



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A6/S1

Proc.: 15.443/08-e

Processo nº: 15.443/18-e
Jurisdicionada: Polícia Civil do Distrito Federal – PCDF
Assunto: Representação
Órgão Técnico: Secretaria de Acompanhamento – SEACOMP
Sessão: Pauta nº 35, S.O. nº 5041, de 29.5.2018
Publicação: DODF nº 100, de 25.5.2018, pág. 20
Ementa: Representação, com pedido de cautelar, oferecida pela empresa Griaule Biometrics S.A., versando sobre possível irregularidade na contratação dos serviços de emissão de documentos oficiais de identificação expedidos pelo Instituto de Identificação da Polícia Civil do DF.

PARECERES DIVERGENTES.

A Instrução sugere o não conhecimento da representação e envio de cópia da exordial à jurisdicionada para adoção das providências cabíveis.

O Ministério Público opina pela admissibilidade da peça inaugural, sem o deferimento da cautelar, e a fixação de prazo à jurisdicionada e à empresa Valid Soluções e Serviços de Segurança em Meios de Pagamento e Identificação S.A. para apresentar esclarecimentos.

VOTO de acordo, em parte, com o **Parquet** especializado.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Representação, com pedido de cautelar, oferecida pela empresa Griaule Biometrics S.A., versando sobre possível irregularidade na contratação dos serviços de emissão de documentos oficiais de identificação expedidos pelo Instituto de Identificação da Polícia Civil do DF (e-doc A70A8928-c).

2. Em síntese, a Representante alega que:

a) a Polícia Civil do DF autuou o Processo nº 052.000.241/18 visando à contratação de serviços de emissão de documentos oficiais de identificação expedidos pelo Instituto de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A6/S1

Proc.: 15.443/08-e

Identificação da jurisdicionada;

b) os atos administrativos efetuados até então indicam a pretensão da Polícia Civil do DF em aderir a Ata de Registro de Preços nº 02/2017 – SSP/GO;

c) não restou demonstrado no processo administrativo a vantagem técnica (adequação do objeto às necessidades da jurisdicionada) e econômica da adesão;

d) ao fazer as cotações para comprovar a vantagem econômica, a Polícia Civil do DF enviou as empresas do mercado especificações diferentes daquelas constantes do Termo de Referência relativo à Ata de Registro de Preços nº 02/2017 – SSP/GO, a qual pretender aderir.

3. Por fim, requer a concessão de medida cautelar no sentido de determinar à jurisdicionada que se abstenha de aderir à Ata de Registro de Preços nº 02/2017 – SSP/GO.

MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO

4. O Corpo Técnico, por meio da Informação nº 98/2018 – 1ª DIACOMP/SEACOMP (e-doc 66BEB15E-e), de 10.5.2018, analisa a matéria nos termos seguintes:

“II - REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

Requisitos	S/N/NA	Observação:
II.1 - O representante é legitimado? (inc. III do § 1º do art. 230 do RI/TCDF)	SIM	Art. 113, § 1º, Lei nº 8.666/1993 ¹ .
II.2 - A representação trouxe caracterização circunstanciada da situação (inc. I do § 2º do art. 230 do RI/TCDF)?	SIM	-
II.3 - A representação foi redigida em linguagem clara e objetiva (inc. II do § 2º do art. 230 do RI/TCDF)?	SIM	-

¹ Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.

§ 1º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A6/S1

Proc.: 15.443/08-e

II.4 - A representação está acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade identificada (inc. III do § 2º do art. 230 do RI/TCDF)?	SIM	-
II.5 - A representação tem enquadramento da matéria nas competências do Tribunal (inc. IV do § 2º do art. 230 do RI/TCDF)?	NÃO	Vide §§ 13/17
II.6 - As informações trazidas apresentam verossimilhança com os fatos representados (inc. I do § 6º do art. 230 do RI/TCDF)?	SIM	-

III - ANÁLISE

13. Verifica-se que a representação formulada por empresa privada (peça 3) trouxe a caracterização circunstanciada da situação; foi redigida em linguagem clara e objetiva e está acompanhada de indício de irregularidade. Entretanto, pondera-se que a matéria não se enquadra nas competências do Tribunal.

14. Embora a Polícia Civil do Distrito Federal esteja sujeita à jurisdição desta Corte, in casu, o cerne da representação ataca a **fase interna** de planejamento da contratação do órgão. É o que se depreende do requerimento reproduzido no § 11, alínea “a”, no sentido de que o Tribunal determine à **“PCDF e à Subsecretaria de Logística da Secretaria de Estado de Gestão Administrativo e Desburocratização [que] não adiram à ARP 02/2017-SSP/GO”**.

15. Nessa toada, importa destacar ensinamento de Hely Lopes Meirelles²:

Salvo no tocante ao controle da gestão fiscal e na forma da Lei Complementar 101/2000, **a atuação dos Tribunais de Contas deve ser a posteriori, não tendo apoio constitucional qualquer controle prévio sobre atos ou contratos da Administração direta ou indireta [...]**

(Grifos acrescidos)

16. Assim, entende-se que a representação não deva ser conhecida, pois as possíveis irregularidades apontadas tratam da fase interna de procedimento de contratação, cujo controle, em tal etapa, não compete a esta Corte de Contas.

17. Por outro lado, sugere-se o envio de cópia das fls. 1/20 da peça 3 à PCDF, para que a jurisdicionada conheça o teor das irregularidades apontadas e, em seu juízo de autotutela administrativa, adote, se entender cabíveis, eventuais providências.”

5. Concluindo, a Instrução sugere ao Tribunal:

“I) não conhecer da representação formulada por empresa privada

² Meirelles, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 843.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A6/S1

Proc.: 15.443/08-e

– Griaule S.A., CNPJ 05.248.770/0001-71, e anexo (peças 3/4);

II) autorizar:

- a) a ciência da decisão que vier a ser prolatada ao representante e à Polícia Civil do Distrito Federal;
- b) o envio de cópia das fls. 1/20 da peça 3 à jurisdicionada para que conheça o teor do expediente e adote, se entender cabíveis, eventuais providências;
- c) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para fins de arquivamento.”

MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

6. O Ministério Público junto a esta Corte de Contas, por meio do Parecer nº 480/2018-ML (e-doc [628C43F1-e](#)), de 22.5.2018, da lavra do Procurador MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA, diverge da Unidade Instrutiva. Do mencionado Parecer, destaco o seguinte trecho:

*“6. Preliminarmente, informo que, no presente momento processual, a análise deste **MPC/DF** cinge-se ao exame de **conhecimento da Representação** formulada pela sociedade empresária Griaule S.A.*

*7. Desta feita, no que concerne à **admissibilidade** da representação que deu azo à constituição do presente feito, este **MPC/DF diverge** das sugestões esposadas pelo Corpo Técnico na Informação nº 98/2018-1ªDiacomp.*

*8. **In casu**, este Órgão Ministerial, diversamente do propugnado pelo Corpo Instrutivo, considera que, no presente caso, este e. **TCDF** pode considerar que **a inicial cumpre os requisitos** estabelecidos nos incisos I, II, III e IV do § 2º do art. 230 do Regimento Interno do e. **TCDF**.*

*9. Importante trazer à baila os termos do dispositivo que disciplina a matéria no âmbito desta c. **Corte, in litteris**:*

“Art. 230. O Tribunal receberá representações sobre ilegalidades, irregularidades ou abusos identificados no exercício da administração contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades sujeitos à sua jurisdição ou na aplicação de quaisquer recursos repassados ao Distrito Federal, ou por este, mediante ajuste de qualquer natureza.

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A6/S1

Proc.: 15.443/08-e

§ 2º As representações deverão atender, pelo menos, aos seguintes **pressupostos de admissibilidade**:

I - caracterização circunstanciada da situação;

II - ser redigida em linguagem clara e objetiva;

III - apresentar o indício concernente à irregularidade ou ilegalidade identificadas, com a identificação, sempre que possível, dos princípios constitucionais, dispositivos legais ou regulamentares violados e o potencial impacto lesivo do ato inquirido;

IV - enquadramento da matéria nas competências do Tribunal.” (Grifos acrescidos).

10. Quanto à observância dos requisitos intrínsecos previstos no dispositivo, conforme aduziu a Unidade Técnica, a peça vestibular exibiu a **caracterização dos fatos inquinados, foi redigida em linguagem clara e objetiva e está acompanhada de indícios das irregularidades noticiadas**. Verifica-se, portanto, o atendimento dos requisitos de admissibilidade estabelecidos no art. 230, § 2º, I, II e III, do RI/TCDF.

11. Certo, por conseguinte, que a divergência deste **MPC/DF** no tocante ao propugnado pelo Corpo Técnico está adstrita ao enquadramento da questão nas competências desta c. **Corte de Contas**.

12. Nessa toada, com a **devida vênia** ao entendimento esposado pela percuente Unidade Técnica, tenho que a admissibilidade da Representação figura como medida mais consentânea com as regras que norteiam a matéria, ante a existência de **ato de execução de despesa realizado pela PCDF no bojo do Processo nº 052.000.241/2018**.

13. A propósito, este Órgão Ministerial sublinha que, ao compulsar os atos realizados pela Polícia Civil do Distrito Federal, foi possível constatar a emissão da **nota de empenho 2018NE000819**, no importe de R\$ 3.293.966,40, em favor da Valid Soluções e Serviços de Segurança em Meios de Pagamento e Identificação S.A.

14. O ato indicado, além de denotar a conclusão da fase interna do procedimento conduzido pelo órgão distrital, em face da escolha do fornecedor, evidencia ato com o condão de **criar obrigação de pagamento pelo Poder Público**, o que evoca a atuação deste e. **TCDF**, na forma do art. 1º, XIV, da LC nº 1/1994, e do art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993.

15. Não se pode olvidar que constitui poder-dever desta e. **Corte de Contas**, diante de uma possível violação ao **princípio da legalidade e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração**, exercer a atividade de controle que lhe é constitucionalmente atribuída, sob pena de eventual omissão deste



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A6/S1

Proc.: 15.443/08-e

e. TCDF ocasionar dano de difícil reparação e indesejável aparência de anuência em relação às irregularidades submetidas ao descortino do controle externo.

16. Aos olhos deste **MPC/DF**, como a presente fase processual alberga análise de admissibilidade de Representação, o exame dos fatos narrados na exordial **não demanda extensa e cabal prova do alegado para fins de conhecimento; ao contrário, a existência de indícios de irregularidades ou ilegalidades**, a teor do art. 230, § 2º, III, do RI/TCDF, autoriza esta c. Corte de Contas a averiguar os acontecimentos levados ao seu conhecimento com o fito de resguardar o interesse público almejado no caso específico.

17. No presente caso, como dito alhures, a existência de ato de execução de despesas (2018NE000819) é elemento capaz de conduzir ao cumprimento dos requisitos de admissibilidade estabelecidos no RI/TCDF.

18. No tocante à medida de urgência requerida pela Representante, o **MPC/DF**, ao menos nesta fase, entende que os requisitos ensejadores da sua concessão não se mostram presentes em sua totalidade. Vale dizer, apesar de evidente o **perigo da demora**, uma vez que com a adesão à ARP e com a celebração de contrato será iminente a sua execução, não se identifica o **fumus boni iuris** com robustez suficiente para autorizar a concessão da cautelar, o que demandará, necessariamente, uma análise pormenorizada deste c. **TCDF** acerca dos elementos necessários à adesão da ARP nº 2/2017 – SSP/GO.

19. Ante o exposto, este **MPC/DF diverge** da Unidade Técnica em suas **conclusões** e, assim, sugere ao e. **Plenário** que **conheça** da Representação (e-DOC A70A8928-c) pelos fundamentos expostos no corpo deste Opinativo. Desta feita, este **Parquet** especializado entende pertinente que o e. **TCDF** conceda prazo para que a PCDF e a Valid Soluções e Serviços de Segurança em Meios de Pagamento e Identificação S.A apresentem esclarecimentos a respeito dos fatos narrados, com fundamento no art. 230, § 7º, do RI/TCDF.”

É o Relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A6/S1

Proc.: 15.443/08-e

VOTO

7. Nesta fase analisa-se a admissibilidade da Representação, com pedido de cautelar, oferecida pela empresa Griaule Biometrics S.A., versando sobre possível irregularidade na contratação dos serviços de emissão de documentos oficiais de identificação expedidos pelo Instituto de Identificação da Polícia Civil do DF.

8. Em síntese, a Representante alega que:

a) a Polícia Civil do DF autuou o Processo nº 052.000.241/18 visando à contratação de serviços de emissão de documentos oficiais de identificação expedidos pelo Instituto de Identificação da jurisdicionada;

b) os atos administrativos efetuados até então indicam a pretensão da Polícia Civil do DF em aderir a Ata de Registro de Preços nº 02/2017 – SSP/GO;

c) não restou demonstrado no processo administrativo a vantagem técnica (adequação do objeto às necessidades da jurisdicionada) e econômica da adesão;

d) ao fazer as cotações para comprovar a vantagem econômica, a Polícia Civil do DF enviou as empresas do mercado especificações diferentes daquelas constantes do Termo de Referência relativo à Ata de Registro de Preços nº 02/2017 – SSP/GO, a qual pretender aderir.

9. Ao final, requer determinação à Polícia Civil do DF que se abstenha de aderir à Ata de Registro de Preços nº 02/2017 – SSP/GO.

10. O Corpo Técnico sugere o não conhecimento da exordial por entender que é incabível a atuação da Corte na fase interna do planejamento da contratação.

11. O **Parquet** especializado considera que a existência de empenho nos autos do processo administrativo de contratação é suficiente para atrair a competência deste Tribunal.

12. Passa-se à apreciação da matéria.

13. Compete ao Tribunal de Contas, no exercício do controle externo, agir de forma preventiva, orientando e auxiliando os jurisdicionados



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A6/S1

Proc.: 15.443/08-e

na aplicação regular dos recursos públicos.

14. Não é despicienda, todavia, a preocupação da Instrução. A atuação das Cortes de Contas, mesmo em sede de controle preventivo, não pode ser conduzida de forma a interferir em atos que dizem respeito à conveniência e oportunidade das decisões administrativas, sob pena de imiscuir-se em seara reservada à gestão.

15. Oportuno trazer aqui a disposição do art. 227 do Regimento Interno do TCDF:

*“Art. 227. **O Tribunal**, no exercício de suas atribuições, **poderá realizar**, por iniciativa própria, ou em decorrência de acordos de cooperação, **fiscalizações** nos órgãos e entidades sob sua jurisdição, **com vistas a verificar a legalidade, a economicidade, a legitimidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade de atos, contratos e fatos administrativos.**”*

16. No caso em tela, chama a atenção deste Relator duas questões: a utilização de especificações não uniformes para a cotação de preços e a previsão de compra de equipamentos já adquiridos e subutilizados pela jurisdição.

17. Em virtude destes fatores, dissentido da Instrução e tendo em vista o viés preventivo da atuação que se propõe, o Tribunal deve conhecer da representação e determinar à jurisdição que se manifeste sobre os fatos nela narrados.

Em face do exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal:

I. tome conhecimento da Representação oferecida pela empresa Griaule Biometrics S.A. (e-doc A70A8928-c);

II. determine à Polícia Civil do Distrito Federal que, no prazo de 5 (cinco) dias, se manifeste quanto ao teor da presente representação, abstendo-se, até ulterior deliberação do Tribunal, de firmar qualquer contrato decorrente da Ata de Registro de Preços nº 02/2017 – SSP/GO;

III. dê ciência da decisão que vier a ser proferida à representante;

IV. autorize



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A6/S1

Proc.: 15.443/08-e

a) o encaminhamento de cópia da Representação, deste Relatório/Voto e da decisão que vier a ser proferida à Polícia Civil do DF para subsidiar o atendimento ao inciso II;

b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para adoção das providências cabíveis.

Sala das Sessões, 29 de maio de 2018.

JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS
Conselheiro – Relator

Distribuição antecipada