



INSTRUÇÃO TÉCNICA CONCLUSIVA Nº 6/2022 - SERV-EDITAIS

*Processo nº
202100047003036/311, trata os
presentes autos de Denúncia
com pedido liminar, em face de
irregularidades praticadas pelo
Departamento Estadual de
Trânsito do Estado de Goiás -
DETRAN-GO, no Edital de
Pregão Eletrônico nº 036/2021.*

Tratam os presentes autos de denúncias com pedido de medida liminar, registradas no portal eletrônico da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado de Goiás sob os protocolos nº 485 e nº 495, visando a retificação do Pregão Eletrônico nº 36/2021 (Processo Administrativo SEI n.º 202100025099029) do Departamento Estadual de Trânsito de Goiás (DETRAN-GO), em que se alegam supostas irregularidades no edital do certame.

O processo licitatório tem por objeto a contratação de empresas que prestem serviços de fornecimento de infraestrutura e logística com fornecimento de guinchos para recolhimento de veículos automotores apreendidos em razão do cometimento de infração de trânsito e/ou abandonados nas vias e logradouros públicos de circunscrição e competência do Estado de Goiás, bem como disponibilização de pátio para guarda e estadia, visando atender as necessidades do Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN, além de serviços de leiloeiros oficiais registrados perante a JUCEG para a atividade finalística de alienação na forma digital ou eletrônica, de veículos de terceiros não regularizados/reclamados/retirados, recolhidos a mais de 60 dias, estando os recursos envolvidos estimados em R\$ 30.979.091,90 (**evento 18**, p. 163 e p. 227).

1. HISTÓRICO

As duas denúncias que compõem os presentes autos foram recebidas e protocoladas em 03/12/2021 e encaminhadas ao Conselheiro Relator para conhecimento e adoção das providências pertinentes (evento 04).

Por meio do Despacho nº 1237/2021 – GCKT (evento 06), o Relator conheceu das presentes denúncias e as recebeu em caráter sigiloso, conforme art. 233 do Regimento Interno dessa Corte de Contas, e em cognição sumária e não exauriente entendeu que as alegações dos denunciantes aliadas aos fatos narrados não ensejavam, naquele momento, a concessão da medida cautelar pleiteada em ambas as petições.



Tribunal de Contas do Estado de Goiás

SERVIÇO DE ANÁLISE PRÉVIA DE EDITAIS E LICITAÇÃO

Destaca-se, por oportuno, que objeto similar foi tratado nos autos do processo nº 202100047002228, autuados nesta Casa como denúncia, referente ao Pregão Eletrônico nº 26/2021, que foi posteriormente revogado em vista das inconformidades constatadas. Tratava-se de Pregão Eletrônico anterior ao que ora se analisa e que veio a substituí-lo.

Ato contínuo, o Conselheiro Relator determinou a citação do Departamento Estadual de Trânsito – Detran e a intimação do Presidente da autarquia para encaminhar à Corte: cópia completa do processo SEI nº 202100025099029; última versão publicada do edital do Pregão Eletrônico nº 036/2021 e termo de referência respectivo; manifestação da CGE/GO sobre o certame, caso existente; impugnações ao edital e recursos em face de decisões acompanhados das respostas ofertadas.

A cópia dos autos (evento 18)¹, foi encaminhada sem manifestação da Controladoria-Geral do Estado – CGE, por inexistente, e sem as respostas aos recursos apresentados, uma vez que estavam ainda com prazo aberto para conclusão (Despacho nº 822/2021 – GELIC, EV. 17).

A manifestação nº 1/2022 do Detran foi colacionada ao evento 24.

Além da citação/intimação de Marcos Roberto da Silva por meio do Ofício nº 3096 SERV-PUBLICA/2021 (Presidente do Detran), foram emitidos os Ofícios nº 3099 SERV-PUBLICA/2021 ao Sr. [REDACTED], comunicando-o da decisão contida no Despacho nº 1237/2021-GCKT (evento 09), e nº 3101 SERV-PUBLICA/2021 ao [REDACTED], comunicando-o da decisão contida no mesmo Despacho mencionado (tudo de acordo com o Despacho nº 2666/2021 – SERV-PUBLICA, evento 22).

Por meio do Despacho nº 1255/2021-GCKT, o Conselheiro Relator encaminhou os autos a esse Serviço de Análise Prévia de Editais e Licitação para análise e manifestação (evento 23).

É, em síntese, o Histórico.

2. EXAME DE MÉRITO.

Considerando que, por questões de organização e economia processuais – bem assim para maior transparência e melhor compreensão –, as duas denúncias foram autuadas neste mesmo processo, dividir-se-á o exame de mérito nos subitens **2.1**, denúncia de Protocolo nº 495 (evento 3, p. 1-13); e **2.2**, denúncia de Protocolo nº 485 (evento 3, p. 83-102).

¹ Consta também no documento o Estudo Técnico Preliminar nº 3/2021 da Comissão Especial de Leilão de Veículos Automotores – CELVA.



Tribunal de Contas do Estado de Goiás
SERVIÇO DE ANÁLISE PRÉVIA DE EDITAIS E LICITAÇÃO

2.1 Denúncia Protocolo nº 495 – [REDACTED]

Essa denúncia será analisada em um só bloco para fins de compreensão e organização processual.

2.1.1 Síntese da denúncia

Os indícios de irregularidades apontados pelo denunciante foram traduzidos como **a)** cumulação indevida de prestação de serviços, por pessoa jurídica, de infraestrutura, logística, guinchos, pátio, guarda e estadia, vez que são divisíveis e diversos, em detrimento dos serviços de leiloeiro oficial (ou seja, aglutinação de serviços divisíveis); **b)** extrapolação do razoável na contratação de pessoas jurídicas e exclusão da possibilidade da participação de leiloeiros oficiais, violando a concorrência; **c)** contratação de um composto complexo de atividades diversas a serem prestadas por pessoa jurídica a qual nenhum leiloeiro pode integrar – terceirização de serviço público delegável – e a contratação de serviço de leiloeiros oficiais – ofício público.

Trouxe também comentários à Lei estadual nº 18.941/2015, artigos 1º e 2º, que salientam que a concessão de serviço público de Gerenciamento da Rede de Pátios de Recolhimento, Guarda e Devolução de Veículos, autorizada pela Lei, será licitada mediante concorrência pública, tipo menor preço.

Com isso, o denunciante afirma que as únicas modalidades de contratação administrativa que envolvem o pagamento direto pelo usuário do serviço ao prestador são a permissão e a concessão, e que se trata, no caso, de reforçar que o pregão não pode ser utilizado para outorga de permissão ou de concessão, mas apenas para a contratação de bens e serviços comuns (Lei 10.520/2002, art. 1º). Que então, se o edital contraria Lei estadual ao estabelecer a contratação de serviços, afrontado o princípio da legalidade, deve ser considerado nulo.

2.1.2 Síntese das razões de justificativa

Por sua vez, afirmou a Autarquia que os argumentos da denunciante sobre a Lei estadual nº 18.941/2015, sobre a impossibilidade de contratação direta de leiloeiro e a cumulação indevida de prestação de serviços, por pessoa jurídica, de: infraestrutura, logística, guinchos, pátio, guarda e estadia, vez que são divisíveis e diversos, em detrimento dos serviços de leiloeiro oficial, são argumentos que se voltam para critérios de conveniência e oportunidade da administração, na escolha da modelagem de sua contratação.

Que a modelagem objeto do Pregão Eletrônico nº 036/202 deriva de uma política pública que vem sendo orquestrada por algum tempo e que já foi alvo de pontuais adequações e melhoramentos com a chancela dos respectivos órgãos de controle.



Tribunal de Contas do Estado de Goiás

SERVIÇO DE ANÁLISE PRÉVIA DE EDITAIS E LICITAÇÃO

Menciona que a solução integrada apresentada evoluiu da ideia iniciada ainda no ano de 2019 com a edição da Portaria nº 554/2019/DETRAN que regulamentava o credenciamento de pessoas jurídicas especializadas na preparação, apoio logístico, avaliação e alienação por meio de leilão exclusivamente eletrônico e online dos veículos apreendidos e não reclamados por seus proprietários. Assim, naquela oportunidade, o TCE-GO manifestou que o procedimento para contratar prestadores de serviços acessórios ao leilão deveria ser realizado por meio de licitação, na modalidade pregão. Inclusive, neste aspecto, o Conselheiro Relator do processo, ao analisar a medida cautelar (autos nº 201900025068088), posteriormente confirmada por meio do Acórdão nº 705, de 11 de março de 2020 (autos nº 202000047000643), expressamente consignou que a modalidade, por se tratar de objeto complexo (ainda que eventualmente comum), com peculiaridades próprias e resultados esperados, deveria ser submetido à competição por meio de procedimento licitatório regular típico, de modo que a forma de credenciamento não seria adequada ao objeto em questão.

Nesse contexto, e citando entendimento desta Casa, a Procuradoria Setorial do Detran/Go orientou a adoção de procedimento licitatório na modalidade pregão, tanto para contratação de pessoa jurídica de direito privado para a realização da gestão integrada e assessoria técnica especializada na preparação, avaliação e alienação, por meio de leilão eletrônico, dos veículos apreendidos ou removidos a qualquer título e não reclamados por seus proprietários, como para os serviços de remoção, de depósito e de guarda de veículos apreendidos por infrações de trânsito. (PARECER GEJUR- 05001 nº 142/2020).

Afirmou que a principal diferenciação entre o Pregão nº 026/2021 – revogado – com relação ao certame que ora se discute, dizia respeito à possibilidade de participação de leiloeiros na condição de Pessoas Físicas ou Pessoas Jurídicas (MEI). E, em tal ponto, é que se centrou a única ressalva apontada por esta Corte de Contas quando da análise do referido edital: a definição com melhor clareza em como se daria a disputa entre pessoa física e jurídica.

Diante do questionado o certame fora, então, revogado por decisão da própria Presidência da Autarquia que afastou, portanto, a preocupação externada por este e. Tribunal no que tange à possível prejudicialidade na competição entre PF e PJ. Neste panorama, deflagrou-se novo procedimento licitatório – Pregão 036/2021, objeto dos presentes autos – excluindo a possibilidade de participação de pessoas físicas para o certame.

Em relação aos argumentos de que a cumulação do objeto seria indevida, ressaltou o Detran que o Tribunal de Contas da União adota como regra geral o parcelamento do objeto, posicionamento este materializado na Súmula 247, de modo que a decisão de dividir ou não a solução em parcelas precisa ser justificada. Diante disso, com vistas a amparar as eventuais motivações quanto à opção pelo não parcelamento, mencionou-se que a Unidade Técnica do TCU elaborou sucinto questionário, de modo que, caso a



Tribunal de Contas do Estado de Goiás

SERVIÇO DE ANÁLISE PRÉVIA DE EDITAIS E LICITAÇÃO

resposta a todas as 4 perguntas elencadas a seguir seja positiva, a solução deve ser parcelada:

- 1) É tecnicamente viável dividir a solução?
- 2) É economicamente viável dividir a solução?
- 3) Não há perda de escala ao dividir a solução?
- 4) Há o melhor aproveitamento do mercado e ampliação da competitividade ao dividir a solução?

Sendo assim, por meio da leitura do Estudo Técnico Preliminar que instruiu o procedimento licitatório (evento 18), sustenta ser possível perceber que, antes mesmo da manifestação jurídica, a unidade requisitante apresentou a justificativa para o não parcelamento dos serviços, abordando, inclusive, os questionamentos acima propostos pelo TCU.

Esclareceu que referido serviço é complexo e de solução integrada, predominantemente voltado a atividades empresariais de gestão dos pátios (remoção e guarda de veículos), e apenas em determinadas situações é finalizado com a alienação do bem apreendido por meio de leilão, haja vista que sempre haverá a possibilidade de o particular regularizar a situação do veículo antes da sua venda forçada.

Em relação aos apontamentos acerca da Lei Estadual nº 18.941/2015, ressaltou que o referido diploma legal apenas autoriza a concessão do serviço, não havendo, pois, qualquer caráter impositivo. Ademais, ao se analisar o texto legal, especialmente o art. 2º, inciso I, alegou que percebe se tratar de objeto mais restrito que aquele abarcado no presente certame, de modo que, em acordo com os estudos técnicos realizados, sequer seria capaz de atender inteiramente as necessidades da autarquia.

2.1.3 Análise técnica.

Para fins de tecer paralelo relevante na análise dos fatos abordados, importa considerar ambos os pregões eletrônicos do Detran, de nº 26/2021 e nº 36/2021, e seus respectivos objetos:

Objeto do Pregão Eletrônico nº 26/2021	Objeto do Pregão Eletrônico nº 36/2021
<p>Contratação de serviço de <u>leiloeiro oficial</u> para a realização de leilões públicos, na forma digital ou eletrônica, de bens e veículos de terceiros não regularizados/reclamados/retirados, recolhidos a mais de 60 (sessenta) dias, <u>bem como fornecimento de guinchos para recolhimento de veículos automotores apreendidos e operação e gestão de pátios para guarda e em razão de apreensões pelo cometimento de infração de trânsito e/ou abandonados nas vias e logradouros públicos</u> de circunscrição e competência do Estado, visando atender as</p>	<p>Contratação de <u>empresas</u> que prestem serviços de fornecimento de infraestrutura e logística com fornecimento de guinchos para recolhimento de veículos automotores apreendidos em razão do cometimento de infração de trânsito e/ou abandonados nas vias e logradouros públicos de circunscrição e competência do Estado de Goiás, bem como disponibilização de pátio para guarda e estadia, visando atender as necessidades do Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN, <u>além de serviços de leiloeiros oficiais</u></p>



Tribunal de Contas do Estado de Goiás

SERVIÇO DE ANÁLISE PRÉVIA DE EDITAIS E LICITAÇÃO

necessidades do Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN, conforme especificações contidas no Termo de Referência e seus anexos.	registrados perante a JUCEG para a atividade finalística de alienação na forma digital ou eletrônica , de veículos de terceiros não regularizados/reclamados/retirados, recolhidos a mais de 60 dias.
--	--

Ao revogar o Pregão Eletrônico nº 26/2021 e publicar o de nº 36/2021, observa-se que o Detran-GO, ao remodelar a solução desenhada, invertendo a ordem dos serviços licitados, não o fez sem propósito. Além disso, passou a deixar claro o fato de que os leiloeiros oficiais aptos a disputar os serviços que lhes cabem, seriam necessariamente aqueles registrados perante a JUCEG para a atividade finalística de alienação de veículos de terceiros.

Percebe-se da nova modelagem uma alteração na escolha dos objetos/serviços principais da licitação, sendo agora aqueles que excedem a leiloeira – sendo prestados necessariamente por empresas –, e os serviços de leiloeira tratados de forma acessória no novo edital, uma vez que dependentes da demanda principal de recolhimento e guarda dos veículos automotores apreendidos. A atividade de leiloeiro também passou a compor a parcela de menor relevância no objeto².

Percebe-se que há uma correlação entre a demanda principal e a acessória/complementar, estando dentro do contexto de discricionariedade da administração pública a opção de gerenciamento e execução de forma interligada, de modo a contribuir na solução pretendida.

Ao optar pela não divisão do objeto, a Autarquia apresenta as seguintes justificativas para reforçar a complexidade do serviço de solução integrada:

Embora a regra seja a adjudicação do objeto por item, excepcionalmente para evitar prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala poderá optar por adjudicação pelo valor global (lote). Na presente demanda embora se trate de serviços divisíveis, a divisão por item (serviços) se baseia em viés técnico, ante as necessidades administrativas e operacionais, pois a divisão poderá ocasionar prejuízo na solução da demanda como um todo, visto que em **eventual fracasso na contratação de qualquer dos serviços envolvidos (guincho, pátio e leilão) ocasionará o insucesso na solução.**

Sendo assim, entende-se que os serviços, objeto da contratação, são **correlatos** e devem ser geridos e executados de forma **unificada**, caso contrário, poderia implicar no fracasso da solução, bem como **complexa e desnecessária demanda para os fiscais contratuais**, contribuindo, inclusive, para **ingerência entre os diversos contratados**, já que são serviços **interrelacionados**.

A integração dos serviços nos moldes proposto permite à Administração uma **maior economia com o ganho de escala**, haja

² Relevância, como aqui tratado, possui significado extraído do art. 30, §1º, I e §2º da Lei nº 8.666/93.



Tribunal de Contas do Estado de Goiás

SERVIÇO DE ANÁLISE PRÉVIA DE EDITAIS E LICITAÇÃO

vista que os licitantes poderão vir a ofertar preços mais competitivos, sem restringir a competitividade, pois **já são serviços oferecidos pelas empresas em razão da especificidade dos trabalhos por elas realizados.**

Dessa forma, os itens foram agrupados em lote e por rotas pela integralidade da solução, cuja execução em conjunto para cada lote trará significativa redução de preço, comparando-se com a realização dos serviços em separado, por fornecedores diferentes. A contratação foi agrupada para permitir maior adesão e competitividade ao certame pelo mercado fornecedor nas diversas regiões, em razão da quantidade de serviço em cada item, ampliando o interesse do mercado, evitando-se assim a necessidade de iniciar nova licitação para o atendimento da demanda em questão. – *grifou-se*

Significa que a ocorrência de hasta pública acontecerá apenas de forma proporcional à demanda dos serviços prestados pelas empresas vencedoras, e não de forma completamente autônoma.

É consabido que **ao leiloeiro é vedado** o exercício de outras atividades econômicas, não podendo integrar sociedade de qualquer espécie ou denominação, e não podendo exercer suas funções por intermédio de pessoa jurídica, conforme os termos da Instrução Normativa DREI nº 72, de 12 de dezembro de 2019³.

Atualmente, a venda em hasta pública ou público pregão é atividade privativa do profissional leiloeiro (art. 72 da IN nº 72/2019). Porém, como já mencionado, e segundo expressa previsão do art. 71 da norma suscitada, aquele que se registra e se habilita como pregoeiro está impedido de a exercer atividade empresária cujo objeto exceda a leiloaria, como é também impedido de participar de sociedade de qualquer espécie:

Art. 71. Está **impedido** de exercer a profissão de leiloeiro:

II - aquele que vier a exercer atividade empresária **cujo objeto exceda a leiloaria**, ou participar da administração e/o de fiscalização em sociedade de qualquer espécie, no seu ou em alheio nome;

Assim, um leiloeiro, seja diretamente como pessoa natural ou registrado como empresário individual (art. 53 IN nº 72/2019), está juridicamente impedido de executar os demais serviços – a exemplo de guincho e gestão de pátios.

Ora, de acordo com o objeto licitado no Pregão nº 36/2021, os leiloeiros que tiverem seus registros perante a JUCEG poderão ser contratados pela vencedora do certame para a atividade finalística de alienação dos veículos na forma digital ou eletrônica, de forma a pactuar uma relação jurídica com esta, e não diretamente com o DETRAN, mas

³ Trata do processo de concessão de matrícula, seu cancelamento e a fiscalização da atividade de **Leiloeiro Público Oficial** e dá outras providências. Revogou a Instrução Normativa nº 17, de 5 de dezembro de 2013 que anteriormente regulava a atividade, a qual foi citada e usada como parâmetro de avaliação no processo TCE/GO nº 201900047001930.



atuando sempre nos interesses da autarquia, tal como ocorre na chamada quarteirização de serviços

Houvesse a divisão do objeto, o Detran-GO avocaria, impreterivelmente, a responsabilidade pela gestão e fiscalização de contratos firmados diretamente com os leiloeiros(a) – o que se pode denominar – a segunda fase de solução do serviço.

Em vista da lógica na nova redação dada ao objeto do Pregão Eletrônico nº 36/2021 e sua melhor definição em comunhão com as justificativas apresentadas no Termo de Referência e no Estudo Técnico Preliminar⁴, vislumbra-se que a solução pretendida pela Autarquia guarda congruência com todo o complexo de normas e decisões passadas que orbitam o objeto, encadeadas para o melhor e mais eficiente exercício de sua competência.

Diante da insurgência do denunciante e as justificativas ofertadas pelo Detran-GO, opina-se pela improcedência da denúncia neste ponto.

Saneados, pois, os tópicos da denúncia de Protocolo nº 495 pelo contexto fático probatório.

2.2 Denúncia Protocolo nº 485 – [REDACTED]

Nesta denúncia, diferentemente da anterior, as análises serão separadas em tópicos discriminados por temas para fins de melhor compreensão e organização processual.

2.2.1 Da declaração do vencedor e prazo.

No primeiro ponto, o denunciante relata que os itens 6.10 e 8.7 não deixam claros em que momento será feita a declaração de vencedor, e ainda, que para manifestar a intenção de recurso foi definido um prazo bastante exíguo (10 min.). Diante destes fatos, solicitou a retificação do edital e seus anexos e que a publicação de um novo edital com as definições claras e objetivas de como se dará essa declaração de vencedor e quanto tempo de antecedência e de que modo os licitantes serão comunicados desse ato (evento 03, p.85).

2.2.1.1 Síntese das razões de justificativa

O Detran-GO preliminarmente aduz que questionamentos idênticos, aqui reproduzidos em forma de denúncia, foram esclarecidos pela Comissão Licitante na fase de impugnação ao edital.

⁴ Observa-se que nova redação do objeto foi retirada de uma das sugestões identificadas no Estudo Técnico Preliminar (Ev. 18. p.07).



Na sequência, sobre a redação dos itens 6.10 e 8.7 do edital, referente aos prazos de declaração do vencedor e razões de recurso, afirma que o prazo contestado deriva de previsão expressa do art. 45, §1º, do Decreto estadual nº 9.666/2020⁵.

2.2.1.2 Análise técnica

As cláusulas questionadas foram externadas com o seguinte teor:

6.10 - As licitantes devem ter ciência de que, declarado vencedor, este deverá apresentar, em até 2h (duas) horas, a contar da referida declaração, nova proposta, de acordo com o seu valor final oferecido no Pregão.

8.7 - Constatado, que a licitante que apresentou proposta de menor preço final atende às exigências editalícias, será ela declarada vencedora.

Em exame de tais alegações, conforme resposta registrada pela comissão no sistema SEI, percebe-se que o ponto foi elucidado, em sede de impugnação/esclarecimentos ao edital, nos termos do art. 17, II, e art. 24 do Decreto Estadual n.º 9.666/20.

De todo modo, vê-se que a Comissão Especial de Leilão de Veículos Automotores (CELVA) entendeu que seria necessário realizar adequações que reforçassem o tempo mínimo entre o registro da informação no chat e o horário da reabertura dos trabalhos.

Em análise ao novo edital do certame, n.º 36/2021 (evento 18, p. 247), percebe-se que a redação do Item 8.7 foi melhorada, passando a constar que o pregoeiro manterá os licitantes informados pelo Chat:

8.7 - Constatado, que a licitante que apresentou proposta de menor preço final atende às exigências editalícias, o Pregoeiro informará no CHAT o dia e horário em que ela será declarada vencedora. – grifou-se

A despeito da melhoria realizada, os itens editalícios questionados apenas reproduziram a previsão normativa veiculada nos art. 32, art. 39, art. 44, §8º, art. 45 e art. 46 do Decreto estadual nº 9.666/2020, norma que veiculou o atual regulamento da modalidade de licitação pregão, nas formas eletrônica e presencial,

Isto verificado, entende-se que as alegações de irregularidade aqui tratadas são improcedentes, e receberam melhorias pelo jurisdicionado.

2.2.2) Serviços de guincho/higienização e participação por “rotas e regiões”

⁵ Art. 45. Declarado o vencedor, qualquer licitante poderá, no prazo de 10 (dez) minutos, em campo próprio do sistema, manifestar sua intenção de recorrer, hipótese adstrita ao pregão eletrônico.

§ 1º As razões do recurso de que trata o caput deste artigo deverão ser apresentadas no prazo de 3 (três) dias e em local próprio no sistema.



Questionada a previsão contida no item 9.2.1 do edital, que trata da necessidade de o licitante vencedor declarar que disponibilizará serviço de guincho 24 horas para o lote disputado em quantidade suficiente para atender a demanda da região, inclusive em feridos e finais de semana, sob monitoramento em tempo real por dispositivo de rastreamento. Aduziu que as regiões informadas no edital não coincidem com as regiões geográficas do estado de Goiás, contendo cidades não pertencentes à região informada, gerando dúvidas sobre qual o critério teria sido utilizado para tal divisão.

Citou que a participação por “rotas e regiões” colocou no mesmo lote cidades muito distantes umas das outras, inviabilizando a competição, pois o licitante deve contar com um número muito elevado de guinchos com aumento significativo dos custos operacionais e logísticos, afetando diretamente o preço cobrado da administração pública.

Adiante, apesar de o novo edital trazer o incremento no número de cidades/distritos/povoados/vilas, entende não ter ocorrido alteração no quantitativo de veículo, ou na estimativa de custo, estes idênticos ao pregão anterior.

Relatou a existência de cidades que não estão localizadas no estado de Goiás (Divinópolis, Torixoréu e Tapiraçaba), e que alguns municípios não estão inclusos em nenhuma das rotas definidas no instrumento convocatório.

Alegou permanecer a dúvida se o lava-jato poderia ser terceirizado, e se poderia ser realizado o serviço de limpeza e higienização fora da área do pátio da eventual contratada, e quais as exigências mínimas de limpeza e higienização dos veículos, a forma como deverá ser mantido o serviço e a periodicidade.

Por fim, sustentou que o edital deveria ter previsto melhor tratamento sobre os resíduos oriundos da limpeza e higienização dos veículos, uma vez que o item 9.2.3 do edital prevê apenas uma simples declaração por parte da licitante de que “respeitará as normas e regulamentos de proteção ao meio ambiente”, ficando vago quais seriam essas responsabilidades (evento 03, p.86-87).

2.2.2.1 Síntese das razões de justificativa

Sobre as rotas indicadas no edital, a Autarquia colaciona trechos da manifestação presentes no Estudo Técnico (CELVA), destacando que será mantida a divisão em lotes no formato apresentado no edital, ratificando que os municípios não citados no certame anterior foram inclusos no presente Edital e seus anexos. Ademais, pontuou que em consequência das apreensões contínuas de veículos irregulares em toda a dimensão do estado de Goiás, necessário se fez, após levantamentos e análises, a divisão em 05 regiões tratadas como lote, visando a melhor operacionalização dos trabalhos e melhor logística.



Tribunal de Contas do Estado de Goiás

SERVIÇO DE ANÁLISE PRÉVIA DE EDITAIS E LICITAÇÃO

Em relação ao ponto de que o licitante – para atender todas as cidades dentro da rota e prazo estipulado no edital combatido – deverá contar com um número muito elevado de guinchos, tendo como consequência um aumento significativo dos custos operacionais/logísticos, ponderou que o serviço objeto do edital em tela é habitualmente prestado pelas empresas com expertise no mercado, não inovando em nada daquilo que é prestado e exigido pelo particular no mercado, ou seja, que a administração pública busca contratar um serviço de qualidade e eficiência, estabelecendo exigências de qualificação técnica dentro do princípio da razoabilidade com objetivo de não diminuir o universo de empresas participantes com exigências exorbitantes.

Consideraram que os serviços necessários para consecução do objeto trazem consigo a necessidade de disponibilizar uma gama de outros serviços tais como guincho e higienização dos veículos e, em razão das especificidades e características da prestação dos serviços, e da amplitude do espaço onde deverá ser oferecido alguns serviços, haverá a permissão de subcontratação do objeto, resguardada as condições estabelecidas em Lei, assim como orientação jurisprudencial, a exemplo do Acórdão nº 1.045/2006, Plenário, processo nº TC-011.764/2001- 1).

Deste modo, informou o Detran-GO que será possível terceirizar os serviços tais como, guincho e higienização dos veículos, desde que atendido as regras do Termo de Referência e seus anexos.

Sobre as exigências mínimas de limpeza e higienização destes veículos, de que forma deverá ser mantido o serviço e qual a sua periodicidade, informou que de acordo com estipulado em Termo de Referência, item: 2.3.3.6, a lavagem deverá ser realizada de forma simples no momento de recebimento do veículo, bem como para realização de visitas de vistoria do leilão. No entanto a higienização deverá ser mantida durante todo tempo de estadia do veículo no pátio.

Informaram também que a empresa deverá atender as normas ambientais, independente do Município em que esteja prestando serviços, segundo item 9.2.3 do edital, onde solicita da licitante que declare que respeitará as normas e regulamentos de proteção ao meio ambiente em qualquer que seja a situação, se responsabilizando inclusive, no caso de subcontratar por utilizar serviços apenas de empresas que atendam as normas ambientais vigentes, sob pena de incorrer em descumprimento do edital.

Outrossim, mencionou que os apontamentos em relação às cidades Torixoréu e Tapiraçaba foram retificados conforme Errata nº 001, publicada no Diário Oficial do Estado de Goiás em 06 de dezembro de 2021 - DOE nº 23.690 (evento SEI 000025787573).

2.2.2.2 Análise técnica



Tribunal de Contas do Estado de Goiás

SERVIÇO DE ANÁLISE PRÉVIA DE EDITAIS E LICITAÇÃO

O objeto do edital em questão foi dividido em 5 lotes, correspondentes às 5 rotas descritas no item 2.9 do respectivo Termo de Referência. Cada lote/rota contempla um conjunto variado de municípios goianos o qual, aproximadamente, coincide com uma das regiões administrativas do Estado: nordeste, sudeste, sudoeste, central e noroeste.

Essas regiões administrativas, ou de planejamento, foram criadas a partir de estudos do Instituto Mauro Borges-IMB, em conjunto com o IBGE, não possuindo previsão legal, mas decorrendo de condições socioeconômicas, espaciais e eixos rodoviários existentes para o deslocamento à Capital do Estado⁶. Excepcionalmente, possuem previsão legal:

- A Região do Entorno do Distrito Federal: definida na Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998;
- A Região Metropolitana de Goiânia (Grande Goiânia mais Região de Desenvolvimento Integrado): definida pela Lei Complementar Estadual nº 27 de dezembro de 1999 e alterações posteriores;

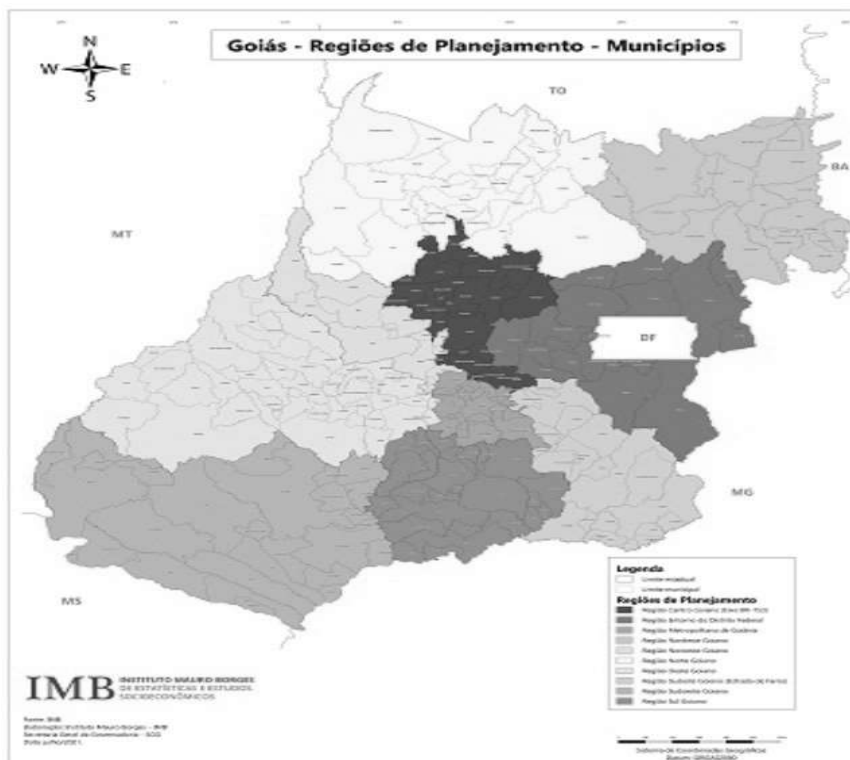


Figura 01: regiões de planejamento – IMB.

Conhecida tal opção de divisão administrativa, fica evidenciado que não há limitação ou imposição legal ao DETRAN que o impeça de construir regiões/rotas de planejamento segundo as características e peculiaridades dos serviços a ele atribuídos

⁶ https://www.imb.go.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=97&catid=32&Itemid=179



Como teste, avaliou-se a configuração da rota 3 (sudoeste). Os pontos em azul indicam cada um dos municípios nela aglutinados:



Figura 02: mapeamento dos municípios arrolados na Rota 3. Aplicativo *Google Earth*.

O rol de edilidades do lote/rota 3 está incluído na Mesorregião do Sul Goiano, segundo classificação também feita pelo IMB/IBGE^{7,8}. O município mais próximo de Goiânia é Indiará/GO (97km) e os mais distantes são Chapadão do Céu/GO (477km); Apuré/GO (473Km); Portelândia (455Km) e Itarumã/Olaria do Angico/GO (406km)⁹. A despeito das distancias, e de alguns municípios estarem próximos de outras rotas/regiões, todos, de fato, abarcam o sudoeste goiano, não tendo se observado evidencia que aponte para alguma ilegalidade ou antieconomicidade da opção.

7

https://www.imb.go.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=96&catid=32&Itemid=179#:~:text=De%20acordo%20com%20a%20Resolu%C3%A7%C3%A3o.%2C%20Norte%20Goiano%2C%20Sul%20Goiano. E https://www.imb.go.gov.br/files/docs/mapas/mesorregioes-ibge/meso_sul.pdf

⁸ São as mesorregiões de Goiás: Mesorregião do Noroeste; Norte; Centro, Leste e Sul Goiano.

⁹ Distancias conforme aplicativo *Google Maps*, calculadas a partir da sede do DETRAN/GO em Goiânia.



Tribunal de Contas do Estado de Goiás

SERVIÇO DE ANÁLISE PRÉVIA DE EDITAIS E LICITAÇÃO

Em que pese a possibilidade fática de a opção administrativa questionada não se mostrar a solução mais adequada para a realidade de alguma(s) interessada(s) em participar da licitação, à mingua de outros elementos de convicção, deve prevalecer a discricionariedade da administração pública ao escolher, dentre as alternativas possíveis, a que melhor atende suas necessidades.

No termo de referência do edital em apreço, nº 36/2021, fez-se constar a seguinte justificativa:

2.9 Outro fator a considerar é a grandeza da extensão territorial do Estado que possui área total de 340.257 km² abrigando 246 municípios. Por isso, acredita-se que os serviços seriam mais bem operacionalizados com a subdivisão de toda extensão territorial do Estado em regiões compostas de municípios escolhidos de forma estratégica a partir de levantamentos de número de apreensões realizadas anualmente, bem como de sua localização **traçando melhor logística de rotas**, da seguinte forma:

(...)

2.10 Almeja-se ainda com o parcelamento do objeto em 05 rotas a possibilidade de participação do maior número de interessados que embora não dispondo de capacidade para a execução como um todo, poderia fazer em menor volume de forma eficiente.

2.11 No atual contexto, são inúmeras as problemáticas enfrentadas para viabilização da alienação dos veículos apreendidos pelos órgãos e entidades de trânsito. Em suma, vai da ausência dos serviços de guincho disponível em todas as regiões do Estado, bem como falta de pátio estruturado disponível em todas as regiões do Estado para abrigar os veículos de forma organizada e segura, ausência de sistema unificado para operacionalização das ações e informações, variadas taxas de serviços de guincho e pátio, ausência de empresa devidamente regularizada para prestação de serviços de desmanche e prensa de veículos classificados como sucatas inservíveis, etc., ausência de contrato com leiloeiro que atenda todas as regiões do Estado.

Deste modo, não havendo regramento que proíba o Detran de dividir o objeto a ser licitado dessa maneira, e não havendo indícios de restritividade da licitação em razão do estipulado, reputa-se o questionamento **improcedente**.

Quanto a alegação de que nem todas as cidades do Estado estavam contempladas nas rotas, conforme narrado pelo Detran-GO em suas justificativas, os municípios faltantes foram incluídos nas previsões do novo Edital.

Em relação ao previsto no item 9.8.2 do Edital n.º 26/2021, que tratava da necessidade de a contratada apresentar declaração que conservaria os veículos apreendidos de forma adequada, mantendo entre outros, a cobertura de 10% da extensão do pátio, é possível notar que o edital, em seu item 9.2.2, não faz mais menção a necessidade de área coberta.



Tribunal de Contas do Estado de Goiás

SERVIÇO DE ANÁLISE PRÉVIA DE EDITAIS E LICITAÇÃO

9.2.2 DECLARAÇÃO de que no ato da contratação disponibilizará para o lote contratado pátios em locais estrategicamente adequados, com infraestrutura necessária e sistema de monitoramento eletrônico, vigilância e seguro dos veículos apreendidos para cobertura de eventuais sinistros, para a guarda e conservação do bem até ser reclamado pelo proprietário ou entrega ao arrematante.

Apenas de passagem, consigna-se que a redação conferida ao item 9.2.2 em destaque pode não atender suficientemente o princípio do julgamento objetivo, por não elencar parâmetros que indiquem o que a autarquia entende por “locais estrategicamente adequados”, o que deve ser alvo de avaliação em maior profundidade pelo controle interno.

Em face das ocorrências verificadas, sugere-se que o Detran/GO seja **cientificado** ser dever da Administração, em procedimentos licitatórios, promover a definição precisa, suficiente e clara do objeto e de todos os seus acessórios materialmente relevantes para a boa execução contratual, em atenção ao art. 3º, inciso I, “a)” c/c inciso XI, “a)” do Decreto estadual nº 9.666/2020, e em homenagem aos princípios do planejamento, motivação e segurança jurídica previsto no art. 5º da Lei nº 14.133/21.

Com isto posto, esta Unidade Técnica considera que as alegações contidas neste ponto eram parcialmente procedentes e foram retificadas, com exceção da permanência da previsão no edital (cláusula 2.9.1) da cidade de **Divinópolis** na rota 1, município que fica no estado de Minas Gerais:

2.9.1 Rota 1 (Nordeste): ABADIÂNIA, ÁGUA FRIA, ÁGUAS LINDAS, ALEXÂNIA, ALTO PARAÍSO, ALVORADA DO NORTE, ANÁPOLIS, BEZERRA, BURITINÓPOLIS, CABECEIRAS, CAMPOS BELOS, CAVALCANTE, CIDADE OCIDENTAL, COCALZINHO, COLINAS DO SUL, CORREGO RICO CRISTALINA, DAMIANÓPOLIS, **DIVINÓPOLIS**, FLORES, FORMOSA, FORTE, GOIANÁPOLIS, GUARANI, IACIARA, JOANÓPOLIS, JUCELINO KUBITSCHK, LAGOLÂNDIA, LUZIÂNIA, MAMBAÍ, MIMOSO DE GOIÁS, MONTE ALEGRE, NOVA ROMA, NOVO GAMA, OLHOS D'ÁGUA, PADRE BERNARDO, PIRENÓPOLIS, PLANALTINA, POSSE, POSSE D'ABADIA, SANTA ROSA, SÃO DOMINGOS, SÃO GABRIEL, SÃO JOÃO DA ALIANÇA, SÃO JORGE, SIMOLÂNDIA, SANTO ANTÔNIO DO DESCOBERTO, SÍTIO D'ABADIA, TERESINA, VALPARAÍSO, VILA BOA, VILA BORBA. – *grifou-se*

Dessa forma, que seja **notificado** o Detran-GO para a retificação, retirando a cidade Divinópolis da previsão editalícia, uma vez que pertence ao estado de Minas Gerais.

Quanto à possibilidade de subcontratação do objeto, em razão das especificidades e características da prestação dos serviços, observa-se que o novo Edital e seu Termo de Referência não trouxeram qualquer previsão expressa, tampouco seu alcance e limite.

A subcontratação – caso permitida nos editais de licitação – devem apresentar suas cláusulas expressamente e com as definições precisas de seus limites, alcances e responsabilidades contratuais.



Tribunal de Contas do Estado de Goiás

SERVIÇO DE ANÁLISE PRÉVIA DE EDITAIS E LICITAÇÃO

De acordo com o art. 72 da Lei nº 8.666 de 1993, há possibilidade de subcontratação de partes dos serviços, vejamos:

Art. 72. O contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração.

Por sua vez, o art. 78 do mesmo diploma legal afirma expressamente que um dos motivos para a rescisão contratual é a subcontratação não admitida no edital e no contrato, *ipsis litteris*:

Art. 78. **VI** - a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, **não admitidas no edital e no contrato.** – *grifou-se*

Assim, por interpretação lógica, caso seja permitida a subcontratação, esta deve vir expressa no Edital do certame, em seu TR, bem assim no contrato a ser firmado, tendo em vista a complexidade do objeto licitado.

Jurisprudência mais atual caminha no mesmo sentido:

Comprovou-se que a empresa PRO2 PRODUÇÕES E ESTRUTURA PARA EVENTOS LTDA., antes mesmo da realização do certame, subcontratou outra empresa para a prestação dos serviços a serem realizados no dia 24/04/2010. Tal subcontratação deixa claro que a empresa vencedora da licitação não possuía os equipamentos necessários e a capacidade técnica para prestação do serviço contratado, além de **violar as disposições dos arts. 72 e 76 da Lei nº 8.666/93**, uma vez que **a possibilidade de subcontratação do objeto deve estar prevista no edital da licitação.** Aliás, a subcontratação realizada de antemão é a prova cabal da intenção dos demandados de auferir lucro indevido com a licitação, na medida em que a empresa vencedora da licitação recebeu da Prefeitura Municipal de Paraíso/TO a quantia de R\$ 78.333,33 e pagou a quantia de R\$ 40.000,00 pelos mesmos produtos/serviços para a empresa subcontratada Live Show. Agravo em Recurso Especial nº 1864835 – TO (2021/0098606-7) – *grifou-se*

Por outro lado, não se ignora decisões do TCU que admite a subcontratação parcial, ainda que ausente a previsão e a delimitação em edital. Mas é pacífico o entendimento de ser vedada a subcontratação total do objeto.

A subcontratação parcial de serviços não necessita de expressa previsão no edital ou no contrato, bastando que não haja vedação nesses instrumentos (art. 72 da Lei 8.666/1993). **Acórdão 3334/2015-Plenário.**



Tribunal de Contas do Estado de Goiás

SERVIÇO DE ANÁLISE PRÉVIA DE EDITAIS E LICITAÇÃO

A subcontratação parcial de serviços, ao contrário da subcontratação total, é legalmente admitida (art. 72 da Lei 8.666/1993), razão pela qual não requer expressa previsão no edital ou no contrato, bastando que estes instrumentos não a vedem. **Acórdão 2198/2015-Plenário.**

2.2.3 Das previsões de pagamento estadia/guincho

2.2.3.1 Síntese da denúncia

Neste ponto (evento 03, p. 88-89), traz o denunciante que o item 14.2 do edital define que os serviços de guincho e estadia de pátio serão custeados ao contratado conforme tabela abaixo:

ITEM	UNIDADE	VALOR*
Diária para qualquer tipo de veículo por dia	Diária	R\$ 4,01
Guincho	Unidade de Serviço	R\$ 122,50
* Valores referenciais extraídos do Código Tributário Estadual - ANEXO III, A.3, itens 32, 35 e 36 apresentados no DESPACHO Nº 718/2021 - GEFAP-05036 nos autos do processo nº 202100025040187.		

Dessa forma, sustenta que as diárias referentes a tais fatos foram definidas sem se considerar as variações dos veículos alvo do serviço, que podem ser de variada espécie (pequeno porte, grande porte, etc), interferindo no tamanho e estrutura do pátio, já que os veículos de grande porte exigiriam uma logística complexa para sua guarda e conservação, e a despeito disso, a contratada receberia o mesmo valor unitário de diária de pátio.

Afirma a necessidade de retificação do edital e uma melhor divisão e dimensionamento tanto dos itens referentes à diária quanto ao guincho.

Além do mais, colaciona que existem duas previsões de valores de pagamentos a serem realizados por serviços prestados de estadia e guincho, aquela prevista no item 14 do edital (tabela acima) que não corresponde à apresentada no item 10 do Termo de Referência (a mesma tabela da cláusula sexta do contrato), gerando dúvidas a respeito de quais valores serão pactuados:



Tribunal de Contas do Estado de Goiás

SERVIÇO DE ANÁLISE PRÉVIA DE EDITAIS E LICITAÇÃO

ITEM	UNIDADE	VALOR*
Diária para qualquer tipo de veículo por dia	Diária	R\$ 4,01
Guincho de Bicicletas, motocicletas e similares	Unidade de Serviço	R\$ 60,23
Guincho de outros veículos	Unidade de Serviço	R\$ 184,77
* Valores extraídos do Código Tributário Estadual - ANEXO III, A.3, itens 32, 35 e 36 apresentados no DESPACHO Nº 718/2021 - GEFAP-05036 nos autos do processo nº 202100025040187		

2.2.3.2 Síntese das razões de justificativa

Neste tópico houve manifestação da Comissão Licitante no sentido que “de acordo com explicitado em Termo de Referência, no item 6.3, que para fins de estimativa de preços a serem contratados foi realizada uma média estimada dos valores relativos aos serviços de guincho e pátio definidos de acordo com as taxas constantes no Código Tributário do Estado de Goiás relativamente ao ANEXO III, vez que não é possível discriminar com exatidão os tipos de veículos a serem apreendidos”.

2.2.3.3 Análise técnica

No item 14.1 do próprio edital n.º 36/2021 (evento 18, p.250) já está informado que os valores praticados são aqueles previstos no Código Tributário Estadual, não restando, assim, dúvidas quando ao modo que foram estipulados os valores a serem cobrados do contribuinte:

Item 14.1 (quadro) - Valores referenciais extraídos do Código Tributário Estadual - ANEXO III, A.3, itens 32, 35 e 36 apresentados no DESPACHO Nº 718/2021 - GEFAP- 05036 nos autos do processo nº202100025040187

De fato, no âmbito do Estado de Goiás, foram instituídas taxas de serviço para guincho e pátio no Código Tributário do Estado de Goiás, Lei nº 11.651 de 26 de dezembro de 1991, Anexo III. A norma tributária fixou três valores distintos para cobrança de remoção e diária de pátio, conforme ilustra figura a seguir:



Tribunal de Contas do Estado de Goiás

SERVIÇO DE ANÁLISE PRÉVIA DE EDITAIS E LICITAÇÃO

SERVIÇO DE GUINCHO/REBOQUE			
TIPO	DETRAN-GO	POLÍCIA MILITAR (depois de decorrido o período de 48h)	BATALHÃO RODOVIÁRIO
OUTROS VEÍCULOS	R\$ 184,77	R\$190,92	X
BICICLETAS, MOTOCICLETAS E SIMILARES	R\$ 60,23	R\$62,12	R\$56,61*
VEÍCULO AUTOMOTOR DE PASSAGEIRO, DE CARGA COM PBT DE ATÉ 1.500KG, MISTO, REBOQUE, SEMI-REBOQUE, COM PBT ATÉ 750KG, POR DIA	X	X	R\$172,66**
VEÍCULO AUTOMOTOR DE TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIRO, DE CARGA COM PBT ACIMA DE 1.500KG, MISTO, REBOQUE, SEMI-REBOQUE COM PBT ACIMA DE 750KG, POR DIA	X	X	R\$368,98***

* acrescido, por quilômetro rodado, de 2,00
 ** acrescido, por quilômetro rodado, de 3,80
 *** acrescido, por quilômetro rodado, de 7,00

Dessa maneira, considerando que a taxa estadual é uma espécie de tributo, sujeita a todas as garantias e limitações próprias dessa receita pública, e tem tanto os seus fatos geradores como a respectiva expressão econômica estipulados por lei, somente desta forma podem ser alterados, cabendo ao DETRAN apenas o cumprimento literal do previsto, do que resulta na improcedência do ponto analisado.

2.2.4 Da vigência e ajuste contratual

2.2.4.1 Síntese da denúncia

Aduz que o item 15.1 do edital prevê como vigência do contrato o período de 48 meses a partir de sua assinatura, podendo ser prorrogado até o limite de 60 meses (evento 03, p. 90).

Solicita que o edital seja retificado para o período de 60 meses, tornando-o mais atrativo, uma vez que se trata da prestação de serviços muito específica e que demanda grande expertise e know-how.

2.2.4.1 Síntese das razões de justificativa

O Detran reforçou a manifestação da unidade responsável acerca da opção pelo prazo de vigência de 48 meses. Os motivos ensejadores para estabelecer essa vigência contratual inicial foram ventiladas no Estudo Técnico Preliminar, e também registradas quando da resposta a impugnação ao edital então publicado, no início da fase externa do certame, onde se pontuou (Despacho nº 2246/2021-CELVA e Resposta DETRAN/GELIC, evento nº 000025750255 do processo 202100025099029-SEI):



Tribunal de Contas do Estado de Goiás

SERVIÇO DE ANÁLISE PRÉVIA DE EDITAIS E LICITAÇÃO

Em regra, o prazo de duração dos contratos é de 12 (doze) meses, podendo, excepcionalmente este ser superior diante da peculiaridade e/ou complexidade do objeto e uma vez demonstrado benefício para Administração.

No caso em questão trata de serviços que em razão da necessidade de integração, das condições de execução, formas de pagamento, relevância para eficiente prestação de serviços públicos nas operações e apreensões de veículos pelo cometimento de infração de trânsito e/ou abandonados nas vias e logradouros públicos de circunscrição deste Departamento, torna a contratação peculiar e complexa.

Por outro lado, o objeto em testilha enquadra-se no rol de serviços de natureza continuada, pois abrange os serviços destinados a atender necessidades públicas permanentes (fiscalização de trânsito). Portanto, o fracionamento em períodos poderia prejudicar a execução dos serviços, como já alertado nas considerações pontuadas no Estudo Técnico Preliminar.

Deste modo, promover uma contratação com prazo maior possibilitaria o contratado deduzir os custos unitários e gerenciais que poderão ser diluídos ao longo da execução contratual. Ao contrário, poderia acarretar em desinteresse na participação por parte dos leiloeiros que pela complexidade do objeto e exigências estabelecidas em edital visando prestação eficiente dos serviços demandaria vultuosos investimentos de instalações adequadas, seguras, além de mão de obra qualificada e outros custos necessários.

Além disso, configura-se como objeto peculiar e complexo, pois considerando os prazos legais previstos para proceder com os preparativos para alienação dos bens apreendidos no intervalo de 12 (doze) meses, acredita-se que nesse período seria possível no máximo 3 leilões de veículos apreendidos na vigência do contrato. De sorte, ainda que o contrato fosse firmado por 12 (doze) meses, podendo ser prorrogado por iguais e sucessivos períodos até o limite de 60 (sessenta) meses, sabe-se que o contratado não fica obrigado a prorrogar esse prazo, sendo-lhe facultado.

Nesse viés, face a necessidade de proceder com novo processo licitatório destinado a preparação da contratação subsequente, os serviços prestados de modo contínuo seriam interrompidos o que importaria em riscos da continuidade da atividade administrativa (fiscalização de trânsito) em razão da falta dos serviços (guincho e estadia em pátio e leiloeiro), causando grandes transtornos na transição contratual após finalizado processo licitatório.

Outro fator relevante está na redução de custos que advém da ampliação do prazo de execução do contrato. Como se sabe os serviços de guincho e estadia cobrados atualmente do proprietário (contribuinte) para fins de custear os serviços prestados junto ao prestador de serviços não representa a realidade atual de mercado, de acordo com previsto no Código Tributário Estadual - ANEXO III, A.3, itens 32, 35 e 36. De outra banda, não há interesse do Governo em custear, no presente momento, parte dos serviços prestados (guincho e estadia), tendo em vista as medidas adotadas para reequilibrar a atual situação financeira das contas públicas estaduais, razão pela qual os valores propostos para ressarcir o prestador de serviços serão



Tribunal de Contas do Estado de Goiás

SERVIÇO DE ANÁLISE PRÉVIA DE EDITAIS E LICITAÇÃO

exatamente aqueles previstos no Código Tributário Estadual ainda que, conforme orientação jurídica, não vinculados em edital/contrato.

Deste modo, promover uma contratação com prazo maior possibilitaria o contratado deduzir os custos unitários e gerenciais que poderão ser diluídos ao longo da execução contratual. Ao contrário, poderia acarretar em desinteresse na participação por parte dos leiloeiros que pela complexidade do objeto e exigências estabelecidas em edital visando prestação eficiente dos serviços demandaria vultuosos investimentos de instalações adequadas, seguras, além de mão de obra qualificada e outros custos necessários.

Ademais, compreende-se que quanto maior o prazo de vigência do contrato, maior é a segurança dos leiloeiros para ofertar seus preços, tendo em vista a segurança oferecida no negócio. Em consequência, espera-se considerável aumento na participação que se traduz em elevada concorrência com oferta de melhores preços.

Por fim, a pactuação de prazo de vigência contratual acima de 12 (doze) meses se fundamenta em 4 pilares: 1) Trata-se de serviço de natureza continuada; 2) Uma possível interrupção nos serviços poderá colocar em risco o próprio interesse público, face aos reflexos negativos que dela poderão advir para a normalidade da prestação de serviços a cargo do Estado; 3) Considerado como serviço peculiar e complexo em razão da necessidade de integração, das condições de execução contratual, formas de precificação e exímia relevância no auxílio a prestação de serviços públicos eficientes; 4) Obtenção de melhor preço e de condições mais vantajosas para a Administração face a fixação de prazo superior a 12 (doze) de vigência do contrato.

Sendo assim, salvo melhor juízo, prima pela manutenção da vigência de contrato de 48 (quarenta e oito) meses, visto os benefícios acima apresentados para Administração Pública e os possíveis transtornos que poderão advir com prazo inferior na vigência do contrato.

2.2.4.1 Análise técnica

Observa-se que o denunciante se insurge contra o prazo de vigência inicial do futuro contrato, 48 meses, manifestando seu entendimento e interesse de que fosse, de pronto, de 60 meses.

O Detran, pautado no Estudo Técnico Preliminar, justifica os motivos de a pactuação se firmar acima de 12 meses, num período de 48 meses, com a possibilidade de prorrogação até o limite de 60 meses.

Registre-se que não constitui irregularidade, por si só e a priori, a fixação da vigência contratual inicial e período superior a 12 meses, em se tratando de serviços continuados¹⁰.

¹⁰ O caráter contínuo de um serviço (art. 57, inciso II, da Lei 8.666/1993) é determinado por sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção



Tribunal de Contas do Estado de Goiás

SERVIÇO DE ANÁLISE PRÉVIA DE EDITAIS E LICITAÇÃO

Tal decisão recebeu os fundamentos conforme acima destacado, balizada pelo juízo de discricionariedade da administração pública, não sendo encontrada nenhuma irregularidade nesse ponto. Mas exige-se da Administração que justifique o mais objetivamente possível. Conforme orientação pacífica exarada pelo e. TCU:

O prazo de vigência de contratos de serviços contínuos deve ser estabelecido considerando-se as circunstâncias de forma objetiva, fazendo-se registrar no processo próprio o modo como interferem na decisão e quais suas consequências. Tal registro é especialmente importante quando se fizer necessário prazo inicial superior aos doze meses entendidos como regra pelo TCU. Há necessidade de se demonstrar o benefício decorrente do prazo estabelecido. **Acórdão 3320/2013-Segunda Câmara**

EXCERTO. Voto do Relator.

17. Assim, não basta presumir que a contratação por um maior prazo é mais econômica, como ocorreu neste caso. O prazo contratual deve ser estabelecido considerando-se as circunstâncias de forma objetiva, fazendo-se registrar no processo próprio o modo como interferem na decisão e quais suas consequências. Tal registro é especialmente importante quando se fizer necessário prazo inicial superior aos doze meses entendidos como regra por esta Corte, de acordo com sua jurisprudência.

18. Observe-se que a legislação não proíbe esta conduta. Na jurisprudência por sua vez, está assente que, a priori, o limite de doze meses é interessante porque possibilita verificar, ao final de cada período, se é vantajosa a prorrogação do contrato. Acredita-se que este procedimento torna mais econômico, eficiente e eficaz a utilização do recurso público, na medida em que incentiva que os contratados se preocupem em prestar bons serviços com o interesse de que seu contrato seja prorrogado e evita a manutenção de contratos com prestadores de serviços inadimplentes, entre outras vantagens. No entanto, é possível que, em casos específicos, isso não se verifique.

19. Neste caso, não ficou demonstrado adequadamente o benefício proveniente do prazo estabelecido. Contudo, como afirmou a unidade técnica, há o risco de periculum in mora reverso. Assim, resta determinar ao município que, em licitações futuras, o demonstre objetivamente tais benefícios.

No caso concreto, não foram revelados elementos que apontem para qualquer vantagem adicional na fixação do prazo em questão em 60 meses, em detrimento da escolha administrativa. Ademais, como registrado pela denunciada, ao final dos 48 meses é possível a prorrogação no interesse da administração, facultando-lhe oportunidade para avaliar a vantajosidade ou não deste ato.

Portanto, não assiste razão o denunciante.

possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional. Acórdão TCU nº 10138/2017-Segunda Câmara.



2.2.5 Da garantia e do regime de execução

2.2.5.1 Síntese da denúncia

Sustenta que os itens 16 e 19.2.1 carecem de atenção, melhor clareza e maior definição (evento 03, p. 91-92).

Acredita que edital teria sido moldado de forma que o pagamento das taxas de guincho, diárias no pátio e valor do bem leiloadado fossem feitas diretamente ao DETRAN, com posterior ressarcimento ao contratado, sem que houvesse por parte do Departamento despesas prévias ou posteriores durante a execução contratual, visto que o valor a ser pago para o contratado seria, num primeiro momento, recebido pela autarquia do proprietário de veículo apreendido.

Sendo assim, não haveria que se falar em valor contratual, mas sim em taxa do comitente, onde os contratos não teriam valores superiores a R\$ 250.000,00, tornando a prestação de garantia contratual desnecessária. Que se torna desnecessária a previsão de dotação orçamentária e desembolso financeiro para a contratação, pois o Detran não terá custos com o pagamento ao contratado antes do recebimento dos valores arrecadados no leilão.

Caso a garantia contratual seja prestada com referência à estimativa dos valores, dos bens que possam ser leiloados durante o exercício, deve-se melhorar a definição de como será esse critério e também que seja retificado o edital para que os prazos estejam em consonância, já que o item 16.1 cita o prazo de 10 dias úteis enquanto o item 16.6, o prazo de 5 dias úteis no caso de prorrogação.

Ressalta que de acordo com o item 19.2.1, caso o reforço da caução (garantia contratual), não seja efetuado no prazo de 10 dias úteis, ensejará multa de 10% sobre o valor do contrato. Que, nesse caso, há conflito com o prazo de 5 dias previsto no item 16.2.

Já quanto ao regime de execução, “empreitada por preço unitário” (item 17.1 do edital), afirma que há uma contradição, pois o certame terá o seu julgamento pelo critério de “menor preço por lote”, sendo que cada lote contém várias cidades a serem atendidas, devendo, assim, ser observado o mesmo percentual de taxa de administração para todas as regiões, cidades ou situações de execução do contrato.

2.2.5.2 Síntese das razões de justificativa

Quanto à garantia contratual, argumenta o Detran que não procedem os apontamentos levantados, devendo administração respeitar a Lei de Responsabilidade Fiscal, além da Lei de Licitações.



Esclareceu que a garantia contratual tem o condão de assegurar a execução do contrato e evitar prejuízos ao patrimônio público, conforme destaca a Lei nº 8.666/93.

E, em que pese a interpretação de que os prazos que estão nos itens 16.1 e 16.2 estão em conflito, ressaltou que em um primeiro momento foi previsto 10 dias para prestar primeira garantia e havendo prorrogação, a prestação da garantia em até 05 dias, a qual poderia acontecer em até 2 vezes de 6 meses cada, completando os 12 meses. Que, assim, não havendo proibição legal na descrição dos prazos para prestação da garantia, não merecia prosperar tal fundamentação da impugnante.

A respeito do regime de execução, reportou-se à manifestação da unidade responsável no sentido de que:

... a empreitada por **preço global** deve ser adotada quando for possível **definir previamente no projeto**, com boa margem de precisão, as quantidades dos serviços a serem executados; enquanto que a empreitada por **preço unitário** deve ser preferida para objetos que, por sua natureza, **não permitam a precisa indicação dos quantitativos orçamentários**. Acórdão TCU nº 1.977/2013 – Plenário. LGL. – *grifou-se*

2.2.5.2 Análise técnica

A garantia de execução contratual é exigida para a assinatura do contrato, conforme o previsto no art. 56¹¹ da Lei n.º 8.666/93. A finalidade é dar a segurança de que todas as condições acordadas serão cumpridas, tais como prazos e valores.

Desse modo, a fixação de garantia contratual no edital deve também assegurar indenização no caso do inadimplemento do contratado, referente ao não cumprimento de obrigações previstas no contrato ou em legislação específica, servindo para cobrir eventuais prejuízos causados e não adimplidos pela contratada, especialmente no que toca à responsabilidade pela guarda e conservação do patrimônio de terceiros (aqui, os veículos apreendidos).

Conforme o exposto, a maneira como ocorre o pagamento dos serviços prestados não altera a possibilidade de a Administração optar pela garantia contratual. Portanto não assiste razão o denunciante nesse ponto.

¹¹ Art. 56. A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras

§ 2º A garantia a que se refere o caput deste artigo não excederá a cinco por cento do valor do contrato e terá seu valor atualizado nas mesmas condições daquele, ressalvado o previsto no parágrafo 3o deste artigo



Tribunal de Contas do Estado de Goiás

SERVIÇO DE ANÁLISE PRÉVIA DE EDITAIS E LICITAÇÃO

Sobre o regime de execução, também não se vê nenhuma incongruência por parte do jurisdicionado ao escolher a empreitada por preço unitário, pois não há qualquer margem de precisão na coleta dos veículos apreendidos e, conseqüentemente, nas quantidades dos serviços a serem executados. Optar por empreitada por preço global, neste caso, não é o mais adequado, pois tal regime é compatível com a realização de medições mensais para o pagamento de serviços executados.

Auditoria realizada nas obras de adequação do Terminal de Passageiros 1 do Aeroporto do Galeão/RJ, **executadas mediante empreitada por preço global, apontara, dentre outras impropriedades, a adoção de critério de medição incompatível com o objeto real pretendido (serviço a serviço, como se a preço unitário fosse)**. Instada a justificar o achado, a Infraero argumentara que “a escolha do regime decorreu do disposto no art. 8º, § 1º, da Lei 12.462/2011, que estabelece a empreitada global como preferencial”. Analisando o mérito, o relator destacou a existência “de certos tipos de obras e sistemas construtivos que, por suas características, não possibilitam uma quantificação absolutamente acurada dos exatos volumes a executar”. Exemplificou com os serviços de terraplenagem e reforma de edificação, para os quais, não obstante os cuidados no projeto básico para quantificar adequadamente os itens de serviço, “sempre haverá uma boa margem de indeterminação”. Consignou que “caso utilizada uma empreitada por preço global nesses tipos de objetos, as medições serão realizadas por etapas; não por quantitativos medidos”. Nesse sentido, **considerando a forte indeterminação nas mensurações, “os construtores irão alocar uma parcela muito alta de risco para adimplir, com segurança, o objeto licitado”**. Por essa razão, concluiu o relator, que “**nesses empreendimentos eivados de imprecisão congênita, é preferível a utilização de empreitadas por preço unitário, pelas características próprias do sistema de medição**”. O Plenário do TCU, ao acolher a proposta do relator, estabeleceu, dentre outras medidas pontuais, prazo para que a estatal **alterasse o regime de execução do empreendimento**. Acórdão 1978/2013-Plenário, TC 007.109/2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013. – *grifou-se*

O *caput* do citado art. 56 deixou a critério da autoridade competente a exigência ou não da garantia em tela, revelando aí uma discricionariedade administrativa na opção sustentada em lei, apenas limitando o ato em 5% do valor do contrato.

Com fulcro nos argumentos destacados, também neste ponto, a insurgência do denunciante não prospera.

2.2.6 Do Anexo I – Termo de Referência

2.2.6.1 Síntese da denúncia

Esse tópico da denúncia contém (evento 03, p. 92-99), em essência, a mesma discussão do tópico **2.2.2** dessa Instrução Técnica, razão pela qual não serão reanalisados os pontos que já o foram.



No que inova, questiona como seria o pagamento devido à contratada; se o Detran receberia tanto o valor do bem arrecadado quanto das despesas de guincho e diária; como seria a dedução do valor pago ao contratado no caso de taxa negativa; nos casos em que a diária e a taxa de guincho estiverem englobadas no valor do bem arrematado e a taxa for negativa, como seria feito o pagamento ao contratado; e questiona o prazo para prestação do serviço, que considera exíguo, a grande estrutura necessária, o planejamento logístico, mão de obra especializada e as ferramentas.

Informa que o item 20.5 do TR estipula que a contratante poderá receber os valores referentes as despesas de taxas de guincho, pátio e leilão tanto do proprietário quanto do leiloeiro. Contudo o edital já havia definido que a Contratante (Detran) faria o repasse do valor devido ao Contratado após o recebimento dos valores pagos pelo proprietário do bem. Narra ainda que apesar da previsão do item 20.5 conter possibilidade de os valores serem pagos diretamente ao prestador de serviço, o item não define como se daria o repasse.

Aduz também que o item 23.4, que trata da substituição do serviço que não atenderem as especificações do instrumento convocatório, não deixa, de forma clara e objetiva, como será analisado (critério de substituição e prazos).

2.2.6.1 Síntese das razões de justificativa

Quanto aos questionamentos realizados acerca de grande estrutura, planejamento logístico, mão de obra especializada, ferramentas, etc. afirmou a Autarquia que é necessário que o interessado, com base na estimativa de veículos apreendidos por ano em cada região, assim como condições e características dos serviços estabelecidos no edital, tais como: guincho, pátio e demais atividades inerentes ao encargo de leiloeiro, crie sua estrutura de forma que consiga prestar um serviço de qualidade, bem como planeje sua logística de maneira que lhe dê os melhores resultados de trabalho com melhor custo possível utilizando mão de obra e ferramentas eficientes que permita melhor qualidade de serviço prestado.

Quanto ao receio de que possa ser cobrado pelo contratante obrigações que não estejam previstas em edital, pontuou que a empresa não se obriga a cumprir exigências as quais não estejam previamente estabelecidas no instrumento convocatório, desde que não esteja de acordo, com base no princípio da vinculação ao instrumento convocatório, o qual rege as licitações e contratações públicas neste país.

Quanto à pontuação acerca da necessidade de exigir na íntegra a estrutura física, reforçou que tendo em vista a administração trabalhar com estimativa de veículos apreendidos é necessário o interessado, com base na estimativa de veículos apreendidos por ano em cada região, assim como condições e características dos serviços estabelecidos no edital, ou seja, guincho, pátio e demais atividades inerentes ao encargo de leiloeiro, crie sua estrutura de forma que consiga prestar um serviço de qualidade, bem como planeje sua logística de maneira que lhe dê melhor custo/benefício



Tribunal de Contas do Estado de Goiás

SERVIÇO DE ANÁLISE PRÉVIA DE EDITAIS E LICITAÇÃO

e proporcione resultados de trabalho de forma eficiente.

Ponderou que o serviço objeto do edital em tela é habitualmente prestado pelos leiloeiros com expertise no mercado, não inovando em nada daquilo que é prestado e exigido pelo particular no mercado, ou seja, a administração pública busca contratar um serviço de qualidade e eficiência, estabelecendo exigências de qualificação técnica dentro do princípio da razoabilidade com objetivo de não diminuir o universo de empresas participantes com exigências exorbitantes.

Especificamente quanto à taxa de comissão, pontuou que, sobre a taxa zerada, não caberá qualquer pagamento à contratante por este serviço, bem como sendo negativa (menor que zero) será interpretada como forma de desconto e será descontada quando do pagamento à empresa contratada pelos serviços de estadia e guincho, conforme consta no item 17 do TR do edital, e os pagamentos serão realizados da seguinte forma:

17.7 Os pagamentos, de quaisquer dos serviços citados no item acima, independente se veículo retirado antes da alienação ou após alienação, serão efetuados em até 30 (trinta) dias após a protocolização e aceitação pela contratante das Notas Fiscais e/ou Faturas devidamente atestadas pelo (s) fiscal (is) do contrato, após a quitação de eventuais multas que tenham sido impostas a CONTRATADA.

17.8 Para faturamento mensal serão considerados os serviços correspondentes ao mês contratual, fluente do 1º (primeiro) ao último dia do mês;

17.9 As notas fiscais deverão ser protocoladas no DETRAN até o 5º (quinto) dia útil do mês subsequente ao serviço prestado.

17.10 Para faturamento mensal dos serviços deverão ser considerados valores expressos em moeda corrente nacional, admitindo-se após a vírgula somente 02 (duas) casas decimais.

17.11 Os pagamentos serão realizados por meio de crédito em conta corrente da Caixa Econômica Federal.

17.12 Caso a empresa vencedora não possua conta corrente no banco acima citado, os custos de transferência bancária serão arcados por esta, conforme tabela de serviços bancários.

Conforme prevê o Item 20.5 do Termo de Referência o Detran receberá os valores arrecadados, bem como os valores relativos ao pagamento de guincho e diária, e em caso de desconto, o valor será deduzido dos valores arrecadados de guincho e diária. Todo pagamento, inclusive os serviços de estadia e guincho, serão realizados conforme consta no item 15 do Termo de Referência do edital.



Quanto ao prazo para a execução contratual, informou que ele será mantido, conforme consta em edital.

Quanto ao Item 23.4 do TR que traz: “o recebimento provisório ou definitivo não exime a responsabilidade do adjudicatário a posteriori. Deverão ser substituídos os serviços que, eventualmente, não atenderem as especificações do instrumento convocatório”, informou que será analisado se o serviço prestado atendeu as formas e condições estabelecidas em edital e nas legislações pertinentes, não havendo razoabilidade citar exemplos específicos uma vez que se trata de uma gama de serviços a serem prestados.

2.2.6.2 Análise técnica

Em relação à estrutura, mão de obra especializada, logística, ferramentas, observa-se que são exigências pertinentes ao mercado de serviços licitados no certame, de forma que a administração pública consiga alcançar como objetivo a prestação desses serviços com qualidade e eficiência.

Não se verificou indício de critério exorbitante ou de caráter excludente que extrapole as exigências comuns de mercado para os serviços em apreço.

Sobre futuras cobranças de obrigações não previstas no edital, é consabido que a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada (Lei nº 8.666/93, art. 3º, 41 e 43, I).

Conjugando a regra do art. 41 com aquela do art. 4º (Lei nº 8.666/93), pode-se afirmar que há estrita vinculação da Administração ao edital, seja quanto a regras de fundo quanto àquelas de procedimento.

O descumprimento a qualquer regra do edital deverá ser **reprimido**, inclusive através dos instrumentos de **controle interno da Administração Pública**. “Nem mesmo o vício do edital justifica a pretensão de ignorar a disciplina por ele veiculada. Se a Administração reputar viciadas ou inadequadas as regras contidas no edital, não lhe é facultado pura e simplesmente ignorá-las ou alterá-las (...)” (Justen Filho, Marçal; Comentários à lei de licitações e contratos administrativos; 8ª ed., São Paulo, Dialética, comentários ao art. 41, pgs. 417/420). A conduta da Administração na condução do pleito foi de estrita observância e vinculação ao edital, sendo o direito prejudicado pertencente a terceiro que não observou as prescrições editalícias, sendo descabida a pretensão de beneficiar-se de sua desídia. TRF1. AC 20023200009391.

A Administração Pública, no curso do processo de licitação, não pode se afastar das regras por ela mesma estabelecidas no instrumento convocatório, pois, para garantir segurança e estabilidade às relações jurídicas decorrentes do certame licitatório, bem como para se assegurar o tratamento isonômico entre os licitantes, é necessário observar estritamente as disposições constantes do edital ou instrumento congênere.



Tribunal de Contas do Estado de Goiás

SERVIÇO DE ANÁLISE PRÉVIA DE EDITAIS E LICITAÇÃO

Assim, caso se cumpra o receio de cobrança por serviço não previsto no instrumento convocatório, cabe intervenção do Poder Público.

Quanto ao item 20.5, observa-se que sua redação não fora retificada, vejamos:

Dizia o item 18.9 do Edital n.º 26/2021 (revogado):

18.9. Fica sob a responsabilidade da CONTRATANTE realizar os pagamentos e transferências de valores relacionados as despesas de taxas de guincho, estadias de pátio, bem como despesas de leilão e etc, após recebimento do respectivo valor pelo proprietário ou do leiloeiro oriundos dos valores arrematados em leilão, a fim de promover o rateio de saldo, considerando a Resolução CONTRAN nº 623/2016, art. 32.

De fato, a redação do item poderia levar os licitantes interessados a entender que seria possível que a empresa contratada pudesse receber valores dos proprietários, a título de pagamento da respectiva taxa e, após, viesse a ter de repassar tais valores ao Detran, o que estaria em contradição com o estipulado no Edital e anexos.

O Detran esclareceu em suas justificativas que item seria corrigido para deixar de constar o termo “ou do leiloeiro”. Contudo, percebe-se que o item não foi corrigido. No item 20.5 do Termo de Referência, que trata da obrigação da contratante (anexo 02, pág. 19) lê-se o seguinte:

20.5 - Fica sob a responsabilidade da CONTRATANTE realizar os pagamentos e transferências de valores relacionados as despesas de serviços de guincho, estadias de pátio, bem como despesas de leilão e etc, após recebimento do respectivo valor pelo proprietário **ou do leiloeiro** oriundos dos valores arrematados em leilão, a fim de promover o rateio de saldo, considerando a Resolução CONTRAN nº 623/2016, art. 32.

Porém o Pregão n.º 36/2021 continua estipulando no Item 14 do Edital, que os pagamentos, com exceção da taxa do leiloeiro que será pago a ele diretamente pelo comprador, serão realizados ao Detran, que repassará posteriormente os valores ao contratado.

A Resolução CONTRAN nº 623/2016, art. 32, diz:

Art. 32. O valor integral arrecadado com os arremates no leilão será depositado em conta bancária do órgão ou entidade responsável por sua realização, cujos valores arrecadados deverão ter a seguinte ordem de prevalência:

I - os custos necessários ao ressarcimento com o procedimento licitatório, em montante a ser definido na forma indicada no §1º;

II - despesas com remoção e estada;

III - tributos vinculados ao veículo:

a) taxas de licenciamento; e



Tribunal de Contas do Estado de Goiás

SERVIÇO DE ANÁLISE PRÉVIA DE EDITAIS E LICITAÇÃO

b) imposto sobre a propriedade de veículos automotores – IPVA.

IV - os credores trabalhistas, tributários e titulares de crédito com garantia real, segundo a ordem de preferência estabelecida no art. 186 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.

V - multas de trânsito devidas ao órgão responsável pelo Leilão;

VI - multas de trânsito devidas aos demais órgãos integrantes do SNT, segundo a ordem cronológica da aplicação da penalidade;

VII - Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por veículos automotores de via terrestre, ou por sua carga, a pessoas transportadas ou não – Seguro DPVAT;

VIII - multas ambientais; e

IX - demais créditos, segundo a ordem de preferência legal.

Neste contexto, o item 20.5 do Termo de Referência, se lido e interpretado **conforme o Resolução CONTRAN nº 623/2016**, não apresenta indício de desconformidade, posto que, no que toca ao leiloeiro, os valores que deverão ser por ele repassados à administração contratante diz respeito ao preço recebido por veículo arrematado em leilão. A redação daquele item, apesar de poder ser melhorada em sua clareza, não induz a qualquer nulidade ou impossibilidade de compreensão.

A respeito do item 23.4, entende-se que os critérios de análise de substituição e prazos devem necessariamente ser aqueles previstos em edital para os serviços que seriam prestados normalmente, pelos mesmos fundamentos já esposados a respeito da vinculação ao instrumento convocatório. Não há razão, tampouco legitimidade por parte da Administração Pública, em exigir critérios diferentes de análise.

Interpretando a redação de que devem ser substituídos aqueles serviços que “eventualmente, **não atenderem as especificações do instrumento convocatório**”, presume-se que a Autarquia não inovará nos critérios, permanecendo vinculada ao edital, sob pena de intervenção dos órgãos de controle.

Nesse ponto, portanto, não se identificou indícios de irregularidades a amparar os argumentos da denunciante, opinando-se por sua improcedência.

2.2.7 Do Anexo V – Minuta do Contrato

2.2.7.1 Síntese da denúncia

No tópico descrito, o Denunciante alegou irregularidades que estariam dispostas no Anexo V do Edital, a Minuta do Contrato. Do mesmo modo que no tópico anterior, em análise ao alegado também se percebe que alguns pontos já haviam sido trazidos anteriormente na denúncia. Sendo assim, por serem alegações de mesmo teor, não serão novamente analisadas.



O Denunciante alega que na Cláusula Terceira do Contrato estaria previsto a necessidade de o Departamento de Trânsito implantar serviços de supervisão (evento 03, p.99). Contudo, segundo ele, o Detran não disporia de sistema unificado para a operacionalização das ações e informações que fosse interligado ao Contratante, para o monitoramento e auxílio nas ações necessárias a boa execução contratual.

2.2.7.2 Síntese das razões de justificativa

O Detran se reportou às informações já elucidadas pela CELVA, no sentido que conforme estabelece o Item 11.6.6 do Termo de Referência, será disponibilizado o Manual de Integração contendo o catálogo de serviços REST, o qual é necessário para integrar o sistema do contratado aos sistemas do Detran, em que constará as atividades que foram objeto do contrato e não do leilão.

Informou que, conforme pontuado pela área de tecnologia, é necessário que o processo licitatório esteja completo para que possam assim executar o manual, normalmente os detalhes surgem após os acertos finais de como funcionará todo o objeto contratado. Assim, a Gerência de Tecnologia criará a primeira versão do manual, no entanto, é importante que o processo de licitação esteja totalmente concluído.

2.2.7.1 Análise técnica

Conforme o Item 11.6.6 do Termo de Referência, explicitando como se dará o Manual de Integração, e em qual momento, entende-se que este ponto da Denúncia é improcedente.

11.6.6 DECLARAÇÃO de que a licitante disponibilizará plataforma com fácil acesso aos usuários e em homepage que garanta celeridade, clareza, simplicidade na exposição de dados e efetivação das ações dos lances, com recursos de segurança, tais como: senhas, criptografia, e autenticação, além de lances em tempo real para realização de leilão online forma digital ou eletrônica e permitir integração com sistema DETRAN no padrão de tecnologia REST (Representational State Transfer). Para tanto, será disponibilizado o Manual de Integração contendo o catálogo de serviços REST, o qual será necessário para integrar o sistema do contratado aos sistemas do Detran, em que constará as atividades que foram objeto do contrato.

2.2.8 Do Anexo I – Plano de Trabalho do Contrato

2.2.8.1 Síntese da denúncia

Em suma (evento 03, p.100-102), sustenta a impugnante que a manutenção das exigências contidas no edital derivadas do Plano de Trabalho eleva excessivamente o valor do contrato, sendo impossível de ser atendido (itens 2.2.3.1; 2.3.3.3; 2.3.3.5).



E questiona, novamente, os critérios adotados pela Administração para futura contratação (itens 2.4.3.2; 2.4.3.18; 2.4.3.20).

2.2.8.1 Síntese das razões de justificativa

Parte da justificativa do Detran foi o que apresentou no item 2.2.6 dessa Instrução Técnica, no sentido de que cabe ao interessado com base na estimativa de veículos apreendidos por ano em cada região, assim como condições e características dos serviços estabelecidos no edital, ou seja, guincho, pátio e demais atividades inerentes ao encargo de leiloeiro, criar sua estrutura de forma que consiga prestar um serviço de qualidade, bem como planeje sua logística de maneira que lhe dê melhor custo/benefício e proporcione resultados de trabalho de forma eficiente, apresentando sua proposta de preço de acordo com suas condições de trabalho.

Assinalou que fica vedada a guarda de veículos, que não seja objeto do contrato, em área delimitada em seu pátio para os veículos da Autarquia.

Reforçou, quanto à lavagem, que ela deverá ser realizada de forma simples no momento de recebimento do veículo, bem como para realização de visitas de vistoria do leilão. Que, no entanto, a higienização deverá ser mantida durante todo tempo de estadia do veículo no pátio.

2.2.8.2 Análise técnica

Reporta a análise deste item àquela proferida no item **2.2.6** dessa Instrução Técnica, por correlação técnica e lógica dos pontos.

2.2.9 Da empresa contratada

2.2.9.1 Síntese da denúncia

O denunciante aduz falta de clareza no caso de realização de leilão presencial, se tal possibilidade “dentro de suas próprias casas ou fora delas” poderia ser “em qualquer lugar”, inclusive fora do pátio onde se encontram os veículos recolhidos.

Por fim, afirma que há dubiedades e omissões nos itens 2.4.3.18 e 2.4.3.20, sobre depósito bancário, cobrança através de boleto bancário e obrigação do contratante na realização de pagamentos e transferências de valores relacionados a despesas de taxas de guincho, estadias de pátio, bem como despesas de leilão etc, para rateio de saldo.

2.2.9.2 Síntese das razões de justificativa

A Autarquia faz esclarecimentos sobre os conceitos e definições das terminologias adotadas nas legislações que regulamentam a profissão de leiloeiro. Sempre que lei faz



Tribunal de Contas do Estado de Goiás

SERVIÇO DE ANÁLISE PRÉVIA DE EDITAIS E LICITAÇÃO

remissão a “dentro de suas próprias casas ou fora delas” significa dizer que casa do leiloeiro é a unidade federativa de circunscrição da Junta Comercial onde consta sua matrícula, conforme estabelece o art. 25 da Instrução Normativa DREI Nº 17 DE 05/12/2013, não cabendo, então fazer unificação entre casa do leiloeiro e o espaço físico onde ocorrem o leilão.

Pontua que, de acordo com o estabelecido em Item 9.3.6, a realização do leilão online se dará de forma digital ou eletrônica, não fazendo nenhuma remissão de exigências para leilão presencial.

Reforçou novamente que o DETRAN receberá os valores arrecadados, bem como os valores relativos ao pagamento de guincho e diária, conforme prevê o Item 20.5 do TR.

2.2.9.3 Análise técnica

Sobre a terminologia “casa”, sua utilização restou justificada pelo argumento trazido pelo Detran. Apenas a título de reforço, tem-se o parágrafo único do art. 24 da Instrução Normativa DREI Nº 17 DE 05/12/2013 que aduz:

Parágrafo único. Compete aos leiloeiros, pessoal e privativamente, a venda em hasta pública ou público pregão, **dentro de suas próprias casas ou fora delas**, inclusive por meio de rede mundial de computadores, de tudo que, por autorização de seus donos ou por autorização judicial, forem encarregados, tais como imóveis, móveis, mercadorias, utensílios, semoventes e mais efeitos, e a de bens móveis e imóveis pertencentes às massas falidas, liquidações judiciais, penhores de qualquer natureza, inclusive de joias e warrants de armazéns gerais, e o mais que a lei mande, com fé de oficiais públicos.
– *grifou-se*

No que tange aos pagamentos, inclusive para fins de rateio, o tema foi abordado nos itens **2.2.6** e **2.2.8** dessa Instrução Técnica, reforça-se, apenas, que o item 20.5 do TR seja lido e interpretado conforme a Resolução CONTRAN nº 623/2016.

Desse modo, entende-se saneados os pontos aqui representados.

3. CONCLUSÃO

As denúncias aqui analisadas, protocoladas na Ouvidoria desta Corte de Contas sob os números 495 e 485, resultaram, respectivamente, em denúncia improcedente e parcialmente procedente, sem indicação de declaração de nulidade.



Tribunal de Contas do Estado de Goiás
SERVIÇO DE ANÁLISE PRÉVIA DE EDITAIS E LICITAÇÃO

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Por todo o exposto, esta Unidade Técnica sugere ao Conselheiro Relator que:

I. Conheça das presentes denúncias protocoladas sob os números 495 e 485; aquela como improcedente e esta como parcialmente procedente;

II. **Cientifique** o Departamento Estadual de Trânsito – Detran, na pessoa de seu Presidente, seus dirigentes e gestores:

II. a) de que é dever da Administração, em procedimentos licitatórios, promover a definição precisa, suficiente e clara do objeto e de todos os seus acessórios materialmente relevantes para a boa execução contratual, em atenção ao art. 3º, inciso I, “a)” c/c inciso XI, “a)” do Decreto estadual nº 9.666/2020, e em homenagem aos princípios do planejamento, motivação e segurança jurídica previsto no art. 5º da Lei nº 14.133/21;

II. b) em objetos cuja prestação alcancem mais de um município do estado de Goiás, observem detidamente aqueles arrolados, de forma a se evitar a previsão de atendimento em cidades situadas fora do território goiano, salvo existência de convênio, termo de parceria ou instrumento equivalente entre as unidades da federação, o que dever estar devidamente demonstrado no processo da licitação;

II. c) é irregular a subcontratação total do objeto, e sempre que possível, é preferível que esteja prevista desde o instrumento convocatório, deixando claro seus limites, alcances e responsabilidades.

III. Após da ciência à Autarquia e do cumprimento das determinações apresentadas, volvam-se os autos a essa unidade técnica para análise.

Goiânia, 17 de fevereiro de 2022.

Ao Gabinete do Relator, Conselheiro Kennedy Trindade.

Flávia Cristina Santos de Melo
Analista de Controle Externo

De acordo,

Rodrigo Cruvinel Freitas
Analista de Controle Externo
Chefe de Serviço

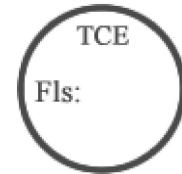


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
SERVIÇO DE ANÁLISE PRÉVIA DE EDITAIS E LICITAÇÃO

INSTRUÇÃO TÉCNICA CONCLUSIVA Nº 6/2022 - SERV-EDITAIS



Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 202100047003036 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
<http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571622591761921252102202981781091352671532361242512>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
SECRETARIA-GERAL

ANEXO/2022 - SEC-GERAL

Digitally signed by MARCUS VINICIUS DO AMARAL:19009917134
Date: 2022.02.21 09:42:57 -03:00

Reason: Assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º, inc. II – certificado digital



Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 202100047003198 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
<http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=922702171241152141231981981681152191532361352902>