



**PROCESSO Nº : 55.601-7/2021 (AUTOS DIGITAIS)**  
**ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA**  
**UNIDADE : DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO – DETRAN/MT**  
**GESTOR : ALESSANDRO ALENCAR ANDRADE – DIRETOR DE HABILITAÇÃO**  
**RELATOR : CONSELHEIRO DOMINGOS NETO**

## PARECER Nº 115/2022

REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA. PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO – DETRAN/MT. PREGÃO ELETRÔNICO Nº 017/2021/DETAN/MT. SERVIÇOS DE FOTO, ASSINATURA DIGITAL E BIOMETRIA. PRAZO EXÍGUO PARA IMPLEMENTAÇÃO DOS SERVIÇOS. VEDAÇÃO À SUBCONTRATAÇÃO SEM JUSTIFICATIVA. AUSÊNCIA DE ORÇAMENTO DETALHADO. MANIFESTAÇÃO PELO CONHECIMENTO E PARCIAL PROCEDÊNCIA COM EXPEDIÇÃO DE DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.

### 1. RELATÓRIO

1. Trata-se de **representação de natureza externa** com pedido de medida cautelar formalizada pela empresa Akiyama Indústria e Comércio de Equipamentos Eletrônicos e Sistemas S.A. em face do **Departamento Estadual de Trânsito de Mato Grosso – Detran-MT**, em razão de supostas irregularidades cometidas no **Pregão Eletrônico nº 17/2021/DETAN-MT**, cujo objeto é a “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. Segundo consta da representação, o edital o certame contém exigências não são condizentes com a realidade dos serviços a serem prestados, violam os princípios da Administração Pública e restringem o caráter competitivo do certame, direcionando a licitação para a atual empresa contratada (Doc. nº 149926/2021).

3. Inicialmente foi determinada a notificação do gestor para apresentar manifestação e documentos necessários para esclarecer os fatos narrados na exordial, no prazo de 5 (cinco) dias ((Docs. nº 151415/2021).

4. Após a notificação, o gestor, Sr. Gustavo Reis Lobo de Vasconcelos, juntou manifestação (Doc. nº 158903/2021) justificando as exigências edilícias contestadas pela empresa representante.

5. Encaminhados os autos à Secretaria de Controle Externo de Contratações, esta entendeu pela presença dos motivos autorizadores da concessão da medida cautelar, bem como pela ocorrência de três irregularidades GB99 no edital do Pregão Eletrônico nº 17/2021/DETRAN-MT, abaixo descritas (Doc. nº 170562/2021):



Responsável	CPF	Cargo / Função	Período de Exercício
Alessandro Alencar Andrade	-	Diretor de Habilitação	2019/2021
<b>Irregularidade 01</b>	Prever prazo exígido 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).		
<b>Irregularidade 02</b>	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).		
<b>Irregularidade 03</b>	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).		

6. Ao apreciar o pedido de medida cautelar apresentado pela representante e ratificado pela SECEX Contratações, o Relator concluiu pela ausência dos requisitos autorizadores da medida, indeferindo o pedido (Doc. nº 191752/2021).

7. Na sequência, determinou 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 apresentação de defesa (Doc. nº 198196/2021 e 198199/2021), às quais foram devidamente protocoladas e juntadas aos autos pelos interessados (Doc. nº 225807/2021 e 227120/2021)

8. Em relatório técnico de defesa (doc. nº 264669/2021), a Equipe de Auditoria procedeu com a análise do mérito e concluiu pela ocorrência das irregularidades 1 e 2 apontadas e, por consequência, pela procedência parcial da representação, com aplicação de multa, determinação e recomendação.

9. Retornaram os autos ao **Ministério Públco de Contas** para análise e emissão de parecer.

10. É o relatório, no que necessário. Segue a fundamentação.



## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1 Dos requisitos de admissibilidade

11. Dentre as competências atribuídas ao Tribunal de Contas de Mato Grosso, estatuídas no artigo 1º da Lei Complementar nº 269/2007, consta a de fiscalizar a legalidade, legitimidade, eficiência e economicidade de atos administrativos em geral, bem como o cumprimento das normas relativas à gestão fiscal, com vistas a assegurar a eficácia do controle externo e instruir o julgamento das contas a cargo do Tribunal.

12. No desempenho dessa atividade, o Tribunal de Contas conta com alguns canais de informações, dentre os quais as denúncias do público em geral e as representações.

13. A representação externa consiste na notícia ou acusação de irregularidades que digam respeito às matérias de competência do Tribunal de Contas, formalizada pelo legitimado descrito no artigo 224, I, “c”, da Resolução nº 14/2007.

14. A base legal legitimadora para a autoria da presente representação encontra-se nos artigos 46 da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas de MT) e 224 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE/MT):

**Art. 224.** As representações podem ser:

I. De natureza externa, quando formalizadas:

- a) Por qualquer autoridade pública federal, estadual ou municipal;
- b) Por responsáveis pelos controles internos dos órgãos públicos, exceto do Tribunal de Contas.



c) Por qualquer licitante, contratado ou pessoa jurídica, contra irregularidades na aplicação da Lei 8.666/1993, ou qualquer pessoa legitimada por lei.

15. No caso em comento, a acusação das irregularidades fora formalizada pela empresa licitante empresa Akiyama Indústria e Comércio de Equipamentos Eletrônicos e Sistemas S.A. em face do Departamento Estadual de Trânsito de Mato Grosso – Detran-MT, apontando indícios de irregularidade em matéria de competência do Tribunal de Contas (licitação), portanto, estão presentes os requisitos de admissibilidade, ensejando o **conhecimento da representação**.

## 2.2. Do mérito

### 2.2.1. Da representação externa proposta pela empresa Akiyama Indústria e Comércio de Equipamentos Eletrônicos e Sistemas S.A.

16. Conforme relatado, a empresa Akiyama Indústria e Comércio de Equipamentos Eletrônicos e Sistemas S.A. propôs representação em face do edital do Pregão Eletrônico nº 17/2021/DETTRAN-MT tem por objeto a “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”.

17. Em sua peça exordial, a representante defendeu que 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 é inexequível, haja vista a complexidade dos serviços.

18. Contestou ainda a exigência de que os equipamentos não sejam novos, e 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). Por fim, pugna o item 6.3 do edital, quanto à vedação da participação de consórcios sem a fundamentação e a motivação do ato.

19. Diante dos esclarecimentos preliminares trazidos pelos gestores, a Secretaria de Controle Externo concluiu pela não caracterização das irregularidades concernentes à exigência de que os equipamentos não sejam novos e à vedação da participação de consórcios.

20. Isso porque acatou as justificativas de defesa no sentido de que não houve exigência de que os equipamentos não fossem novos, mas, apenas, a previsão de que poderiam estes serem usados, desde que estejam em perfeito estado de conservação. Além disso, verificou que a vedação de participação de empresas organizadas em consórcio no Pregão Eletrônico nº 17/2021/DETRAN-MT encontra-se devidamente motivada nos autos do certame por meio de argumentos plausíveis, logo, não constitui ato ilícito.

21. Todavia, a SECEX verificou a existência de irregularidade relativa à concessão de prazo exíguo para implantação da solução, bem como a ocorrência de mais 2 (duas) irregularidades não mencionadas pelo representante, as quais serão analisadas a seguir:

## 2.2.2. Das irregularidades detectadas pela Equipe Técnica:

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.

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).

22. Aduz a representante que o prazo máximo de 30 dias, previsto no item 6.5.12 do Termo de Referência, para a implantação e efetivo funcionamento das estações de captura ao vivo de imagens é inexequível, pois inclui a utilização de hardwares periféricos para coletas de informações, bem como leitores de impressões digitais e câmeras digitais, o que demanda tempo, pois é necessária a conclusão de outras etapas, como por 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.

23. Afirma que, além de restringir o caráter competitivo do certame, também viola os Princípios da Isonomia, Igualdade e Competitividade, isto porque direciona o certame e favorece as licitantes que já estão integradas com o respectivo órgão e com operação em andamento, cometendo, assim, um ato unilateral de restrição da concorrência no certame.

24. Em relatório preliminar, a SECEX de contratações Públicas aquiesce com as alegações da representante, pois verifica o prazo para implantação da solução objeto do certame (Doc. 167506/21, item 7.1) é insuficiente para execução de todas as etapas do projeto, conforme exemplificado a seguir:

- a) aquisição/produção dos equipamentos;
- b) intervenções físicas nos locais onde devem ser instalados os equipamentos;
- c) integração dos sistemas da contratada com o sistema do Detran-MT



e com o sistema da empresa contratada para emissão dos documentos (Gráfica);

d) recrutamento e treinamento de pessoal local para operacionalizar as estações de captura de imagens; etc.

25. Acrescenta que o estabelecimento do prazo máximo de 30 dias para implementação da solução, além de desnecessário (tendo em vista a possibilidade de prorrogação do contrato vigente), também se mostrou exíguo frente as diversas ações pertinentes à implantação da solução, favorecendo, a empresa que já prestava os serviços em questão no DETRAN-MT, a Thomas Greg & Sons do Brasil Ltda.

26. Em manifestação defensiva, o Sr. **Alessandro Alencar de Andrade**, Diretor de Habilitação, inicialmente tece considerações sobre a empresa representante, para afirmar que esta tem condições de implementar a solução no prazo do edital.

27. Alega que a contratação contempla o fornecimento de apenas 37 (trinta e sete) kits, sendo que qualquer empresa os possui em estoque para reposição do contrato vigente, o que seria ainda mais razoável no caso da representante, empresa produtora dos equipamentos.

28. Aduz ainda que não houve alteração ou acréscimo nos pontos de coleta de imagens atualmente existentes, de forma que não se faz necessário intervenções físicas relevantes, sendo a substituição tão somente de “equipamentos de energia elétrica, do ponto de rede e instalação de novo equipamento”.

29. Afirma que as integrações de sistemas necessárias seriam apenas com o SERPRO e com o DETRAN-MT. Em relação ao SERPRO, afirma que essa integração já existe, como condição para credenciamento da empresa. Em relação ao DETRAN-MT, afirma que o órgão já possui *webservice* desenvolvido, sendo que a empresa teria trinta dias para desenvolver o seu *webservice*, prazo esse que seria suficiente, segundo informação prestada pela Empresa Mato-Grossense de Tecnologia da Informação - MTI.



30. Sobre o recrutamento e treinamento de pessoal, concorda que de fato existiria essa demanda, porém, aduz que o prazo de trinta dias seria suficiente, pelo fato de que as ações podem ser desenvolvidas simultaneamente, uma vez que são independentes.

31. A empresa **Thomas Greg & Sons do Brasil Ltda.** assevera que os serviços não possuem complexidade, uma vez que envolve tão somente uma captura de imagens para envio dos arquivos em formato específico para o SERPRO. Aduz que essa integração entre a licitante e o SERPRO encontra-se devidamente homologada, pois trata-se de condição essencial para credenciamento da empresa pelo DENATRAN (art. 6º, 7º e 9º da Portaria 1515/2018/DENATRAN).

32. Destaca, também, a informação trazida pelo DETRAN-MT, sobre manifestação técnica da MTI de que o prazo estipulado no edital seria suficiente para implantação dos serviços. Alega, por fim, que não houve prejuízo à competitividade, pois, dentre os oito possíveis concorrentes credenciados pelo DENATRAN, três participaram do certame.

33. Em relatório técnico de defesa, a **equipe de auditoria** manteve a irregularidade, pois constata:

Verifica-se que as partes concentram seus argumentos na informação prestada pela MTI, a qual, contudo, restringe-se ao serviço de integração dos sistemas, não contemplando outras ações necessárias. Assim, tomando-se como exemplo o edital do Detran-RO, referenciado no relatório técnico preliminar, constata-se que fora definido um prazo acumulado de 55 dias para instalação da infraestrutura física referente ao serviço de captura de imagens, além do prazo de 11 dias para migração e homologação do banco de dados. Como se percebe do exemplo citado, não se trata de um serviço sem qualquer complexidade, que possa ser implantado num prazo curto de tempo. Demanda diversas ações interdependentes, sendo que nem todas podem ser implementadas de forma concomitante.

34. Passa-se a análise do **Ministério Públco de Contas**.

35. O TR nº 69/2021/DETRAN-MT, anexo ao Edital do Pregão Eletrônico nº



17/2021/DETRAN-MT, estabelece o seguinte sobre o prazo para que a contratada implemente os serviços:

#### **7. DAS EXIGÊNCIAS ESPECÍFICAS DE HABILITAÇÃO**

**7.1.** A CONTRATADA deverá cumprir obrigatoriamente os principais eventos e prazos descritos a seguir. Os eventos poderão ser antecipados com a anuência da equipe técnica do DETRAN-MT, após a comunicação e autorização por escrito.

DURAÇÃO	EVENTO	RESPONSÁVEL
Até 30 dias	<ul style="list-style-type: none"><li>• Implantação dos Postos de Atendimento em Cuiabá</li><li>• Implantação dos Postos de Atendimento nos demais municípios</li></ul>	Contratada

36. Verifica-se que o prazo máximo de 30 dias foi estabelecido sem que fosse elaborado um cronograma contendo a previsão das etapas necessárias à implantação da solução, com os respectivos prazos individuais para as principais etapas pertinentes ao projeto, definindo prazo razoável para sua execução por potenciais licitantes que ainda não prestam os serviços objeto do certame no Estado de Mato Grosso.

37. Conforme apontou a Equipe Técnica, a informação prestada pela MTI não justifica o prazo edilício, pois restringe-se a analisar o tempo necessário a implantação do serviço de integração dos sistemas, não contemplando outras ações necessárias previstas na implantação do serviço, tais como aquisição/produção dos equipamentos; intervenções físicas nos locais onde devem ser instalados os equipamentos; e recrutamento e treinamento de pessoal local para operacionalizar as estações de captura de imagens, conforme trecho abaixo (doc. 58903/2021, fls.12):



### Questionamento

"Bom dia, considerando a representação realizada pela empresa Akyama, no que tange ao prazo para as integrações necessárias com os sistemas para a captura de imagem; Considerando que o Estado do Espírito Santo em seu Termo de Referência manifesta o prazo de 30 dias para as integrações daquele Detran com a Contratado; Considerando que o Estado de Rondônia estabelece o prazo de 05 dias para as devidas integração; Considerando que no Termo de Referência do estado de Mato Grosso foi estabelecido o prazo de 30 dias para esta integração; Solicito a informação sobre o referido prazo de 30 dias, é ou não suficiente para a integração de sistemas do Detran e Prestadora de serviço de coleta de imagens."

**Com relação ao questionamento do Detran informamos que atualmente as integrações existentes entre o atual fornecedor do serviço de captura de imagens e o DETRAN são:**

**1) Integração que permite ao DETRAN informar ao fornecedor do serviço de captura que o candidato está autorizado a realizar o processo de captura das imagens de face, assinatura e biometria e após a conclusão da captura permite o fornecedor informar ao DETRAN que o processo foi realizado. Esta integração hoje é realizada através do consumo de serviço (webservice) desenvolvido pela MTI.**

<https://mail.google.com/mail/u/0/?q=90a3e63893&view=pt&search=al&permid=thread-a%3Ar7685669720421339113&simpl=msg-a%3Ar-6861...> 1/2

06/07/2021

E-mail de MTI - Empresa Mato-grossense de Tecnologia da Informação - Solicitação de informações

**2) Integração para o envio das imagens capturadas pelo fornecedor para a base de imagens da MTI com o objetivo de permitir a realização do serviço de validação biométrica. Esta integração é realizada através do consumo de serviço (API) desenvolvido pela MTI.**

**Com relação ao prazo para implementação das integrações relacionadas consideramos o prazo de 30 dias suficientes.**

**ATT**



**José Eduardo da Costa Borro**  
Analista de TI  
Empresa Mato-Grossense de Tecnologia da Informação - MTI

38. Assim, para a aplicação de sanção, é necessário avaliar se a conduta do responsável revestiu-se de dolo e/ou erro grosseiro, nos termos exigidos pelo art. 28 da LINDB – Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro.

39. No caso em apreço, vislumbra-se a ocorrência de erro grosseiro na conduta do Diretor de Habilitação, ao fixar prazo exígido de 30 dias para implantação da solução objeto do Pregão Eletrônico nº 17/2021/DETAN-MT, sem definir as etapas necessárias à implantação da solução objeto da contratação com os respectivos



prazos individuais, contribuindo para a restrição ao caráter competitivo do certame, em afronta à Lei nº 8.666/93, art. 3º, I<sup>1</sup>.

40. Pelo exposto, o **Ministério Públco de Contas**, em consonância com a equipe técnica manifesta pela **manutenção da irregularidade** e aplicação de **multa** ao **Sr. Alessandro Alencar Andrade**, Diretor de Habilitação do DETRAN-MT, autoridade responsável pela demanda e pelo TR nº 69/2021/DETRAN-MT, anexo ao Edital do Pregão Eletrônico nº 17/2021/DETRAN-MT.

41. Manifesta-se ainda pela expedição de **determinação** à atual gestão do DETRAN, com fulcro no art. 22, §2º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, para que se **abstenha** de prorrogar o contrato decorrente do certame em comento, promovendo-se nova licitação, contendo cronograma com previsão de implementação de todas as etapas necessárias à implantação da solução.

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.

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)

42. A Equipe Técnica aponta em relatório preliminar que Edital do Pregão Eletrônico nº 17/2021/DETRAN-MT vedou a subcontratação parcial dos serviços

<sup>1</sup> Art. 3º-A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. §1º É vedado aos agentes públicos: I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º-a 12 deste artigo e no [art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991](#);



(cláusula nona), bem como determinou que a mão-de-obra necessária à execução do contrato deve ter vínculo empregatício com a contratada (cláusula oitava), sem apresentar justificativas para tais determinações.

43. Observa que o edital prevê o fornecimento de solução tecnológica para coleta eletrônica de imagens (fotografia, digital e assinatura) dos candidatos do processo de habilitação, o que implica no fornecimento de hardwares e softwares compatíveis com os requisitos técnicos definidos pelo Denatran, bem como na integração entre os sistemas de coleta de imagens da empresa e os sistemas e banco de dados do DETRAN-MT, do Denatran e da empresa contratada para executar o serviço da CNH.

44. Considera que a 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, seria indevida a possibilidade de subcontratação dessa parcela do objeto.

45. No entanto, em relação à operacionalização das estações de captura de imagens, verifica-se que se trata de parcela do objeto que não guarda relação com os requisitos técnicos da solução contratada, constituindo atividade de nível médio, conforme previsto no edital, portanto, passível de subcontratação sem prejuízo à qualidade e segurança dos serviços.

46. A **defesa** apresentada pelo Sr. Alessandro Alencar de Andrade, Diretor de Habilitação do DETRAN/MT, afirma que objeto do certame é regulado pela Portaria nº 1515/2018, que em seu art. 2º, §3º determina que o processo de captura e armazenamento das imagens do Registro Nacional de Condutores Habilitados – RENACH deve ser realizado pelas entidades executivas de trânsito dos Estados ou por empresas contratadas devidamente credenciadas perante o DENATRAN.

47. Assim, o defendente aduz que a citada portaria veda que empresas não credenciadas utilizem equipamentos e softwares de empresas credenciadas, não sendo possível a subcontratação.



48. A Thomas Greg & Sons do Brasil Ltda. acrescenta que o serviço em questão depende de prévio credenciamento junto ao DENATRAN, de forma que sua execução por empresa subcontratada configuraria infração ao credenciamento, o que poderia inclusive ser tipificado criminalmente. Aduz que a mão-de-obra é a responsável por toda a operação, constituindo a parte mais importante do serviço, e, portanto, não poderia ser subcontratada.

49. Ambos os manifestantes alegam 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 e, ainda assim, em casos excepcionais. Para embasar seu argumento citam trecho da decisão singular do relator que indeferiu a medida cautelar pleiteada por esta Secex Contratações, além de precedentes do TCU.

50. A **Equipe técnica** refuta as alegações da defesa e mantém a irregularidade. Aponta que a interpretação do defendant de que a Portaria nº 1515/2018/DENATRAN veda o modelo de subcontratação é manifestamente equivocada e não possui qualquer procedência. Primeiro, porque o DENATRAN não tem competência para interferir na modelagem de contratação de serviços a ser promovida pelos estados. Segundo, porque o ato normativo em questão não constitui qualquer limitação nesse sentido.

51. Afirma que a subcontratação de mão-de-obra não configura a subrogação dos serviços a terceira empresa, pois toda a operação continuaria sob a responsabilidade da empresa contratada pelo DETRAN-MT e devidamente credenciada junto ao DENATRAN. Aduz que as responsabilidades técnica e operacional pela execução dos serviços, tanto em termos de segurança quanto de qualidade, permaneceriam sob a contratada, e a única mudança seria no vínculo da mão-de-obra, o que é permitido pela legislação trabalhista.

52. Coaduna com a afirmação de que o instituto jurídico da subcontratação no âmbito das contratações públicas é tratado como exceção, e aponta que esse é o caso do Pregão Eletrônico nº 17/2021/DETRAN-MT, cujo mercado fornecedor é formado



por poucas empresas credenciadas pelo DENATRAN.

53. Passa-se a análise do **Ministério Públco de Contas**.

54. O cerne da questão posto na irregularidade é saber se é possível a subcontratação. Neste sentido, não se discute que a subcontratação é exceção, conforme já amplamente debatido nos autos. Contudo, em setores do mercado em que há limitação de empresas, é possível a subcontratação de parte dos serviços para ampliar a competitividade, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 2021/2020-Plenário, *in verbis*:

**Em contratação sob o regime de empreitada integral, admite-se a previsão de subcontratação de parte relevante do objeto licitado quando, de antemão, a Administração sabe que existem poucas empresas no mercado aptas à sua execução, devendo, em tais situações, se exigir a comprovação de capacidade técnica, relativamente a essa parte do objeto, apenas da empresa que vier a ser subcontratada.** O Plenário do TCU apreciou processo de auditoria de conformidade realizada na estatal Furnas Centrais Elétricas S.A., no âmbito do Fiscobras 2019, com o objetivo de fiscalizar a contratação, sob o regime de execução por empreitada integral, de fornecimento e substituição de três Bancos de Capacitores Série Fixos de 550kV, equipamentos e sistemas associados, na Subestação de Samambaia/DF. A fiscalização apontou que uma cláusula constante na minuta do contrato “vedou a subcontratação do fornecimento dos equipamentos Bancos de Capacitores (78,46% do valor total do contrato), restringindo o caráter competitivo da licitação apenas aos fabricantes do equipamento, em afronta ao art. 3º, caput, e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1999”. Instada a se manifestar sobre a questão, a entidade afirmou que não houvera restrição à competitividade do certame, pois a vedação teria por finalidade impedir a transferência a terceiros do fornecimento e da execução da parcela de maior complexidade e relevância técnica, para a qual se exigira atestado de qualificação técnica. Ademais, a cláusula estaria em consonância com o disposto no item 2 do art. 90 do Regulamento de Licitações e Contratos da Eletrobras. Ao se manifestar no voto, a relatora observou que “a vedação em tela resultou não só na possibilidade de participação no certame apenas dos fabricantes das peças e dos sistemas tecnológicos que integram esse equipamento, mas também de seus fornecedores, empresas responsáveis pelo projeto e dimensionamento desses componentes”, situação que implica “configuração de risco de não se ter alcançado a proposta mais vantajosa à estatal”. Nesse sentido, destacou a relevância da “informação de que, no caso da Eletrosul (TC 007.986/2019-0) – em que não houve a vedação sobre a qual ora se discute –, as propostas formuladas por fabricantes de equipamentos



foram superiores à proposta vencedora, apresentada por empresa não fabricante, atuante no segmento de construção e instalação de distribuição de energia elétrica". Por outro lado, a ministra entendeu "razoável admitir a dificuldade na tomada de decisão por parte de Furnas sobre exigir, ou não, dos licitantes atestado de capacidade técnico-operacional para aquela parcela de maior relevância técnica e econômica e limitar a subcontratação às parcelas restantes e secundárias do objeto, diante da existência de decisões do TCU – embora não afetas a contratos sob o regime de execução de empreitada integral –, citadas pelas interessadas, que albergam esse entendimento". A relatora asseverou que "o reduzido número de interessados em certame destinados à contratação de bancos de capacitores sugere concentração de mercado na fabricação e no fornecimento desses equipamentos e não recomenda a exigência editalícia quanto ao fornecimento de atestados de capacidade técnica", aduzindo "ainda que fosse realmente necessária a comprovação de aptidão técnico-operacional para aquela parcela principal do contrato, seria suficiente que o edital demandasse da contratada demonstração de capacidade técnica da eventual empresa a ser subcontratada na gestão e execução de obras ou serviços análogos". Ao fim de sua exposição, a ministra destacou: **"a vedação de subcontratação do fornecimento de bancos de capacitores, por meio de contrato sob o regime de empreitada integral, me afigura indevida e prejudicial à ampla competitividade do certame, conquanto reconheça, conforme registrei anteriormente, a dificuldade da matéria e a razoabilidade da decisão que culminou na regra editalícia"**, razão pela qual, acolhendo o posicionamento da unidade técnica, entendeu não ser necessária a realização de audiência dos responsáveis, sendo suficiente a expedição de ciência para evitar a incidência da irregularidade em contratações futuras. Com essas considerações, seguindo o entendimento da relatora, o Tribunal decidiu "dar ciência às Centrais Elétricas Brasileiras S.A e Furnas Centrais Elétricas S.A. que a cláusula 12, § 4º, da minuta do termo de contrato em regime de execução por empreitada integral, constante do Edital da Concorrência CO.GCM.A.00044.2017, vedou, de forma indevida, a subcontratação do fornecimento de bancos de capacitores série – o que restringiu o caráter competitivo da licitação apenas aos fornecedores e/ou fabricantes do equipamento –, quando poderia tê-la permitido mediante exigência de comprovação de capacidade técnica de empresas que viessem a ser subcontratadas, no tocante à gestão e execução de obras ou serviços análogos, em afronta ao disposto no art. 78, caput, e § 1º, da Lei 13.303/2016". (grifo nosso)

55. Embora seja objeto diverso, a decisão acima colacionada, evidencia que, quando há limitação ou concentração do mercado em poucas empresas, é recomendável a subcontratação de parcela do objeto para ampliar a competitividade.

56. Nesse contexto, verifica-se que atualmente existem 10 (dez) empresas credenciadas pelo DENATRAN para realizar serviços de coleta de imagens em processos de habilitação. No entanto, apenas 3 (três) empresas concorreram no



Pregão Eletrônico 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., de forma que tal vedação sem motivação pode ter inviabilizado a participação de potenciais licitantes.

57. Além disso, o Ministério Públco de Contas não coaduna com a alegação da defesa no sentido que a Portaria DENATRAN nº 1515 de 18/12/2018 veda a subcontratação de mão-de-obra para a execução do serviço de coleta de biometria (imagens da fotografia, assinatura e impressões digitais) para identificação de candidatos e condutores em processo de habilitação.

58. O art. 5º da citada normativa lista os requisitos para o credenciamento das empresas interessadas em realizar tal serviço e estes restringem-se a comprovação de regularidade fiscal e capacidade técnica (ou seja, referente aos equipamentos e programas computacionais utilizados), sem fixar qualquer restrição ao pessoal responsável pela coleta da biometria, conforme se depreende do trecho abaixo:

Art. 5º O credenciamento junto ao DENATRAN será requerido pela empresa interessada, mediante a apresentação dos seguintes documentos:

**I - Quanto à regularidade fiscal:**

- a) Cópia do Ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrada no órgão competente, em se tratando de sociedades comerciais, e, no caso de sociedades por ações, acompanhado de documentos de eleição de seus atuais administradores, atestando objeto social correlato ao ramo de atividade pertinente.
- b) Cópia da inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ/MF) de acordo com a Instrução Normativa SRF nº 1.634, de 6 de maio de 2016.
- c) Certidões negativas de débitos perante a Fazenda Municipal, Estadual e Federal.
- d) Certidão de regularidade fiscal do FGTS.

**II - Quanto à Capacidade Técnica:**



- a) Indicação do aparelhamento adequado à coleta das imagens, contendo especificação técnica da tecnologia utilizada, indicando os aparelhos necessários para a coleta das imagens em acordo com os procedimentos e especificações estabelecidas pela presente Portaria.
- b) declaração assinada pelos representantes legais da empresa interessada sobre sua aptidão para execução do objeto, compatível com as especificações técnicas constantes desta Portaria.
- c) Laudo expedido por instituto técnico oficial que comprove o cumprimento dos requisitos estabelecidos nesta Portaria, contendo:
  1. Indicação do equipamento utilizado na coleta das imagens, suas especificações técnicas e resolução de captura, quando em meio digital.
  2. Indicação do material utilizado na coleta das imagens das digitais, suas especificações técnicas e o modelo do meio físico de armazenamento, quando em meio físico.

Art. 6º Cumprida a etapa de apresentação dos documentos listados no artigo 5º, a empresa interessada deverá apresentar a tecnologia utilizada ao DENATRAN, que realizará a conferência dos equipamentos e programas computacionais utilizados para a coleta das imagens de forma a validar o atendimento ao que estabelece esta Portaria.

59. Além disso, referida portaria trata de credenciamento junto ao DENATRAN de empresas que queiram prestar o serviço de coleta e armazenamento da biometria, e não de normas sobre licitação do serviço.

60. O art. 28, V, da Lei nº 8.666/93 exige apenas o “ato de registro ou autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir”, que no caso é credenciamento junto ao DENATRAN.

61. Eventual desrespeito das regras de credenciamento deve ser fiscalizado pelo órgão competente, que, se for o caso, revogará o credenciamento, conforme art. 12 da Portaria DENATRAN nº 1515/2018<sup>2</sup>, oportunidade em que o ajuste poderá ser desfeito por perda das condições de habilitação, que devem se mantidas durante a execução contratual, conforme art. 55, XIII, da Lei nº 8.666/93<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Portaria DENATRAN Nº 1515 DE 18/12/2018 Art. 12. O DENATRAN deverá cancelar o credenciamento quando comprovar que a empresa deixou de cumprir as exigências desta Portaria.

<sup>3</sup> L8666/93 Art. 55 - XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, **todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação**.



62. Com efeito, não se pode dizer que as pessoas que laboram nos postos de atendimento para coleta da biometria são do corpo técnico da empresa, visto que efetuam apenas atividades acessórias e complementares, que exigem nível médio de formação.

63. Por outro lado, não obstante o Ministério Públco de Contas não concordar com a interpretação dada pelo responsável à Portaria DENATRAN nº 1515/2018 sobre a vedação à subcontratação, não significa que ela seja totalmente desprovida de sentido. Na verdade, em razão das especificidades do objeto e das normas que o regulam, torna o equívoco de interpretação escusável.

64. Além disso, há de reconhecer que não foi efetivamente demostrada nos autos a correlação entre a falha apontada nesta irregularidade e a aparente falta de efetiva disputa entre as empresas licitantes.

65. Desta forma, verifica-se que não é possível afirmar que a conduta do responsável revestiu-se de dolo e/ou erro grosseiro, que, de acordo com os termos exigidos pelo art. 28 da LINDB – Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, são requisitos necessários a aplicação de penalidade de multa ao Sr. Alessandro Alencar Andrade, Diretor de Habilitação do DETRAN-MT.

66. Contudo, cabia ao Diretor de Habilitação do DETRAN-MT, ao tomar conhecimento da situação do mercado, avaliar a possibilhar a subcontratação parcial dos serviços, de forma a viabilizar a participação no certame de todas as empresas credenciadas pelo Denatran e que se encontravam aptas a executar os serviços de produção de CNH/PID quando da publicação do respectivo instrumento convocatório.

67. Assim, o **Ministério Públco de Contas** entende pela **manutenção da irregularidade**, sem aplicação de penalidade ao responsável, devendo ser **expedida determinação** para que o DETRAN/MT abstenha-se de prorrogar o contrato decorrente do certame em comento, promovendo-se nova licitação, apoiada em estudos técnicos preliminares acerca da possibilidade de subcontratação parcial dos serviços



contratados.

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.

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).

68. Em **relatório técnico preliminar** verifica-se que o DETRAN-MT promoveu o balizamento de preços do Pregão Eletrônico nº 17/2021 com base na média aritmética dos preços obtidos de orçamentos apresentados por potenciais fornecedores e de dois contratos celebrados por órgãos estaduais de trânsito, sem que fosse elaborado orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários dos serviços licitados para formação do preço de referência do certame (Doc. nº 167507/2021, pp. 01/51).

69. Por meio de e-mails encaminhados aos potenciais fornecedores, o Diretor de Habilitação do DETRAN-MT solicitou a apresentação de planilha detalhada de composição de preços do serviço cotado (Doc. nº 167507/2021, pp. 67/73). No entanto, não é razoável supor que as empresas abririam a composição de seus preços nessa etapa do certame, como, de fato, não ocorreu.

70. Afirma que cabe ao setor demandante dos serviços, no caso, a Diretoria de Habilitação do DETRAN-MT, promover os levantamentos e estudos necessários para identificar a mão de obra, os insumos, os equipamentos e os sistemas necessários à execução dos serviços, bem como estimar os custos de cada item que compõem seu custo. Dessa forma, possibilitar-se-ia ao órgão contratante avaliar a economicidade das propostas de preços apresentadas pelas licitantes.



71. A **Thomas Greg e Sons do Brasil LTDA.** não se manifestou sobre o apontamento em tela, muito embora tenha sido citada na condição de terceiro juridicamente interessado.

72. A defesa do Sr. **Alessandro Alencar de Andrade**, Diretor de Habilitação do DETRAN/MT, afirma que a planilha que compõe a proposta de preços apresentada pela licitante vencedora consta no documentação do certame e a apresenta no corpo da defesa.

73. Defende que a responsabilidade pela elaboração planilhas contendo a composição dos custos unitários dos serviços na fase interna do certame seria das empresas licitantes, e não do órgão contratante.

74. A unidade instrutiva, em **relatório técnico de defesa**, afastou a irregularidade.

75. Inicialmente destacou que o orçamento detalhado em planilhas é exigência do art. 7º, §2º, II, da Lei nº 8.666/93, que deve ser elaborada na fase de planejamento do certame. Não obstante, o responsável juntou a planilha com os custos unitário da proposta vencedora, motivando o saneamento da irregularidade.

76. Embora tenha afastado a irregularidade, a unidade instrutiva opinou pela expedição de recomendação para que nos futuros procedimentos licitatórios, a gestão elabore “planilhas contendo a composição dos custos unitários dos serviços na fase de planejamento da contratação de forma a subsidiar a decisão pela melhor solução a ser contratada e para definição do preço de referência do serviço (art. 7º, §2º, II, da Lei nº 8.666/93)”.

77. Por fim, destacou que não se avaliou a conformidade da planilha de custo, e, por isso, futuramente ela pode ser objeto de fiscalização.

78. O **Ministério Públco de Contas** acompanha o entendimento da unidade



instrutiva e opina pelo saneamento da irregularidade.

79. Nos serviços que envolvam o fornecimento de mão-de-obra, a fase interna do certame deve conter o orçamento detalhando em planilhas, conforme art. 7º, §2º, II, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 4º do Decreto estadual nº 840/2017, *in verbis*:

**L8666/93 Art. 7º § 2º** As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

**II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;**

**D840/17 Art. 4º** O Termo de Referência ou Plano de Trabalho é instrumento, que servirá de base para elaboração do edital, deverá dispor as razões e interesse público determinantes para a contratação do objeto pretendido, devendo anexar as documentações que subsidiam a necessidade em sua quantidade, especificação e especificidade.

**§ 1º Deve ser elaborado pela unidade requisitante do objeto da contratação, apoiando-se à unidade de aquisições nos aspectos técnicos de compras públicas, e deverá conter minimamente:**  
(...)

**IV - valor estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, quando for o caso;**

80. No caso, o responsável juntou a planilha de custo da proposta vencedora, detalhando os custos. Por essa razão o Ministério Públco de Contas acompanha o entendimento da unidade instrutiva e opina pelo afastamento da irregularidade e pela expedição de recomendação a atual gestão do DETRAN/MT para que faça constar na fase interna dos futuros procedimentos licitatórios o orçamento detalhando em planilhas, nos termos do art. 7º, §2º, II, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 4º do Decreto estadual nº 840/2017.

81. Ante o exposto, o **Ministério Públco de Contas** em concordância com a unidade instrutiva opina pelo **afastamento da irregularidade** e pela **expedição de recomendação** à atual gestão do DETRAN/MT para que faça constar na fase interna dos futuros procedimentos licitatórios o orçamento detalhando em planilhas, nos termos do art. 7º, §2º, II, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 4º do Decreto estadual nº



840/2017.

### 3. CONCLUSÃO

82. Pelo exposto, o **Ministério Públco de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso, no uso de suas atribuições institucionais, em consonância com a equipe técnica manifesta:

a) pelo **conhecimento da presente representação interna**, uma vez que foram atendidos todos os pressupostos de admissibilidade elencados no art. 219 do Regimento Interno do TCE/MT;

b) pela **procedência parcial** em razão da configuração das irregularidades referentes à fixação de prazo exíguo de para implantação dos serviços e à vedação à subcontratação (GB99 – irregularidade 01 e 02);

c) ela **aplicação de multa ao Alessandro Alencar Andrade**, Diretor de Habilitação do DETRAN/MT, com fundamento no art. 75, III, da Lei Complementar nº 269/07 c/c o art. 286, II, do Regimento Interno do TCE/MT, delimitadas por este Tribunal segundo os patamares estabelecidos no art. 3º da Resolução nº 17/2016, em razão das seguintes irregularidades:

**GB 99. Licitação\_Grave\_99.** Irregularidade referente à Licitação, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

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).



d) pela **expedição de determinação** à atual gestão do DETRAN, com fulcro no art. 22, §2º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, para que se **abstenha** de prorrogar o contrato decorrente do certame em comento, promovendo-se nova licitação, contendo cronograma com previsão de implementação de todas as etapas necessárias à implantação da solução. (irregularidade 01) e apoiada em estudos técnicos preliminares acerca da possibilidade de subcontratação parcial dos serviços contratados (irregularidade 2);

e) para que a Secretaria de Controle Externo pertinente efetue o **monitoramento** da referida determinação, nos termos das regulamentações do Tribunal de Contas.

f) pela **expedição de recomendação** à atual gestão do DETRAN, com fulcro no art. 22, §1º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, para que faça constar na fase interna dos futuros procedimentos licitatórios o orçamento detalhando em planilhas, nos termos do art. 7º, §2º, II, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 4º do Decreto estadual nº 840/2017;

É o parecer.

**Ministério Públco de Contas, Cuiabá, 04 de fevereiro de 2022.**

(assinatura digital)<sup>4</sup>  
**WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR**  
Procurador-geral de Contas Adjunto

4. 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