

Estacionamento de veículos. "Algemas".

Parecer n.º 015/88, de Joaquim Torres Araújo

Implantação de dispositivo imobilizador de rodas de veículos estacionados em local proibido.

I — INTRODUÇÃO

Senhor Presidente da Comissão Especial instituída pelo Decreto n.º 11.697/88,

V. Ex.^a honrou-me com a designação para a tarefa de Secretário-Executivo da Comissão Especial instituída pelo Decreto n.º 11.697, de 15 de agosto de 1988, para "dar parecer conclusivo sobre a observância dos princípios de legalidade e de moralidade administrativa no processo licitatório n.º E-09/4391/850/88, do DETRAN-RJ, bem como da legitimidade da utilização do método de repressão à infração nele previsto."

Na primeira reunião da Comissão, fui incumbido de coligir elementos iniciais que permitam a elaboração do opinamento do Colegiado, missão de que procuro desincumbir-me neste pronunciamento.

II — DA LEGITIMIDADE DA UTILIZAÇÃO DO MÉTODO DE REPRESSÃO À INFRAÇÃO PREVISTO NO PROCESSO N.º E-09/4391/850/88

A Lei n.º 5.108, de 21 de setembro de 1966 (Código Nacional de Trânsito), sujeita o responsável por infração de trânsito a diversas penalidades entre as quais multa, remoção ou retenção de veículo (art. 95, *caput*, alíneas *b*, *e*, *f*).

As infrações por estacionamento irregular de veículos são ali punidas com multa, acrescida ou não de remoção do veículo (art. 89, inciso XXXIX, alíneas *a* a *m*, *q* e *r*).

A pena de retenção do veículo não se comina a esse, mas a outros tipos de descumprimento da lei (art. 89, incisos XXVI, XXVII, XXX, *a*, *b*, *c*, *e*, *g*, *h*, *n*). O objetivo de sua adoção é o imediato saneamento da irregularidade que a determina, o que somente pode ser conseguido impedindo-se o deslocamento do veículo pelo tempo indispensável à eliminação da anomalia.

É verdade que, em 26 de abril de 1988, o Conselho Nacional de Trânsito, editou a Decisão n.º 01, que prescreve:

"Art. 1.º Os Departamentos de Trânsito dos Estados, Distrito Federal e Territórios, ouvidos previamente os respectivos Conselhos de Trânsito e devidamente consideradas as peculiaridades locais, poderão, a título experimental e pelo prazo de seis meses, utilizar dispositivos imobilizadores de veículos estacionados irregularmente, sem risco para o trânsito de outros veículos e pedestres.

Art. 2.º — Os veículos estacionados contrariando o disposto no artigo 89, XXXIX, alíneas *a a m e q e r*, do Código Nacional de Trânsito, e no artigo 181, XXXIX, alíneas *a a n e q e r* do Regulamento do Código Nacional de Trânsito, deverão ser removidos para locais previamente determinados pelos DETRANs, onde, sob sua responsabilidade, poderão ser imobilizados.”

O referido ato normativo foi expedido com fulcro no art. 9.º, inciso VIII, do Regulamento do Código Nacional de Trânsito, aprovado pelo Decreto n.º 62.127, de 16 de janeiro de 1968, que repete teor idêntico ao do inciso VIII do art. 5.º da Lei n.º 5.108/66 e que outorga ao Conselho competência para estudar e propor medidas administrativas, técnicas e legislativas que se relacionem com segurança do trânsito em geral.

Certamente não visa à criação de nova modalidade de pena, que para isso falece competência ao Colegiado, mas a propiciar, como medidas cautelares, a melhor consecução dos objetivos a que se dirigem as diversas alíneas do inciso XXXIX do art. 89 da lei.

III — A OPERAÇÃO “ALGEMA”

O DETRAN-RJ, antecipando-se à decisão de 26 de abril do CONTRAN, resolveu adotar a atitude de imobilizar veículos estacionados irregularmente mediante a utilização de dispositivo de “algemamento” de suas rodas.

Não poderia fazê-lo a título de aplicação de pena autônoma, que a tal carecia de autorização do ordenamento jurídico vigente. É, contudo, admissível que tenha adotado a providência na condição de medida cautelar, módulo inicial, fase preliminar inserta num contexto mais amplo, como meio destinado a assegurar o cumprimento da fase final da pena de remoção.

Dá vislumbrar-se respaldo legal para a cobrança da utilização do equipamento aos responsáveis pelos veículos “algemados”.

Como o § 3.º do art. 95 do Código prevê que o ônus decorrente da remoção recai sobre o proprietário do veículo mal estacionado, será razoável entender que lhe caiba arcar com as despesas do “algemamento”, parcela do encargo total correspondente a essa fase preliminar.

Nem seria necessário que a remoção se consumasse porque, a teor do disposto no § 2.º do art. 99 da mesma lei, devem ser liberados os veículos removidos, desde que satisfeitas as exigências legais e regulamentares. Isto é, se durante o decorrer da realização do ato complexo da remoção do qual a retenção (“algemamento”), como se viu, é parte integrante, o proprietário do veículo mal estacionado ressarcir a despesa dessa fase, a multa por estacionamento irregular e se dispuser a retirar o veículo do local proibido, estará liberado para fazê-lo.

A iniciativa do “algemamento” pode ser concebida igualmente como providência decorrente do exercício, pelo DETRAN-RJ, do poder de polícia administrativa de trânsito, que lhe é assegurado não só pe-

lo art. 11 do Código Nacional de Trânsito como pelos arts. 2.º e 3.º do Decreto-Lei Estadual n.º 46, de 25 de março de 1975.

IV — A LICITAÇÃO. O PROCEDIMENTO

Acatada a idéia da imobilização dos veículos mal estacionados, o DETRAN-RJ optou pela adoção do método do “algemamento”, abrindo-se processo para licitação de empresa que pudesse realizar o serviço. É o que revela o Ofício n.º 005/803/88 do Assessor de Segurança do DETRAN-RJ (fls. 2).

Em 3 de março, o processo foi encaminhado, por ordem do Presidente do DETRAN-RJ, à Comissão Permanente de Licitação, que elaborou o edital de concorrência pública, ali denominada “especial”.

Merecem destaque os seguintes pontos daquele documento:

a) o objeto da concorrência seria a prestação de serviços de aplicação de dispositivos de componente único de imobilizador autotravante para roda de veículos automotores, quando estacionados em flagrante transgressão a dispositivo legal do Regulamento ao Código Nacional de Trânsito (fls. 04);

b) não haveria ônus para o DETRAN-RJ, uma vez que a utilização do dispositivo imobilizador seria paga pelo infrator, mediante depósito no BANERJ, em conta da empresa, no valor de uma UFERJ (fls. 04 e 06);

c) somente seriam habilitadas as empresas que possuíssem o número mínimo de 700 dispositivos imobilizadores autotravantes e apresentassem contrato social, ata de eleição da diretoria em exercício e certidões negativas ou cartão de registro no CRJF (fls. 05);

d) as licitantes deveriam apresentar, no ato da licitação, fotografias dos dispositivos imobilizadores, descrição de suas características técnicas, desenhos específicos, que permitissem avaliar o desempenho do dispositivo e sua compatibilização com sua finalidade (fls. 05);

e) a Comissão Permanente de Licitações receberia e julgaria os recursos e impugnações no ato da abertura das propostas (fls. 06);

f) os licitantes aprovados assinariam o contrato.

Encaminhado à Procuradoria Jurídica do DETRAN-RJ (fls. 03, verso), a minuta do edital recebeu, em 9.3.88, parecer favorável de seu Procurador-Chefe, que lhe acrescentou a minuta do contrato (fls. 08 a 12) de que são destacadas as seguintes passagens:

a) a empresa vencedora da licitação seria autorizada a aplicar o dispositivo imobilizador, “por ordem da autoridade de trânsito”, quando em flagrante transgressão ao dispositivo legal previsto no RCNT, até sua liberação pelo DETRAN-RJ (fls. 09);

b) no ato de cada aplicação ou retirada do dispositivo estaria presente um funcionário a serviço do DETRAN-RJ (fls. 10);

c) o proprietário do veículo ao qual fosse aplicado o dispositivo teria que efetuar o pagamento relativo à utilização do aparelho mediante depósito na conta bancária da empresa contratada (fls. 10);

d) a empresa contratada poderia transferir a terceiros a execução do serviço (fls. 10).

Datado de 11.3.88, consta a fls. 13 o despacho do Presidente do DETRAN-RJ que aprovou o parecer da Procuradoria Jurídica e devolveu o processo à Comissão Permanente de Licitação.

A fls. 13-A figura o aviso de licitação para "seleção de firmas especializadas na prestação de serviços na aplicação de dispositivos imobilizadores nas rodas de veículos".

Datado de 9.3.88, foi publicado em 10.3.88 (fls. 14), convocando os interessados para 14.3.88.

A fls. 16 consta que três empresas interessadas retiraram cópias do edital.

A fls. 18 consta a ata da reunião da Comissão Permanente de Licitações, realizada às 12 horas do dia 14 de março de 1988, para recebimento e abertura de envelopes de habilitação de licitantes, que não informa quantos licitantes compareceram, consignando ter sido habilitada apenas a firma IMEPA — Indústria Metalúrgica Paraná Ltda.

A habilitada apresentou o CRJF expedido pelo Arsenal de Marinha (fls. 17), declaração de que colocaria em serviço o número mínimo de dispositivos imobilizadores e de que concordava com os termos do edital (fls. 19/20), descrição, desenhos e fotografias do dispositivo (fls. 21 a 29) e cópias do seu contrato social (fls. 30/39).

A fls. 40 está a ata da reunião da Comissão Permanente de Licitações, realizada às 12 horas e 15 minutos do dia 14 de março de 1988, que considera vencedora da licitação a única empresa habilitada.

A fls. 42, mediante despacho do Ordenador de Despesas, foi aprovado o resultado da licitação e autorizada a licitante a prestar os serviços, objeto da licitação, sem ônus para o DETRAN-RJ, pelo período de 12 meses.

O contrato decorrente da adjudicação do serviço, firmado pelo Presidente do DETRAN-RJ, pelo representante da empresa (fls. 44/47), em data não referida de março de 1988, já não fala em autorização mas em contratação para "aplicar nos veículos infratores da legislação de trânsito o dispositivo imobilizador para rodas de "veículos", "por ordem da autoridade de trânsito" (fls. 44), não menciona data de início de sua vigência, que se estenderia por 12 meses (fls. 44).

Em 31.5.88, o Presidente do DETRAN-RJ (fls. 49), determinou o início da implantação das "algemas" nos locais considerados "pontos negros" e, por portaria sem data, expedida em julho de 1988, designou o Procurador-Chefe para as funções de coordenador do projeto (fls. 50/51).

À fls. 53/54 foi acrescentada cópia de instrumento de "cessão e transferência parcial de direitos" firmado, em 20 de abril de 1988, entre a adjudicatária e a empresa Discitrans Administração e Serviços Ltda., "em registro na Junta Comercial".

V — A LICITAÇÃO. CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS

O procedimento da licitação se caracterizou, inicialmente, por uma

pressa exacerbada. A proposta inicial foi assinada em 1 de março de 1988, embora o processo somente tenha vindo a ser aberto em 10 de março, e já em 14 de março (fls. 40) estava escolhida a empresa vencedora da concorrência. A abertura da licitação foi autorizada em despacho datado de 11 de março (fls. 13), quando o aviso dos interessados já estava publicado em 10 de março (fls. 14).

Ultrapassada, porém, a fase de seleção, o ritmo do processo passou a ser bem mais lento. O contrato, embora datado de março, deve ter sido firmado entre 22 de março (fls. 42, verso) e 30 de maio (fls. 48). O serviço, porém, só foi iniciado em julho (fls. 50/51).

A celeridade inicial e o ralentamento posterior à adjudicação, a que se acresce informação da contratada (fls. 20) de que colocaria em serviço o número mínimo de aparelhos exigido para a habilitação (fls. 05, item 1) podem levar à conclusão de que o espaçamento entre a adjudicação e o começo da prestação do serviço foi providencial para que a contratada pudesse munir-se dos aparelhos, que não possuía na data da reunião (fls. 18), fato que provocaria sua inabilitação.

Outro dado que pode dirigir a reflexão no mesmo sentido é o que se refere à escolha do tipo de medida a ser adotada para imobilizar os veículos mal estacionados. Ao pretender adotar essa providência, seria normal que o DETRAN-RJ chamasse a licitação empresas que pudessem apresentar os mais diversos modelos de aparelhos. Selecionaria o que oferecesse a maior vantagem para o serviço público. Preferiu, entretanto, optar por um tipo específico de equipamento (fls. 2), definido como "dispositivo de componente único de imobilização autotravante para roda de veículos automotores" (fls. 04), que corresponderia coincidentemente ao de que a contratada era única fabricante (fls. 19, primeiro parágrafo), descrito (fls. 21) como "dispositivo imobilizador para rodas de veículos... formada por uma única peça... através de um mecanismo de trava, autotravante."

Houvesse outros interessados capazes de prestar o serviço mediante a utilização daquela espécie de utensílio, insuperável seria a dificuldade de proceder à licitação, no sentido, que lhe atribui o Decreto-Lei n.º 2.300/86, de seleção de proposta mais vantajosa para a Administração (art. 3.º). Realmente, seria mesmo impossível oferecer proposta, ante a ausência do projeto básico do serviço, aprovado pela autoridade competente, exigência impostergável do art. 6.º do Decreto-Lei n.º 2.300/86, em que fossem considerados os requisitos de segurança, funcionalidade, adoção das normas técnicas e os demais a que se refere o art. 11 do mesmo diploma federal.

A falta de projeto básico, o texto do edital deixou até mesmo de fixar critérios de julgamento, em desobediência ao disposto no inciso VII do art. 32 daquele decreto-lei. Assim, a rigor, a licitação prevista no edital acabaria redundando em simples habilitação.

Além disso, enveredou por fórmula esdrúxula de ladeamento do disposto no art. 6.º do mesmo instrumento legal, ao acenar com possibilidade de contratação sem a necessária previsão dos respectivos recursos orçamentários, o que posteriormente veio a acontecer.

Realmente, a modalidade de contratação de serviços que o edital

considera objeto da licitação e se intitula sem ônus para o DETRAN-RJ, consistindo a remuneração da contratada no valor de uma UFERJ por "alugamento", a ser percebida diretamente dos proprietários dos veículos "alugados", é inusitada.

Resume-se basicamente em transferir para a contratada receita pública, oriunda do ressarcimento da despesa com o "alugamento", fase preliminar da pena de remoção, sem obediência às normas de execução orçamentária, inclusive empenho prévio.

As anomalias apontadas acresce a desobediência a prazos e formalidades legais.

O Decreto-Lei n.º 2.300/86 determina que o edital seja publicado, em resumo, durante três dias consecutivos, e estipula, para a apresentação das propostas, o prazo de 30 dias a contar da primeira publicação (art. 32, §§ 2.º e 5.º). Fixa, também, em cinco dias o prazo para recurso no caso de inabilitação do licitante (art. 75, I, a).

Não constam no processo as três publicações do edital que, por outro lado, eliminou qualquer prazo para interposição de recursos (fls. 06, item 10), tendo sido a licitação julgada pela Comissão Permanente quatro dias depois da convocação dos interessados (fls. 14, 18 e 40).

Relativamente à habilitação, cumpre considerar que a única licitante deveria ser inabilitada pelos seguintes motivos:

- a) não comprovou possuir o número mínimo de dispositivos fixado pelo edital (fls. 05, item 1), dando a entender que os não possuía à data da abertura dos envelopes de habilitação (fls. 18/20);
- b) a atividade a ser exercida não figurava no seu objetivo social (fls. 33, cláusula 3.ª), nem no CRJF (fls. 17).

No que concerne ao contrato de cessão e transferência parcial de direitos, de fls. 53/54, convém observar:

- a) o art. 62 do Decreto-Lei n.º 2.300/86 permite subcontratar partes do serviço, não sua totalidade, como consta na cláusula 04 do contrato (fls. 45), aliás em desacordo com o edital que não prevê essa possibilidade;
- b) a contratada somente poderia subcontratar com empresa qualificada para a prestação do serviço, o que não ficou demonstrado no processo;
- c) não ficou estipulado no instrumento de cessão que a cessionária passaria a realizar parte do serviço, cabendo-lhe, apenas, direitos, não obrigações;
- d) trata-se de *res inter alios acta*, com a qual o DETRAN-RJ nada tem a ver, porque não participou da escolha.

VI — CONCLUSÃO

Pelo que ficou exposto, considerando a legitimidade da adoção da medida de "alugamento"; considerando, entretanto, que a licitação promovida pelo DETRAN-RJ sob a designação de Concorrência Pública Especial n.º 001/88 não atendeu aos pressupostos estabelecidos nos artigos 3.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 2.300, de 21 de novembro de

1986, para sua realização, e não obedeceu às formalidades e prazos fixados nos artigos 32, §§ 2.º e 5.º, e 75, inciso I, alínea a, para sua validade; considerando que a única licitante não poderia ser habilitada para prosseguir na concorrência por falta de capacidade técnica, inclusive porque a atividade de prestação do serviço a que se referia a licitação não figura entre seus objetivos sociais, e porque não preencheu os requisitos estabelecidos no edital; considerando todas as demais irregularidades reveladas neste processo, recomenda-se:

- a) a anulação do procedimento licitatório, por sua ilegalidade, nos termos do art. 39 do Decreto-Lei n.º 2.300/86;
- b) o exame da conveniência de se prosseguir na aplicação regular das providências a que se refere a Decisão n.º 01/88 do CONTRAN, precedidas das necessárias medidas de planejamento e estudo da viabilidade técnica da operação em que se constate a disponibilidade de áreas de estacionamento nos respectivos locais ou alternativa de utilização dos meios coletivos de transporte.

Atenciosamente,

JOAQUIM TORRES ARAÚJO
Secretário-Executivo da Comissão

OFÍCIO N.º 0332/88-PG,

Em 30 de agosto de 1988.

Excelentíssimo Senhor Governador.

A Comissão instituída pelo Decreto n.º 11.697, de 15 de agosto de 1988, cuja composição foi alterada pelo Decreto n.º 11.729, de 18 de agosto de 1988, para apurar a ocorrência de irregularidade no processo licitatório n.º E-09/4391/850/88 do Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro e opinar sobre a legitimidade da utilização do método de repressão a infração nele previsto, vem, respeitosamente, apresentar a Vossa Excelência o seu parecer.

A Comissão reuniu-se, pela primeira vez, em 17 de agosto de 1988, designou como Secretário-Executivo o Procurador do Estado Joaquim Torres Araújo ao qual incumbiu de proceder a pesquisas no sentido de contribuir para o exame da legalidade da medida de alugamento de veículos estacionados irregularmente e da regularidade do procedimento licitatório. Deliberou ainda examinar a fidelidade da execução do contrato firmado em decorrência da licitação, complementar a documentação constante do processo, ouvir o Presidente do DETRAN-RJ, o Coordenador da execução do contrato e outras pessoas cujo pronunciamento pudesse ser útil aos trabalhos.

Na segunda reunião, realizada em 19 de agosto de 1988, o Secretário-Executivo ofereceu sua manifestação, que passa a integrar o presente, a respeito da qual se estabeleceu ampla troca de opiniões entre os membros da Comissão, tendo-se decidido solicitar elementos complementares de informação ao DETRAN-RJ.