



PROCESSO	:	55.601-7/2021
PRINCIPAL	:	DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DE MATO GROSSO – DETRAN/MT
INTERESSADOS	:	GUSTAVO REIS LOBO VASCONCELOS – PRESIDENTE DO DETRAN/MT ALESSANDRO ALENCAR ANDRADE – DIRETOR DE HABILITAÇÃO DO DETRAN/MT EMPRESA THOMAS GREG & SONS DO BRASIL – REPRESENTADA PELO SR. HERNANI FINAZZI JUNIOR
REPRESENTANTE	:	AKIYAMA INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE EQUIPAMENTOS ELETRÔNICOS E SISTEMAS S/A – REPRESENTADA PELA SRA. THAÍS GUALDA CARNEIRO AKIYAMA
ASSUNTO	:	REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA
ADVOGADOS	:	ADEMIR SOARES DE AMORIM SILVA – OAB/MT 18.239/O GABRIEL MACEDO GITAHY TEIXEIRA – OAB/SP 234.405
RELATOR	:	CONSELHEIRO GONÇALO DOMINGOS DE CAMPOS NETO

### RAZÕES DO VOTO

58. Inicialmente, cumpre realçar que, por meio do Julgamento Singular nº 1067/DN/2021 (doc. digital nº 191752/2021), a representação em apreço foi admitida, em razão da presença de todos os pressupostos exigidos pela Resolução 14/2007-RITCE/MT.

59. Com referência ao mérito, conforme já destacado no referido julgamento singular, **reitero que acolho integralmente as razões expostas pela equipe técnica**, para afastar **as supostas irregularidades que descrevem a previsão no edital da possibilidade de utilização de equipamentos usados e da vedação da participação de consórcios**, na medida em que a primeira, além de não ter restringido a competitividade do certame, visou ao atendimento do interesse público, 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.

60. Dessa forma, passo à análise das irregularidades apontadas pela Secex de Contratações Públicas.





61. A **irregularidade 1**, após o exercício do contraditório, **foi mantida pela equipe técnica** e está descrita como *“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) (GB 99)”*, cuja responsabilidade é atribuída ao Sr. **Alessandro Alencar Andrade**, Diretor de Habilitação do Detran/MT.

62. O **Ministério Público de Contas** também posicionou-se pela manutenção da irregularidade e opinou pela aplicação de multa ao Diretor de Habilitação do Detran-MT.

63. Quanto a isso, é preciso salientar que o prazo de implementação dos serviços contratados deve ser fixado pela Administração de forma razoável, sob pena de afastar possíveis licitantes, pela inexecuibilidade do objeto no prazo estabelecido. A propósito:

**A fixação do prazo para entrega do objeto licitado deve levar em conta a razoabilidade**, sendo restritivo ao caráter competitivo do certame a exiguidade na fixação de tal prazo. (TCU, Acórdão 186/2010-Plenário. Relator: RAIMUNDO CARREIRO. Publicado em: 12/2/2010) (grifado)

64. O Tribunal de Contas de Minas Gerais também tem orientação no sentido de que a **avaliação da razoabilidade depende da análise do caso concreto**, levando-se em consideração a natureza do produto ou serviço licitado. Vejamos:

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. LIMITAÇÃO DA LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA. MANUTENÇÃO DA FROTA MUNICIPAL. AQUISIÇÃO DE PNEUS VINCULADA COM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CORRELATOS. PRAZO EXÍGUO PARA A ENTREGA DOS PRODUTOS. OTIMIZAÇÃO LOGÍSTICA E CORRELAÇÃO COM A PRESTAÇÃO CONTRATADA. IMPROCEDÊNCIA DA DENÚNCIA. RECOMENDAÇÃO. 1. A inviabilidade de locomoção ou os elevados custos de deslocamentos prolongados podem ensejar a licitude da delimitação geográfica para a prestação de serviços de oficina em veículos da Administração. 2. **A exiguidade do prazo para entrega deve ser avaliada no caso concreto, considerando-se, entre outros aspectos, a natureza do produto ou serviço licitado.** 3. É lícita a aquisição conjunta de pneus e de serviços de montagem, alinhamento e balanceamento, por se tratar





de serviços estritamente vinculados aos produtos a serem fornecidos.  
(TCE-MG – DEN: 965752, Relator: CONS. SUBST. HAMILTON  
COELHO, Data de Julgamento: 14/06/2018, Data de Publicação:  
03/07/2018).  
(grifado)

65. Assim, na medida em que a avaliação da razoabilidade do prazo depende do caso concreto, entendo que torna-se insuficiente a mera comparação com editais de outros Estados, uma vez que são desconhecidas as condições e peculiaridades próprias das contratações realizadas pelas autarquias de outras unidades da Federação.

66. Dito isso, cumpre asseverar que, no caso do Pregão Eletrônico nº 17/2021 do Detran, o qual é objeto dessa representação, foi fixado o prazo de 30 dias para implementação dos postos de captura de imagens em Cuiabá e nos demais municípios.

67. Pois bem, em que pesem as alegações da equipe técnica e do Ministério Público de Contas, **compreendo que se afigura razoável o prazo estipulado pelo Detran**. Isso porque, os serviços já estavam sendo prestados nos postos da autarquia por força de contrato anterior e não houve qualquer acréscimo do quantitativo de postos atendidos pelo contrato até então vigente.

68. Com efeito, depreende-se que a substituição do atual fornecedor por outra nova empresa, vencedora do certame, teria caráter muito mais célere, pois não seria necessário realizar intervenções físicas relevantes. Na realidade, essa situação revela que a transição entre a antiga fornecedora e a vencedora do certame demandaria a mera substituição dos equipamentos (*hardwares*) nos postos de atendimento.

69. Quanto ao recrutamento ou treinamento do pessoal necessário para operacionalizar as estações de captura, existe ainda a possibilidade do aproveitamento, pela empresa contratada, da mão de obra já habituada com os procedimentos de captura de imagens e digitais, que seria liberada do vínculo com a empresa em fim de contrato com o Detran.





70. Mesmo que assim não fosse, convém anotar que, como a própria equipe técnica admitiu, são serviços de baixa complexidade técnica, levando a crer que não demandam grande esforço para o recrutamento do pessoal com a qualificação necessária e treinamento dos mesmos, sendo possível a sua realização de forma independente e simultânea à instalação dos equipamentos e produção das integrações entre os sistemas.

71. Aliás, atinente à referida integração, que se consubstancia na viabilização da comunicação entre sistemas informatizados diversos, é inequívoco nos autos que a única adaptação necessária seria a compatibilização entre o sistema da contratada e o sistema do Detran, na medida em que as demais integrações necessárias são requisitos do próprio credenciamento emitido pelo DENATRAN às empresas do segmento. Nesse contexto, há informação nos autos (doc. digital nº 158903/2021, fl. 12), oriunda da Empresa Mato-grossense de Tecnologia da Informação (MTI), de que o prazo era suficiente para os procedimentos relacionados à adaptação e integração entre os sistemas da empresa contratada e do Detran.

72. De mais a mais, não se coaduna com a realidade do mercado a alegação de que as possíveis licitantes aguardariam o resultado do certame e assinatura do contrato para requerer a **fabricação** dos equipamentos utilizados no serviço, na medida em que os serviços contratados exigem o fornecimento de equipamentos de grande disponibilidade, tais como câmeras digitais, computadores, *pads* de assinatura, leitores de impressão digital, entre outros produtos do gênero (doc. digital nº 167506/2021, fls. 29/30), totalizando somente 37 kits, os quais, em breve consulta em portais de compra, podem ser encontrados das mais variadas marcas e modelos à pronta entrega ao consumidor final.

73. Deveras, não é razoável entender que empresas que se submeteram a processo especial de qualificação para prestar tais serviços aos diversos DETRANs do Brasil, não estejam minimamente preparadas para fornecimento de pequenas quantidades de equipamentos no prazo estipulado no instrumento convocatório em análise.





74. Portanto, analisando exclusivamente o caso concreto do certame do Detran de Mato Grosso, a meu ver, não há qualquer indício que leve à conclusão da desarrazoabilidade do prazo estabelecido. Pelo contrário, o prazo é compatível com a natureza do serviço e observa, ainda, a necessidade de **mínima interrupção** dos serviços aos seus usuários.

75. Ante o exposto, em **dissonância** com o parecer ministerial, **entendo que merece ser afastado o item 1**. Em contrapartida, reconheço que o cronograma previsto no Termo de Referência (doc. digital nº 167501/2021, fls. 42/43) se apresenta demasiadamente sintético, tanto é que apresenta prazo único para implantação de todo o serviço. Assim, com o intuito de aperfeiçoar os próximos procedimentos licitatórios, verifico ser necessária a **expedição de recomendação** para que a autarquia preveja, em futuros certames, cronograma detalhado das atividades necessárias à execução dos serviços, com prazo de início e entrega de cada etapa necessária, de modo a favorecer a transparência do instrumento convocatório.

76. Adiante, a **irregularidade 2** é descrita como “*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) (GB 99)*”, cuja responsabilidade foi atribuída ao Sr. **Alessandro Alencar Andrade**, Diretor de Habilitação do Detran/MT.

77. O **Ministério Público de Contas** também posicionou-se pela manutenção da irregularidade, sem aplicação de multa, mas com expedição de determinação.

78. Sobre o tema, como já salientado no Julgamento Singular nº 1067/DN/2021 (doc. digital nº 191752/2021), o **instituto jurídico da subcontratação** no âmbito das contratações públicas **é tratado como exceção**, de tal modo que somente





tem se admitido a transferência parcial da execução 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.”<sup>1</sup>

(grifado)

**“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.”<sup>2</sup>

(grifado)

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

**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)<sup>3</sup>

(grifado)

80. Como se nota, a decisão acerca da admissão ou não da subcontratação parcial do objeto está atrelada à justificativa apresentada pela Administração Pública, tratando-se de mérito administrativo<sup>4</sup>, que dependerá das peculiaridades do objeto a ser contratado, não se submetendo a uma avaliação meramente econômica da sua viabilidade, **mas também técnica.**

81. *In casu*, o objeto do certame trata da coleta de dados dos usuários dos serviços do Detran, como imagem pessoal, assinatura e impressões digitais, os quais são utilizados na confecção de documentos como a Carteira Nacional de Habilitação (CNH) e a Permissão Internacional de Dirigir (PID). Nesse sentido, a equipe técnica

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

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

3 No mesmo sentido: Acórdão nº 834/2014 – Plenário – TCU.

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”.**







entende que deve ser permitida pela Administração a subcontratação da parte do contrato que cuida da mão de obra necessária à operacionalização dessa captura de dados.

82. Pois bem. Analisando a natureza dos serviços contratados, constata-se que estes demandam medidas de acentuada segurança para proteção dos dados coletados. Com efeito, a Lei nº 13.709/2018, denominada Lei Geral de Proteção de Dados, também aplicável às pessoas jurídicas de direito público nos termos do seu art. 3º<sup>5</sup>, **classifica os dados biométricos de pessoa natural como dados sensíveis**, conforme a disciplina do seu art. 5º, II<sup>6</sup>, cujo tratamento<sup>7</sup> demanda a observância de **princípios** como a **prevenção e a segurança**, assim definidos na legislação em comento:

Art. 6º As atividades de **tratamento de dados pessoais** deverão observar a boa-fé e os seguintes **princípios**:

(...)

VII – **segurança**: utilização de **medidas técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações** acidentais **ou ilícitas** de destruição, perda, **alteração, comunicação ou difusão**;

VIII – **prevenção**: **adoção de medidas para prevenir a ocorrência de danos** em virtude do tratamento de dados pessoais;

(grifado)

83. Nesse norte, o referido diploma legal estabelece, em seu art. 46, que os agentes de tratamento<sup>8</sup> devem adotar medidas de segurança, técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou qualquer forma de tratamento inadequado ou ilícito. Além do que, no parágrafo único do art. 44,

5 Art. 3º Esta Lei aplica-se a qualquer operação de tratamento realizada por pessoa natural ou por **pessoa jurídica de direito público ou privado**, independentemente do meio, do país de sua sede ou do país onde estejam localizados os dados, desde que: I – a operação de tratamento seja realizada no território nacional;(grifado)

6 Art. 5º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

II – **dado pessoal sensível**: dado pessoal sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, **dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural**;(grifado)

7 Art. 5º (...) X – **tratamento**: **toda operação realizada com dados pessoais**, como as que se referem a **coleta**, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração;(grifado)

8 Art. 5º (...) IX – agentes de tratamento: o controlador e o operador;





destaca que responde pelos danos decorrentes da violação da segurança dos dados o controlador<sup>9</sup> ou o operador<sup>10</sup> que, ao deixar de adotar as medidas de segurança previstas no art. 46, der causa ao dano.

84. As normas decorrentes da lei supracitada, retratam o **dever** de se adotar, **entre as opções disponíveis, aquela que se apresente mais adequada à segurança dos dados pessoais sensíveis dos usuários, prevenindo a ocorrência de danos**, a fim de evitar a responsabilização do controlador, no caso o Detran, e do operador, que seria a empresa contratada para realizar o tratamento dos dados em nome da autarquia.

85. Noutro giro, o gestor apresenta o disposto no art. 2º, § 3º, da Portaria nº 1.515/2018 do Denatran, que dispõe acerca do procedimento de coleta e armazenamento da biometria (imagens da fotografia, assinatura e impressões digitais) para identificação de candidatos e condutores, cujo teor esta a seguir transcrito:

Art. 2º **Cabe aos órgãos executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal a responsabilidade pela implantação, operação da coleta e armazenamento da biometria** (imagens de fotografia, assinatura e impressões digitais) nos processos de habilitação.

(...)

§ 3º **O processo de captura e armazenamento das imagens deverá ser feito pelos Órgãos ou Entidades Executivas de Trânsito dos Estados e do Distrito Federal ou, na impossibilidade, por empresas por estes contratadas, que preencham todos os requisitos previstos nesta Portaria e sejam devidamente credenciadas perante o DENATRAN, sob condição contratual da guarda e sigilo das informações, mantendo a atualização na base nacional.**

(grifado)

86. A meu ver, a normativa expedida pelo Denatran é cristalina ao prever que a **captura dos dados biométricos** deve ser realizada diretamente pelo Detran, isto é, pelos seus servidores, ou, em **caráter excepcional**, por empresas contratadas pela autarquia, por meio de seus funcionários, as quais devem estar obrigatoriamente credenciadas perante a entidade nacional de trânsito.

9 Art. 5º (...) VI – controlador: pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, a quem competem as decisões referentes ao tratamento de dados pessoais;

10 Art. 5º (...) VII – operador: pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, que realiza o tratamento de dados pessoais em nome do controlador;







87. Em outras palavras, em que pese a norma não ser expressa quanto à vedação à subcontratação, como sustentado pela equipe técnica e *Parquet* de contas, está claro que **exclui do âmbito discricionário do gestor** do Detran a possibilidade de optar por essa solução, visto que confere como alternativa apenas a prestação de serviços **por empresa contratada**.

88. Aliás, também não há que se falar, nesse caso, de falta de competência do Denatran para a regulamentação da matéria, uma vez que o faz com base nas atribuições previstas nos incisos I, VI, VII, VIII e XX, do art. 19 da Lei nº 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro), que inclui a possibilidade de estabelecer procedimentos sobre a expedição de documentos de condutores, de observância obrigatória pelas entidades executoras de trânsito dos Estados.

89. Nesse contexto, é importante frisar que o art. 72 da Lei nº 8.666/1993 não estipula uma obrigação da subcontratação, mas uma **faculdade, instituindo um campo de discricionariedade passível de complementação pelo poder normativo da Administração Pública, por meio de decretos, regulamentos, instruções, portarias, entre outras espécies de normas secundárias**, levando em consideração as peculiaridades dos serviços normalmente demandados em cada setor e as exigências legais que sobre eles recaem, sem que isso configure qualquer violação à norma típica primária.

90. Desse modo, no meu entendimento, **não só se demonstra razoável** a opção do gestor pela vedação à entrega da coleta dos dados pessoais sensíveis dos usuários dos serviços do Detran a uma terceira empresa, sem qualquer relação com a Administração pública, **como aconselhável**, frente aos **princípios da segurança e da prevenção**, previstos na Lei Geral de Proteção de Dados, como também para fazer cumprir a ordem emanada pela entidade superior de trânsito.

91. É também pelas especificidades do serviço licitado no Pregão Eletrônico nº 17/2021 do Detran-MT e das normas aplicáveis que exigem segurança no





tratamento de dados, que conclui **não haver aderência** entre o caso vertente e aquele tratado no Acórdão nº 2021/2020-Plenário do TCU citado pela equipe técnica e Ministério Público de Contas, cujo teor demonstra que aquela Corte de Contas entendeu, no caso de contratação sob o regime de empreitada integral, pela possibilidade de prever a subcontratação do fornecimento de determinados equipamentos necessários aos serviços contratados, a fim de possibilitar a participação não só de fabricantes do referido equipamento, mas de outras empresas não-fabricantes.

92. Ante o exposto, diferentemente do parecer do Ministério Público de Contas, compreendo que deve ser **afastado o item 2**.

93. Enfim, a **irregularidade 3 descreve 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 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) (GB 99)”**, a qual também foi imputada ao Sr. **Alexandre Alencar Andrade**, Diretor de Habilitação do Detran/MT.

94. Conforme preceitua o art. 7º, § 2º, II, da Lei nº 8.666/1993, as obras e **serviços** somente serão licitados quanto existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários. A exigência também encontra previsão no art. 4º, IV, do Decreto estadual nº 840/2017.

95. Sem embargo, **acolho integralmente as razões da equipe técnica e do Ministério Público de Contas**, no sentido de **afastar o item 3**, uma vez que o responsável juntou a planilha da proposta vencedora, a qual detalhou os custos do serviço contratado. Dessa maneira, entendo suficiente, neste momento, para fins de aperfeiçoamento da gestão da autarquia, a **expedição de recomendação** ao Detran/MT para que, em futuros certames, faça constar, na fase interna, orçamento detalhado em planilhas nos termos da lei de regência.





## DISPOSITIVO DO VOTO

96. Pelos precedentes argumentos, **acolho, em parte**, o Parecer Ministerial nº 115/2022, e **VOTO** no sentido de:

I – ratificar a decisão que **conheceu** a presente representação de natureza externa, em razão do preenchimento dos requisitos de admissibilidade (doc. digital nº 191752/2021);

II – no **mérito**, julgar **improcedente** a representação de natureza externa; e,

III – para fins de contribuir com o aperfeiçoamento da gestão, recomendar à atual gestão do DETRAN/MT que:

a) em futuros certames licitatórios, elabore cronograma detalhado, com prazo de início e final de cada uma das etapas necessárias à implantação da solução final contratada, de modo a favorecer a transparência do instrumento convocatório; e,

b) na fase interna de futuros certames licitatórios, elabore orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, nos termos do art. 7º, § 2º, II, da Lei nº 8.666/1993 e art. 4º, IV, do Decreto estadual nº 840/2017.

97. É como voto.

Cuiabá, MT, 17 de março de 2022.

*(assinatura digital)*<sup>11</sup>

Conselheiro **GONÇALO DOMINGOS DE CAMPOS NETO**  
Relator

11 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.

