações, que assim dispõe:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e nos incisos III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para eficácia dos atos. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

**I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;**

**II - razão da escolha do fornecedor ou executante;**

**III - justificativa do preço.**

(...)

(grifou-se)

**4. A justificativa** para a contratação emergencial está suficientemente caracterizada nos autos, consoante manifestação do Diretor de Infraestrutura Rodoviário do DAER/RS (fls. 2651):

A contratação emergencial se dá pelo fato da impossibilidade da prorrogação do contrato vigente, AJ/CD/045/13, de acordo com análise da SAJ e da PGE, e da nova contratação, pois a licitação ainda se encontra na CELIC, através do expediente 17/0435-0002445-2. A 1ª SR- Superintendência Regional de Esteio, a 11ª SR de Lajeado e a 16ª SR de Osório contam com poucos profissionais e escassa infraestrutura para o desenvolvimento de atividades de topografia e laboratório no acompanhamento e fiscalização de obra



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

da ERS-118, de quatro acessos municipais, além das atividades de manutenção, conserva e sinalização nas rodovias destas superintendências e, por isso, necessitam de serviços providos através do Contrato de Apoio Técnico – CAT.

Para liberação dos valores, tanto dos órgãos financiadores quanto os de controle, há exigências de que a fiscalização seja atuante por parte do DAER, que contemple o acompanhamento das questões ambientais, a validação dos quantitativos executados, revisões de projetos, além dos aspectos qualitativos das obras, atestadas através de ensaios de laboratório.

Os serviços são essenciais para o DAER, cuja interrupção acarretará em prejuízos aos usuários das rodovias, tendo em vista da impossibilidade de execução das obras. Esta paralisação dos serviços devido à falta de fiscalização gerará diminuição dos níveis de serventia dos pavimentos, com surgimentos de panelas em decorrência de períodos chuvosos, colocando em risco os usuários. A ausência do apoio técnico à fiscalização gerará uma queda na qualidade das obras executadas por terceiros.

Verifica-se que, embora deflagrado o processo licitatório para a contratação do serviço de apoio técnico à fiscalização de obras do DAER/RS, este ainda não foi concluído, inexistindo a possibilidade de se aguardar a finalização de seu trâmite regular. Esses aspectos – necessidade inadiável do serviço e trâmite do processo licitatório – são reforçados noutra passagem da manifestação acima referida (fls. 2652-2653):

Consta a orientação da Procuradoria Geral do Estado, no exame da possibilidade de prorrogação de prazo dos atuais CATs, de que se proceda a contratação emergencial, haja visto, as justificativas apresentadas e dos riscos de interrupção das obras prioritárias em decorrência do não acompanhamento de sua execução pela fiscalização do DAER. Não há como validar os serviços das obras e pagamentos sem a análise laboratorial e acompanhamento topográfico. Além disso, o acompanhamento ambiental sofrerá



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

interrupção, podendo o DAER ser alvo de multas ambientais pelo não cumprimento das exigências contidas nas Licenças de Instalação (LI).

Outro fator relevante na manutenção da prestação desses serviços se refere as readequações de projetos, nas operações de rodovias, principalmente nas questões que envolvem faixa de domínio, desapropriações, sinalização e controle de pesos de cargas.

[...]

Os procedimentos licitatórios delongam um certo tempo, principalmente no que se refere a licitação do tipo técnica e preço. Além dos prazos previstos em lei, o expediente da licitação, que se encontra na CELIC, constantemente é alvo de impugnação das empresas, tanto administrativas quanto judiciais e não há mais possibilidades de prorrogação dos atuais contratos. Desta forma, com a contratação emergencial estaremos impedindo a descontinuidade dos CATs que poderia gerar a paralisação e atrasos em todas as obras do DAER no período de finalização dos atuais CATs e das futuras contratações.

Entendemos que tão logo seja homologada a empresa vencedora no processo de licitação em curso na CELIC e sua contratação, cessará a situação de emergência.

[...]

Para esse item, citamos o expediente 17/0435-0002445-2 que se encontra na CELIC na fase de proposta técnica, edital nº CRTP 17/18.

Às fls. 2656-2658, são complementadas as justificativas para a contratação emergencial, sendo de destacar a informação de que a paralisação na prestação dos serviços dos CATs suspenderia a aplicação de investimentos de aproximadamente 1 bilhão de reais, já que muitos dos contratos de obras e serviços decorrem de financiamentos do Banco Mundial, BNDES e CIDE, o qual faz o



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

acompanhamento dos serviços executados através dos relatórios e estudos desenvolvidos pela Autarquia com o apoio técnico das equipes dos CATs.

Em virtude desses fatos, procedeu-se à decretação de emergência visando à contratação emergencial da empresa STE - Serviços Técnicos de Engenharia S/A, para execução de serviços de apoio à fiscalização de obras rodoviárias do DAER/RS, na malha rodoviária sob a circunscrição da 1ªSR-Esteio; 11ªSR-Lajeado e 16ªSR-Osório (Resolução nº 9007 do Conselho de Administração do DAER, de 16 de outubro de 2018, que autorizou a contratação emergencial – fl. 2.702).

Tendo em conta os elementos apresentados nos autos, **entende-se caracterizada a emergência a permitir a contratação direta**, com fundamento no art. 24, IV, da Lei de Licitações.

Possível argumentar que, tratando-se de uma necessidade contínua da administração, o processo licitatório deveria ter sido deflagrado com maior antecedência, a fim de evitar a criação da situação de emergência. Essa circunstância, todavia, não é obstáculo à contratação emergencial, como ensina Joel de Menezes Nieburh (*in Licitação Pública e Contrato Administrativo*, Belo Horizonte: Editora fórum, 2012, fl. 115):

*“A priori, a situação de urgência não deve ser provocada pela incúria da Administração Pública, que tem o dever de planejar e prever todas as suas demandas. (...) Não é razoável desautorizar a dispensa e, com isso, prejudicar o interesse público, que, sem o objeto a ser contratado, acabaria desatendido”.*

Lembre-se que **o administrador responde pelas afirmativas expostas nos autos**, as quais referem um suporte fático de situação emergencial e a possibilidade de danos ao interesse público, acaso não efetivada a rápida solução do problema.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Necessário enfatizar que as hipóteses de dispensa de licitação, previstas no artigo 24, da Lei de Licitações, reclamam a avaliação do administrador a respeito da conveniência de dispensar ou não o certame. Dispensar ou não a licitação em qualquer das situações previstas no art. 24 da Lei nº 8.666/93 é, pois, matéria que está sujeita à discricionariedade da autoridade competente.

Oportuno registrar que os contratos emergenciais têm vigência de 180 (cento e oitenta dias) consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a sua prorrogação. Assim, caberá à Administração adotar todos os esforços necessários para a conclusão do processo licitatório instaurado por meio do expediente administrativo nº 17/0435-0002445-2, o qual encontra-se, segundo noticiado, junto à CELIC.

**5.** No que diz respeito à **escolha do fornecedor**, é necessário ter presente que, embora não se impondo o mesmo rigor do procedimento licitatório, o gestor deve se pautar pelo estímulo à competitividade, visando à obtenção do contrato que melhor atenda o interesse público. De acordo com a precisa lição de Marçal Justen Filho (*in* Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2ª edição em e-book baseada na 17ª edição impressa. SP: Revista dos Tribunais, 2016):

Na contratação direta, a Administração não está liberada de promover todas as atividades de pesquisa de preços e de solicitação de ofertas dos potenciais interessados. A ausência de um procedimento licitatório formal não significa a eliminação da competição – ressalvados os casos de sua inviabilidade. Especialmente nos casos de dispensa, a Administração deve divulgar amplamente a sua intenção de promover a contratação. Tal se destina, inclusive, ao fim de obter propostas dos agentes econômicos privados.

A escolha do particular a ser contratado não necessita cumprir as exatas formalidades de um procedimento licitatório. Mas se exige a escolha da proposta mais vantajosa, ainda que não se configure como a de menor preço.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

As informações constantes nos autos são no sentido de que, em virtude da urgência e das características do serviço a ser contratado – no qual interessa a oferta de melhor preço e técnica – não se seguiu, por incompatibilidade com a necessidade de apuração da melhor técnica, a contratação por registro de preços regulamentada pelo Decreto Estadual nº 53.355/16. Em vez disso, foram convidadas a apresentarem propostas as empresas de engenharia habilitadas nos editais de licitação dos atuais CATs, em andamento na CELIC, bem como as empresas que atualmente já trabalham na prestação dos serviços.

É nesse sentido a manifestação do Diretor de Infraestrutura Rodoviária do DAER nas fls. 2652-2653:

empresa executante foi selecionada através de um procedimento definido previamente em reunião com a SAJ e PGE, seguindo a orientação de ser baseada nos conceitos de licitação do tipo técnica e preço, onde foram convidadas as empresas que já prestam serviços de apoio técnico para o DAER e todas as empresas já habilitadas nos procedimentos licitatórios que se encontram na CELIC, através dos Editais nos CRTP 13/18, CRTP 14/18, CRTP 16/18, CRTP 17/18 e CRTP 18/18. Participaram cinco empresas na fase de habilitação técnica e a proposta de preços só foi conhecida após a abertura dos envelopes da habilitação técnica. Restaram apenas duas empresas participantes para a abertura das propostas técnicas que apresentaram preços inferiores aos preços da tabela do DAER, restando selecionada a empresa STE-Serviços Técnicos de Engenharia de Engenharia S.A., no valor de R\$ 2.997.736,77.

[...]

Quanto ao não atendimento ao Decreto nº 53.355/16 entendemos que a prestação do serviço do CAT seja incompatível com as disposições do referido decreto, tendo em vista a necessidade de análise técnica das propostas, uma vez que envolvem revisões de projetos, serviços de elevado grau de complexidade e vasta experiência das empresas prestadoras de serviços.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Além disso, a seleção é morosa e sua inobservância poderá ocasionar uma série de prejuízos ao Estado e aos usuários das rodovias que por sua vez poderão cobrar indenizações da Autarquia.

A contratação por registro de preços se limita apenas a análise de preços, e entendemos que não atenderia a necessidade deste caso.

O procedimento adotado pela Diretoria de Infraestrutura rodoviária obedeceu um rito, com a nomeação de uma Comissão para recebimento das propostas e análise técnica das mesmas. Julgamos que foram convidadas, para seleção, empresas em número suficiente para garantir a competitividade, melhor técnica e melhor preço e habilitadas nos editais dos atuais CATs em andamento na CELIC e pelas empresas que atualmente já trabalham na prestação dos serviços, como dito anteriormente, totalizando um número de quinze empresas convidadas.

[...]

Os serviços são essenciais e com caráter de extrema urgência em quantidades estabelecidas pela equipe técnica da SCR, de acordo com necessidade verificada pelas obras em andamento e programadas para o período, em quantidades julgadas suficientes para atender a situação emergencial, e que apresentaram a melhor nota nos quesitos técnica e preço.

Diante desse contexto, entende-se que o gestor, tendo em vista a necessidade urgente e as características do serviço a ser contratado, utilizou-se de critério impessoal que, sem desestimular a competitividade, permitiu a seleção de empresa de engenharia que apresentou a proposta reputada a mais conveniente para o atendimento do interesse público. A necessidade de avaliação técnica, que é própria à contratação em comento, a demandar a análise de diversos documentos das empresas proponentes, justifica excepcionalizar o critério de escolha previsto no § 1º do art. 5º do Decreto Estadual nº 53.355/2016, pois o Sistema de Registro de Preços somente é adequado quando o critério de escolha for, como sói ocorrer na maior parte



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

das contratações públicas, apenas o menor preço. Encontra-se devidamente justificada, dessa forma, a escolha do fornecedor do serviço.

Observa-se, de outra banda, que houve a exigência, para as empresas que formularam propostas para mais de uma circunscrição de CAT, de apresentação de equipes técnicas distintas, tendo em vista que *“as regiões são distantes, o trabalho é permanente e ininterrupto em cada região e as equipes foram dimensionadas par atender o volume da obra nas regiões de cada seleção, assim a eficiência ficará comprometida, caso a mesma equipe trabalhe em mais de uma seleção, além de que os orçamentos apresentados se referem a equipes distintas para cada seleção.”* (fl. 2552). Trata-se, a toda evidência, de exigência justificada na eficiência da prestação dos serviços, não comportando qualquer reparo, portanto.

**6.** No que tange à **justificativa do preço** da contratação, destaca-se o seguinte excerto da manifestação do Diretor de Infraestrutura Rodoviária do DAER (fls. 2652-2654):

Declaramos que o preço praticado está adequado ao mercado, pois utilizou-se como referência a tabela de preços para serviços de consultorias publicadas no site do DAER referentes ao mês de maio de 2018 e o orçamento apresentado pela Equipe de Economia Rodoviária da Diretoria de Gestão e Projetos, para o presente processo de seleção.

[...]

O processo de seleção utilizou como referência a tabela de maio de 2018 que tem como base nos preços praticados no mercado, e o orçamento oficial do DAER, elaborado pela SPR/EER. Após realizada a comparação entre o orçamento do DAER e os preços apresentados pelas empresas participantes, foi escolhida a empresa STE por apresentar melhor desempenho no critério técnica e preço.





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Anote-se que o orçamento básico de fls. 54-55, elaborado pelo DAER tendo por referência a tabela de maio de 2018, a qual tem por base os preços praticado no mercado, estimou o custo total dos serviços em R\$ 5.097.515,88. A proposta de preço escolhida pelo gestor, apresentada pela empresa STE – Serviços Técnicos de Engenharia foi de R\$ 2.997.736,77 (fl. 2614), inferior à outra proposta recebida nos autos (R\$ 3.853.242,25 da empresa Pentágono Serviços de Engenharia Civil e Consultoria Ltda., conforme fl. 2610).

A esse ensejo, não se pode perder de vista que a adequação do preço aos valores de mercado e ao próprio serviço a ser executado é de responsabilidade integral e intransferível do administrador.

Cumpre frisar, ainda, estar demonstrada na situação concreta a existência de dotação orçamentária para o custeio do serviço (fl. 2714), em cumprimento ao disposto no art. 38 da Lei de Licitações.

**8.** No que diz respeito à **minuta contratual** de fls. 2717-2723, deverá ser integralmente adaptada à natureza emergencial do contrato, excluídas às menções ao processo licitatório inconcluso, bem como observado o prazo máximo de 180 dias de duração, excluindo-se a cláusula referente ao reajuste de preços.

**9.** Quanto à regularidade fiscal e trabalhista da contratada, caberá à Administração exigir os documentos necessários, devidamente atualizados, com fulcro nos arts. 27 a 29 da Lei nº 8.666/93.

**Em conclusão, alinham-se as seguintes considerações:**

**a)** Caracteriza-se, no caso concreto, a emergência autorizadora da contratação direta, com fulcro no art. 24, IV, da Lei de Licitações;

**b)** A minuta do contrato deverá ser integralmente adaptada à natureza emergencial deste, excluídas às menções ao processo licitatório inconcluso,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

bem como observado o prazo máximo de 180 dias de duração, excluindo-se a cláusula referente ao reajuste de preços;

**c)** Deverão ser adotados os esforços necessários para a conclusão do processo licitatório instaurado por meio do expediente administrativo nº 17/0435-0002445-2, o qual encontra-se, segundo noticiado, junto à CELIC;

**d)** Quanto à regularidade fiscal e trabalhista da contratada, caberá à Administração exigir os documentos necessários, devidamente atualizados, com fulcro nos arts. 27 a 29 da Lei nº 8.666/93.

Por fim, cumpre registrar que a presente manifestação possui natureza estritamente jurídica, não tendo o condão de cancelar opções técnicas adotadas pela Administração, nem de emitir juízo de conveniência e oportunidade.

É o parecer.

Porto Alegre, 24 de outubro de 2018.

**Thiago Josué Ben**  
**Procurador do Estado Assessor**  
**Consultor Jurídico**

Expediente nº 18/0435-0031762-5



Nome do arquivo: 3\_18043500317625\_DAER\_cat\_contratacao\_emergencial.pdf

Autenticidade: Documento Íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Thiago Josue Ben	24/10/2018 16:49:30 GMT-03:00	82858888000	Assinatura válida

Documento Assinado Digitalmente

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**Processo nº 18/0435-0031762-5**

**Acolho as conclusões do Parecer da Assessoria Jurídica e Legislativa do Gabinete desta Procuradoria-Geral, de autoria do Procurador do Estado THIAGO JOSUÉ BEN.**

**Restitua-se à Secretaria dos Transportes, com vista prévia ao Agente Setorial.**

**Eduardo Cunha da Costa,  
Procurador-Geral Adjunto  
para Assuntos Jurídicos.**



Nome do arquivo: DESPACHO\_ACOLHIMENTO

Autenticidade: Documento Íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Eduardo Cunha da Costa	24/10/2018 18:11:43 GMT-03:00	96296992068	Assinatura válida

Documento Assinado Digitalmente

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.