



PROCESSO	: 55.601-7/2021
PRINCIPAL	: DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DE MATO GROSSO – DETRAN/MT
INTERESSADOS	: GUSTAVO REIS LOBO DE VASCONCELOS – Presidente ALESSANDRO ALENCAR ANDRADE – Diretor de habilitação EMPRESA THOMAS GREG & SONS DO BRASIL – representantes legais: Hernani Finazzi Junior e Gabriel Macedo Gitahy Teixeira
REPRESENTANTE	: AKIYAMA INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE EQUIPAMENTOS ELETRÔNICOS E SISTEMAS S/A – Representante legal: Thaís Gualda Carneiro Akiyama
ASSUNTO	: REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA
ADVOGADO	: ADEMIR SOARES DE AMORIM SILVA – OAB/MT nº 18.239/O
RELATOR	: CONSELHEIRO GONÇALO DOMINGOS DE CAMPOS NETO

JULGAMENTO SINGULAR

1. Trata-se de **representação de natureza externa - RNE**, com **pedido de cautelar de suspensão do certame**, proposta pela **empresa Akiyama Indústria e Comércio de Equipamentos Eletrônicos e Sistemas S/A**, por meio de sua representante legal, em face do **Departamento Estadual de Trânsito de Mato Grosso – Detran/MT**, em razão de supostas irregularidades cometidas no **Pregão Eletrônico nº 17/2021**, que contém o seguinte objeto:

contratação de empresa para prestação de serviços de captura ao vivo e on-line de foto, assinatura e biometria (impressões digitais), ou através de processo convencional de digitalização das papeletas extraídas do formulário RENACH provenientes dos postos de atendimento (CIRETRANS/Núcleos de Atendimento) que ainda não estejam informatizados de coleta e armazenamento de imagens, incluindo fornecimento de equipe técnica operacional e de equipamentos, em conformidade às normas legais.

2. A representante, em síntese, narrou a ocorrência das seguintes irregularidades: prazo exíguo para implantação da solução; exigência de que os equipamentos não sejam novos (admissão de recebimento de equipamentos usados); e, vedação à participação de consórcios.





3. Primeiramente, alegou que é inexequível o prazo máximo de 30 dias, previsto no item 6.5.12 do Termo de Referência do mencionado certame, para a implantação e efetivo funcionamento das estações de captura ao vivo de imagens, haja vista a complexidade dos serviços.
4. Por isso, argumentou que a implantação de um sistema de captura multibiométrica (como é o caso), que inclui a utilização de hardwares periféricos para coletas de informações, bem como leitores de impressões digitais e câmeras digitais, demandam tempo, além de ser necessária a conclusão de outras etapas, como exemplo: a fabricação dos equipamentos, levantamento dos requisitos, codificação e validação para colocar o sistema em produção, e a integração entre o sistema de cadastramento e os sistemas administrativos do órgão, as quais acontecem de forma progressiva.
5. Sustentou que o prazo exíguo, além de restringir o caráter competitivo do certame, viola os princípios da isonomia, igualdade e competitividade, visto que direciona o certame e favorece as licitantes que já estão integradas com o órgão e com operação em andamento.
6. Destacou que outros Detrans concedem prazo razoável para os mesmos tipos de serviços, como é o caso do Detran-AM, que concedeu prazo de 60 dias a mais que o pregão em apreço. Informou que questionou o prazo e solicitou sua dilação ao pregoeiro e à Comissão Técnica, todavia, o pleito foi indeferido sob o argumento de que o Coordenador de Renach do Detran-MT considerou o prazo aceitável e compatível, o que, no seu entender, é um equívoco, pois não levou em conta a complexidade e logística dos serviços.
7. Dessa feita, concluiu que a concessão do prazo exíguo e a impossibilidade de sua prorrogação limitam à competitividade, não garantindo a melhor proposta para a Administração, o que afronta o art. 37, XXI, da CF e o caput do art. 3º da Lei nº 8.666/93.





8. No que concerne à exigência de que os equipamentos não sejam novos, relatou que tal regra favorece a empresa que atualmente opera no Detran-MT, uma vez que essa já fez o investimento inicial (aquisição dos hardwares). Nessa linha, acentuou que as demais concorrentes terão custos superiores à atual prestadora de serviços e, por consequência, não poderão apresentar a proposta mais competitiva à Administração.

9. Comunicou que indagou a entidade acerca dessa situação, a qual lhe respondeu que não vislumbrava qualquer tipo de vantagem às concorrentes, pois se fossem necessários equipamentos novos, a mesma regra seria utilizada, independentemente da empresa vencedora.

10. Defendeu que deve ser exigido a entrega de produtos novos a todos, a fim de propiciar a competitividade e a manutenção do equilíbrio contratual entre os concorrentes e a empresa anteriormente contratada pela Administração Pública.

11. Em relação à vedação da participação de consórcios (item 6.3 do Edital), sustentou que para se vedar a participação de empresas em consórcio é indispensável a fundamentação e a motivação do ato, independentemente da complexidade do objeto licitado.

12. Nessa linha argumentativa, mencionou entendimentos jurisprudenciais do TCU que defendem que embora seja discricionária a escolha de permissão ou não de consórcio de empresas, essa deve ser precedida de justificativas, especialmente quando representar risco a competitividade.

13. Ainda no mesmo viés debatido, citou entendimentos doutrinários e colacionou decisões do STJ e de Tribunais de Justiça que, na sua visão, versam sobre casos semelhantes ao em tela e sustentaram que a participação de consórcios é obrigatória nas licitações em que a vultuosidade, a heterogeneidade e a inviabilidade de parcelamento material do objeto licitado tornem o universo de possíveis licitantes





demasiadamente restrito (STJ, RMS 6.597/MS; TJMG, Apelação Cível 1.0024.06.098029-9/002; Acórdão TCU 1.165/2012-Plenário; Acórdão TCU 397/2008-Plenário).

14. À vista desses argumentos, concluiu que a formação de consórcios no presente caso é medida válida e necessária, trazendo benefícios para a Administração, uma vez que aumenta a participação de empresas no certame, via de consequência, reflete no preço final da contratação. Apontou que outros editais com contratações similares à debatida, permitem a participação de consórcio (Ex: Detrans do RJ, AM e MS).

15. Por fim, noticiou informações sobre possíveis condutas da empresa Thomas Greg e Sons, declarada vencedora do certame, afirmando que, embora essa empresa não esteja impedida de licitar, deve ser inabilitada.

16. Posto isso, requereu a procedência da presente RNE para que seja determinada a suspensão do procedimento licitatório Pregão Eletrônico nº 17/2021/DETRAN-MT, com a declaração de inabilitação da empresa vencedora do certame e republicação do edital com o saneamento das irregularidades indicadas.

17. A fim de obter subsídios à análise do pedido, foi oportunizada a prévia oitiva do Presidente do Detran, Sr. Gustavo Reis Lobo de Vasconcelos, razão pela qual foi realizada a sua citação, por meio do Ofício nº 518/2021/GAB/DN, para apresentar justificativa preliminar acerca dos fatos apresentados no prazo de 5 (cinco) dias úteis (docs. digitais nºs 152075/2021, 152076/2021 e 152227/2021).

18. Dessa feita, o gestor apresentou sua manifestação preliminar (doc. digital nº 158903/2021).

19. Em resumo, primeiramente, o gestor apresentou um breve histórico sobre o processo de contratação. Nesse âmbito, expôs que em 2019 buscou junto à empresa MTI a construção de tecnologia para que a própria autarquia realizasse a coleta de imagens, sendo que a MTI fez parceria junto à empresa Akiyama, ora representante, para o desenvolvimento do projeto.





20. Contudo, revelou que embora a empresa MTI tenha alegado já ter realizado todo o desenvolvimento do projeto e testes necessários, até o ano de 2021 ainda não tinha sido publicada a portaria com o seu credenciamento pelo Denatran. Assegurou que aguardou o quanto pôde o credenciamento, por ser mais econômico para o Estado. Todavia, em virtude da sua não publicação, deu início aos procedimentos para a contratação dos serviços, sob pena de prejudicar toda população. Feita essa narrativa preliminar, passou, então, a discorrer sobre as fases do certame.

21. No tocante à alegação de prazo exíguo para implantação da solução, destacou que a empresa representante é produtora dos componentes necessários para a montagem do kit de captura de imagens, inclusive apontou que esses são similares aos utilizados pela Politec/MT, que possui um software já desenvolvido e implementado por ela.

22. Salientou que o certame prevê a implantação de apenas 37 kits a serem instalados em 20 municípios, já incluindo a capital de Cuiabá, uma vez que no restante do estado a coleta é de forma manual.

23. Pontuou que embora os equipamentos sejam instalados em municípios diferentes, a empresa já dispõe do software que gerencia as imagens, restando apenas o desenvolvimento do webservice de integração com o sistema Detran-MT. Informou que por ser credenciada pelo Denatram, a empresa já está integrada à base nacional.

24. Diante desses argumentos, asseverou que o prazo estipulado é apenas para a integração com o sistema do Detran-MT. Ressaltou que a empresa MTI, que outrora desenvolveu os referidos serviços em parceria com a própria empresa Akiyama, tendo inclusive desenvolvido todas as integrações necessárias, afirmou que o prazo de 30 dias é suficiente para implementação das integrações (fl. 12 – doc. digital nº 158903/2021).





25. Aduziu que o edital do Detran-AM citado pela representante, que prevê o prazo de 90 dias, não se restringe à coleta de imagens, mas abarca outros serviços (fls. 10 e 11 – doc. digital nº 158903/2021). Citou editais de Detrans de outros estados (ES e RO), os quais afirmou possuir prazo compatível ou inferior ao estabelecido pela autarquia (fls. 9 e 10 – doc. digital nº 158903/2021). Sublinhou que as licitantes que participaram do certame não questionaram o prazo.

26. Quanto à exigência de que os equipamentos não sejam novos, esclareceu que, ao contrário do que foi exposto, não se exigiu que os equipamentos não fossem novos, mas apenas ponderou que mesmo sendo usados e estando em perfeito estado de conservação, poderiam ser utilizados, considerando, principalmente, a economia para o estado.

27. Destacou que a representante é fabricante dos equipamentos, inclusive dos utilizados pelas outras licitantes, de forma que poderia ofertá-los a preço de custo, o que poderia fomentar uma possível concorrência, entretanto, a referida empresa não se manifestou para participar do certame.

28. Ressaltou que se fosse exigido equipamentos novos, embora pudesse estimular certa concorrência, os valores finais seriam maiores do que o do certame em tela, posto que, conforme a própria representante afirmou, os investimentos para aquisição de equipamentos novos são altos.

29. Comparou o preço unitário obtido por meio do Pregão Eletrônico nº 17/2021/DETRAN-MT (R\$ 18,24), com o preço unitário obtido pelo Detran-AM (R\$ 24,18) em procedimento licitatório vencido por consórcio do qual a empresa Akiyama participou. Asseverou, com base nessa comparação, que a exigência de equipamentos novos poderia trazer um cenário antieconômico, elevando o valor do contrato.

30. No que tange à vedação da participação de consórcios, ilustrou trecho da portaria do Denatram que credenciou a representante. Argumentou que a admissão da participação de empresas organizadas em consórcio ocorre “quando





constatado que grande parte delas não teria condições de participar isoladamente do certame” (Acórdão TCU nº 1591/2005-Plenário).

31. Nesse sentido, explicou que as empresas aptas a participarem do certame, entre essas a representante, devem ser previamente credenciadas pelo Denatran, oportunidade na qual comprovam sua capacidade técnica e operacional para execução dos serviços. Dessa forma, asseverou que não há razão para admissão de consórcio no certame em questão, uma vez que injustificável a permissão, pois essas empresas já demonstraram possuir capacidade técnica para, isoladamente, executarem os serviços.

32. Explanou que o credenciamento das empresas junto ao Denatran é efetuado de forma individual, assim, caso permitisse a prestação de serviços em consórcio, estaria se esquivando da própria regra definida pelo credenciamento, pois apenas empresas credenciadas podem prestar os serviços.

33. Frente a esses argumentos, postulou pela exclusão das irregularidades, uma vez que o edital dispunha de cláusulas legais, oportunizando a participação de forma igualitária de todos os licitantes e assegurou a economicidade aos cofres públicos.

34. Ato contínuo, a Secretaria de Controle Externo de Contratações Públicas emitiu **Relatório Técnico Preliminar** (doc. digital nº 170562/2021), oportunidade na qual, após análise dos fatos representados e das justificativas preliminares protocoladas pelo gestor, **concluiu** pela:

- **não caracterização** das irregularidades concernentes à exigência de que os equipamentos não sejam novos e à vedação da participação de consórcios;

– **procedência da presente RNE**, em razão da caracterização da irregularidade relativa à concessão de prazo exíguo para implantação da solução;





– ocorrência de mais 2 (duas) irregularidades não mencionadas pelo representante, quais sejam: vedação à subcontratação parcial do objeto e ausência de planilha de composição de custos.

35. Nessa seara, especificamente sobre o prazo exíguo para implantação da solução, a equipe técnica expôs que o prazo fixado de 30 dias é fator limitador à competitividade do certame e, por consequência, não garante a escolha da melhor proposta para a Administração, o que vai de encontro com o previsto no art. 37, XXI, da CF e no caput do art. 3º da Lei nº. 8.666/93.

36. Para tanto, elucidou que a implantação dos serviços se reveste de diversas etapas (*ex. aquisições, intervenções físicas; integração dos sistemas, pessoal, etc.*). Logo, ao contrário do que foi afirmado pelo gestor, o prazo não é apenas destinado à integração entre sistemas. Registrou que, mesmo a representante sendo fabricante dos equipamentos, é necessário tempo para fabricá-los. Além disso, externou que outros potenciais licitantes que não fabricam o equipamento podem ter sido prejudicados com o prazo reduzido.

37. Quanto aos editais de outros estados citados pelo gestor, acentuou que um deles estabelece prazo para cada etapa dos serviços, o qual, no total, ultrapassa 60 dias, e, o outro, não faz referência ao prazo máximo para instalação e início da efetiva prestação dos serviços. Pontuou que a ausência de um cronograma detalhado, com previsão de etapas e prazos, impede uma avaliação mais precisa sobre a adequação do prazo estabelecido no edital.

38. Informou que atualmente esses serviços estão sendo executados por meio do Contrato nº 15/2016, firmado com a empresa Thomas Greg & Sons, vencedora do pregão em comento, cuja vigência máxima (60 meses), venceu no dia 18/7/2021; todavia, pontuou que, em caráter excepcional, o referido prazo poderia ser prorrogado.





39. Ademais, aduziu que a vedação à subcontratação parcial do objeto pode ter ocasionado a restrição ao caráter competitivo do certame, uma vez que pode ter inviabilizado a participação de potenciais licitantes.

40. Sobre o tema, realçou que em virtude da exigência de credenciamento prévio dos prestadores de serviços junto ao Denatran (Resolução Contran nº 598/2016, art. 10, §§ 1º e 2º), que tem por objetivo garantir que as empresas interessadas em participar desse mercado atendam aos requisitos técnicos e de segurança afetos à produção de documentos de habilitação, **não seria possível a subcontratação dessa parcela do objeto.**

41. Todavia, posicionou-se pela **possibilidade de subcontratação** da parcela referente à operacionalização das estações de captura de imagens, uma vez que essa não guarda relação com os requisitos técnicos da solução contratada, portanto, não ocasionará prejuízo à qualidade e segurança dos serviços.

42. Prosseguindo, narrou que atualmente existem no mercado 10 (dez) potenciais licitantes credenciadas pelo Denatran para a execução dos serviços de coleta de imagens em processos de habilitação. Contudo, revelou que apenas três empresas concorreram no PE nº 17/2021/DETRAN-MT, quais sejam: Thomas Greg & Sons do Brasil Ltda (vencedora do certame), Ice Cartões Especiais Ltda e Renova Soluções em Tecnologia Ltda.

43. Outro ponto questionado foi a ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários dos serviços licitados para formação do preço de referência.

44. Nesse liame, argumentou que o balizamento de preços do certame em debate foi promovido com base em cotações de preços junto às empresas credenciadas pelo Denatran (Valid Soluções S.A., Ice Cartões Especiais Ltda, Thomas Greg & Sons do Brasil Ltda e Akiyama) e de 2 (dois) contratos celebrados por outros





órgãos estaduais de trânsito. Ressaltou que a autarquia solicitou a apresentação de planilha detalhada às empresas, porém, essas não abriram a composição de seus preços.

45. Apontou que cabe ao setor demandante estimar os custos de cada item dos serviços em planilhas. Noticiou que o Estado de Mato Grosso possui modelo de planilha de formação de preços devidamente aprovada e implementada, conforme Instrução Normativa nº 01/2020/SEPLAG, que não foi observada.

46. Também salientou que o edital não previu a exigência de apresentação de planilha de formação de preços referente à proposta vencedora, de forma que não foi apresentada. Por conseguinte, considerando a natureza dos serviços contratados, concluiu que a estimativa de preços promovida pelo Detran não atende à legislação aplicável, em especial o art. 7º, § 2º, II, da Lei nº 8.666/93, segundo o qual os serviços somente poderão ser licitados quando *“existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários”*.

47. A par dos fatos identificados, elencou a ocorrência das seguintes irregularidades e seu responsável:

Responsável: Alessandro Alencar Andrade – Diretor de habilitação.

GB 99. Licitação_Grave_99. Irregularidade referente à Licitação, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

Irregularidade 1: Prever prazo exíguo de 30 dias para implantação da solução objeto do PE nº 17/2021/DETRAN-MT, o que beneficia a empresa que atualmente presta serviços ao órgão e compromete o caráter competitivo do certame (Lei 8.666/93, art. 3º);

Irregularidade 2: Vedar a subcontratação de quaisquer partes do serviço objeto do PE nº 17/2021/DETRAN-MT, o que pode ter inviabilizado a participação de potenciais licitantes quando, de antemão, a Administração sabe que existem poucas empresas no mercado aptas à execução dos serviços (Lei 8.666/93, art. 3º, §1º, I, c/c art. 72);

Irregularidade 3: Ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários dos serviços licitados para formação do preço de referência do Pregão Eletrônico nº 17/2021/DETRAN-MT (art. 7º, § 2º, II, da Lei nº 8.666/93; Acórdãos TCU 3289/2014-P, 690/2012-SC, 220/2007-P e 2012/2007-P)..





48. Ao final, a equipe técnica também apresentou fundamentos com o propósito de sustentar a presença dos requisitos obrigatórios da *“fumaça do bom direito”* e do *“perigo da demora”* e requereu, *“inaudita altera parte”*, a **concessão de medida cautelar para suspender a celebração e/ou execução do contrato decorrente** do Pregão Eletrônico nº 17/2021/DETRAN-MT, até o julgamento de mérito da presente representação ou a comprovação de saneamento das irregularidades.

49. É o relatório.

50. **Decido.**

51. Inicialmente, compulsando os autos, evidencio que a presente **representação de natureza externa** foi proposta por parte legítima, versa sobre matéria de competência deste Tribunal e está acompanhada de indícios de materialidade e autoria dos fatos representados, preenchendo, pois, os pressupostos de admissibilidade previstos nos artigos 219 e 224, I, alínea “c”, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno – RITCE/MT).

52. Além do que, verifico, a princípio, que o objeto versa sobre matéria ainda não submetida à deliberação plenária por ocasião do julgamento de outro processo, razão pela qual não se aplica o pressuposto negativo previsto no artigo 219, § 3º, do RITCE/MT. Assim, em sede de juízo de admissibilidade, é próprio extrair que a **representação deve ser conhecida.**

53. **Fixados os fundamentos acerca das condições de procedibilidade**, cumpre destacar que a Lei Complementar 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT) estabelece, logo no art. 1º, inciso XV e § 2º, a competência do Tribunal de Contas em decidir as representações afetas à sua competência, conferindo-lhe a possibilidade de adotar medidas cautelares com a finalidade de assegurar a eficácia de suas decisões.





54. A concessão de medidas cautelares também é prevista no art. 82 do diploma supramencionado, bem assim encontra um maior detalhamento nas disposições do Regimento Interno do Tribunal de Contas (Resolução nº 14/2007), nos termos dos seus arts. 297 e 298, que permitem a determinação de medidas inominadas de caráter urgente no curso de qualquer apuração.

55. Não difere, pois, do entendimento do Supremo Tribunal Federal, como se pode constatar no julgamento do Mandado de Segurança 24.510-DF, de relatoria da Ministra Ellen Gracie, em que se reconheceu a competência dos Tribunais de Contas para expedir medidas cautelares, inclusive no âmbito dos procedimentos licitatórios, com o intuito de **prevenir lesão ao erário** e garantir a efetividade de suas decisões. A propósito:

O Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (artigos 4º e 113, § 1º e 2º da Lei nº 8.666/93), examinar editais de licitação publicados e, nos termos do art. 276 do seu Regimento Interno, **possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões**. 3- A decisão encontra-se fundamentada nos documentos acostados aos autos da Representação e na legislação aplicável.” (DJU de 19/03/2004, p. 18, Tribunal Pleno). (Grifo nosso)

56. Como se nota, é inegável o poder geral de cautela conferido implicitamente nas competências constitucionais dos Tribunais de Contas, para assegurar a efetividade de suas deliberações finais e neutralizar situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário, como também reconheceu o Ministro Celso de Mello em seu voto condutor do Acórdão prolatado no MS 26547-DF:

Com efeito, impende reconhecer, desde logo, **que assiste, ao Tribunal de Contas, poder geral de cautela**. Trata-se de prerrogativa institucional que decorre, por implicitude, das atribuições que a Constituição expressamente outorgou à Corte de Contas. Entendo, por isso mesmo, que o poder cautelar também compõe a esfera de atribuições institucionais do Tribunal de Contas, pois se acha instrumentalmente vocacionado a tornar efetivo o exercício, por essa Alta Corte, das múltiplas e relevantes competências que lhe foram diretamente outorgadas pelo próprio texto da Constituição da República. Isso significa que a atribuição de poderes explícitos, ao Tribunal de Contas, tais como enunciados no art. 71 da Lei Fundamental da República, **supõe que se reconheça, a essa Corte, ainda que por**





implicitude, a possibilidade de conceder provimentos cautelares vocacionados a conferir real efetividade às suas deliberações finais, permitindo, assim, que se neutralizem situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário. (Grifo nosso)

57. Posto isso, a concessão da referida medida perpassa pela verificação da presença de seus pressupostos, cuja previsão está inserida no art. 300¹ do Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária nesta Corte de Contas, nos termos do art. 86 da LOTCE/MT, quais sejam, o ***fumus boni iuris***, que pode ser entendido como a probabilidade do direito invocado, e o ***periculum in mora***, que se traduz no perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo.

58. Além disso, consoante modificação no Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB) realizada por meio da Lei nº 13.655/2018, mesmo presente o *periculum in mora*, também é necessário verificar se está ausente o ***periculum in mora reverso***. Isso porque, a concessão da medida não pode proporcionar mais dano do que seu indeferimento, de modo que deve o julgador considerar as consequências práticas de suas decisões.

59. Nesse âmbito, é elementar enfatizar que todos os requisitos mencionados acima devem ser levados em consideração. Se algum deles restar prejudicado, no caso do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, ou se estiver presente o *periculum in mora reverso*, a medida não deve ser concedida.

60. Assim, passa-se à análise desses requisitos. Cumpre dizer que **a presente análise se restringe à verificação da presença simultânea dos requisitos que ensejam a adoção da medida cautelar requerida**, de sorte que o exame do mérito da representação, na profundidade que lhe é característica, ocorrerá no momento adequado, após a instrução do feito, conforme procedimento previsto no RITCE/MT.

61. Todavia, antes de adentrar propriamente na mencionada análise, desde já, **saliento que coaduno com o entendimento técnico**, quanto a não

1 Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.





caracterização das irregularidades referentes à admissão de recebimento de equipamentos usados e à opção pela vedação à participação de empresas em consórcios, na medida em que a primeira não restringiu a competitividade do certame e a segunda está em consonância com o entendimento jurisprudencial sobre a matéria, uma vez que tal opção foi devidamente justificada nos autos do procedimento licitatório.

62. No que tange à **probabilidade do direito**, depreende-se que um dos apontamentos diz respeito **ao prazo exíguo para implantação da solução** (prazo máximo de 30 dias), o que poderia ter beneficiado a empresa que atualmente presta serviços ao órgão e ter comprometido a competitividade do certame.

63. Pois bem. É preciso salientar que **o prazo** para início da execução dos serviços, deve ser fixado pela Administração de **forma razoável**. Destarte, a Administração deverá balizar sua escolha em estudos técnicos preliminares realizados, levando-se em conta contratações anteriores e a complexidade do objeto.

64. No caso em tela, a princípio, **não é possível afirmar com segurança que o prazo estipulado no edital é inadequado**, principalmente porque, consta dos autos informação da Empresa Mato-Grossense de Tecnologia da Informação **afirmando que é suficiente** (fl. 12 – doc. digital nº 158903/2021). Isso se torna ainda mais valioso se levarmos em conta a expertise da referida empresa pública sobre o objeto da contratação, especialmente porque, além de atuar na área de soluções tecnológicas, desenvolveu com a própria representante (empresa Akiyama) todas as etapas para a futura execução do objeto licitado, faltando apenas seu credenciamento pelo Denatran.

65. Além do que, não se pode menosprezar que, conforme afirmado pelo gestor (fl. 12 – doc. digital nº 158903/2021), nenhuma das empresas que participaram do certame questionaram o prazo.

66. Desse modo, **entendo que um juízo seguro sobre a inadequação do prazo fixado, somente poderá ser obtido com a dilação probatória**, não pertinente





a esta fase processual. Aliás, a própria equipe técnica acentuou que a ausência de informação sobre as etapas necessárias à implantação da solução, impede uma avaliação precisa sobre a adequação do prazo estabelecido no edital (fl. 6, item 21– doc. digital nº 170562/2021).

67. Em relação à vedação de subcontratação de partes dos serviços, a equipe técnica ventilou a possibilidade de tal conduta ter interferido negativamente na competitividade do certame e, por consequência, na obtenção da proposta mais vantajosa, principalmente porque tal fato pode ter inviabilizado a participação de potencial licitante, tendo em vista o mercado restrito.

68. Sobre o tema, convém destacar que o **instituto jurídico da subcontratação** no âmbito das contratações públicas **é tratado como exceção**, de tal modo que somente tem se admitido a subcontratação parcial do objeto, em casos excepcionais. Nesse sentido a doutrina apregoa que :

“Partindo do pressuposto de que a regra nos contratos administrativos é a impossibilidade de transferência da execução para terceiros, grande parte da doutrina e o próprio TCU (BRASIL, 2005h) entendem que a subcontratação somente será possível se previamente prevista no edital e no contrato.”²

“Daí surge a regra da impossibilidade de o contratado transferir ou ceder a terceiros a execução das prestações que lhe incumbiriam. A lei autoriza, porém, que a Administração, em cada caso, avalie a conveniência de permitir a subcontratação, respeitados limites predeterminados.”³

69. Na mesma linha, é o entendimento jurisprudencial do TCU:

Enunciado

A subcontratação deve ser tratada como exceção. Só é admitida a subcontratação parcial e, ainda assim, **desde que seja demonstrada** a inviabilidade técnico-econômica da execução integral do objeto por parte da contratada, **e que haja autorização formal do contratante.** (Acórdão nº 3776/2017 – Segunda Câmara – TCU)

2 Licitações e Contratos Administrativos: Teoria e Jurisprudência, Prof. Victor Aguiar Jardim de Amorim, 3ª Edição, Editora. Senado Federal, Brasília – 2020, - pág. 257.

3 Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Marçal Justen Filho, 15ª Edição, Editora Dialética – pág. 944.





Enunciado

A subcontratação deve ser tratada como exceção. Só é admitida a subcontratação parcial e, ainda assim, desde que demonstrada a inviabilidade técnico-econômica da execução integral do objeto por parte da contratada, **e que haja autorização formal do contratante.** (Acórdão nº 834/2014 – Plenário – TCU)

70. Perante a doutrina e jurisprudência acima transcritas, **não se deve perder de perspectiva que a subcontratação é exceção**, cuja decisão acerca da sua admissão ou não está atrelada à justificativa apresentada pela Administração Pública (mérito administrativo⁴), que dependerá das peculiaridades do objeto a ser contratado. Dessa forma, no caso em apreço, verifico a necessidade de um aprofundamento da análise, com oportunidade de esclarecimento pelo representado, tendo em vista a especificidade do objeto e a regulação do mercado, **o que prejudica a formação de um juízo de convencimento sumário a respeito da verossimilhança do direito invocado.**

71. Outrossim, é pertinente pontuar que 3 (três) das 10 (dez) empresas credenciadas pelo Denatran participaram do certame (fl. 14 – doc. digital nº 170562/2021 e fl. 9 – doc. digital 167508/2021). Por conseguinte, não é possível afirmar ausência de competição ou que essa situação inviabilizou a participação de outras empresas, sendo pertinente, nesse âmbito, levar em consideração que não se tem notícia de que a vedação de subcontratação foi impugnada.

72. Além do que, verifiquei, no edital do pregão anterior realizado pelo Detran (PE nº 05/2019/DETRAN/MT), que foi objeto de representação e auditoria de conformidade deste Tribunal, mediante os processos nºs 13.845-2/2019 e 26.048-7/2019, que também havia cláusula vedando a subcontratação dos serviços (fls. 87 – cláusula décima terceira - item 13.2 – doc. digital nº 88613/2019), e tal fato não ensejou apontamento pela equipe técnica, circunstância essa que indica a boa-fé da gestão, sobretudo porque retrata que a repetição da vedação no atual edital não estava revestida da intenção de restringir a participação de qualquer interessado.

4 Nas precisas lições de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, em sua obra Curso de Direito Administrativo, 14º Ed., p. 206: **“mérito do ato administrativo, ou mérito administrativo é o conteúdo das considerações discricionárias da Administração quanto à oportunidade e conveniência de praticá-lo, ou seja, é o resultado do exercício da discricionariedade”**





73. Sobre a **ausência de planilha de composição dos custos**, constatei que consta no Anexo II do TR (fl. 24 – doc. digital nº 167506/2021) planilha elaborada por ocasião do certame, cuja análise acerca da sua compatibilidade ou não com a normatização de regência é complexa e, por consequência, requer um exame mais acurado, não condizente a essa fase de cognição.

74. Nesse âmbito, compreendo salutar evidenciar que vislumbro dos autos o **perigo da demora reverso**, visto que, eventual suspensão dos atos e/ou contrato assinado, implicará em possíveis danos ao interesse público, pois o objeto da contratação é de natureza essencial para os condutores de veículos do Estado de Mato Grosso.

75. Nessa quadra, cabe transcrever a posição do Tribunal de Contas da União, pertinente ao tema, qual seja, a necessidade de se preservar o interesse público quando presente o risco de prejuízos para a Administração decorrente de eventual decisão:

Acórdão 2143/2013 – Plenário. Relator Min. Benjamin Zymler. J. 18/3/2013.

O perigo de dano ao erário pode justificar a convalidação de atos irregulares, a exemplo de ilícita desclassificação de propostas de licitantes, **de forma a preservar o interesse público**, mas isso não implica dizer que tais atos sejam lícitos nem afasta a necessidade da adequada apuração das responsabilidades. Recurso provido parcialmente.

Acórdão 1737/2021 – Plenário. Relator Min. Weder Oliveira – Boletim de Jurisprudência nº 366 de 09/08/2021.

O risco de prejuízos para a Administração decorrentes de eventual rescisão de contrato pode justificar a convalidação de atos irregulares, a exemplo de indevida inabilitação de licitante, **de forma a preservar o interesse público, pois a atuação do Poder Público não pode ocasionar um dano maior do que aquele que objetiva combater com a medida administrativa.**

76. Por outro lado, é essencial deixar claro que, em sede de cognição sumária, não vislumbro prejuízo oriundo do indeferimento da cautelar solicitada, tão pouco o agravamento ou afronta ao interesse público, principalmente porque, após contrabalancear os fatos articulados, não se pode concluir pela existência de dano ao erário.





77. Em contrapartida, o posicionamento ora externado não obsta este Tribunal de, posteriormente à concessão do direito ao contraditório e à ampla defesa ou identificando fatos novos, determinar providências subsequentes e diferentes da decisão que será proferida neste momento.

78. Pelo exposto, com fundamento nos artigos arts. 89, IV, 90, IV, 219, 224, inciso I, “c”, da Resolução nº 14/2007 deste Tribunal, **DECIDO** no sentido de:

I) conhecer a presente representação natureza externa, em razão do preenchimento dos requisitos de admissibilidade;

II) indeferir o pedido de medida cautelar; e,

III) determinar a citação do Sr. Alessandro Alencar Andrade, Diretor de Habilitação e da empresa Thomas Greg & Sons do Brasil Ltda, por meio dos seus representantes legais, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento dos correlatos ofícios, apresentem, em homenagem ao Princípio do Contraditório e da Ampla Defesa, assegurado pelo artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal/88, suas manifestações de defesa quanto ao Relatório Técnico Preliminar produzido pela Secex de Contratações Públicas (doc. digital nº 170562/2021), sob pena de incidir os efeitos da revelia.

79. **Publique-se.**

80. Após, devolvam-se os autos a este gabinete para realizar as devidas citações.

Cuiabá-MT, 26 de agosto de 2021.

*(assinatura digital)*⁵

Conselheiro **GONÇALO DOMINGOS DE CAMPOS NETO**
Relator

⁵ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.

